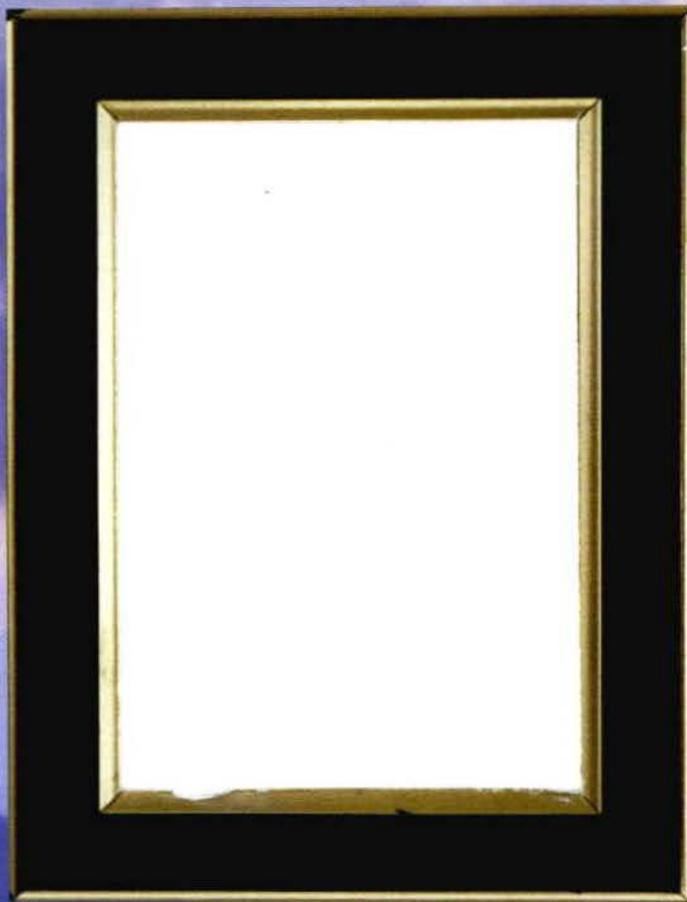


Biblioteca
OPES

Estado de la Nación

EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

UN ANALISIS
AMPLIO Y OBJETIVO
SOBRE LA COSTA RICA
QUE TENEMOS,
A PARTIR DE LOS
INDICADORES
MAS ACTUALES
(1998)



5

1133

86

BIBLIOTECA CONARE

Devuelva este libro no más tarde de
la última fecha anotada

--

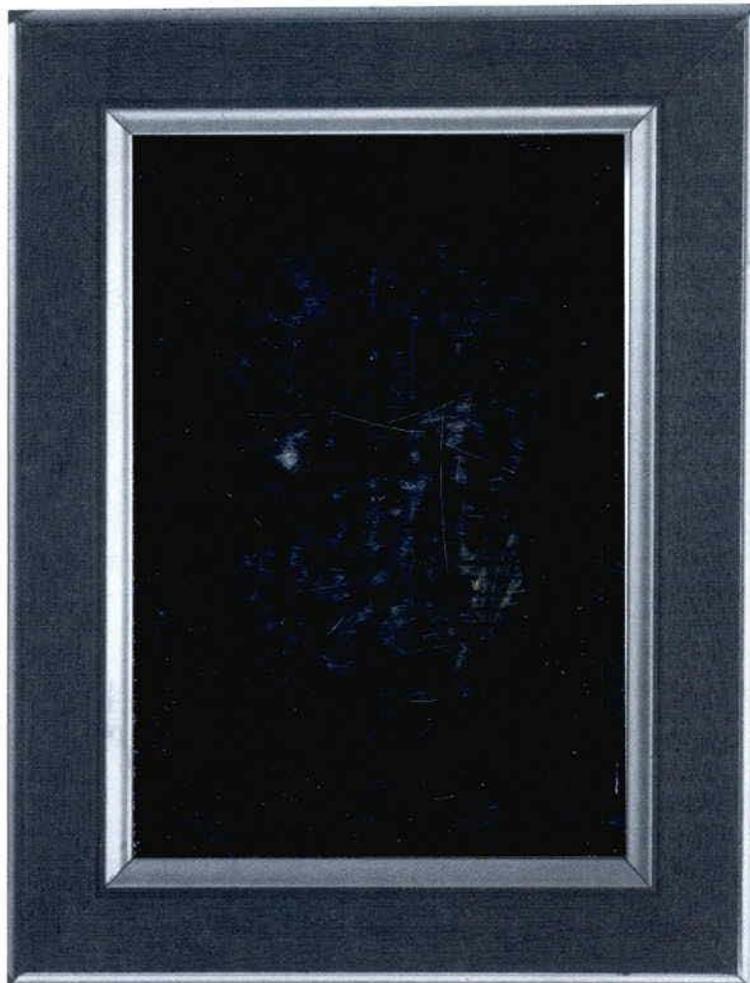
Biblioteca OPES

Estado
de la
Nación

EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE



ESTA OBRA ES PROPIEDAD DE LA
BIBLIOTECA DEL
CONSEJO NACIONAL DE RECTORES
ACTIVO NUMERO: 1133



#1133

303.447286

P964e.

1998

ESTADO DE LA NACION EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

*Un análisis amplio y objetivo
sobre la Costa Rica que tenemos
a partir de los indicadores más actuales
(1998)*

PROYECTO ESTADO DE LA NACION
APDO. 4540-1000 SAN JOSE, COSTA RICA
www.estadonacion.or.cr

303.44

P969e

Proyecto Estado de la Nación

Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible: un análisis amplio y objetivo sobre la Costa Rica que tenemos a partir de los indicadores más actuales 1998. -- 1a. ed. -- San José, C. R. : Proyecto Estado de la Nación, 1999.

338 p. : 22 x 28 cm.

ISBN 9968-806-06-4

1. Desarrollo Humano. 2. Desarrollo Humano Sostenible.
3. Integración Social. 4. Democracia - Costa Rica. I. Título.

PRIMERA EDICION: 1999

IMPRESO EN COSTA RICA POR EDITORAMA S.A.

DISEÑO Y DIAGRAMACION:
ERICK VALDELOMAR / NeoGráfica S.A.

PORTADA: ERICK VALDELOMAR

5000 EJEMPLARES

INDICES

Indices

Indice General

RECONOCIMIENTOS	29
PRÓLOGO AL V INFORME: BREVE RECUENTO DE HALLAZGOS AL PREPARAR INFORMES SOBRE DESARROLLO HUMANO	33
LOGROS Y DESAFÍOS DE UNA NACIÓN	33
ESTADO DE LA NACIÓN, ESTADO DE LA REGIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE	34
IMPACTO DEL INFORME EN COSTA RICA, ALGUNOS INDICIOS	36
PREGUNTAS Y TEMAS DE DISCUSIÓN SOBRE LOS INFORMES NACIONALES EXPERIENCIA DE DHS A PARTIR DE NUESTRA EXPERIENCIA	37
LOS INFORMES COMO INSTRUMENTOS DE PROMOCIÓN DEL DESARROLLO HUMANO Y DE UNA CULTURA BASADA EN EL RESPETO DE LOS DERECHOS HUMANOS	38
NUESTRO RETO A FUTURO	39
CAPÍTULO 1	
SINOPSIS DEL ESTADO DE LA NACION DURANTE 1998	43
BALANCE DEL ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE	43
EQUIDAD E INTEGRACIÓN SOCIAL	45
OPORTUNIDADES, ESTABILIDAD Y SOLVENCIA ECONÓMICAS	47
ARMONÍA CON LA NATURALEZA	48
FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA Y BUEN GOBIERNO	51
EL PANORAMA CENTROAMERICANO	54
DESAFÍOS PENDIENTES	55
CARACTERÍSTICAS Y LIMITACIONES GENERALES DEL QUINTO INFORME	56
COSTA RICA EN EL INFORME DE DESARROLLO HUMANO	57
CAMBIO EN LA METODOLOGÍA	57
Cambios en el cálculo de los ingresos	59
Sobre las series de datos	59
Sobre el desempeño de los países	59
¿CÓMO AFECTÓ A COSTA RICA EL CAMBIO EN LA METODOLOGÍA DEL IDH?	59
¿CUÁL ES LA TENDENCIA DE LARGO PLAZO EN EL DESARROLLO HUMANO DE COSTA RICA?	60



CAPÍTULO 2	
EQUIDAD E INTEGRACIÓN SOCIAL	63
HECHOS RELEVANTES EN 1998	63
ASPIRACIONES	64
INTRODUCCIÓN	65
INTEGRACIÓN SOCIAL Y EQUIDAD EN 1998: VISIÓN DE CONJUNTO	66
BRECHAS DE EQUIDAD	70
BRECHAS EN LAS CONDICIONES MATERIALES	70
Incidencia de la pobreza según ingreso	70
Intensidad y severidad de la pobreza	73
BRECHAS SOCIALES RESPECTO AL LOGRO DE UNA VIDA LARGA Y SALUDABLE	77
Una ciudadanía y una sociedad más violentas a fin de siglo. Visión desde la salud pública	77
Mortalidad infantil	79
Patrones de morbimortalidad	79
BRECHAS EN EL ACCESO A LA EDUCACIÓN Y EL CONOCIMIENTO	80
Panorama en primaria y secundaria	80
Educación superior	83
DIFERENCIALES REGIONALES EN EL DESARROLLO SOCIAL	84
UNA MIRADA A LAS BRECHAS DE EQUIDAD DESDE LA ÓPTICA DE LOS EJES DE GÉNERO Y EDAD	85
Las mujeres	85
Infancia y adolescencia	86
La población adulta mayor	86
GRUPOS VULNERABLES	86
La población indígena desde la perspectiva de la equidad	86
La población con discapacidad	87
ACCIONES EN PRO DEL CIERRE DE BRECHAS DE EQUIDAD Y LA INTEGRACIÓN SOCIAL	88
INVERSIÓN SOCIAL: CARACTERÍSTICAS, DESEMPEÑO E IMPACTO REDISTRIBUTIVO	88
La inversión social pública	88
La inversión social privada	92
El impacto redistributivo de la inversión social	94
POLÍTICAS SOCIALES UNIVERSALES: SALUD Y EDUCACIÓN	95
Visión global	95
Atención de la salud y prácticas médicas	95
Innovaciones educativas	97
COMBATE DE LA POBREZA	98
Plan de Solidaridad	99
Continuidad e innovación en acciones programáticas	101
POLÍTICAS EN FAVOR DE LA INFANCIA Y LA JUVENTUD	103
FORTALECIMIENTO DE LA INSTITUCIONALIDAD PARA LA POTENCIACIÓN DE LA MUJER Y LA EQUIDAD DE GÉNERO	104
ATENCIÓN DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES	105
LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL	105
LA OFERTA CULTURAL	106
TRANSICIÓN GUBERNAMENTAL Y AGENDA DE POLÍTICA SOCIAL	107
EL TRIÁNGULO DE SOLIDARIDAD COMO MECANISMO DE LA POLÍTICA SOCIAL	108
El concepto	108
Avances en la concreción del proyecto	108
CONCERTACIÓN Y POLÍTICA SOCIAL	111
AUTORIDAD SOCIAL: FORTALEZAS Y DEBILIDADES	111
REFLEXIONES FINALES: ESCENARIOS A FUTURO Y DESAFÍOS	112
CAPÍTULO 3	
OPORTUNIDADES, ESTABILIDAD Y SOLVENCIA ECONÓMICAS	
HECHOS RELEVANTES EN 1998	115

ASPIRACIONES	116
INTRODUCCIÓN	117
DESEMPEÑO ECONÓMICO EN 1998	117
COMPORTAMIENTO DE LA ECONOMÍA EN 1998	119
EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y LAS OPORTUNIDADES QUE SE GENERARON	119
Se reactiva la economía y el país pasa a ocupar el segundo lugar en crecimiento en América Latina y el Caribe	121
Industria lidera el crecimiento económico	121
Internacionalización de las empresas: asunto crítico para el sector industrial	123
Inversión, exportaciones, turismo y crédito impulsan el crecimiento económico	124
FACTORES LIMITANTES DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO	126
Productividad de la mano de obra	126
Infraestructura	128
LAS OPORTUNIDADES DE EMPLEO NO FUERON IGUALES PARA LAS MUJERES, NI PARA LAS DIFERENTES REGIONES DEL PAÍS	130
Mejores indicadores de empleo para el promedio nacional, pero no para las mujeres	130
Desempleo afecta menos a los que tienen mayor nivel de instrucción técnica y universitaria	131
Se estancó la tendencia a reducir el empleo público en términos relativos	131
Por segundo año consecutivo hubo una creación acelerada de fuentes de empleo, pero una proporción importante de éstas es de baja calidad	132
La generación de empleos se concentra en la Región Central	133
NO TODOS LOS SECTORES APROVECHAN LAS OPORTUNIDADES DEL COMERCIO INTERNACIONAL	134
GRADO DE PREPARACIÓN DEL PAÍS EN MATERIA COMERCIAL	
EN EL CONTEXTO DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA	137
SOLVENCIA EN LAS CUENTAS EXTERNAS Y OPORTUNIDADES DE MEJORA	138
SE ESTANCÓ EL SECTOR EXPORTADOR, SI NO SE CONSIDERAN LAS VENTAS DEL SECTOR ELECTRÓNICO	138
EL SECTOR EXPORTADOR COSTARRICENSE Y LA GENERACIÓN DE VALOR AGREGADO	138
DÉFICIT EN CUENTA CORRIENTE INFERIOR AL PROMEDIO DE LA DÉCADA	139
BAJAS TASAS DE INTERÉS PROVOCARON SALIDAS DE CAPITAL	140
BAJAN LAS RESERVAS ANTE SALIDA DE CAPITALES	143
SE APRECIA EL TIPO DE CAMBIO	143
EL PAÍS SIGUE AL DÍA CON SUS COMPROMISOS EXTERNOS	143
SOLVENCIA FISCAL Y CALIDAD DEL GASTO PÚBLICO	143
CONTINUÓ ELEVADO EL DÉFICIT FISCAL	143
CRECEN GASTOS EN TÉRMINOS REALES Y COMO PORCENTAJE DEL PIB	144
LOS INGRESOS TRIBUTARIOS AUMENTARON CON EL CRECIMIENTO ECONÓMICO	146
LA DEUDA PÚBLICA INTERNA CONTINÚA SIENDO UN PROBLEMA DELICADO	148
MEJORA LEVE EN LA ESTABILIDAD DEL COSTO DE VIDA Y LOS INGRESOS FAMILIARES	149
CRECE LA INFLACIÓN	150
MEJORA EL SALARIO MÍNIMO REAL PROMEDIO	
AUNQUE EL INGRESO PROMEDIO REAL APENAS ALCANZÓ AL DE 1994	151
INVERSIÓN SOCIAL: ¿DÓNDE Y CUÁNTO SE ESTÁ INVIRTIENDO EN GASTO SOCIAL?	152
PERCEPCIONES DE LOS SECTORES SOCIALES CON RESPECTO	
AL DESEMPEÑO ECONÓMICO Y SOCIAL DE 1998	152
REFLEXIONES FINALES	155
CRECIMIENTO Y LAS OPORTUNIDADES QUE ÉSTE GENERA	155
SOLVENCIA DE LAS CUENTAS EXTERNAS	156
SOLVENCIA FISCAL Y ORIENTACIÓN DEL GASTO PÚBLICO	156
ESTABILIDAD, COSTO DE VIDA E INGRESOS FAMILIARES	157
CAPÍTULO 4	
ARMONÍA CON LA NATURALEZA	161
HECHOS RELEVANTES EN 1998	161
ASPIRACIONES	162

INTRODUCCIÓN	163
VALORACIÓN DEL DESEMPEÑO DURANTE 1998	163
DISPONIBILIDAD Y USO DEL CAPITAL NATURAL	167
ORDENAMIENTO TERRITORIAL: UN RETO PENDIENTE	168
LAS CUENCAS HIDROGRÁFICAS: SU ESTADO Y CONSERVACIÓN	169
EL AGUA	172
Se mantiene una alta cobertura del servicio de agua potable	172
Calidad del agua	175
Acueductos rurales	175
Aguas negras y residuales	176
Río Grande de Tárcoles: un ejemplo de la complejidad del manejo de cuencas	176
LA COBERTURA FORESTAL DE COSTA RICA	178
Se mantiene el volumen extraído de bosque natural	179
La industria de transformación primaria	179
La industria de transformación secundaria	180
GESTIÓN NACIONAL DE LA BIODIVERSIDAD	180
Nueva legislación para la protección de especies	181
Uso sostenible de la vida silvestre	183
Participación ciudadana en el manejo, uso y conservación de la biodiversidad	183
Da inicio el diseño de la Estrategia Nacional de Biodiversidad	186
Participación social y equidad de género en el manejo de los recursos naturales	186
Avances regionales en el cumplimiento del Convenio sobre la Diversidad Biológica	186
El Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC)	187
MIRAR AL MAR	189
RECURSOS ALIMENTARIOS	192
Actividades agrícolas tradicionales	195
Producción agrícola no tradicional	196
Actividad pecuaria	196
Agricultura orgánica	196
Efectos del huracán Mitch en el sector agropecuario	197
HACIA UNA GEOGRAFÍA DEL RIESGO EN COSTA RICA	198
LA DISTRIBUCIÓN ESPACIAL DEL RIESGO MANIFIESTO EN COSTA RICA	199
ACCIONES Y OMISIONES EN MATERIA DE CONSERVACIÓN, PROTECCIÓN Y APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS NATURALES	202
DISTINCIONES ECOLÓGICO-AMBIENTALES	202
Se fortalece el programa Bandera Ecológica	202
Más playas con Bandera Azul Ecológica	202
SE DETERIORA MONITOREO DE LA CALIDAD DEL AIRE EN EL AREA METROPOLITANA	203
CONTAMINACIÓN POR PLAGUICIDAS	203
ACCIONES VINCULADAS CON EL SECTOR Y LOS RECURSOS FORESTALES	204
Se pone en marcha nuevo mecanismo de control forestal	204
Se avanzó en el manejo sostenible de los bosques naturales y la certificación forestal	204
Se deroga el impuesto a la madera y se proponen reformas a la Ley Forestal	205
Disminuye el crédito para productores e industriales forestales	205
PAGO DE SERVICIOS AMBIENTALES	205
Avance en el pago de servicios ambientales	205
Se reduce el área de bosque sometida a preservación	205
Se reduce área de bosques bajo manejo con Pago de Servicios Ambientales	207
Se reduce el área de nuevas plantaciones forestales	207
Los servicios ambientales y la protección del agua	208
Nueva iniciativa en el área de fijación de carbono	209
ACCIONES PARA EL LOGRO DE UN DESARROLLO SOSTENIBLE DEL SECTOR AGROPECUARIO	209
Medición de gases con efecto invernadero en el sector agropecuario	209
PARTICIPACIÓN SOCIAL EN TAREAS DE PROTECCIÓN Y MANEJO	210
Los Comités de Vigilancia de los Recursos Naturales	210

Se inicia el proceso para instalar los Consejos Regionales Ambientales	210
LAS MUNICIPALIDADES Y LA CALIDAD AMBIENTAL	210
PLANES REGULADORES CANTONALES: ENTRE LOS NUEVOS Y LOS DESACTUALIZADOS	214
El Plan Director de San José y la planificación en ambientes urbanos	215
ESFUERZOS PARA UN MANEJO MÁS ADECUADO DE LOS DESECHOS SÓLIDOS	215
DESAFÍOS PENDIENTES	219
CAPÍTULO 5	
FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA Y BUEN GOBIERNO	223
HECHOS RELEVANTES EN 1998	223
ASPIRACIONES	224
INTRODUCCIÓN	225
FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN 1998: VISIÓN DE CONJUNTO	226
NUEVOS ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	229
LA CONCERTACIÓN NACIONAL: ABRIÓ UNA BRECHA, PERO LA TAREA QUEDO INCONCLUSA	229
¿Cómo se organizó el proceso?	231
La mecánica del proceso	233
La concertación y el clima político	235
EL TRIÁNGULO DE SOLIDARIDAD	238
La participación escalonada	238
El TS y las políticas hacia las comunidades	239
DEMOCRACIA Y BUEN GOBIERNO LOCAL	240
REFORMA DE LA LEGISLACIÓN MUNICIPAL	240
NUEVAS AUTORIDADES LOCALES	241
CIUDADANÍA Y MUNICIPALIDADES	242
LA SOCIEDAD CIVIL Y EL ESPACIO PÚBLICO	243
LA PERCEPCIÓN CIUDADANA SOBRE LAS INSTITUCIONES	246
LA COMPOSICIÓN DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA	248
LA ASAMBLEA EN CIFRAS	249
LA IMAGEN DEL GOBIERNO	251
RENDICIÓN DE CUENTAS Y DEFENSA DE DERECHOS	252
ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA	255
SALAS Y TRIBUNAL DE CASACIÓN PENAL	258
VIOLENCIA DOMÉSTICA	260
MATERIA PENAL	260
DELITOS DENUNCIADOS	261
SEGURIDAD CIUDADANA	262
POBLACIÓN PENITENCIARIA	262
CONSIDERACIONES FINALES	264
CAPÍTULO 6. TEMA ESPECIAL	
ESTADO DE LA REGIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE	267
VALORACIÓN GENERAL	267
DATOS BÁSICOS SOBRE LA REGIÓN	268
ISTMO GEOLÓGICAMENTE RECIENTE CONTIENE UNA GRAN BIODIVERSIDAD	268
POBLACIÓN REGIONAL CRECE RÁPIDAMENTE	269
TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA EN MARCHA	270
CONDICIONES DE VIDA MEJORAN, PERO PERSISTE UNA EXTENDIDA POBREZA	270
IMPORTANCIA ECONÓMICA DE LOS PAÍSES CAMBIA	271
ECONOMÍAS CON DISTINTOS NIVELES DE ENCADENAMIENTO REGIONAL	271
NUEVA RONDA DE INTEGRACIÓN REGIONAL SE ERIGE SOBRE UN LOGRO POLÍTICO EXCEPCIONAL	272

IMPULSO DEMOCRATIZADOR GANA TERRENO	274
LAS FRACTURAS REGIONALES	275
BRECHAS EN LOS LOGROS DE DESARROLLO HUMANO ENTRE PAÍSES	275
BRECHAS EN LOGROS DE DESARROLLO HUMANO DENTRO DE LOS PAÍSES	276
BRECHAS ENTRE GRUPOS SOCIALES	276
Desigualdades en la distribución del ingreso y el acceso a empleos de calidad	276
Desigualdades en el acceso a los servicios de educación y salud	276
Desigualdades en el acceso a vivienda y servicios básicos	278
Desigualdades de género	278
Pueblos indígenas sufren múltiples desigualdades	278
BRECHAS EN LOS CLIMAS DE NEGOCIOS	278
BRECHAS ENTRE EL PACÍFICO Y EL CARIBE CENTROAMERICANOS	280
FRAGILIDAD Y VULNERABILIDAD SOCIAL Y AMBIENTAL SOCABA LOS LAZOS REGIONALES	281
LOS DESAFÍOS DEL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE	282
LA INTEGRACIÓN REGIONAL PARA EL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE	284
BIBLIOGRAFÍA	289
COMPENDIO ESTADÍSTICO	301
ESTADÍSTICAS SOCIALES	301
DESARROLLO HUMANO	301
DEMOGRÁFICAS	301
EMPLEO	302
GASTO PÚBLICO	304
SALUD	305
SEGURIDAD SOCIAL	306
EDUCACIÓN	309
VIVIENDA	312
POBREZA E INGRESOS	313
ASPECTOS JUDICIALES	314
ESTADÍSTICAS ECONÓMICAS	317
CUENTAS NACIONALES Y PRODUCCIÓN SECTORIAL	317
PRODUCCIÓN	318
TURISMO	318
TELECOMUNICACIONES	319
TRANSPORTE	319
COMERCIO EXTERIOR	319
FINANZAS PÚBLICAS	320
SECTOR FINANCIERO	321
PRECIOS	323
INVERSIÓN	323
ESTADÍSTICAS AMBIENTALES	325
TIERRA	325
ATMÓSFERA	325
DESECHOS	326
ECOLOGÍA HUMANA	326
RECURSOS PESQUEROS	326
FUENTES Y NOTAS TÉCNICAS	327

Indice de cuadros

1.1	Indicadores de la evolución de Costa Rica. 1940-1998	44
1.2	Costa Rica: efectos en la posición del país de la nueva metodología del IDH	60
1.3	Costa Rica: evolución del IDH. 1975-1997	60
2.1	Integración social en perspectiva	68
2.2	Evolución de la pobreza total y la indigencia por zonas. 1990-1998	71
2.3	Evolución de la pobreza total y la indigencia según regiones. 1990-1998	72
2.4	Algunas características demográficas y laborales de los hogares pobres. 1987-1988 y 1997-1998	73
2.5	Incidencia, intensidad y severidad de la pobreza a nivel. 1987-1998	75
2.6	Análisis de las brechas de pobreza. 1987-1998	75
2.7	Vulnerabilidad de los no pobres. 1987-1998	76
2.8	Resumen de indicadores sobre muertes violentas, según sexo. 1983-1985 y 1994-1997	78
2.9	Principales causas de mortalidad general. 1970, 1995-1998	89
2.10	Tasa de cobertura de la educación preescolar primaria. 1975, 1980, 1985, 1990-1998	81
2.11	Porcentaje de aprobación en I y II ciclos por zona y sexo, según dependencia. 1998	82
2.12	Porcentaje de aprobación en III ciclo y educación diversificada académica diurna, por sexo, según zona de dependencia. 1998	83
2.13	Población mayor de doce años por nivel de instrucción según edad, zona y sexo. 1998	84
2.14	Crecimiento anual de la población ocupada según región. 1994-1998	85
2.15	Servicios de salud recibidos por los entrevistados en los últimos seis meses por lugar de atención según tipo de episodio	94
2.16	Cobertura de inmunización. 1990-1998	97
2.17	Plan de solidaridad (1998-2002)	100
2.18	Triángulo de solidaridad: principales pasos del proceso. Junio de 1999	109
3.1	Resumen de indicadores económicos más relevantes	120
3.2	Contribución al crecimiento del PIB en 1998	122
3.3	Indicadores del sector industrial. 1998	123
3.4	Composición del crédito según actividad económica. 1991-1998	127
3.5	Tasas de interés reales activas y pasivas según sector. 1990-1998	127
3.6	Algunos indicadores sobre infraestructura. 1970, 1980, 1990, 1998	129
3.7	Fuerza de trabajo según condición de empleo. 1994-1998	131
3.8	Evolución de la población ocupada en el sector público. 1990-1998	132
3.9	Creación de nuevos puestos de trabajo. Julio 1990- julio 1998	133
3.10	Población ocupada asalariada e independiente según nivel de calidad de empleo. 1997-1998	134
3.11	Evolución de la población ocupada por categoría ocupacional según región de planificación. 1997-1998	134
3.12	Evolución del Valor Agregado de las exportaciones. 1990-1998	135
3.13	Número de empresas exportadoras según régimen. 1996-1998	136
3.14	Valor agregado de las exportaciones por producto. 1990-1998	139
3.15	Información financiera sobre los regímenes de pensiones. 1985, 1990, 1994, 1997, 1998	147

3.16	Composición porcentual de los ingresos tributarios. 1998	148
3.17	Encuesta trimestral de negocios según temas, tamaño de empresa y sector económico. 1998	153
4.1	Resumen de indicadores ambientales. 1997-1998	164
4.2	Uso del territorio por regiones. 1989-1992	168
4.3	Algunas características ambientales de las principales cuencas de Costa Rica	170
4.4	Esfuerzos realizados para promover la cuenca hidrográfica como unidad de gestión y planificación en Costa Rica. 1970-1998	173
4.5	Número de servicios de acueductos domiciliarios según ente administrador. 1995-1998	174
4.6	Calidad del agua domiciliar suministrada por ICAA. 1999	175
4.7	Servicios de alcantarillado sanitario domiciliario según ente administrador. 1995-1998	176
4.8	Experiencias de manejo comunitario de vida silvestre en Costa Rica	184
4.9	Declaratorias de aptitud turística y no turística, planes reguladores aprobados y publicación en La Gaceta, por cantones	191
4.10	Comportamiento del área cultivada de las principales actividades agrícolas. 1997-1998	193
4.11	Principales tendencias en la producción alimentaria. 1990-1998	194
4.12	Aranceles para algunos productos agropecuarios y medidas de apertura en 1998	195
4.13	Principales tendencias en la producción tradicional. 1990-1998	195
4.14	Tipología de fincas y actividades orgánicas	197
4.15	El impacto social del huracán Mitch. Octubre de 1998	199
4.16	Veinte distritos con los mayores índices de riesgo manifiesto	201
4.17	Sistema de Pago de Servicios Ambientales: ecosistemas forestales incluidos y montos asignados. 1999	208
4.18	La gestión ambiental y las organizaciones no gubernamentales	211
4.19	Viviendas ocupadas y tipo de eliminación de basura por región. Julio de 1997	218
5.1	Evolución de algunos indicadores políticos, 1995-1998	230
5.2	Sectores representados en el Foro de Concertación Nacional	232
5.3	Las fases de la concertación	234
5.4	Principales acuerdos del Foro de Concertación Nacional	235
5.5	Decretos y proyectos de ley originados en el proceso de concertación nacional	236
5.6	Triángulo de Solidaridad, participación ciudadana, según regiones y cantones	239
5.7	Regidores electos según agrupación política, 1986-1998	241
5.8	Regidores electos por sexo, según provincia, 1986-1998	241
5.9	Ingresos y egresos municipales, 1992-1998.	242
5.10	Organizaciones inscritas y afiliados provincia. 1998	244
5.11	Contralorías de servicios por sector. 1998	254
5.12	Asuntos entrados en los Tribunales de Justicia, según materia. 1996-1998	257
5.13	Casos entrados y en trámite en las Salas del Poder Judicial y el Tribunal de Casación. 1994-1998	257
5.14	Casos en trámite en la Sala Constitucional según tipo. 1994-1998	258
5.15	Expedientes de violencia doméstica cerrados según motivo. 1997-1998	259
5.16	Denuncias por homicidios y lesiones culposas. 1994-1997	261
5.17	Capacidad de alojamiento de la población penitenciaria en el nivel institucional, según centros. al 30 de noviembre de 1998	263
6.1	Centroamérica: población estimada para 1998 por zona de residencia, índice de masculinidad, extensión territorial y densidad de población, según países	269
6.2	Centroamérica: principales indicadores demográficos estimados por países 1995-2000	270
6.3	Centroamérica: crecimiento del PIB per cápita en la segunda mitad del siglo XX	271
6.4	Centroamérica: peso de la región dentro del comercio exterior total de cada país y el peso del país dentro de las exportaciones intracentroamericanas	273
6.5	Centroamérica: logros en desarrollo humano según el IDH	276
6.6	Centroamérica: diferencias subnacionales en materia de logros del desarrollo en cuatro países	277
6.7	Centroamérica: valor, posición y diferencial de logro de los países en el Índice de Desarrollo relativo al Género y el Índice de Potenciación del Género	279
6.8	Centroamérica: población indígena hacia 1992, según países	280
6.9	Quince tareas prácticas para la integración regional	286

Índice de recuadros

0.1	La metáfora del informe como espejo	34
0.2	Los temas del desarrollo humano sostenible	36
0.3	¿Cómo se prepara un informe sobre el estado de la nación en desarrollo humano sostenible?	37
0.4	Preguntas a los informes de desarrollo humano	38
1.1	Los informes sobre el estado de la Nación: definición	45
1.2	Inmigrantes nicaragüenses en Costa Rica	47
1.3	Veintiséis afirmaciones sobre la condición de las mujeres según los hallazgos del quinto informe sobre el estado de la Nación	53
1.4	Quinto informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Avances y temas nuevos	58
1.5	Tema especial del Informe de Desarrollo Humano 1999: la globalización	61
2.1	Las relaciones recíprocas entre integración social, equidad y movilidad social	66
2.2	Incidencia, intensidad y severidad de la pobreza: conceptos y fórmula de cálculo	74
2.3	Características de la violencia en Costa Rica	77
2.4	Pueblos indígenas: ubicación, rasgos culturales, economía	87
2.5	El financiamiento del gasto público social	89
2.6	Metodología para estimar la magnitud de la inversión social pública en 1997 y 1998	90
2.7	La composición del gasto público social: gasto corriente de desarrollo	93
2.8	¿Son posibles nuevas reducciones en la mortalidad infantil?	96
2.9	Escuelas unidocentes e innovación educativa	98
2.10	Hacia una cultura de evaluación del impacto de los programas sociales y de rendición de cuentas	101
2.11	Atención a las mujeres en condiciones de pobreza	102
2.12	Características del "Plan nacional para la prevención, eliminación del trabajo infantil y la protección de la persona adolescente trabajadora"	104
2.13	Estado costarricense: composición del sector cultural	106
2.14	Una mirada al que hacer de centros culturales de países amigos	107
2.15	Agenda política social y concertación: Principales resultados del proceso	110
3.1	En procura de mejores indicadores económicos	121
3.2	Vinculación zona franca - empresa local	124
3.3	Falta mucho por hacer en cuanto a la regulación y supervisión del sistema financiero nacional	128
3.4	Tratado de libre comercio Costa Rica – México	136
3.5	Crisis financiera internacional: efectos sobre Costa Rica	142
3.6	Concertación y resultados en telecomunicaciones y seguros	145
3.7	Entidades privadas que reciben fondos públicos	147
3.8	La labor de la Comisión Nacional del Consumidor y de la Comisión para promover la Competencia	150
4.1	El país carece de indicadores en recursos naturales y ambiente	167
4.2	Marco institucional en el manejo de recursos hídricos en Costa Rica	177
4.3	Investigación sobre planes de manejo en la península de Osa	181

4.4	Marco legal para la gestión de la biodiversidad: antes y después de la Ley	182
4.5	Las tortugas marinas	183
4.6	Sistema de Monitoreo para las Areas Protegidas	187
4.7	Evaluación de 26 áreas silvestres protegidas	188
4.8	Principales criterios utilizados para el pago de servicios ambientales en 1998	206
4.9	Organizaciones comunales y gestión ambiental	214
4.10	La participación comunitaria en los planes urbanos y costeros	217
5.1	Mujeres con cargos políticos, 1994 y 1998	227
5.2	Relaciones entre la sociedad civil y las instituciones públicas	245
5.3	Bienestar personal y de la comunidad, las instituciones públicas y las organizaciones sociales	247
5.4	Rendición de cuentas	252
5.5	Duración de los procesos judiciales	256
6.1	Declaración de Estocolmo	281
6.2	Veinticinco años después	283

Indice de gráficos

2.1	Costa Rica: incidencia de la pobreza total e indigencia. 1990-1998	71
2.2	Costa Rica: incidencia, intensidad y severidad de la pobreza. 1990-1998	74
2.3	Costa Rica: incidencia de la Malaria y el Dengue. 1993-1998	80
2.4	Tasa de desempleo abierto por región, según sexo. 1998	85
2.5	Costa Rica: inversión social pública real, total y per cápita. 1990-1998	91
2.6	Costa Rica: inversión social pública como porcentaje del PIB y del gasto público no financiero. 1990-1998	92
3.1	Costa Rica: crecimiento del PIB Per cápita. 1988-1998	122
3.2	Costa Rica: ahorro interno neto en relación con el PIB. 1988-1998	125
3.3	Costa Rica: composición del crédito según actividad económica. 1998	126
3.4	Costa Rica: saldo de la cuenta corriente en relación con el Producto Interno Bruto. 1992-1998	140
3.5	Costa Rica: saldo en la cuenta comercial en relación con el Producto Interno Bruto. 1992-1998	141
3.6	Costa Rica: saldo en la cuenta de capital en relación con el Producto Interno Bruto. 1992-1998	142
3.7	Costa Rica: déficit Fiscal del Gobierno Central en relación con el Producto Interno Bruto. 1988-1998	144
3.8	Costa Rica: gasto del Gobierno Central en relación con el Producto Interno Bruto. 1988-1998	146
3.9	Costa Rica: ingresos tributarios en relación con el Producto Interno Bruto. 1988-1998	148
3.10	Costa Rica: deuda interna del Gobierno Central en relación con el Producto Interno Bruto. 1988-1998	148
3.11	Costa Rica: índice de Salario Mínimo Real Promedio. 1988-1998	151
3.12	Costa Rica: variación del ingreso promedio real de la población ocupada, por decil del ingreso según períodos. 1991-1998 y 1991-1994	153
3.13	Crecimiento y desarrollo humano sostenible. 1998	156
3.14	Solvencia de las cuentas externas. 1998	157
3.15	Solvencia fiscal y gasto público. 1998	158
3.16	Estabilidad, costo de vida e ingresos familiares. 1998	159
4.1	Volumen anual de agua de lluvia que ingresa a las principales cuencas. 1998	171
4.2	Acueductos rurales por provincia y frente de agua. 1995-1998	172
5.1	Costa Rica: Imagen de las elecciones. Febrero de 1998	247
5.2	Perfil de proporcionalidad, elecciones para diputados. 1998	248
5.3	Proyectos de ley presentados por tema, según origen de la iniciativa. Mayo 1998-abril 1999	250
5.4	Casos de violencia doméstica según provincia. 1997-1998	259
5.5	Circulante en las instancias penales. 1998	260
5.6	Casos totales y delitos contra la propiedad que entraron al Organismo de Investigación Judicial. 1994-1998	261
5.7	Opiniones sobre el principal delito que afecta a la ciudadanía. 1998	262
5.8	Tratamiento de los delincuentes por parte de los Tribunales de Justicia. 1998	263
6.1	Centroamérica: índice del Producto Interno Bruto por país	272
6.2	Centroamérica: participación de los flujos comerciales intrarregionales en el comercio exterior de los países. 1970-1997	273

Indice de mapas

4.1	Factores limitantes para el desarrollo de actividades agropecuarias y forestales en Costa Rica. 1991	169
4.2	Geografía del riesgo manifiesto en Costa Rica. 1980-1998	200
4.3	Distribución de áreas sometidas a pago de servicios ambientales para preservación de bosque (CPB)	207
4.4	Situación de los planes reguladores cantonales	215

Siglas

A

ACA	Area de Conservación Arenal
ACCV	Area de Conservación Cordillera Volcánica Central
ACIAR	Fundación Asociación de Consultores para la Integración y Acción Regional
ACIPLAST	Asociación Costarricense de la Industria del Plástico
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ACORDE	Asociación Costarricense para Organizaciones de Desarrollo
ACOSA	Area de Conservación de la Península de Osa
AECO	Asociación Ecologista Costarricense
AFAORCA	Asociación de Familias Agricultoras Orgánicas de la Región de Carraigres
AFE	Administración Forestal del Estado
AGECO	Asociación Gerontológica Costarricense
AGEF	Auditoría General de Entidades Financieras
AGICUP	Asociación de Grupos e Intérpretes de Cultura Popular Costarricense
AGROPAL	Asociación de Productores de Palmito
AID	Agencia Internacional de Desarrollo, Estados Unidos de América
ALCA	Acuerdo de Libre Comercio de las Américas
ALIDES	Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible
AMITOFUR	Asociación de Microempresarios Turísticos de La Fortuna
AMSJ	Area Metropolitana de San José
ANAO	Asociación Nacional de Agricultura Orgánica
ANC	Partido Alianza Nacional Cristiana
ANEP	Asociación Nacional de Empleados Públicos
APAIFO	Asociación de Productores Agro-Industriales y Forestales
APREFLOFAS	Asociación Preservacionista de Flora y Fauna Silvestre
APROMUJER	Asociación Nacional de Asesoría y Capacitación para la Mujer
APRONAGE	Asociación Pro Hospital Nacional de Geriatria y Gerontologia "Dr. Raúl Blanco Cervantes"
ARAO	Asociación Regional de Agricultores Orgánicos (San Carlos)
ARESEP	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos
ASDI	Agencia Sueca de Cooperación y Desarrollo Internacional
ASEPALECO	Asociación Ecológica Paquera, Lepanto y Cóbano
ASP	Areas silvestres protegidas
ATAP	Asistentes Técnicos de Atención Primaria

B

BAC	Banco Anglo Costarricense
BANCOOP	Banco Cooperativo Costarricense
BANHVI	Banco Hipotecario de la Vivienda
BCAC	Banco Crédito Agrícola de Cartago
BCCR	Banco Central de Costa Rica
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BCR	Banco de Costa Rica
BEM	Bonos de Estabilización Monetaria
BICSA	Banco Internacional de Costa Rica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BNCR	Banco Nacional de Costa Rica
BNV	Bolsa Nacional de Valores
BOLCEN	Asociación Centroamericana de Bolsas de Comercio
BPDC	Banco Popular y de Desarrollo Comunal

C

CAARS	Comités Administradores de Acueductos Rurales
CAF	Certificado de Abono Forestal
CAFA	Certificado de Abono Forestal Adelantado
CAFMA	Certificado de Abono de Manejo de Bosque
CANAIMA	Cámara Nacional de Industrias de la Madera
CANAMEC	Cámara Nacional de Medios de Comunicación
CANAPROMA	Cámara Nacional de Productores de Madera
CANARA	Cámara Nacional de Radio
CANATUR	Cámara Nacional de Turismo
CANEFOR	Cámara Nacional de Empresarios Forestales
CAT	Certificado de Abono Tributario
CATIE	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza
CATUSA	Cámara de Turismo de Sarapiquí
CATUZON	Cámara de Turismo de la Zona Norte
CAUCA	Código Aduanero Uniforme Centroamericano
CBDS	Convenio Bilateral de Diversidad Biológica Costa Rica/Holanda
CBI	Iniciativa de la Cuenca del Caribe (sigla en inglés)
CCAB-AP	Consejo Centroamericano de Bosques y Areas Protegidas
CCAD	Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo
CCAP	Consejo Centroamericano de Areas Protegidas
CCB	Consejo Centroamericano de Bosque
CCCC	Centro Costarricense de la Ciencia y la Cultura
CCF	Cámara Costarricense Forestal
CCPC	Centro Costarricense de Producción Cinematográfica
CCSS	Caja Costarricense del Seguro Social
CCT	Centro Científico Tropical
CDB	Convenio sobre la Diversidad Biológica
CECADE	Centro de Capacitación para el Desarrollo
CEDAL	Centro de Estudios Democráticos para América Latina
CEDARENA	Centro de Derecho Ambiental y Recursos Naturales
CEDECO	Corporación Educativa para el Desarrollo Costarricense
CEFEMINA	Centro Feminista de Información y Acción
CEFSA	Consultores Económicos y Financieros, S. A.
CEGESTI	Centro de Gestión Tecnológica e Informática Industrial
CELADE	Centro Latinoamericano de Demografía

CEMPASA	Cementos del Pacífico, S. A.
CEN	Centro de Educación y Nutrición
CENAC	Centro Nacional de la Cultura
CENADI	Centro Nacional de Didáctica
CENAP	Centro Nacional de Acción Pastoral
CENCE	Centros de Educación, Nutrición y Comedor Escolar
CENDEISS	Centro de Desarrollo Estratégico e Información en Salud y Seguridad Social
CENPRO	Centro de Promoción de Exportaciones
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CDN	Convención Internacional de los Derechos de los Niños
CGR	Contraloría General de la República
CI	Conservación Internacional
CIA	Centro de Investigaciones Agronómicas (UCR)
CICA	Centro de Investigaciones en Contaminación Ambiental (UCR)
CID	Consultoría Interdisciplinaria de Desarrollo
CIEDES	Centro de Investigaciones en Desarrollo Sostenible (UCR)
CINAI	Centros Infantiles de Nutrición y Atención Integral
CINDA	Centro Interuniversitario de Desarrollo (Chile)
CINDE	Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo
CINPE	Centro Internacional en Política Económica
CINTERPEDS	Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (UNA)
CIPA	Centro de Investigación en Protección Ambiental
CIRCA	Centro de Información y Referencia sobre Centroamérica y el Caribe (UCR)
CMCA	Consejo Monetario Centroamericano
CMF	Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia
CNAA	Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria
CNC	Comisión Nacional del Consumidor
CNE	Comisión Nacional de Emergencias
CNFL	Compañía Nacional de Fuerza y Luz
CNP	Consejo Nacional de Producción
CNT	Compañía Nacional de Teatro
COABIO	Comisión Asesora en Biodiversidad
CODECE	Asociación para la Defensa de los Cerros de Escazú
CODEFORSA	Comisión de Desarrollo Forestal de San Carlos
CODEHU	Comisión Costarricense de Derechos Humanos
CODESA	Corporación Costarricense de Desarrollo
CODEHUCA	Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos en Centroamérica
CONACOOOP	Consejo Nacional de Cooperativas
CONAGEBIO	Comisión Nacional para Gestión de la Biodiversidad
CONAM	Consejo Nacional del Ambiente
CONAO	Consejo Nacional de Organizaciones No Gubernamentales y Organizaciones Sociales
CONARE	Consejo Nacional de Rectores
CONAVI	Consejo Nacional de Vialidad
CONICIT	Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas
COOCAFE	Consorcio de Cooperativas de Guanacaste y Montes de Oro
CORENA	Programa de Conservación de Recursos Naturales
CORBANA	Corporación Bananera Nacional
CORECA	Consejo Regional de Cooperación Agrícola
CORIM	Comisión de Reforma Integral Municipal
CORYCC	Consejo Rural y Campesino de Costa Rica
COSEFORMA	Proyecto de Cooperación en los Sectores Forestales y Maderero
COVIRENA	Comités de Vigilancia de los Recursos Naturales
CPC	Comisión de Promoción de la Competencia
CPB	Certificado para Protección de Bosque
CRRH	Consejo Regional de Recursos Hidráulicos

CSE	Consejo Superior de Educación
CTM	Certificados Transferibles de Mitigación
CTO	Certifiable Tradeable Offsets
CUNA	Colegio Universitario de Alajuela
CYT	Ciencia y Tecnología
D	
DANIDA	Agencia Danesa de Cooperación Internacional
DDT	Dicloro-difenil-tricloroetano (insecticida de origen orgánico)
DECAFOR	Programa de Desarrollo Campesino Forestal
DESAF	Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
DGAC	Dirección General de Aviación Civil
DGEC	Dirección General de Estadística y Censos
DGF	Dirección General Forestal
DHR	Defensoría de los Habitantes de la República
DINADECO	Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad
DIS	Dirección de Inteligencia y Seguridad
E	
EARTH	Escuela de Agricultura de la Región Tropical Húmeda
EBAIS	Equipos Básicos de Atención Integral en Salud
EM	Enfermedad y maternidad
EMAT	Empresas multinacionales de alta tecnología
ENF	Encuesta Nacional de Fecundidad
ENISO	Encuesta de Inversión Social
ENSR	Encuesta Nacional de Salud Reproductiva
EHPM	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples
ESPH	Empresa de Servicios Públicos de Heredia
F	
FANAL	Fábrica Nacional de Licores
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación
FAOS	Frente Agrario de Organizaciones Campesinas
FD	Partido Fuerza Democrática
FDf	Fondo de Desarrollo Forestal
FECON	Federación Costarricense para la Conservación del Ambiente
FECRUNAPA	Federación Cruzada Nacional de Protección al Anciano
FEDECOOP	Federación de Cooperativas
FEDEPRICAP	Federación de Empresas Privadas de Centroamérica
FERTICA	Fertilizantes de Centroamérica
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FITTACOR	Fundación para la Investigación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas
FOD	Fundación Omar Dengo
FODESAF	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
FOMIC	Fondo de Microproyectos Costarricenses
FONAFIFO	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal
FONASOL	Fondo Nacional de Solidaridad y Desarrollo Humano
FOSS	Federación de Obreros del Sector Salud
FRC	Fondos Rotativos de Crédito

FUDEU	Fundación para el Desarrollo Urbano
FUNDATEC	Fundación Tecnológica de Costa Rica
FUNDEA	Fundación de Educación Ambiental
FUNDECA	Fundación para el Desarrollo Integral de la Familia Campesina
FUNDECOCA	Fundación Unión y Desarrollo de la Comunidad Campesina
FUNDECOOPERACION	Fundación de Cooperación para el Desarrollo Sostenible
FUNDECOR	Fundación para el Desarrollo de la Cordillera Volcánica Central
FUNDEMUCA	Fundación para el Desarrollo y el Fortalecimiento Municipal de Centroamérica
FUNDEVI	Fundación de la Vicerrectoría de Investigación (UCR)
FUPROVI	Fundación Promotora de Vivienda

G

GAM	Gran Area Metropolitana
GEF	Global Environmental Fund
GRUCAN	Grupos de Concertación y Apoyo a Nivel Nacional
GTZ	Agencia Alemana de Cooperación

H

HNN	Hospital Nacional de Niños
------------	----------------------------

I

IBI	Impuesto de Bienes Inmuebles
ICAA	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados
ICAFE	Instituto del Café
ICAP	Instituto Centroamericano de Administración Pública
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
ICER	Instituto Costarricense de Educación Radiofónica
ICT	Instituto Costarricense de Turismo
IDA	Instituto de Desarrollo Agrario
IDEAS	Instituto para el Desarrollo y la Acción Social
IDESPO	Instituto de Estudios Sociales en Población
IDG	Índice de desarrollo relativo al género
IDH	Índice de desarrollo humano
IDS	Índice de desarrollo social
IED	Inversión extranjera directa
IFAM	Instituto de Fomento Municipal
IGN	Instituto Geográfico Nacional
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
IICE	Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (UCR)
IIDH	Instituto Interamericano de Derechos Humanos
IIMEC	Instituto de Investigaciones para el Mejoramiento de la Educación Costarricense
ILANUD	Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
IMN	Instituto Meteorológico Nacional
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
INAMU	Instituto Nacional de la Mujer
INBio	Instituto Nacional de Biodiversidad
INCAE	Instituto Centroamericano de Administración de Empresas
INCOFER	Instituto Costarricense de Ferrocarriles
INCOPECA	Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos

INFOCOOP	Instituto Nacional de Fomento Cooperativo
INISA	Instituto de Investigaciones en Salud (UCR)
INS	Instituto Nacional de Seguros
INTECO	Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica
INVU	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo
IPC	Índice de precios al consumidor
IPEC	Instituto Profesional en Educación Comunitaria
IPG	Índice de potenciación de género
IPH	Índice de pobreza humana
IRET	Intituto Regional de Investigación en Sustancias Tóxicas
ITCR	Instituto Tecnológico de Costa Rica
IVM	Invalidez, vejez y muerte
IYD	Investigación y desarrollo
J	
JAPDEVA	Junta de Administración Portuaria de la Vertiente Atlántica
JASEC	Junta Administrativa de Servicios Eléctricos de Cartago
JPSSJ	Junta de Protección Social de San José
JUNAFORCA	Junta Nacional Forestal Campesina
L	
LAICA	Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar
LJPJ	Ley de Justicia Penal Juvenil
M	
MAC	Museo de Arte Costarricense
MACORI	Maderas de Costa Rica
MADC	Museo de Arte y Diseño Contemporáneo
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MCCA	Mercado Común Centroamericano
MCJyD	Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes
MEIC	Ministerio de Economía, Industria y Comercio
MEP	Ministerio de Educación Pública
MICYT	Ministerio de Ciencia y Tecnología
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
MINAE	Ministerio del Ambiente y Energía (anteriormente conocido como MIRENEM)
MIRENEM	Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas
MITRASS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
MIVAH	Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos
MNC	Mesa Nacional Campesina
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes
MP	Ministerio de la Presidencia
N	
NAFTA	Siglas en inglés del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, suscrito por los Estados Unidos de América, Canadá y México.
NCHS	National Center for Health Statistics
NBI	Necesidades básicas insatisfechas (método de cálculo de la pobreza)
NORAD	Agencia Noruega de Cooperación Internacional
NPD	Nuevo Partido Democrático

O

OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OCIC	Oficina Costarricense de Implementación Conjunta
OEА	Organización de Estados Americanos
OET	Organización de Estudios Tropicales-
OFI	Organismos financieros internacionales
OFIARROZ	Oficina del Arroz
OFIPLAN	Oficina de Planificación Nacional
OIJ	Organismo de Investigación Judicial
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial de Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONF	Oficina Nacional Forestal
ONG	Organización no gubernamental / organizaciones no gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
OPES	Oficina de Planificación de la Educación Superior
OPS	Organización Panamericana de Salud
OSB	Organización social de base / organizaciones sociales de base
OSJ	Orquesta Sinfónica Juvenil
OSN	Orquesta Sinfónica Nacional
OTAI	Oficina Técnica de Atención Inmediata
OTIC	Ordenamiento Territorial Integral Costarricense
OVSICORI	Observatorio Vulcanológico y Sismológico de Costa Rica

P

PAE III	Tercer Programa de Ajuste Estructural
PAL	Partido Auténtico Limonense
PALA	Partido Acción Laborista Agrícola
PAN	Partido Agrario Nacional
PANI	Patronato Nacional de la Infancia
PAO	Proyecto de Agricultura Orgánica
PASA	Programa de Ajuste Sectorial Agropecuario
PEA	Población económicamente activa
PGI	Partido Guanacaste Independiente
PIB	Producto Interno Bruto
PIBA	Producto Interno Bruto Agropecuario
PIE	Programa de Informática Educativa
PFP	Proyecto Forestal Privado
PLANovi	Plan Nacional para la Atención y la Prevención de la Violencia Intrafamiliar
PLN	Partido Liberación Nacional
PMIB	Proyecto de Manejo Integrado del Bosque Natural
PNCР	Plan Nacional de Combate a la Pobreza
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PPA	Paridad del poder adquisitivo
PPUNA	Programa de Plaguicidas de la Universidad Nacional
PPZN	Proyecto para Pequeños Productores de la Zona Norte
PRC	Partido Renovación Costarricense
PROARCAS	Proyecto Ambiental Regional para Centroamérica
PREALC	Programa de Empleo para América Latina y el Caribe
PROCOMER	Promotora de Comercio Exterior, antiguo Centro de Promoción de las Exportaciones (CENPRO)

PRODAF	Programa de Desarrollo Forestal, financiado por la GTZ
PROEBI	Programa de Educación en Biodiversidad (INBio)
PROGRESS	Programa de Desarrollo Humano Sostenible
PROLED	Programa de Lenguas Extranjeras para el Desarrollo
PROMECE	Programa de Mejoramiento de la Calidad Educativa
PROMECUM	Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación y Vida en Comunidades Urbano-Marginales
PROUDESА	Productores Unidos para el Desarrollo
PSA	Pago de servicios ambientales
PUSC	Partido Unidad Social Cristiana
PYME	Pequeñas y medianas empresas
PZA	Programa Zona Atlántica
R	
RECOPE	Refinadora Costarricense de Petróleo
REM	Régimen de enfermedad y maternidad
RHN	Región Huetar Norte
RICYT	Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología
RIVM	Régimen de invalidez, vejez y muerte
RNCP	Régimen no contributivo de pensiones
S	
SAL	Sociedades Anónimas Laborales
SCMCA	Secretaría del Consejo Monetario Centroamericano
SCN	Sistema de Cuentas Nacionales
SENARA	Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento
SEPSA	Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria
SERIO	Servicio Regional de Información Oceanográfica
SETENA	Secretaría Técnica Nacional Ambiental
SFNV	Sistema Financiero Nacional de Vivienda
SFZN	Sistema Financiero de la Zona Norte
SGP	Sistema Generalizado de Preferencias
SIA-PAZ	Sistema Internacional de Áreas Protegidas para la Paz
SICA	Sistema de Integración Centroamericana
SICAP	Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas
SIDA	Síndrome de inmunodeficiencia adquirida
SIDES	Sistema de Indicadores sobre Desarrollo Sostenible
SIMED	Sistema para el Mejoramiento de la Educación
SINAC	Sistema Nacional de Áreas de Conservación
SINADES	Sistema Nacional de Desarrollo Sostenible
SINART	Sistema Nacional de Radio y Televisión
SINE	Sistema Nacional de Evaluación
SIPO	Sistema de Información de la Población Objetivo
SNITTA	Sistema Nacional de Investigación y Transferencia de Tecnología
SOAGAM	Sistema de Ordenamiento Ambiental de la Gran Área Metropolitana
SPNF	Sector público no financiero
STAP	Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria
SUGEF	Superintendencia General de Entidades Financieras
SUGEVAL	Superintendencia General de Valores
SVIP	Sistema de vigilancia de intoxicaciones con plaguicidas

T

TAA	Tribunal Ambiental Administrativo
TDA	Tasa de desempleo abierto
TET	Tarjeta estacional de trabajo
TGF	Tasa global de fecundidad
TIR	Tasa interna de retorno
TLC	Tratado de libre comercio
TMI	Tasa de mortalidad infantil
TNP	Tasa neta de participación
TO	Tasa de ocupación
TPS	Total de partículas en suspensión
TRIPS	Aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (siglas en inglés)
TS	Triángulo de Solidaridad
TSE	Tribunal Supremo de Elecciones

U

UACA	Universidad Autónoma de Centroamérica
UCCAEP	Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada
UCR	Universidad de Costa Rica
UE	Unión Europea
UHF	Frecuencia televisiva (ultra high frequency)
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
ULACIT	Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología
UNA	Universidad Nacional
UNAN	Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua
UNA-ZN	Unión Nacional de Aserraderos de la Zona Norte
UNDECA	Unión de Empleados de la Caja
UNED	Universidad Estatal a Distancia
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNIDESO	Unidad de Desarrollo Sostenible
UNOPS	Oficina de Servicios para Proyectos de Naciones Unidas
UNRISD	Instituto de Investigaciones sobre el Desarrollo Social de las Naciones Unidas
UPAGRA	Unión de Pequeños Agricultores del Atlántico
UPANACIONAL	Unión de Pequeños y Medianos Productores
UPAP	Unión de Productores Agrícolas de Puriscal
UPAZ	Universidad para la Paz
USIS	Sistema Informativo y Cultural de los Estados Unidos de América

V

VHF	Frecuencia televisiva (very high frequency)
------------	---

W

WAU	Universidad de Wagenigen, Países Bajos
WRI	World Resources Institute
WSPA	World Society for the Protection of Animals
WWF	World Wild Found

Presentación

Desde su creación en 1994, el Proyecto Estado de la Nación ha realizado un esfuerzo continuo para poner al alcance de la sociedad costarricense información que le permita sopesar su propia realidad y, con base en ello, dar curso y orientación a sus acciones futuras. Una sociedad informada oportuna y ampliamente es esencial para el funcionamiento de la democracia. Esta ha sido la visión orientadora y el propósito fundamental del Proyecto.

La concreción de tal propósito, consecuentemente, implica la producción de un análisis amplio y riguroso de la realidad, combinando procesos de investigación, con procesos de consulta a la sociedad civil y, en igual medida, con la construcción de vías de difusión que aseguren a los habitantes del país el acceso a ese conocimiento.

El primer informe, publicado en 1995 con datos del año precedente, permitió ubicar con propiedad rasgos básicos del ser y las circunstancias de la nación costarricense. El segundo informe hizo posible validar el marco conceptual del desarrollo humano sostenible e incorporar la experiencia acumulada en el proceso de difusión del informe anterior. Ambos esfuerzos contribuyeron a sentar las bases de una amplia legitimidad social de los informes y sus resultados, los cuales fueron objeto de discusión y análisis profundo por parte de diversos grupos y sectores en diferentes regiones del país. Esta legitimidad se plasmó, en el tercer informe, en la elaboración de un capítulo especial sobre el mundo rural en transición, cuyo análisis fue solicitado por representantes de este sector.

La validación social del informe, así como una mayor conciencia sobre sus limitaciones, resultaron de suma importancia para la realización

de la cuarta edición en la que se evaluaron los acontecimientos de 1997, al tiempo que se realizó un profundo análisis sobre una subregión específica del país, la Huetar Norte. De esta forma se logró identificar fortalezas, debilidades, oportunidades y tensiones generadas por las profundas transformaciones de Costa Rica en los últimos tiempos.

En el quinto informe se estudian los acontecimientos de 1998, incluyendo el proceso electoral y el Foro de Concertación Nacional, a la vez que se amplían temas ya tratados en los informes anteriores procurando una mayor profundización, como es el caso de la pobreza. Asimismo, se incorpora un recuento de la situación de Centroamérica retomando la sinopsis del primer informe *Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*, publicado en 1999, con lo cual se enriquece el análisis nacional con la perspectiva regional.

Al igual que en años anteriores, las limitaciones del quinto informe están asociadas principalmente a la calidad, continuidad o existencia en Costa Rica de fuentes de información que alimenten el proceso y que permitan la construcción de indicadores que reflejen más adecuadamente la compleja realidad nacional y que hagan posible su seguimiento. Se comprende, sin embargo, que el esfuerzo del Proyecto Estado de la Nación no es suficiente, por sí sólo, para superar esa limitación. Se requerirá la labor conjunta de diversos entes de investigación y organismos especializados nacionales para llevar a cabo esa delicada y urgente tarea.

Al hacer entrega del quinto informe *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*, queremos dejar constancia de nuestro reconocimiento a Miguel Gutiérrez Saxe, responsable del Proyecto, al igual que al equipo técnico que, bajo su

coordinación, tuvo a cargo la realización del documento.

A los integrantes del Consejo Consultivo, nuestra renovada gratitud por su orientación y valiosos aportes en cada una de las distintas etapas de elaboración del informe.

Asimismo, expresamos nuestro agradecimiento a todos aquellos que, por distintos medios, han hecho llegar comentarios y aportes sobre el contenido de este trabajo, y a quienes por medio de su estudio, discusión y divulgación

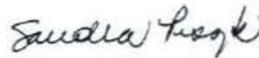
han contribuido y continuarán contribuyendo a extender y profundizar sus alcances.

La excelente acogida de los cuatro informes anteriores y las expectativas existentes para esta y sucesivas entregas, refuerzan nuestra convicción de que con esta obra se verá fortalecida la capacidad del país para reflexionar sobre su propio desarrollo y elegir, en consecuencia, las bases sobre las que se asentará su fisonomía futura.

San José, Costa Rica
21 de octubre de 1999



Virginia Trimarco
Representante Residente
PNUD



Sandra Piszcz
Defensora de los
Habitantes de la República



Dieter König
Jefe de Delegación
de la Comisión Europea



Alejandro Cruz
Presidente, CONARE
Rector
Instituto Tecnológico
de Costa Rica



Juan Manuel Cordero
Defensoría
de los Habitantes



José Andrés Masís
Director, Oficina de
Planificación de la
Educación Superior, OPES



Gabriel Macaya
Rector, Universidad
de Costa Rica



Celedonio Ramírez
Rector
Universidad
Estatal a Distancia



Jorge Mora
Rector
Universidad Nacional

Consejo Consultivo

Rodrigo Aguilar, Mayi Antillón, Manuel Baldares (recientemente fallecido), Marta Campos, Wilson Campos, Jorge Arturo Chaves, Astrid Fischel, Luis Fournier, Leonardo Garnier, Miguel Gómez, Guido Miranda, Daniel Quesada, Andrés Rodríguez, Marco Vinicio Ruiz, Pablo Sauma, Constantino Urcuyo, Albino Vargas, Saúl Weisleder, Samuel Yankelewitz, Joyce Zürcher

Consejo Directivo

José Manuel Cordero, Miguel Gutiérrez Saxe, Dieter König, José Andrés Masís, Sandra Píszk, Virginia Trimarco

Coordinador del Proyecto

Miguel Gutiérrez Saxe

Equipo Técnico

Alberto Mora, Marcela Román Forastelli, Elisa Sánchez, Jorge Vargas

Consultores Temáticos

Isabel Román, Coordinadora
Manuel Barahona, Helio Fallas, Jorge Fallas,
Manuel Rojas.

Editoras

Marcela Román Forastelli
Isabel Román
Alexandra Steinmetz

Reconocimiento

El Dr. Manuel Baldares, distinguido académico, nos apoyó desde el inicio del Proyecto Estado de la Nación como miembro del Consejo Consultivo. Su dedicación y compromiso con el Proyecto, que agradecemos profundamente, fueron reconocidos en las páginas de los cuatro primeros informes Estado de la Nación. Hoy lamentamos la ausencia del investigador y el amigo.

Reconocimientos

Durante el proceso de investigación, redacción y consulta de este informe se contó con la participación de numerosas personas e instituciones a quienes el Proyecto y sus auspiciadores desean expresar su gratitud, aun a riesgo de omitir mencionar algunas de ellas.

Coordinaron las áreas temáticas del informe: Manuel Barahona (Equidad e integración social), Helio Fallas (Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas), Jorge Fallas (Armonía con la naturaleza) y Manuel Rojas (Fortalecimiento de la democracia y buen gobierno). La preparación de la sinopsis estuvo a cargo de Carlos Francisco Echeverría. La coordinación general del informe la realizó Isabel Román.

Elaboraron estudios específicos para el capítulo de Equidad e integración social: Luis Fernando Araya (cultura y políticas culturales), Carlos Castro (transición gubernamental y política social) y Pablo Sauma (pobreza e inversión social). Greivin Hernández, Bernal Rodríguez, Greivin Salazar, Melisa Sánchez y Cristian Vargas, estudiantes de la Escuela de Economía de la Universidad Nacional, participaron en calidad de asistentes de investigación. Enriquecieron el contenido de este capítulo con información y comentarios Jorge Dandler, Astrid Fischel, Ludwig Guendell, Luis Carlos Hernández, Vielka Pitty, Andrés Rodríguez, Donald Rojas, Diego Solís, Bente Sorensen, Alexandro Suere y Juan Diego Trejos. Este capítulo fue realizado mediante un acuerdo con la Escuela de Economía de la Universidad Nacional.

Para el capítulo sobre Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas, prepararon ponencias: José Angulo (solvencia de las cuentas externas y oportunidades de mejora), Mario Barboza (infraestructura en Costa Rica), Helio Fallas

(asuntos laborales y sociales). Ronney Zamora y Keisy Rodríguez fungieron como asistentes de investigación. Merecen especial reconocimiento por sus valiosos comentarios y apreciaciones para este capítulo Rodrigo Aguilar, Tomás Dueñas, Douglas Esquivel, Andrés Rodríguez, Armando Rojas, Marco Vinicio Ruiz y Albino Vargas.

Formaron parte del equipo de investigadores en el tema de Armonía con la naturaleza Dionisio Alfaro (ordenamiento territorial), María de los Angeles Alfaro (desempeño del sector forestal y la valoración de los recursos naturales), Pascal Girod y Haris Sanahuja (geografía del riesgo), Marco Vinicio Sánchez (sector agropecuario), Vivienne Solís, Patricia Madrigal e Ivania Ayales (Gestión de la biodiversidad) y José Antonio Vargas (recursos marinos). Guido Barrientos, Alberto Mora, Elisa Sánchez y Pablo Calderón elaboraron recuadros sobre temas específicos. La edición final de este capítulo estuvo a cargo de Carlos Francisco Echeverría, Marcela Román Forastelli e Isabel Román. Adelaida Chaverri, Oscar Lücke y Jorge Rodríguez aportaron valiosos comentarios y apreciaciones sobre los resultados de las investigaciones en este tema. La preparación de este capítulo contó con el respaldo de la Escuela de Ciencias Ambientales de la Universidad Nacional.

Para la preparación de la sección sobre desechos sólidos se contó con la colaboración de Olman Briceño (British American Tobacco), Hugo Hernández (Vidriera Centroamericana S.A.), Octaviano Martínez (Resintech), Efrén Mata (Embotelladora Panamco Tica S.A.), Oscar Monge (Florida Ice & Farm Co.) y Carlos Luis Saborto (Modelado y Fundición Saborto S.A.) quienes facilitaron información relevante sobre los programas de recolección y reciclaje de desechos en sus empresas.

Colaboraron también en este capítulo: Manuel Amador (CEDECO), Felicia Echeverría (Departamento de Agricultura Orgánica, MAG), Emile Rojas (FECON), Pedro Cordero (INBIO), Rosario Zúñiga (Oficina de la Mujer, MINAE), Carlos Drews, Joel Sáenz y Grace Wong (Programa Regional de Manejo de Vida Silvestre, UNA), Randall García y Vilma Obando (Proyecto Estrategia Nacional de Biodiversidad COABIO-MINAE-INBIO-SINAC), Marta Marín (Red Costarricense de Reservas Forestales Privadas), Luis Rojas (SINAC) y Paulina Chaverri (Universidad de Nuevo México), Rosario Alfaro y Néstor Moreno (Laboratorio de contaminantes de la Universidad Nacional).

Para el capítulo de Fortalecimiento de la democracia y buen gobierno elaboraron estudios específicos: Ana Victoria Naranjo (articulación de la sociedad civil y el proceso de concertación nacional), Gina Sibaja (instituciones públicas eficaces y eficientes) y Fernando Zeledón y Olman Villarreal (participación ciudadana y gestión municipal). Apoyaron la investigación en este tema como asistentes: Ronald Alfaro, Kryssia Brade, Gabriela Herrera, Juan Carlos Mendoza y Luis Alonso Serrano.

El Proyecto Informes de Desarrollo Humano para la Consolidación Democrática y la Paz en Centroamérica, auspiciado por el PNUD y la Unión Europea, presentó el pasado 26 de julio el primer informe Estado de la Región. El capítulo uno del mismo se presenta aquí como tema especial.

Participaron con valiosos comentarios y aportando fuentes de información: Olman Ramírez y José Gerardo González (Centro de Información Estadística de la Asamblea Legislativa), Luis Fernando Vargas (Contraloría General de la República), Emilio Solana (Departamento de Estadística, Poder Judicial), Marianella Aguilar y Roberto Gallardo (Escuela de Ciencias Políticas, UCR), Javier Arguedas (Escuela Judicial), Elías Carranza (ILANUD), Marco Vinicio Fournier (Instituto de Investigaciones Psicológicas, UCR), Alberto Cortés (Maestría Centroamericana en Ciencias Políticas, UCR), Rolando González (PLN), Luis Manuel Jiménez (PUSC), Ricardo Valverde y Jorge Vargas (Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia del Proyecto Estado de la Nación), Douglas Esquivel (UCAEP) y Alberto Salom (Vicerrectoría de Vida Estudiantil, UNA). La Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica apoyó mediante un acuerdo la preparación de este estudio.

Especial reconocimiento para Olga Goldenberg, quien analizó el contenido del informe desde la perspectiva de género.

Valiosos aportes, comentarios y sugerencias de numerosos profesionales, funcionarios y representantes de diversos sectores sociales enriquecieron esta investigación en los talleres y las reuniones de consulta sobre los diversos temas, lo que permitió incorporar nueva información y precisar enfoques y resultados de este estudio. Entre esas personas se encuentran: Jorge Alfaro, Marianella Aguilar, Alfredo Alvarado, Lyana Alvarado, Dagoberto Araya, Luis Fernando Arce, Guillermo Arias, Lilliana Arrieta, Ivania Ayales, Dixie Brenes, Alvaro Campos, Marta Campos, Wilson Campos, Carlos Carranza, Flor Cervantes, Adelaida Chaverri, José Alberto Chaves, Jorge Arturo Chaves, José Carlos Chinchilla, José Antonio Cordero, Juan Manuel Cordero, Pedro Cordero, Ivania Coto, Carlos Drews, Xinia Escalante, Roberto Gallardo, Ronald García, Miguel Gómez, Nora González, Milena Grillo, Ludwing Güendell, Ana Lucía Gutiérrez, Carlos Hernández, Rafael Eugenio Hernández, Tricia Hernández, Paulina Herrera, Erick Hess, Vilma Ibarra, Enrique Jiménez, Julio Jiménez, Sandra Jiménez, Emma Lizano, Luis Lizano, Carlos Loría, Oscar Lücke, Javier Masís, José Andrés Masís, Rafael Matamoros, Floribel Méndez, Guido Miranda, Francisco Monge, José Manuel Núñez, José Francisco Pacheco, Carlos Paniagua, Jenny Phillips, Arlette Pichardo, Mauricio Porras, Eduardo Prado, Julio Quirós, Pilar Ramos, Andrés Rodríguez, Florisabel Rodríguez, Jorge Rodríguez, Kathya Rodríguez, Armando Rojas, Emile Rojas, Luis Rojas, Joel Sáenz, Marta Sáez, Fabián Salas, Alberto Salom, Magda Sánchez, Marco Sánchez, Olga Marta Sánchez, Irma Sandoval, Vivienne Solís, Juan Diego Trejos, Carmen Valverde, Vera Varela, Luis Bernardo Villalobos, Olman Villarreal, Grace Weny y Guillermo Zúñiga.

Numerosas instituciones brindaron valiosa información, tanto para las investigaciones en las diversas áreas que analiza el informe, como para la actualización del Compendio Estadístico, entre ellas: Asamblea Legislativa, ARESEP, ASEPALCO, Asociación Montaña Verde, BCCR, CCSS, CEDARENA, CIMAR-UCR, Comisión Nacional de Emergencias, Compañía Nacional de Fuerza y Luz S.A., CONARE, Consejo Nacional de Producción, Contraloría General de la República, COOPRENA, Defensoría de los Habitantes, Instituto Nacional de Estadística y Censos,

Dirección Sectorial de Energía, FECON, FONAFIFO, Fundación Neotrópica, Fundación Omar Dengo, FUNDECOCA, FUNDECOR, IAFA, ICE, ICT, Instituto Costarricense de Turismo, Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, ICE, INA, Instituto Meteorológico Nacional, Laboratorio de Química de la Atmósfera y de Calidad del Aire (UNA), Mesa Nacional Campesina, Mesa Nacional Indígena, MIDEPLAN, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Educación Pública, Ministerio del Ambiente y Energía, Ministerio de Salud, Ministerio de Seguridad Pública, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Oficina Costarricense de Implementación Conjunta, Oficina de Defensa del Consumidor (MEIC), Poder Judicial, PROCOMER, Procuraduría General de la República, Programa del Corredor Mesoamericano, Programa PLAMA Virilla, Proyecto Hidrológico Centroamericano, RECOPE, Reserva Biológica Bosque Nuboso Monteverde,

SENARA, SEPSA, SETENA, Sistema Nacional de Áreas de Conservación, SISVAH, TSE, UICN-ORMA y UNICEF. En la recolección y procesamiento de la información se contó con el valioso apoyo de Vera Brenes y Alberto López.

La edición técnica del quinto informe fue coordinada por Marcela Román. Especial reconocimiento merecen Alexandra Steinmetz (editora), Erick Valdelomar y Hosana Barquero (NeoGráfica) por su excelente trabajo y por su compromiso con este proyecto.

Finalmente, cabe destacar el aporte de miembros del Proyecto Estado de la Nación que laboran en otras iniciativas: Evelyn Villarreal (Estado de la Región), Pablo Calderón y Guido Barrientos (Participación ciudadana en la valoración del estado de la nación), Ricardo Valverde y Nora González (Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia) y Arlene Méndez (asistente administrativa).

Quinto informe Estado de la Nación: red de investigadores

Tema	Autor
Equidad e integración social	
Coordinación	Manuel Barahona
Cultura y políticas culturales	Luis Fernando Araya
Transición gubernamental y política social	Carlos Castro
Pobreza e inversión social	Pablo Sauma
Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas	
Coordinación	Helio Fallas
Solvencia de las cuentas externas y oportunidades de mejora	José Angulo
La infraestructura en Costa Rica	Mario Barboza
Asuntos laborales y sociales	Helio Fallas
Armonía con la naturaleza	
Coordinación	Jorge Fallas
Desempeño del sector forestal y la valoración de los recursos naturales	Maria de los Angeles Alfaro
Ordenamiento territorial	Dionisio Alfaro Rodríguez
Geografía del riesgo	Pascal Girot y Haris Sanahuja
El sector agropecuario	Marco Vinicio Sánchez
Gestión de la biodiversidad	Vivienne Solís, Patricia Madrigal e Ivania Ayales
Recursos marinos	José Antonio Vargas
Fortalecimiento de la democracia y buen gobierno	
Coordinación	Manuel Rojas
Articulación de la sociedad civil y el proceso de concertación	Ana Victoria Naranjo
Instituciones públicas eficientes y eficaces	Gina Sibaja Quesada
Participación ciudadana y gestión municipal	Fernando Zeledón, Ronald Alfaro y Olman Villarreal
Tema Especial: Estado de la Región	
Coordinación	Equipo técnico
Las fracturas regionales	Marcela Román Forastelli
El Caribe Centroamericano	Alfonso Arrivillaga
Centroamérica: 25 años después	Edelberto Torres-Rivas
Información sobre equidad y economía	Richard Aitkenhead, Helio Fallas, Pablo Sauma

P R O L O G O A L V I N F O R M E

Estado
de la
Nación
EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

Breve recuento de hallazgos al preparar informes sobre desarrollo humano

*Creo en todos los frutos que tienen jugo dulce,
y creo que no hay frutos que tengan jugo amargo.*

*No es culpa de los frutos si tenemos
el paladar angosto y limitado.*

JORGE DEBRAVO

Logros y desafíos de una nación

Descrita en la década de los años cuarenta como de gente descalza y sin dientes (Quesada et al, 1997), hoy Costa Rica está clasificada dentro del grupo de países de alto desarrollo humano. Nuestra sociedad sigue arrastrando, sin embargo, desafíos elementales.

Ciertamente, es un país con un desarrollo singular en el conjunto de la región centroamericana en la segunda mitad del siglo XX (Proyecto Estado de la Nación, 1995). Su crecimiento económico ha estado acompañado por la estabilidad del sistema político y por significativos avances sociales, gracias al prolongado esfuerzo de inversión en las capacidades de la población (Proyecto Estado de la Nación, 1999). En poco menos de sesenta años, en Costa Rica se redujo sistemáticamente la pobreza, se elevó casi el doble la esperanza de vida al nacer, se disminuyó la mortalidad infantil a una décima parte, se multiplicó la población por cinco, se incrementó más de cuatro veces el producto real por persona, se construyó un Estado democrático de derecho y se convivió en paz y acentuada tolerancia, aun en las décadas de enfrentamientos agudos y

guerra en la región (Proyecto Estado de la Nación, 1995). Costa Rica supo encontrar en el pasado respuestas sabias ante sus debilidades y exigencias.

Ahora bien, nuestra sociedad no ha logrado resolver algunos retos básicos. Algunos son heredados y otros surgen al calor de una realidad caracterizada por la rapidez de los cambios. Así, somos un país alfabetizado, no educado; importantes sectores de población viven en la pobreza; las muy dinámicas exportaciones no arrastran tras de sí al resto de la economía; no hemos removido los obstáculos a la igualdad de oportunidades de género, de etnia o de regiones enteras; hemos violentado nuestro ambiente y aún no logramos consolidar relaciones armoniosas con el resto de la naturaleza, y crecen las manifestaciones de violencia e inseguridad ciudadana. Además, aunque conservamos las virtudes civilistas y el apego al ideal democrático y a ciertos valores de equidad, los costarricenses tenemos dudas sobre los mecanismos, instituciones y resultados de nuestra democracia (Proyecto Estado de la Nación, 1998).

Por eso hemos dicho que las fórmulas exitosas del pasado ya no alcanzan para enfrentar los viejos desafíos y, menos aún, los nuevos (Proyecto

Estado de la Nación, 1997).

Después de más de quince años de amplias discusiones, aspectos integrales y de fondo que se relacionan con la senda que debe seguir la nación en el futuro y el proyecto de país al que aspiran los costarricenses, siguen pendientes de resolución (Proyecto Estado de la Nación, 1995).

Para enfrentar esta situación, durante 1998 se desarrolló un proceso de concertación nacional. Hubo resultados: largas jornadas de discusión, aceptación de reglas y compromisos de amplios sectores sociales, más de ciento cincuenta acuerdos de consenso y muy pocos desacuerdos. Hoy esta concertación está en entredicho y, para algunos, incluso muerta. De ser un proceso apreciado y visto con esperanza por muchos, ha pasado a ser objeto de cuestionamientos, tanto por su transparencia como por su eficacia, pues muy pocos de sus resultados se han traducido en políticas públicas o legislación nacional.

Algunos defectos iniciales marcaron el proceso, como por ejemplo la escasa valoración de la representatividad y el margen de maniobra de los actores involucrados y, por supuesto, la ausencia de los actores políticos y sus representaciones en la Asamblea Legislativa. Demasiados temas fueron abordados y lo fueron en muy poco tiempo. Pero aun esto no explica por qué no se ha logrado llevar a la práctica los acuerdos de la concertación. La forma de conducción y las prácticas para trasladar los acuerdos a políticas o leyes tienen una cuota importante de responsabilidad en la

escasa eficacia final del proceso.

Al menos la ineficiencia de otras alternativas y la urgencia de lograr acuerdos para remover entramientos sociales y obstáculos al desarrollo humano nacional tendrían que convencernos de no abandonar la idea. Para comenzar, un resultado convertido en legislación puede marcar la diferencia. De otra manera, la concertación será una oportunidad malograda que, más temprano que tarde, lamentaremos (Vargas, 1999).

La paradoja es que vivimos en una sociedad que se transforma aceleradamente, que en el pasado fue muy exitosa para encontrar fórmulas de desarrollo humano, pero que hoy está frenada y "huele a quemado" (Proyecto Estado de la Nación, 1998).

Estado de la nación, estado de la región en desarrollo humano sostenible

Tanto los logros del desarrollo costarricense como los desafíos que enfrenta nuestra sociedad, han impulsado a un consorcio de instituciones nacionales e internacionales a crear un instrumento para dar seguimiento a su desarrollo, una auditoría ciudadana. La responsabilidad ha sido asumida por la Unión Europea, el PNUD, el Convenio Bilateral Costa Rica-Paises Bajos, la Defensoría de los Habitantes y el Consejo Nacional de Rectores, formado por la Universidad de Costa Rica, la Universidad Nacional, la Universidad Estatal a Distancia y el Instituto Tecnológico de

RECUADRO 0.1

La metáfora del informe como espejo

A través del informe, quisimos crear un espejo en el que la nación costarricense encuentre una imagen lo más nítida posible de su situación. De inmediato es indispensable precisar que no se trata de un mecanismo autocomplaciente o interesado, esto es:

- Si nos vemos en este espejo es para conocernos, no para querernos, pues refleja nuestras fortalezas y debilidades. No disimula defectos o debilidades, en su afán por identificar desafíos.
- El informe subraya los desafíos nacionales y examina la huella que los costarricenses dejamos en el desarrollo. Por ello, no se concentra en la valoración de la labor gubernamental, ni en su defensa. No es gubernamental, tampoco antigubernamental.
- No se limita a lo negativo, ni a lo espectacular; pretende hacer balances y valoraciones de conjunto.
- Presenta una imagen del país o región construida sobre las bases más objetivas posibles.
- Sirve para sustentar posiciones y decisiones de manera más ilustrada y pretende auspiciar un estilo de discusión basado en la exposición de un conjunto de información validada y pertinente.
- No pretende ser "la última palabra", sino recoger hechos e informaciones y exponerlos de manera respetuosa y pluralista.

Costa Rica, todas instituciones con mandatos y orientaciones en favor del desarrollo humano sostenible. Ellas han delegado en un Consejo Consultivo la conducción sustantiva en cuanto a temas, abordajes y contenidos de los informes sobre el estado de la nación.

Cuando empezamos con la idea de un informe sobre el estado de la nación señalamos algunas condiciones iniciales:

- La población no tiene acceso generalizado, fácil y oportuno a la información.
- Lo anterior dificulta a las personas el conocimiento de su situación y su capacidad para exigir derechos y reconocer sus obligaciones.
- Existe por tanto la necesidad de establecer instrumentos para dar seguimiento al desarrollo, que sean complemento al Índice de Desarrollo Humano generado por el PNUD.

Hoy, con algo de satisfacción y no poca sorpresa, podemos presentar un quinto informe sobre el estado de la nación en desarrollo humano sostenible, que tiene un lugar en la sociedad costarricense como fuente de información veraz y de análisis amplio y objetivo de la situación del país.

Hace seis años nos propusimos iluminar en forma creciente los desafíos, constituírnos en un vocero de la sociedad en materia de desarrollo, sustentado en el trabajo académico, con un sentido de promoción del desarrollo humano sostenible y basados en mecanismos de articulación, consulta y participación sociales. Quisimos así complementar el informe mundial sobre desarrollo humano del PNUD con un análisis riguroso y detallado, con una herramienta ciudadana para el seguimiento del desarrollo humano en el país (recuadro 0.2).

Un sistema de seguimiento del desarrollo nacional fue creado. Algunas de sus características principales son:

- Año con año, investigadores y sectores de la sociedad analizan acontecimientos y tendencias para identificar logros y desafíos, basados en la sistematización de más de cuatro centenas de estudios, informes, artículos y libros sobre temas del desarrollo nacional.
- Más de veinticinco fuentes de información de gran variedad, desde cuentas nacionales y reprocesamiento de la encuesta de hogares

hasta estadísticas judiciales o de casos presentados ante la Defensoría de los Habitantes, son actualizadas y sistematizadas para alimentar el análisis.

- En talleres especializados, a lo largo del primer semestre del año, poco más de ciento cincuenta participantes, académicos y personas vinculadas a organizaciones sociales e instituciones conocen ponencias, investigaciones y aproximaciones a lo que serán los capítulos del documento final.
- Cerca de treinta investigaciones son realizadas específicamente para el informe. Así, de manera creciente se puede contar con resultados de gran interés, productos de una cultura de investigación que se interesa en el desarrollo humano.
- El informe es sometido a escrutinio por parte del Consejo Consultivo, formado por personas de reconocida trayectoria en asuntos del desarrollo, procedentes de los más variados sectores de la sociedad.
- El Consejo conoce los documentos, los discute y los valida, originando así el informe *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. El derecho a veto de cualquier miembro de este grupo nos ha obligado a la profundización del conocimiento y a la precisión de las apreciaciones. Aunque existe la disposición de que, en caso de encontrar vetos insalvables, se consiguen las diferentes posiciones de los miembros del Consejo, nunca ha sido necesario hacerlo. Hasta ahora ha sido posible, mediante la precisión de las afirmaciones, lograr un acuerdo.

Es por esto que podemos afirmar que el informe no es un producto individual, o que expresa una visión acabada de un autor, sino que es un ejercicio plural por su composición y pluralista por su vocación. Es un producto social, a través del cual se busca generar una imagen lo más nítida posible sobre nuestra cambiante realidad y sobre la evolución de nuestros desafíos. Así pues, cambia nuestra realidad, cambian los desafíos asociados, y también nuestro conocimiento sobre ellos. De ahí quizá también la pertinencia del informe y su capacidad para renovarse y mantener el interés público.

Impacto del informe en Costa Rica, algunos indicios

- Cinco informes anuales, cerca de veinticuatro mil ejemplares publicados y veinte mil resúmenes de los tres informes más recientes.
- Componente de participación: tres textos educativos para primaria y secundaria sobre desarrollo humano y el estado de la nación. Numerosas actividades de presentación de los informes y elaboración de módulos educativos para la sociedad civil y sobre temas específicos. Programas de capacitación dirigidos a organizaciones sociales y gobiernos locales. Actividades de formación con niños y niñas (ficha 1).
- Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia, con el apoyo del Gobierno de Suecia y el PNUD (ficha 2), en marcha.
- Contrato para producir sistemas de indicadores de calidad de los servicios sociales e indicadores del impacto de los cinco programas principales del fondo social nacional de combate de la pobreza (FODESAF) (ficha 3).
- Difusión: 410.000 visitas a la página en la red Internet www.estadonacion.or.cr, en el último año.
- 250 talleres de capacitación y programa con la Asamblea de Trabajadores del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, en marcha.

RECUADRO 0.2

Los temas del desarrollo humano sostenible

En cada tema identificado se establecieron dos componentes: uno que corresponde a la aspiración nacional máxima y otro que corresponde a un mínimo, por debajo del cual no se puede hablar de proceso hacia el desarrollo humano sostenible. Los temas centrales definidos son:

Equidad e integración social

- En esta área las aspiraciones mínimas reflejan una situación en la que, al menos, no aumentan ni la pobreza ni la exclusión social, al propiciarse la integración de zonas geográficas, sectores o grupos de población tradicionalmente excluidos. Esto se logra mediante acciones de combate de la pobreza, incremento de la participación y el acceso a los derechos.
- Las aspiraciones máximas revelan un entorno de creciente equidad y mejor distribución de la riqueza, gracias a la generalización del acceso a oportunidades para toda la población, sin distinción de sexo, religión, etnia, edad o creencias.

Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas

- El mínimo está constituido por el logro de la estabilidad macroeconómica, sin que se comprometan las oportunidades de las fu-

turas generaciones y sin ignorar los costos sociales y ambientales derivados de la actividad económica.

- Por su parte, las aspiraciones máximas apuntan hacia la creación de nuevas oportunidades para el abastecimiento de bienes y servicios a la población, por medio de una inserción de calidad en el mercado mundial, de la generación de empleo productivo e ingresos y del aprovechamiento de las condiciones de competitividad.

Armonía con la naturaleza

- La aspiración mínima es reducir los impactos nocivos de la actividad humana sobre las fuentes de energía y los recursos renovables.
- La aspiración máxima consiste en la transformación de los patrones de consumo, con miras a la racionalización del uso, la regeneración y la restauración de los recursos naturales y el ambiente.

Fortalecimiento de la democracia y buen gobierno

- En este tema, el mínimo se relaciona con la consolidación de un Estado concertador, estratégico y financieramente viable, un buen gobierno que involucre a la sociedad

civil en la toma de decisiones relacionadas con las diversas esferas de interés nacional.

- La aspiración máxima requiere la ampliación y profundización de las libertades y la consolidación de la democracia económica y política, como condiciones para lograr la plena participación de las personas y de la sociedad civil y para consolidar la gobernabilidad en el país.

Relaciones primarias, relaciones sociales y valores

- El mínimo fijado en este tema se refiere al fortalecimiento de un entorno adecuado para las relaciones primarias y sociales, generado por una conjugación del Estado de derecho, la seguridad ciudadana, la satisfacción de las necesidades humanas mínimas, la atención oportuna de los riesgos y perturbaciones de cualquier naturaleza y el disfrute del tiempo libre para actividades no laborales y familiares.
- El máximo responde a la aspiración de que la vida social se base en relaciones primarias permeadas de afecto y sentido de pertenencia, que permitan crear las condiciones para el desarrollo de valores y favorecer, de ese modo, la convivencia plenamente humana y su transmisión a las futuras generaciones.

RECUADRO 0.3

¿Cómo se prepara un informe sobre el estado de la nación en desarrollo humano sostenible?

Dado que el informe no es un producto individual, sino social, preparación requiere:

- Auspicio, mediante una asociación entre instituciones internacionales (PNUD, la Unión Europea y el Convenio Costa Rica-Holanda) y nacionales (Defensoría de los Habitantes y el Consejo Nacional de Rectores, formado por la Universidad de Costa Rica, la Universidad Nacional, la Universidad Estatal a Distancia y el Instituto Tecnológico de Costa Rica).
- Dirección, por medio de una instancia colegiada: un Consejo Consultivo integrado por personalidades empresariales, de la sociedad civil y de gobierno.
- Investigación, basada en la articulación de capacidades de diversos centros nacionales especializados en los temas del informe.
- Validación, a través de talleres en los que líderes sociales, políticos y académicos discuten los resultados preliminares y realizan un control de calidad.
- Difusión y retroalimentación, mediante talleres de presentación, el programa "Conversemos sobre el estado de la nación" -con las unidades móviles de la Defensoría de los Habitantes, que se reiniciará próximamente- charlas, seminarios, módulos de capacitación y otras iniciativas.

Preguntas y temas de discusión sobre los informes nacionales de DHS, a partir de nuestra experiencia

Los productos de esta experiencia han sido aleccionadores, en primer lugar, para nosotros mismos. Nos ha enseñado preparar cinco informes en Costa Rica y un texto sobre su desarrollo contemporáneo, promover informes en todas las naciones de Centroamérica, y publicar tres informes nacionales en otros países, con base en las propias capacidades de éstos, y un informe regional centroamericano. Errores y aciertos enseñan. Por eso, en esta ocasión nos atrevemos a consignar algunas características, impactos y problemas no resueltos de la iniciativa para la preparación y difusión de informes sobre desarrollo humano.

Estas preguntas y temas de discusión están referidos a la reproducción y sistematización de informes nacionales sobre desarrollo humano, a los arreglos institucionales y la participación en la organización del trabajo, a la investigación y las fuentes de información y a la sostenibilidad y las formas de apoyo necesarias (recuadro 0.4). Estos asuntos han encontrado, a lo largo de nuestra experiencia, respuestas que se han ido consolidando. Cinco hallazgos quizá sean los más generalizables y robustos para los informes nacionales sobre desarrollo humano:

- Los informes deben señalar los desafíos nacionales y construir un concepto propio, aunque inspirados en una noción global de desarrollo humano sostenible. Esto significa, entre otras cosas, que los desafíos del desarrollo son propios de cada país, de su historia y de su coyuntura política e institucional, y sólo pueden entenderse en su contexto.
- Este esfuerzo no puede centrarse en la labor gubernamental, ni tampoco su énfasis puede ser propositivo en materia de políticas, pues no intenta invadir terrenos propios del sistema político. Pero sí es propositivo en el sentido de identificar desafíos y precisar resultados y objetivos congruentes con el desarrollo humano. Por otra parte, la referencia al estado del arte de los asuntos, con aporte abundante de estadísticas y elementos fácticos, es parte esencial del estilo del informe.
- No debe escatimarse esfuerzos para identificar los desafíos de la nación, de manera legítima, rigurosa y pluralista. La construcción de un
- Ampliación de los mandatos de la Unión Europea y el PNUD para promover la elaboración de informes nacionales en otros países de Centroamérica, así como para la preparación de un informe sobre desarrollo humano de la región, ya publicado. Primeras reacciones ante el informe regional muy favorables, tanto por parte de la sociedad organizada, como de varios de los gobiernos y de instituciones regionales. Además se ha dado una muy amplia cobertura en la prensa.
- Perfil público: alta credibilidad, reportajes y referencia muy frecuente en medios de comunicación, participación en múltiples actividades académicas y de difusión.

mandato de investigación es un elemento fundamental para alcanzar la legitimidad y la pertinencia del informe.

- En el proceso de construcción del informe deben preverse suficientes pasos de consulta, para garantizar un control de calidad efectivo, legitimidad e identificación de los sectores sociales. La constitución de consejos de consulta es una práctica efectiva y no tan compleja, y su funcionamiento genera un aporte extraordinario.
- Los informes pueden y deben ser realizados mediante la movilización de capacidades de investigación nacionales, articuladas en redes de centros, unidades académicas e intelectuales, combinadas con las fuentes de reflexión que existan en las instituciones públicas y en el medio político.

Los informes como instrumentos de promoción del desarrollo humano y de una cultura basada en el respeto de los derechos humanos

Crear comunicación es difícil. Más aún cuando se trata de crear un simbolismo que llegue a muchos y se convierta en fuente de políticas públicas y decisiones nacionales. Y más todavía, ahora dicho en grado superlativo, cuando se trata de un tema que la corriente principal de opinión no quiere o puede plantearse. Esa fue la hazaña del Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD y de Mahbub Ul Haq, su principal gestor.

La publicación sucesiva de estos informes planteó un concepto, el del desarrollo centrado en las personas, en un momento en el que la corriente predominante excluía la consideración sobre el desarrollo y le dejaba al mercado todas

CUADRO 0.4

Preguntas a los informes sobre desarrollo humano

Sobre la reproducción y sistematización de informes nacionales

- ¿Deben los informes constituirse en sistemas para el seguimiento del desarrollo?
- ¿Pueden y deben identificar y promover políticas de Estado concertadas?
- ¿Deben los informes abordar asuntos comunes a varios países? ¿Cuáles?
- ¿Cómo sistematizar los aportes al conocimiento de los factores del desarrollo?
- ¿Es esa una función y una tarea estratégica de y para la cooperación internacional?
- ¿Debería existir un mecanismo para la acreditación de los informes nacionales?

Sobre los arreglos institucionales y la participación

- ¿Deben los informes nacionales expresar y ser instrumento de una política de alianzas alrededor del desarrollo humano sostenible?

- ¿Qué sectores de la sociedad pueden y deben participar? ¿Academia, intelectuales, organismos de promoción de los derechos humanos, sociedad civil?
- ¿Cómo relacionarse con el gobierno? ¿Bilateral o multilateralmente?
- ¿Se debe incorporar al sistema de las Naciones Unidas y a otros cooperantes e instituciones internacionales?

Sobre la investigación y las fuentes

- ¿Cuál es el propósito: generar una cultura de investigación alrededor del desarrollo humano sostenible o encargar productos específicos?
- ¿Cuál es el esquema de trabajo? ¿Constituir redes nutridas de las capacidades propias, nacionales o de la región, o importar esas capacidades de consultores externos?
- ¿Cuál es el énfasis: usar la información existente o ampliar su frontera? ¿Cómo hacer crítica de indicadores y ampliar la frontera de información?

- ¿Cómo inducir la investigación en temas o enfoques de interés (género, pobreza, derechos humanos)?
- ¿Cuál es el objeto de los informes: los desafíos nacionales (de la nación) o la labor de gobierno?
- ¿Interesa hacer informes de o sobre gobierno?

Sobre los recursos, la relación con organismos e instituciones y su sostenibilidad

- ¿Deben promoverse aportes múltiples? Si está bien compartir costos, ¿cómo compartir los beneficios?
- ¿Cómo hacer que los informes sean útiles para la cooperación?
- ¿Es posible armar consorcios más estables y duraderos sobre la base de varios aportes nacionales y sin generar subordinaciones inconvenientes?

las respuestas. De hecho, no interesaba predominantemente, en el contexto en el que se produjo el primer informe, hacer preguntas sobre las claves del desarrollo de las naciones: preguntas y respuestas podrían quedarse implícitas y ser formuladas y resueltas por y en la magia del mercado. Hoy lo sabemos con claridad: no sólo es necesario generar respuestas, sino también formularse preguntas, una y otra vez, para lograr construir un círculo virtuoso para el desarrollo de la gente y de las naciones.

Pero los informes no sólo han aportado enfoques e instrumentos para identificar y evaluar rasgos del desarrollo. Aunque quizá aún no percibamos todo su potencial, estos informes pueden aportar además a la cultura de respeto y promoción de los derechos humanos, así como a su eficaz aplicación (Gutiérrez, 1999). La defensa de los derechos humanos requiere instrumentos accesibles, diversos y eficientes, más aún cuando un ciudadano o ciudadana no invoque o no tenga posibilidad de denunciar una violación a sus derechos. Estos informes sobre el desarrollo humano, y los informes nacionales o regionales que los complementan, pueden ser claves para la construcción de un instrumento ciudadano para la exigibilidad del respeto de los derechos humanos, que articule el rigor investigativo, la legitimidad social y la amplitud en la difusión, alrededor del propósito de darle seguimiento al desarrollo de los países. La información y el

análisis para sustentar acciones de la población o de las instituciones, que fomenten la defensa de los derechos, incluidos aquellos de naturaleza difusa, constituyen un instrumento de carácter social y político, no exclusivamente jurídico, que tiene que ser desarrollado.

Nuestro reto a futuro

Contaba Amartya Sen, Premio Nobel de Economía de 1998, en ocasión del Primer Foro Global de Desarrollo Humano, que Mahbub Ul Haq le insistía en que repitiera y repitiera y repitiera el concepto, aún impreciso, de desarrollo humano, pues finalmente sería escuchado. Nada más cierto, la hazaña ocurrió. Ya escucharon. El desarrollo humano es hoy corriente principal (Sen, 1999).

Hoy un nuevo reto se impone. Ahora el reto es identificar los desafíos del desarrollo, tan diversos como las naciones... e identificarlos desde, para y con las naciones.



Miguel Gutiérrez Saxe
Coordinador
Proyecto Estado de la Nación

FICHA 1

Los niños y las niñas hablan de desarrollo humano sostenible

Durante 1998, el Proyecto Estado de la Nación y la Fundación Omar Dengo desarrollaron un trabajo conjunto de promoción del derecho al desarrollo humano sostenible y de análisis sobre temas de la realidad nacional, con escolares de la zona norte del país. Con una iniciativa llamada *Viaje al Desarrollo Humano Sostenible*, poco más de trescientos niños y niñas elaboraron treinta historietas electrónicas sobre el estado de la nación.

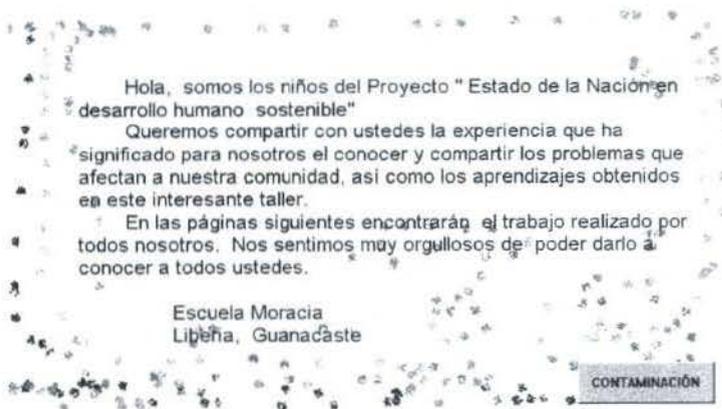
La propuesta pedagógica se conceptualizó como un espacio para que escolares de Guanacaste y Alajuela, en conjunto con tutores del PIE-MEP-FOD, abordaran un proceso de reflexión comprensiva sobre la calidad de vida de los costarricenses. Es importante destacar que participaron escuelas de cantones rurales fronterizos con población indígena (Guatuso) y de origen nicaragüense (Los Chiles).

El trabajo se desarrolló como una actividad académica extracurricular, realizada en forma voluntaria los sábados por la mañana, en el marco del programa de informática educativa. Todas las escuelas elaboraron historietas electrónicas sobre temas vinculados con el desarrollo humano sostenible, como contaminación, destrucción del medio ambiente, autoestima, relaciones familiares y oportunidades de desarrollo en las comunidades.

Los resultados de este trabajo fueron expuestos en talleres regionales y nacionales de informática educativa y con ellos se está elaborando un CD Rom que será distribuido a las escuelas y colegios del país. Además se pondrán a la disposición del público en la página web del Proyecto Estado de la Nación.

"Me siento muy contento de participar en este proyecto, me da la oportunidad de valorarme y conocerme".

ESTUDIANTE DE LA ESCUELA
RICARDO VARGAS,
LOS CHILES.



"Estoy muy motivada por el desempeño de los niños, el proceso de reflexión con ellos ha sido rico".

DOCENTE DE LA ESCUELA LUIS LEIPOLD, CAÑAS.



"Esta ha sido una experiencia tanto para mis hijos como para mí; yo he aprendido mucho de los mensajes que ellos llevan a la casa sobre el estado actual de mi país".

MADRE DE ESTUDIANTES DE LA ESCUELA
DE SAN RAFAEL DE GUATUSO.

FICHA 2

Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia

¿Por qué y para qué el concepto y la medición sobre la calidad de la democracia?

El sentimiento de malestar ciudadano en Costa Rica ha permitido precisar algunas preguntas sobre la calidad de la democracia:

- ¿Cómo puede estudiarse el contenido democrático de la vida política en las democracias?
- ¿Cómo puede una evaluación de ese contenido convertirse en una herramienta para fortalecer las prácticas democráticas entre los ciudadanos y sus instituciones políticas?

Estas preguntas nos llevaron a examinar la democracia desde una perspectiva distinta. Así, nos interesa evaluar el tipo de convivencia democrática que los y las costarricenses forjamos en nuestro diario quehacer y no tanto la democracia como un conjunto de garantías e instituciones políticas. Para esto es necesario analizar un conjunto vasto de relaciones políticas y el grado en que esta convivencia se basa en el ejercicio de valores democráticos.

Interesa pues la convivencia política, las relaciones políticas que las y los ciudadanos establecen entre sí, con sus líderes, con las instituciones políticas y con otras personas que no son ciudadanas, las prácticas que desarrolla la ciudadanía para acceder al poder político, ejercerlo y crear medios para su control, incluida la rendición de cuentas.

¿Por qué auditoría ciudadana?

Una auditoría un el examen de cuentas e informes realizado por especialistas que no son los responsables de prepararlos, "a fin de asegurar la plena rendición de cuentas y apoyar (...) en la ejecución de las responsabilidades" (GAO, 1988; Britannica Online, 1998; Ricchiutte, 1998). Esta definición puede

aplicarse a las relaciones políticas descritas en el párrafo anterior. Al aplicarla en un marco de participación de la ciudadanía, formulamos una auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia. En este sentido, también se crea una herramienta ciudadana.

Principios y características básicas de la auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia

- Rigor académico, legitimidad social, consulta ciudadana y amplia difusión.
- El propósito es la evaluación de prácticas sociales, mediante la máxima cobertura temática del ámbito de las relaciones políticas, con un involucramiento directo y activo de los mismos sujetos estudiados.

¿Con quién y cómo se hace la auditoría ciudadana?

- La iniciativa cuenta con el auspicio del PNUD y el Gobierno de Suecia.
- Sus órganos son: el Consejo Consultivo (42 miembros, provenientes de diferentes sectores sociales, políticos y académicos); el Panel Académico Asesor (10 personalidades académicas: 5 de Centroamérica, 2 de Europa, 1 de los Estados Unidos y 2 de Suramérica). Un Equipo Técnico Coordinador se encarga de su ejecución y articula una red de más de 50 investigadores costarricenses.
- Un conjunto de 33 estándares, desagregados a su vez en 138 indicadores de alta calidad democrática, son estudiados mediante la aplicación y combinación de 10 métodos y técnicas de investigación cualitativos y cuantitativos, a saber: 1 encuesta nacional, 9 ejercicios de observación experimental, 10 ponencias especializadas, 1 ejercicio de "sitios-centinela" aplicado en 4 cantones del país, 4 investigaciones temá-

ticas, 12 grupos focales, 33 análisis jurídicos, recopilación bibliográfica en más de 30 bibliotecas y centros de documentación, recolección y sistematización de estadísticas y registros administrativos relevantes en numerosas instituciones públicas, organizaciones sociales y medios de comunicación, y 6 paneles de expertos, uno de los cuales estudiará las condiciones poliárquicas de la sociedad costarricense, a saber, los estándares de desempeño de lo que sería el umbral de garantías democráticas mínimas.

Avance

- Se han cumplido algunas etapas del proceso de la auditoría: validación de estándares e indicadores, definición de la estrategia metodológica, procesos de consulta al Consejo Consultivo y al Panel Académico Asesor.

- Actualmente nueve métodos y técnicas de investigación previstas en la estrategia metodológica están en ejecución. Con posterioridad se activarán las etapas de preparación del Primer Informe de la Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia en Costa Rica y su correspondiente proceso de validación social y difusión.

Resultado esperado

- El mejoramiento de prácticas democráticas, mediante la evaluación de la democracia tal como se vive y practica en la sociedad costarricense.
- La aspiración final de la auditoría es que Costa Rica cuente con un instrumento objetivo y eficaz de certificación de la calidad democrática.

FICHA 3

Sistemas de indicadores de calidad de los servicios sociales públicos y de impacto de programas de FODESAF

El Proyecto Estado de la Nación actualmente tiene la responsabilidad de diseñar sistemas de indicadores para el seguimiento de los principales programas del Fondo de Asignaciones Familiares (FODESAF): bono familiar para la vivienda, régimen no contributivo de pensiones de la Caja Costarricense de Seguro Social, comedores escolares (Ministerio de Educación Pública), CEN-CINAI (Ministerio de Salud Pública) y apoyo a familias en desventaja social (IMAS).

El trabajo se realiza con la Dirección de Desarrollo Social y de Asignaciones Familiares del Ministerio de Trabajo y las instituciones ejecutoras de los programas, en el marco de un convenio firmado al efecto.

El diseño implica varias etapas de trabajo para cada programa. Estas etapas son: breve diagnóstico del servicio, visita a beneficiarios directos, preparación de encuestas a beneficiarios para calificar los servicios e identificar las mejores prácticas institucionales, realización de talleres de trabajo, desarrollo de sistemas de cómputo para el procesamiento de la información y ejecución de un plan piloto para validar los diseños y aplicar los sistemas.

A la fecha de publicación del quinto informe *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*, se está en la fase de desarrollo de sistemas del programa de comedores escolares y se han realizado los talleres de cuatro de los cinco programas.

FICHA 4

¿Cómo se preparó el primer informe *Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*?

Al igual que los informes sobre el estado de la nación, el informe regional no es un producto individual, sino social:

- Tarea encomendada por la Dirección Regional para América Latina y el Caribe del PNUD y la Unión Europea, cuando no había otras iniciativas en la región.
- Un concepto: desarrollo humano sostenible; trabajado a partir de prácticas y capacidades propias de cada país.
- Mandato 1: apoyo e intercambio con otros informes nacionales (Guatemala, Honduras y El Salvador). Próximos: Nicaragua y Panamá.
- Mandato 2: preparación del primer informe regional, presentado en julio de 1999 y realizado con la participación de:

14 personalidades centroamericanas reunidas en el Consejo Asesor.

74 investigadores de seis países.

Más de 300 personas en rondas de consulta (temario, avances, informe).

6 talleres de validación y consulta en cada país.

5 acuerdos institucionales con organizaciones para realizar investigaciones o suministrar información.

Invitación a pensar un conjunto básico de desafíos e identificar puntos de encuentro en la región.

Nota

La sinopsis del informe sobre el estado de la región fue incorporada como tema especial en este informe.

CAPÍTULO 1

Sinopsis del estado de la nación durante 1998

Balace del estado de la nación en desarrollo humano sostenible

Según el Índice de Desarrollo Humano del PNUD para 1998, Costa Rica sigue siendo considerada entre las naciones de desarrollo humano alto, pues ocupa el puesto número 45 entre 174 países estudiados. Este es el resultado de seis décadas de esfuerzo nacional sostenido en materias como alfabetización, cobertura de la seguridad social, incremento de la producción y lucha contra la pobreza. Los registros históricos de un conjunto básico de indicadores convencionales pueden observarse en el cuadro 1.1. No obstante, esa posición se percibe hoy como precaria. Bastaría un leve deterioro en indicadores clave para que el país perdiera su lugar en ese grupo de naciones.

El liderazgo de Costa Rica en Centroamérica, siempre en términos de desarrollo humano, sigue siendo una realidad. Sin embargo, se ha ido debilitando en materia educativa. Costa Rica realiza progresos lentos, aunque constantes, en la lucha contra la pobreza. Pero una gran proporción de las familias que dejaron de ser pobres apenas alcanza a cubrir sus necesidades básicas y podría regresar a su condición anterior si las afectara circunstancias adversas. Estos datos dibujan un panorama que puede resumirse en una palabra: vulnerabilidad. La posición de Costa Rica en desarrollo humano no es tan sólida como se podría desear, y cabe incluso preguntarse si es sostenible. Aun los signos más alentadores,

como el crecimiento del Producto Interno Bruto en 1998, tienen sobre sí un signo de interrogación: ni el valor agregado nacional ni el ingreso disponible por habitante han aumentado en forma apreciable, por el elevado componente externo de las nuevas exportaciones, que son el sector más dinámico en la generación del PIB. Esta última variable, además, tiene una subvaluación del 29%, según datos del Banco Central, lo que no permite registrar adecuadamente los cambios experimentados por la estructura productiva nacional y las transacciones internacionales en las últimas décadas.

En informes anteriores sobre el estado de la nación se han consignado las dificultades que tiene el país para adoptar políticas que lo orienten en definitiva hacia objetivos altos de desarrollo humano sostenible. Esas dificultades tienen que ver con su compleja organización social y política: un sistema de balances y contrapesos en el cual las fuerzas se neutralizan recíprocamente, a veces para producir resultados nulos. Si a menudo es difícil la adopción de políticas coyunturales, lo es más aún la de políticas de Estado y de largo plazo. Aunque a veces se logre resolver los asuntos del día, la solución de los grandes problemas tiende a aplazarse. Baste mencionar la deuda interna, el decrecimiento de la producción para el mercado nacional, el déficit de infraestructura, la complejidad e ineficiencia de la estructura tributaria, la deserción escolar en secundaria, la contaminación de la cuenca del río Grande de Tárcoles, la disposición de desechos

sólidos en la Región Metropolitana, todo lo cual va desgastando la confianza de los ciudadanos en el funcionamiento efectivo de las instituciones nacionales.

El informe *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*, como auditoría independiente sobre el desempeño del país en áreas clave, procura arrojar luz sobre las tendencias, las fortalezas y las debilidades de la sociedad costarricense en el camino del desarrollo humano sostenible. Esas tendencias y condiciones se modifican año tras año, a veces levemente, a veces en forma más dramática. En cualquier caso, es importante conocerlas de cerca. Así, el ciudadano puede adoptar posiciones y emitir opiniones ilustradas y constructivas, mientras el gobernante, el legislador y el empresario tienen una base más sólida para la toma de decisiones. Uno de los problemas que enfrenta el desarrollo de Costa Rica, y que no se señala con frecuencia, es la existencia de mitos y verdades a medias que desorientan el debate nacional y los esfuerzos de la ciudadanía. Este informe, dentro de sus inevitables limitaciones, procura descorrer el velo sobre aspectos importantes de la realidad del país, como una forma de potenciar la capacidad creadora de sus ciudadanos.

Dos hechos sobresalen al observar el acontecer de Costa Rica en 1998: las elecciones nacio-

nales, con el consiguiente cambio en el equipo de gobierno, y un crecimiento del 6,2% en el PIB. Por primera vez en mucho tiempo, el cambio político se dio en un marco de estabilidad económica. Se atenuó el tradicional "ciclo electoral", caracterizado por aumentos en el gasto y el empleo públicos como recurso del gobierno para allegar simpatías a su partido en la lucha electoral. La disminución significativa de esa práctica permitió que se prolongara la estabilidad alcanzada en 1997, y el inicio de actividades de la empresa Intel, entre otros factores, hizo que la producción creciera a una tasa saludable. El desempleo abierto se redujo levemente y aumentó el ingreso promedio real de los trabajadores, aunque lo hizo en forma muy dispar para los distintos sectores, y en conjunto apenas alcanzó los niveles de 1994.

En esas circunstancias, el gobierno, las diversas fuerzas políticas, la prensa y la ciudadanía dedicaron atención a problemas fundamentales, muchos de ellos largamente postergados. Algunos de esos problemas fueron abordados dentro del proceso de concertación nacional al que convocó el Poder Ejecutivo, con miras a alcanzar consensos que pudieran luego reflejarse en legislación y políticas públicas. Los resultados visibles e inmediatos de ese proceso fueron relativamente débiles, pero debe abonarse el haber planteado

CUADRO 1.1

Indicadores de la evolución de Costa Rica, 1940-1998 ^{a/}

Indicador	40	50	60	70	80	90	98
Población (en miles) ^{b/}	656	812	1.199	1.762	2.276	2.805	3.341
Hogares pobres (%)			50	29	19	27	20
Cobertura boscosa (bosque primario %)			56	51	29	22	
Esperanza de vida al nacer (años)	46,9	55,6	62,5	65,4	72,6	76,7	76,1
Mortalidad infantil (por mil nacidos vivos)	123	90	68	61	19	15	13
Cobertura de la seguridad social (%)		8	15	39	70	82	89
Analfabetismo mayores 12 años (%)	27	21	16	13	10	7	5
PIB per cápita (US\$ de 1990)	702	847	1.080	1.501	2.032	1.829	2.934
PEA femenina (%)		15	16	19	22	30	32

^{a/} Se utilizó el dato disponible del año o alguno cercano al inicio de la década.

^{b/} Estos datos muestran un claro subregistro de la población migrante.

Fuente: Datos de 1940 a 1990: Proyecto Estado de la Nación, 1995. Datos de 1998: INEC, BCCR, CCSS, Programa de Población de la UCR y PNUD, 1998.

RECUADRO 1.1

Los informes sobre el estado de la nación: definición

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

Estos informes conservan una estructura básica similar, que se va modificando y enriqueciendo año tras año, con el fin de identificar y seguir tendencias importantes.

Tienen como punto de referencia, en el plano internacional, el Informe de Desarrollo Humano que anualmente publica el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Ese informe contiene el Índice de Desarrollo Humano (IDH), mediante el cual se clasifica a las naciones de acuerdo con sus logros en tres áreas básicas para la gente: el disfrute de una vida prolongada y saludable, la adquisición de conocimientos, y los ingresos necesarios para una vida decente. A esos indicadores básicos se agregan cada año algunos otros, que permiten examinar desde distintos ángulos las peculiaridades de cada país. El resultado es un conjunto de información que ha mostrado ser altamente valioso para quienes deben tomar decisiones o adoptar posiciones sobre el futuro de las sociedades.

una agenda y obligado al análisis y a la toma abierta de posiciones a grupos y sectores muy diversos.

A fin de cuentas, sin embargo, el país no experimentó cambios tangibles de importancia en 1998. Los cambios, si los hubo, ocurrieron más bien en la esfera del conocimiento y el análisis de los grandes temas nacionales. A continuación, como es usual en el informe sobre el estado de la nación, se resume los hechos más relevantes, las principales tendencias observadas y algunos hallazgos de interés en las distintas áreas que cubre este documento.

Equidad e integración social

En 1998 Costa Rica rompió la barrera del 20% de hogares por debajo de la línea de pobreza. La incidencia de este fenómeno se redujo del 20,7% al 19,7%. La pobreza extrema o indigencia también disminuyó a un mínimo histórico, al afectar al 5,3% de los hogares. Lentamente se siguen cerrando algunas de las principales brechas de equidad: en las zonas rurales están todavía dos de cada tres hogares pobres, pero es allí donde más familias están superando esa condición. Las regiones Chorotega y Brunca siguen concentrando las mayores tasas de pobreza en el país, aunque se observa que su situación ha venido mejorando, en forma leve pero constante, a lo largo de la década de 1990. Las diferencias de ingreso entre los pobres (severidad de la pobreza)

fueron menores en 1998 que en 1997, aunque la distancia de ingresos entre el quintil más bajo y el más alto de la sociedad se mantuvo inalterada. Estos datos, aparte de su importancia real, tienen una relevancia simbólica. Sugieren que, como lo ha venido afirmando el informe sobre desarrollo humano en el plano internacional, es posible erradicar la pobreza en plazos relativamente breves, si una sociedad concentra en ello suficientes esfuerzos. Para el caso de Costa Rica, este informe estima la magnitud de la transferencia de ingreso de los no pobres que permitiría a todas las familias pobres del país alcanzar la línea de pobreza. Esa transferencia es del 0,7% del ingreso total de los no pobres en 1998.

En Costa Rica la lucha contra la pobreza ha sido constante en algunas áreas, errática en otras. La inversión social del sector público se ha mantenido por encima del 20% del PIB en los últimos años, y los gastos en educación y salud muestran tendencias ascendentes. En esas dos áreas se dan también innovaciones institucionales y programáticas que son prometedoras: mayor cobertura de la educación preescolar, de la informática educativa, de la enseñanza de un segundo idioma y del uso educativo de los medios electrónicos (telesecundaria, Internet, etc.). En el campo de la salud sobresalen la Ley de Desconcentración Hospitalaria y la continuidad de los EBAIS como instrumentos de prevención y atención primaria. Es interesante observar que, en la encuesta de la Auditoría Ciudadana sobre la

Calidad de la Democracia, estos últimos obtuvieron el mejor puntaje de opinión como instituciones dedicadas al bienestar de las comunidades y las personas, por encima de la Iglesia, la municipalidad y las asociaciones de desarrollo.

Subsisten sin embargo graves problemas. En la educación, el más grave sigue siendo el de la baja escolaridad en secundaria, área en la cual el país ha perdido el liderazgo centroamericano. Tanto Panamá como El Salvador exhiben mejores tasas de escolaridad neta, 67,1 y 59,2 respectivamente, frente a un 57,7 en el caso de Costa Rica. También la tasa de deserción en secundaria en el país continúa siendo muy elevada, especialmente en el campo. El gobierno contrató en 1998 un préstamo con el BID, para fortalecer el tercer ciclo de Educación General Básica, lo que puede dar base para ir resolviendo ese problema, decisivo para la superación de la pobreza y la sostenibilidad del desarrollo a mediano y largo plazo.

En materia de salud han emergido a la luz debilidades en áreas tan básicas como el suministro de agua potable a los hogares y los servicios de alcantarillado y disposición de aguas negras. La incidencia de la malaria siguió aumentando en las regiones Huetar Atlántica y Huetar Norte, posiblemente asociada al ingreso de inmigrantes de Nicaragua, y el dengue afectó en especial a las regiones Chorotega y Brunca. La incidencia de intoxicaciones por plaguicidas se mantiene. Si bien las enfermedades del aparato circulatorio y los tumores siguen siendo las principales causas de mortalidad, las muertes violentas, y en particular los accidentes, surgen como un notorio problema de salud pública, sin que se perciba una respuesta institucional al respecto. Llama la atención el importante papel que desempeña el alcohol, asociado al 30% del conjunto de muertes violentas en el trienio 1995-1997.

En 1998 el país experimentó un claro retroceso en materia de vivienda, lo que viene a agravar el considerable déficit histórico en ese campo.

La superación de la pobreza es en sí misma un fenómeno precario. Si bien están disminuyendo la incidencia, la intensidad y la severidad de la pobreza (fenómenos que se analizan con detalle en el informe), y el gobierno se ha puesto la meta de reducir la incidencia a 16% en el año 2001, lo cierto es que una gran parte de la población no pobre se encuentra en una situación de vulnerabilidad, al ubicarse apenas por encima de la línea de pobreza, expuesta a que

una contracción económica o algún otro factor la haga descender a condiciones en las que no pueda satisfacer sus necesidades básicas. Ello pone de relieve la importancia de políticas sociales de carácter universal, además de aquellas dirigidas a los grupos más vulnerables. Al respecto, el gobierno formuló en 1998 un Plan de Solidaridad que procura abordar los factores estructurales de la pobreza, haciendo más eficientes, al mismo tiempo, los mecanismos de atención a los más pobres.

Dos programas que podrían tener una incidencia especial en el tema son el de Atención a las Mujeres en Condiciones de Pobreza, al amparo de la ley aprobada al efecto en 1998, y el de Mujeres Adolescentes, también respaldado por la Ley General de Protección a la Madre Adolescente, de noviembre de 1997. Estos, junto con otros programas concretos en el campo social, hacen resentir la ausencia de una instancia gubernamental coordinadora que pueda crear economías y sinergias, y de ese modo potenciar el impacto de estos esfuerzos. El Triángulo de Solidaridad aparece como una propuesta interesante del gobierno, pero es demasiado pronto para evaluar sus eventuales resultados. Esta iniciativa se analiza en dos capítulos del informe, por tratarse de una política social que supone transformaciones institucionales.

Un tema que merece atención especial en materia de equidad e integración social es el de la población inmigrante, cuya estimación numérica sigue siendo incierta. A mayo de 1997 la Dirección General de Migración y Extranjería registraba un acumulado de 134.870 inmigrantes de Nicaragua, pero estimaba en 600.000 el número de inmigrantes no registrados. La amnistía migratoria decretada en noviembre de 1998 permitirá avanzar en el registro de esta población, así como en su integración formal a algunos servicios públicos, tales como la seguridad social. Respecto de esto último, una encuesta nacional realizada por la Auditoría Ciudadana de la Calidad de la Democracia revela que el 89,1% de los costarricenses se muestra "de acuerdo o muy de acuerdo" con que las personas extranjeras que cotizan, utilicen los servicios de la Caja Costarricense de Seguro Social. En 1998, bajo el auspicio de la Defensoría de los Habitantes, se creó un Foro sobre la Población Migrante, que tiene entre sus objetivos velar por la protección de sus derechos humanos y contribuir a la formulación de estrategias y políticas públicas al respecto.

RECUADRO 1.2

Inmigrantes nicaragüenses en Costa Rica

A lo largo de tres décadas (1970, 1980 y 1990) Costa Rica ha sido el país de la región que cuenta con mayor número de inmigrantes centroamericanos; entre ellos más de la mitad es nicaragüense. Si bien no se puede precisar todavía el total de población migrante existente, debido a la falta de fuentes de información directas, un estudio realizado para el primer informe *Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*, permitió, con base en el Censo de Población de 1984 y la Encuesta Nacional de Hogares de 1997, delinear algunas tendencias y rasgos generales de esta población en Costa Rica tal y como se resumen a continuación:

- Entre 1984 y 1997 al menos se duplicó el número de nicaragüenses en el país, con lo cual aumentó su presencia dentro del grupo de extranjeros. Los nacidos en Nicaragua constituían el 52% de los extranjeros en 1984 y en 1997 pasaron a representar el 73%.
- Aumentó su concentración en el Área Metropolitana de San José: en 1997 el 40% de los nicaragüenses residía en la capital y su casco urbano.
- En 1984 el 42% se ocupaba en agricultura, en 1997 lo hace el 21%. Esto se asocia con un cambio en el mercado laboral, donde este grupo ha pasado a tener presencia en ramas de actividad no agrícolas: comercio, servicios, industria y construcción.
- Hay una creciente feminización de la migración nicaragüense: mientras en 1984 la presencia masculina era mayoritaria, en 1997 había noventa varones por cada cien mujeres.
- El nivel educativo de los migrantes ha mejorado: en 1984 más de la mitad tenía menos de cuatro años de estudios; en 1997 sólo el 26% estaba en esa condición. También ha aumentado la proporción que tiene diez o más años de estudio, al pasar de 13% a 20%.
- La tasa de actividad muestra mejoras importantes, particularmente entre las mujeres, donde se eleva del 18% a casi el 50%, lo que significa que la mitad de estas mujeres participa en el mercado laboral y, en proporción, se incorpora más intensamente que las mujeres nativas (30%).

Fuente: Proyecto Estado de la Nación, 1999.

Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas

El crecimiento de 6,2% en la producción durante 1998 es un dato alentador, pero debe analizarse con cuidado para evitar conclusiones excesivamente optimistas, que distraigan la atención de los problemas básicos. En primer lugar, ese crecimiento se explica en gran medida por la inversión extranjera directa, particularmente de Intel y otras empresas de alta tecnología, y por las exportaciones de esas mismas compañías. La importancia de esas actividades es tal que, si se hace abstracción de ellas, el conjunto de las exportaciones muestra una disminución de 0,9% respecto de 1997, en vez del 27,5% de crecimiento que registran las cuentas nacionales. No obstante su efecto positivo en algunas variables, esas exportaciones tienen un muy escaso encadenamiento con el resto de la producción nacional y, por lo tanto, un bajo valor agregado local, como lo muestra el hecho de que las empresas establecidas en zonas francas sólo hicieron en el país el 4,2% del total de sus compras.

De hecho, a pesar de que esas empresas han ejercido un estímulo sobre la demanda interna, especialmente en cuanto a la formación bruta de

capital y la generación de empleo, ese incremento de la demanda interna no ha logrado estimular la producción dirigida al mercado nacional, que se encuentra estancada y, en algunos sectores, en franca disminución, con implicaciones fiscales. Esto preocupa tanto más cuanto que la inmensa mayoría de las empresas pequeñas y medianas produce para el mercado interno.

Las oportunidades para el pequeño y mediano empresario nacional se ven limitadas, entre otros factores, por los altos márgenes de intermediación financiera del sistema bancario y las elevadas tasas de interés. Además, el exceso de trámites y regulaciones aplicables a los negocios desincentiva la producción y fomenta la informalidad económica.

Por otro lado, si bien el producto por habitante aumentó un 4%, el ingreso nacional disponible por persona creció solamente un 1% en términos reales. Esto significa que el ingreso disponible de las personas está limitado por los pagos que se realizan a factores del exterior, lo cual a su vez tiene que ver con el bajo valor agregado nacional de las nuevas exportaciones. Estas salidas de capital tienen dos efectos sobre las personas y la economía: en el corto plazo, son recursos cuyo destino son los inversionistas

extranjeros y, por tanto, no podrán ser incorporados en los ingresos de los nacionales; en el largo plazo, son recursos que no serán invertidos en el país, lo que afecta la creación de nuevos puestos de trabajo para la presente y las futuras generaciones.

A lo anterior hay que sumar tres factores que conspiran contra el crecimiento sostenible de la economía nacional y limitan las oportunidades de los actores económicos: el escaso ahorro interno, la baja productividad de la mano de obra y el déficit de infraestructura. El ahorro nacional ha venido incrementándose, y en 1998 alcanzó el 22,4% del PIB, pero debería ser al menos del 25% para dar base a un crecimiento sostenido. La productividad de la mano de obra muestra una tendencia general negativa desde 1992, salvo por un repunte en 1996. En 1997 decreció y en 1998 no mostró cambios significativos. Esto parece relacionarse con desfases entre la oferta y la demanda en el mercado de trabajo. Por ejemplo, la población con estudios de "secundaria académica incompleta", que representa un 16% del total de la fuerza de trabajo, tiene los mayores índices de desempleo abierto según nivel de instrucción, especialmente en las mujeres. Esto señala la necesidad de una capacitación laboral mediante salidas intermedias hacia programas técnicos, donde es mayor la demanda de empleo. Otro desfase se observa en el hecho de que, si bien la industria turística muestra un crecimiento de 16,1% en llegadas de pasajeros internacionales, el empleo no crece en las regiones Chorotega, Pacífico Central y Brunca, que son las que en teoría más deberían verse favorecidas por el turismo. Esa ausencia de crecimiento en el empleo también obedece a la ausencia de grandes proyectos de nuevas opciones productivas capaces de sufrir la oferta laboral.

Los indicadores de empleo más preocupantes siguen siendo los de las mujeres. Las desocupadas aumentaron en un 16,6%, lo que se traduce en una tasa de desempleo abierto de un 8%, contra un 4,4% de los hombres. Las subempleadas invisibles se incrementaron en un 11,9% y la tasa de subutilización total fue de un 16,1% contra un 11,6% de los hombres.

En lo que concierne a infraestructura, el país ha venido acumulando un déficit sustancial desde la década de 1980. En el periodo transcurrido se duplicó la población y se quintuplicó el volumen de comercio, pero no se han construido obras públicas importantes, ni siquiera se le ha dado un mantenimiento apropiado a las existentes. En 1998 el déficit de infraestructura se

percibe como uno de los principales obstáculos al desarrollo del país. Los cambios ocurridos en ese año son de orden institucional y jurídico, y se orientan a favorecer la participación del sector privado en la ejecución y la administración de obras de infraestructura. Los nuevos esquemas serán puestos a prueba en el mantenimiento de carreteras y en la ampliación y operación del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría. Las reformas jurídicas relacionadas con el ICE, que permitirían una apertura al sector privado en las áreas de generación eléctrica y telecomunicaciones, incidieron las expectativas. Además, se obtuvo la promesa del gobierno de Taiwán de donar el puente sobre el río Tempisque, que vendría a ser la primera obra de gran envergadura construida en dos décadas.

En materia de estabilidad, el desempeño de la economía en 1998 fue en general satisfactorio. La inflación de 12,4% fue levemente superior a la de 1997 (11,2%) pero inferior al promedio de la década (18%). El ingreso promedio real mensual en 1998 se incrementó en un 6,3% respecto a 1997, aunque ello significó sin embargo que apenas se lograra el mismo monto promedio correspondiente al año 1994.

La brecha comercial se mantuvo relativamente alta, 6,8% del PIB. El dinamismo de las exportaciones no logró compensar el repunte de las importaciones asociadas con el crecimiento de la producción. Por su parte el déficit de la cuenta comercial (4,4%) se mantuvo por debajo del promedio de la última década. El déficit del Gobierno Central se redujo levemente al 3,3% del PIB, a pesar de un aumento considerable del gasto público, principalmente en el área de transferencias.

En cuanto a solvencia económica, la deuda interna (30,1% del PIB) sigue siendo el principal problema. En 1998 no se dieron pasos significativos para resolverlo.

Armonía con la naturaleza

El desarrollo en armonía con la naturaleza pasa por un uso apropiado de los suelos, los bosques y el agua; por la conservación de la biodiversidad genética y por la prevención de los efectos contaminantes de la actividad humana. Esas son cosas que sólo pueden lograrse en el largo plazo sobre la base de políticas de Estado, y éstas, a su vez, tienen que sustentarse en cuatro grandes pilares: investigación, legislación, planificación y conciencia ciudadana. En las últimas décadas, Costa Rica ha dado pasos firmes en

cada una de esas áreas. Durante 1998 se percibió en varias de ellas una especie de *impasse*. No obstante, el país tiene una inercia histórica favorable a la conservación y el desarrollo sostenible, que encontró expresión en diversas formas en el año en referencia.

En el área de investigación se encuentra uno de los principales déficit, a pesar de los esfuerzos que el país realiza, sobre todo en el ámbito de la biodiversidad. En materia ambiental, como se indica en el capítulo correspondiente del presente informe, "no se cuenta con datos recientes, el acceso a los pocos existentes es difícil, no hay continuidad en las variables que se mide, la información esta dispersa, y la que esta disponible proviene de fuentes y metodologías diversas, lo que dificulta la realización de comparaciones". En 1998, sin embargo, se concluyeron importantes investigaciones sobre la cobertura boscosa y la generación de gases de efecto invernadero, y se actualizó el Estudio Nacional de Biodiversidad efectuado en 1992. Además están en proceso de elaboración estudios de importancia sobre la vida marina y la contaminación en el golfo de Nicoya y el golfo Dulce.

En legislación también se dieron pasos significativos. La Ley de Biodiversidad, en cuya elaboración participaron sectores muy diversos, fue aprobada en febrero de 1998. Esta ley, en lo fundamental, declara de dominio público las propiedades bioquímicas y genéticas de los elementos de la biodiversidad silvestre o domesticada, creando la base jurídica para la regulación ulterior, que va desde el acceso hasta las normas sobre propiedad intelectual. La ley reconoce también el derecho de los pueblos autónomos a objetar el uso de elementos de la biodiversidad por motivos culturales. También, en abril de 1998 se aprobó la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos, que viene a dar un sustento valioso a los esfuerzos nacionales por una agricultura sostenible. Además se encuentra en estudio legislativo el proyecto de ley denominado Ordenamiento Territorial Integral Costarricense.

La planificación del desarrollo sostenible presupone conocimiento, legislación y un marco institucional apropiado para la ejecución de acciones. Costa Rica sigue presentando en ese ámbito grandes debilidades. La ausencia de un plan nacional de ordenamiento territorial, la dispersión legal, la diversidad de instituciones con competencias en la materia y la falta de un censo nacional, obstaculizan los esfuerzos en favor de un adecuado aprovechamiento de los recursos naturales. Las características del territorio na-

cional hacen de las cuencas hidrográficas la unidad idónea para la planificación. No ha sido posible, sin embargo, adoptar un patrón en este sentido. El único progreso que puede señalarse en 1998, en este orden de cosas, es el inicio del diseño de una estrategia nacional de biodiversidad, en cumplimiento de un compromiso internacional adquirido por el país como firmante del Convenio correspondiente.

En las últimas décadas la población costarricense ha desarrollado una clara conciencia ambiental. Para que esa conciencia se convierta en una cultura ambiental, se requiere educación, información de base científica y oportunidades para la participación. En el informe anterior se señaló que existían numerosos programas de educación ambiental, pero que no estaban articulados en una estrategia nacional. Esa estrategia empezó a diseñarse en 1998. En lo que se refiere a participación se dan numerosas iniciativas espontáneas, tanto de protección de los recursos naturales como de producción sostenible. Es importante destacar en este campo una participación activa de las mujeres; un 66% de las organizaciones comunales de gestión ambiental están a cargo de ellas. Persisten problemas relacionados con la falta de capacidad técnica de las municipalidades y su falta de coordinación con entes gubernamentales y no gubernamentales en materia de gestión ambiental.

En Costa Rica el uso apropiado de los suelos está estrechamente ligado a la cobertura boscosa, que según estudios técnicos debería abarcar el 54,8% del territorio, en vez del 40,3% que cubre en la actualidad. Los bosques protegen la biodiversidad, previenen la erosión y nutren los mantos acuíferos, por lo que juegan un papel medular en el desarrollo sostenible. En las últimas décadas se ha logrado recuperar parte de la cobertura boscosa del país, lo que se explica tanto por el abandono y la posterior regeneración natural de antiguas áreas de pastos, así como por el establecimiento de plantaciones forestales.

Otro factor que ha tenido importancia en los últimos años para la conservación y la recuperación de los bosques es el pago por servicios ambientales. Este principio está incorporado en la Ley Forestal, N° 7575, y comprende transferencias a los propietarios de terrenos que sometan sus bosques a planes de conservación o manejo, así como a los que realicen plantaciones forestales. Sin embargo, el gobierno ha incumplido en este ámbito sus compromisos con los propietarios. En 1998 se invirtieron \$9,62 millones en el pago de servicios ambientales, monto inferior al de

1997, que ascendió a \$14 millones. El área boscosa sometida a preservación bajo la modalidad de Certificados de Protección de Bosque fue aproximadamente un 50% menor que el área sometida en 1997, y el bosque natural sometido a manejo forestal se redujo en un 9,2%. También el área de nuevas plantaciones forestales cubrió un 11% menos que en 1997.

En materia de conservación, uno de los grandes retos pendientes sigue siendo la consolidación del sistema de parques nacionales y reservas biológicas mediante el pago de las tierras adquiridas de dueños privados y que aún no han sido canceladas. Durante 1998 las reservas biológicas Barbilla y Carara pasaron a ser parques nacionales, con lo que su número llegó a veinticinco y además se amplió el área de los parques nacionales Braulio Carrillo e Irazú. Adicionalmente, el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) estableció un sistema práctico de monitoreo para las áreas silvestres protegidas con participación de la sociedad civil.

En 1998 finalizó el proceso de consulta y validación de la Estrategia Nacional sobre el Manejo del Fuego, importante para la prevención de incendios forestales y para hacer frente a problemas ocasionados por el fenómeno de El Niño.

Este evento y otros de gran magnitud, como los huracanes, asociados al impacto periódico de pequeños eventos (inundaciones, deslizamientos y vendavales), configuran escenarios diferenciados de vulnerabilidad y riesgo local, que ameritan estrategias de prevención locales.

En materia de contaminación, posiblemente el problema más grave que enfrenta Costa Rica es el que afecta a la cuenca del río Grande de Tárcoles. Para 1998 se estimó que los líquidos domésticos representaron el 40% de la contaminación total de la cuenca, seguidos por los desechos líquidos industriales con un 23%, los desechos animales con un 16%, y finalmente, los desechos sólidos, con un 14%. Los datos de un diagnóstico concluido en 1998 indican que la contaminación proveniente de los beneficios de café ya no es la principal, como lo era a principios de la década de 1990. Esta se redujo de un 21% a un 5%, gracias al esfuerzo conjunto de los beneficiadores y de varias instituciones del Estado. La reducción en la carga de contaminantes industriales fue el resultado de un programa iniciado por la Municipalidad de San José en coordinación con la Cámara de Industrias en 1991, para promover la instalación de plantas de tratamiento en las empresas más contaminantes de la cuenca. Los casos del café y de los contaminan-

tes industriales demuestran que la acción gremial, concertada con las instituciones públicas, es eficaz para resolver problemas ambientales, aun cuando en esas mismas áreas no todo esté resuelto. Es de esperarse que otros sectores, como el de la producción porcina, sigan los pasos de los beneficiadores de café y los industriales.

La contaminación del aire, especialmente en la región metropolitana, es otro de los problemas graves que enfrenta el país. Según datos de PECAire-UNA, los niveles de partículas en suspensión (DPS), partículas respirables (PM₁₀ monóxido de carbono) alcanzan cifras superiores al mínimo recomendado por la OMS en 1997.

El programa de Inspección y Mantenimiento Vehicular dejó de funcionar por razones presupuestarias limitando el control de las emisiones vehiculares en diferentes partes del país. Uno de los principales programas para el control de la calidad del aire es el denominado "aire limpio y transporte del MOPT". Durante 1998 el trabajo de este programa fue limitado.

En el área de la disposición final de desechos sólidos tampoco se observó un avance significativo. Costa Rica es el país que utiliza más empaques desechables per cápita en Latinoamérica, y se estima que la participación del plástico dentro de los desechos totales podría alcanzar el 20,5% del total en el año 2000. Sin embargo, sigue sin resolverse el problema de la disposición final de desechos sólidos en la Región Metropolitana. En el resto del país la situación es dispar. Aunque existen rellenos sanitarios en muchos cantones, la recolección de basura es en algunas regiones apenas superior al 50% del total.

Los principales programas gubernamentales de estímulo a las buenas prácticas ambientales son el de Bandera Ecológica, orientado a empresas agrícolas y agroindustriales, y el de Bandera Azul Ecológica, que premia a comunidades costeras. En 1998 fueron premiadas siete empresas que ganaron la Bandera Ecológica por primera vez, con lo que sube a 18 el total de empresas que han recibido este premio. Asimismo, de un total de 96 playas evaluadas, 24 recibieron la Bandera Azul Ecológica.

Las tendencias que ha venido mostrando el sector agropecuario a lo largo de la década de 1990 no se modificaron en lo sustancial en 1998. Hay una fuerte contracción en la actividad ganadera y en la producción de granos básicos. Las otras actividades agrícolas tradicionales de gran escala, banano, café y azúcar, se mantienen relativamente estables en el período, aunque sujetas a las fluctuaciones de los precios internacionales.

Las actividades agrícolas no tradicionales muestran un constante crecimiento, tanto en producción como en exportaciones. La actividad pecuaria, excluida la ganadería de carne, también muestra una tendencia creciente en todo el período. El valor de la producción de la actividad lechera sigue siendo mayor que el del conjunto de las actividades no tradicionales. Entre 1990 y 1997, las exportaciones del sector pecuario y pesca en conjunto lograron crecer a una tasa promedio anual del 34,7%. El empleo agropecuario, por su parte, continuó reduciéndose hasta representar un 19,7% de la PEA.

A pesar de que algunas actividades, como la fruticultura, la lechería y la producción de café, sufrieron fuertes impactos en 1998 a causa del huracán Mitch, el Producto Interno Bruto Agropecuario (PIBA) mostró un crecimiento de 5,9%, con lo cual se revirtió la caída que se comenzó a dar a partir de 1996, y el valor bruto del sector agropecuario creció como un todo un 6,9%. Se observó un crecimiento de 9,3% en el valor bruto de los productos tradicionales, como consecuencia de una mejora en el aporte de los sectores bananero y cañero.

En 1998 las exportaciones agrícolas no tradicionales se incrementaron a \$517,5 millones, lo que representó un crecimiento de 11,1% respecto de 1997, y las del sector pecuario y pesca llegaron a \$327,1 millones, con un crecimiento de 7,2% respecto del año anterior. La actividad porcina y las granjas mostraron un desempeño favorable, con tasas de crecimiento de 17,1% y 9,6%, respectivamente. Por su parte el área cultivada con productos orgánicos fue de 9.004 hectáreas en 1998, 3.000 más que en 1997.

Fortalecimiento de la democracia y buen gobierno

En febrero de 1998 hubo elecciones nacionales para presidente y vicepresidentes de la República, diputados y municipales. En mayo se efectuaron los cambios resultantes de las elecciones. Por su especial relevancia, las elecciones fueron analizadas en el anterior informe sobre el estado de la nación, que se publicó en octubre de 1998. Cabe recordar aquí, entre sus principales aspectos, un abstencionismo (30%) muy superior al promedio histórico (18%); el estrecho margen de victoria del candidato presidencial ganador (2,4%); el hecho de que ningún partido logró la mayoría parlamentaria, aunque sigue predominando el bipartidismo, y el considerable aumento en el número de mujeres que ocupan cargos

de regidoras en los gobiernos municipales.

La nueva administración dio inicio con una agenda política ambiciosa, que implicaría importantes cambios jurídicos e institucionales, pero con un mandato relativamente débil y sin mayoría parlamentaria. En esas circunstancias, el Presidente optó por convocar a un proceso de concertación nacional, que involucró a una amplia gama de actores y sectores, con el fin de obtener los consensos necesarios para aprobar cambios sobre temas que, en su mayoría, venían discutiéndose desde varios años atrás, pero sobre los cuales no había sido posible tomar decisiones y acciones definitivas. El proceso de concertación, innovador en el país, tuvo debilidades en cuanto a organización y reglas de juego. Sus principales conclusiones y recomendaciones no se han convertido, a la fecha, en leyes, como lo habría esperado el Poder Ejecutivo; sin embargo, pasaron a formar parte importante del debate parlamentario y, en general, de la agenda nacional. En todo caso, el proceso en sí fue quizá más importante que sus resultados inmediatos. Nunca antes se había dado en el país un foro de negociación y diálogo con tan amplia participación de la sociedad civil, cuyas organizaciones se vieron obligadas en muchos casos a analizar temas que antes habrían ignorado, y a dialogar con interlocutores que antes habrían evitado. Los resultados concretos de la concertación, en materia de cambios jurídicos e institucionales, sólo podrán ser evaluados con mayor perspectiva de tiempo. No obstante, es indudable, desde la perspectiva de este informe, que constituyó un valioso ejercicio democrático.

En el ámbito cantonal ocurrieron en 1998 varios procesos interesantes desde el punto de vista del fortalecimiento de la democracia. Ellos tienen que ver con la entrada en vigencia del nuevo Código Municipal, con la nueva Ley de Partidas Específicas, con el Triángulo de la Solidaridad y con una serie de programas adoptados en conjunto por grupos de municipios. El nuevo Código Municipal modifica la distribución del poder y los mecanismos de rendición de cuentas en el cantón. La creación de la figura del alcalde, su elección por voto popular (a partir del 2002) y su posibilidad de remoción por la misma vía, así como su obligación de presentar un programa de trabajo sobre el que debe rendir cuentas anualmente, cierran una brecha secular que se había creado entre el gobierno local y los pobladores del cantón, y abren espacio al ejercicio de una verdadera ciudadanía cantonal. La creación de los concejos de distrito contribuye también a

cerrar esa brecha, especialmente en los cantones más populosos, en los que el gobierno municipal había llegado a ser un ente casi abstracto para la mayoría de los habitantes. Al ejercicio de la ciudadanía cantonal se agrega entonces el de una ciudadanía distrital, indispensable para la profundización de la democracia.

Por su parte, la nueva Ley de Partidas Específicas potencia a los consejos de distrito como mecanismos de asignación de gasto y ejecución de obras locales. A ello se suma el Triángulo de la Solidaridad, mecanismo tripartito en el que participan las organizaciones comunales, las municipalidades y las instituciones del Estado, en el cual la identificación de prioridades de inversión local parte de comisiones distritales. Debe tenerse en cuenta además la reactivación de 97 organizaciones de desarrollo comunal en todo el país, según cifras de DINADECO. Está por verse la forma en que estas organizaciones, que habían venido a menos luego de varias décadas de actividad, se articularán con los nuevos mecanismos de gestión local del desarrollo.

Todos estos cambios se dan en un contexto político en el que aumentó considerablemente, en los concejos municipales, el número de representantes de partidos emergentes y, como ya se ha dicho, de mujeres regidoras. Así, a pesar de las fluctuaciones en los ingresos municipales, debidas principalmente a cambios en la recaudación del impuesto sobre bienes inmuebles, se dan fenómenos innovadores como la apertura de 30 Oficinas de la Mujer en igual número de cantones, o la Red de Cantones Ecológicos y Saludables, que a fines de 1998 comprendía 34 cantones. Sin duda, el fortalecimiento de la democracia ha encontrado un nuevo espacio en este ámbito.

En lo que se refiere a las principales organizaciones de la sociedad civil, no se alteran las tendencias ni, en lo esencial, se modifican las agendas observadas en años anteriores. Continúa disminuyendo el número de sindicatos activos y de afiliados a ellos, mientras sigue aumentando el número de afiliados a cooperativas, asociaciones solidaristas, sociedades anónimas laborales y asociaciones de desarrollo comunal. Durante 1998 los sindicatos se concentraron en lograr mejoras salariales y en las condiciones de trabajo, en defender las libertades sindicales y en impulsar modificaciones al Código de Trabajo, así como en participar en el proceso de concertación y en el debate político nacional. Las cooperativas, como sistema, enfrentaron graves dificultades financieras, mientras que las asociaciones de

desarrollo comunal luchan por recuperar su perfil y relevancia.

La encuesta de la Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia confirmó las percepciones altamente negativas que tienen los costarricenses sobre los partidos políticos y sobre la Asamblea Legislativa, percepciones que, como es obvio, están estrechamente ligadas entre sí. El rendimiento de la Asamblea durante 1998 no contribuyó a mejorar esas percepciones. Esto se puede explicar por la complejidad e importancia de los temas que se le plantearon, la inexperiencia de muchos diputados durante el primer año de su gestión, la particular composición de la Asamblea, con dos grandes minorías y siete representantes de cinco partidos pequeños y, finalmente, la obsolescencia de su reglamento, que dificulta un trámite ágil de los debates. Sin embargo, la relativa parálisis legislativa, y el consiguiente desencanto ciudadano, obligan a reflexionar seriamente sobre los mecanismos de elección de los diputados en el seno de los partidos políticos, y sobre la articulación entre las fracciones parlamentarias y la dirigencia de cada partido.

La percepción ciudadana sobre el desempeño del Presidente y el Gobierno de la República tuvo fluctuaciones atribuibles a factores coyunturales, algunos de ellos de importancia menor, como el aumento del salario presidencial y el de los ministros. No obstante, es clara la existencia de una brecha de comunicación entre el Gobierno y la ciudadanía, que se refleja particularmente en el contraste entre los planes de reforma económica y la posición de resistencia al cambio de la mayoría de los ciudadanos. No parece posible cerrar esa brecha basándose en mensajes publicitarios, antes bien se requiere una amplia variedad de foros; sin embargo, en 1998 el Gobierno desaprovechó oportunidades en ese sentido, en especial las vinculadas a los mecanismos de rendición de cuentas. Por ejemplo, seis ministros incumplieron con la obligación de informar personalmente a la Comisión de Asuntos Hacendarios de la Asamblea Legislativa sobre la ejecución del presupuesto a su cargo, con base en metas cuantificables e indicadores de desempeño, según lo establece la ley.

Las iniciativas de los ciudadanos en demanda de rendición de cuentas sobre la gestión pública tienden a estabilizarse, como lo muestran los informes de la Defensoría de los Habitantes, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, la Comisión Nacional del Consumidor y las contralorías de servicios de las instituciones públicas.

RECUADRO 1.3

Veintiséis afirmaciones sobre la condición de las mujeres según los hallazgos del quinto informe sobre el estado de la nación

- En el Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD, el país con mejor Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG) supera 1,15 veces a Costa Rica, y el de más elevado Índice de Potenciación de Género (IPG) la supera 1,57 veces.
- En Costa Rica, del total de muertes violentas en el trienio 1995-1997, correspondió a los hombres una tasa de 3,68 sobre 10.000, mientras las mujeres alcanzaron un 0,52.
- Las denuncias de violencia doméstica ascendieron a 20.996 en 1998, con un incremento del 36,9% sobre el año anterior. En las provincias de Limón y Heredia el aumento fue de 53,2% y 56,4%, respectivamente.
- El Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia fue convertido en institución descentralizada bajo el nombre de Instituto Nacional de la Mujer (INAMU) mediante la Ley N° 7801.
- Se establecieron programas para la atención de necesidades específicas de mujeres en condiciones de pobreza y de niñas y adolescentes embarazadas y madres, con base en las leyes N° 7769, del 20 de abril de 1998, y N° 7735, del 26 de noviembre de 1997.
- Por primera vez en Costa Rica se nombra una Ministra de la Condición de la Mujer.
- La Sala Constitucional emitió la Resolución 716-98, en la cual señala la obligación del Poder Ejecutivo de nombrar un número significativo de mujeres en los cargos de decisión política.
- La Agenda Política de Mujeres Costarricenses desarrolló una campaña a favor de la elección de mujeres dentro del gabinete y en las juntas directivas de las instituciones autónomas.
- El Foro Autónomo de las Mujeres consiguió ampliar la representación femenina en el proceso nacional de concertación.
- En la Asamblea Legislativa se pasó de 9 a 11 diputadas entre 1994 y 1998. El gabinete cuenta con 4 ministras, incluyendo los 2 ministerios a cargo de las Vicepresidentas, y con 12 ministros. En los viceministerios se nombró 4 mujeres y 16 hombres.
- En 1986 las regidoras propietarias eran el 6,2%. En 1998 llegaron al 34,4% del total, sin alcanzar todavía el mínimo de 40%.
- En cuanto a la designación de alcaldes, el desequilibrio de género es notorio: 76 son hombres y solamente 5 son mujeres.
- En las juntas directivas de las empresas públicas no financieras participan 4 mujeres y 62 hombres, y en las de las empresas públicas financieras, 12 mujeres y 65 hombres. Las juntas directivas de otras empresas públicas están constituidas por 31 mujeres y 75 hombres.
- El Poder Judicial cuenta con 174 mujeres y 193 hombres en cargos de jueces, mientras que de los 22 magistrados solamente 2 son mujeres.
- El nuevo Código Municipal (Ley N° 7794), que entró en vigencia en 1998, contempla la creación de una Comisión Municipal Permanente de Condición de la Mujer.
- Se abrieron 30 Oficinas de la Mujer en igual número de cantones. Cinco de estas oficinas municipales son especializadas en atención de la violencia doméstica.
- En 1998 se ensanchó la brecha entre mujeres y hombres en materia de ingresos.
- En el decenio 1987-1998 aumentó de 19,6% a 27,1% el porcentaje de hogares jefeados por mujeres.
- En 1998, alrededor del 34,6% de los hogares que no satisfacían sus necesidades básicas estaban jefeados por mujeres, frente a un 21% para el total de hogares.
- En 1998 las mujeres representaron cerca de un 53% del aumento total en la fuerza laboral; sin embargo, solamente lograron ocupar un 47% de los nuevos puestos creados por la economía.
- El desempleo abierto femenino creció un 16,6%, lo que se tradujo en una tasa de 8% frente a un 4,4% de los hombres; por su parte, la tasa de subutilización total pasó de 15,2% a 16,1%.
- Entre las mujeres con "secundaria académica incompleta" el desempleo abierto alcanza el 13,2%.
- Las mujeres siguen logrando un mejor desempeño en la educación primaria, con un porcentaje de aprobación del 82,1%, frente a 77,7% de los hombres.
- El 21,8% de la fuerza de trabajo femenina tiene un nivel de instrucción universitaria, contra sólo un 13,0% de los hombres.
- Aumentó en casi un 6% la población desocupada con grado de "profesionales y técnicos", con una cuota mayor de crecimiento (18%) para las mujeres. La situación es más alarmante en la zona rural, donde el 90% de los desocupados de este grupo son mujeres.
- El 45% de la afiliación al movimiento cooperativo es de mujeres.

Estos órganos habían experimentado crecimientos notables en el número de asuntos atendidos en años anteriores, debido en parte a su novedad. No obstante, en general puede afirmarse que la cultura de rendición de cuentas en la ciudadanía costarricense sigue siendo incipiente.

En materia de administración de justicia se dieron cambios importantes a partir de la vigencia del nuevo Código Procesal Penal. Este Código vino a humanizar y democratizar la administración de justicia penal, mediante mecanismos como la conciliación, la reparación integral del daño en delitos patrimoniales, la suspensión del proceso a prueba, el principio de oportunidad, el proceso abreviado, el repotenciamiento de la intervención de la víctima y la limitación en el uso de la prisión preventiva. En términos de los delitos denunciados, es interesante observar una disminución constante desde 1994 en las denuncias de delitos contra la propiedad. Las denuncias por homicidios y lesiones culposas muestran oscilaciones considerables en el periodo. Los homicidios alcanzaron un máximo en 1995 (318) y luego descendieron a cerca del promedio del período; las denuncias por lesiones culposas tuvieron un máximo en 1996 (922) y un mínimo en 1997 (542). Sin embargo, una encuesta reciente muestra que el 50,9% de los costarricenses considera que la inseguridad ciudadana es el principal problema del país, pese a que solamente el 26,9% de las personas entrevistadas o sus familiares fueron víctimas de algún delito en los doce meses anteriores a la consulta.

Uno de los problemas más graves en materia de administración de la justicia sigue siendo la sobrepoblación en los centros penitenciarios. Uno de cada cuatro privados de libertad duerme en el suelo.

El panorama centroamericano

Históricamente, Costa Rica ha sido cautelosa a la hora de verse a sí misma como parte del istmo centroamericano. Después de Esquipulas II y con la pacificación del istmo, Costa Rica regresó en gran medida a su reticencia tradicional en la materia, aunque se ha mantenido siempre dentro del tratado de libre comercio y de los principales organismos de integración regional. La realidad contemporánea, sin embargo, presiona desde varios ángulos hacia la integración. A la importancia del comercio regional se suman varios factores: la conveniencia de que Centroamérica actúe como bloque en negociaciones comerciales internacionales; las nuevas inversiones y empresas

transregionales; la migración, que incrementa ineludiblemente los vínculos entre Costa Rica y Nicaragua, y finalmente las posibilidades de desarrollo conjunto en campos como la energía, el turismo y la conservación y el uso de la biodiversidad.

Aparte de la medida y la forma en que Costa Rica participe en los esfuerzos regionales, lo cierto es que el país necesita entenderse mejor en cuanto parte de Centroamérica. Para ello resulta de gran utilidad el informe *Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*, publicado por primera vez en 1999 bajo el auspicio del PNUD y la Unión Europea, no como una “fotografía de la realidad”, sino como una “documentación selectiva de procesos, para contribuir a la identificación de posibilidades de acción común”, y como un “ejercicio centroamericano de pluralismo” (Proyecto Estado de la Nación, 1999).

El informe parte de un abierto reconocimiento de la diversidad, la desarticulación y las brechas existentes en Centroamérica. En efecto, dice, “el istmo centroamericano comprende siete países, diez fronteras políticas y casi 35 millones de habitantes. En una extensión de 533.000 km² se asientan sociedades multiculturales y multilingües, que albergan grupos indígenas, afrocaribeños, mestizos y blancos”. Se señala en particular la existencia de grandes brechas culturales, sociales y territoriales dentro de cada país, y de brechas económicas, políticas y de desarrollo humano entre los países, además de la desarticulación física y cultural entre la zona atlántica, la de mayor extensión y riqueza biológica, y la pacífica, donde reside la mayor parte de la población.

Desde el punto de vista de su historia reciente, la región experimentó, por primera vez en treinta años, una década positiva. En efecto, Centroamérica está en 1999 en mejor situación económica que en 1990, gracias en gran medida a sus esfuerzos por lograr la estabilidad política. La región ha sido, en años recientes, la única en el mundo capaz de resolver pacíficamente guerras civiles de larga data, mediante una combinación de acciones nacionales y regionales no derivadas de la intervención de fuerzas políticas o militares internacionales. Ello se concretó a pesar de la oposición de la principal potencia del mundo, y de profundas diferencias ideológicas entre los gobiernos del istmo.

Dentro de ese marco, el informe aborda los principales desafíos actuales de la región, y el estado de los esfuerzos que se realizan para enfrentarlos. Aborda, por ejemplo, el desafío del uso del recurso agua, el de la inserción inteligente de

las economías en el mercado mundial, el de la construcción social de la equidad y la democracia, el de los gobiernos locales, el de la gestión del riesgo natural y el de las oportunidades para la niñez y la adolescencia. En cuanto a los esfuerzos, examina las agendas, logros y debilidades de los acuerdos impulsados por los gobiernos y las instituciones de la integración; reseña los esfuerzos empresariales por crear mercados y empresas regionales; analiza el surgimiento de organizaciones regionales de la sociedad civil, y estudia el comportamiento de las migraciones en los países del istmo.

Centroamérica aparece entonces como una región de gran riqueza natural y cultural, que muestra logros políticos, sociales y económicos recientes de gran importancia, pero en la cual subsisten desigualdades abismales que multiplican las dificultades del desarrollo y la integración. Entre las principales asimetrías están las diferencias de desarrollo relativo de Honduras y Nicaragua en relación con el resto de Centroamérica, diferencias que se vieron acentuadas en 1998 a causa del huracán Mitch. Pocas regiones en el mundo tienen brechas como las existentes en Centroamérica, en un territorio tan reducido. La brecha intrarregional es mayor que la distancia promedio entre el Índice de Desarrollo Humano de los países industrializados y el de los países en desarrollo. La brecha entre el país centroamericano con mejor posición en el IDH y el que está peor es de 94 puestos. Así, en la región coexiste un estándar nacional similar al de un pequeño país europeo como Portugal, con el de un empobrecido país africano como Costa de Marfil.

Además, todos los países están divididos en zonas de alto y bajo desarrollo humano. La distribución del ingreso y la riqueza sigue siendo altamente concentrada, y no mejora, incluso en Costa Rica, según mediciones recientes del coeficiente de Gini. Tres de cada cinco centroamericanos viven en condición de pobreza y dos de cada cinco viven en indigencia o pobreza extrema. Casi uno de cada tres centroamericanos de 15 años o más es analfabeto, y la tasa de analfabetismo regional es, como promedio, un 18,3% mayor para las mujeres. La población, actualmente de casi 35 millones, aumenta al ritmo de 850.000 personas por año. Los indígenas, de los cuales el 80% reside en Guatemala, tienen menores expectativas de vida y acceso a la educación, independientemente de dónde vivan. Entre tanto, el ingreso por habitante de la región en su conjunto ha crecido menos del 2% anual duran-

te la década de 1990. El desempleo abierto afecta al 10% de la población económicamente activa, aunque en algunos países la tasa es mucho más elevada, y el 40% de los nuevos empleos urbanos se crea dentro del sector informal.

Es evidente, entonces, que el reto fundamental de Centroamérica es el de la equidad. Los demás desafíos, relacionados con los recursos naturales, la prevención del riesgo, la calidad de la participación y la democracia, la integración y el crecimiento económico, pasan inevitablemente por el tema de la equidad. En décadas anteriores las asimetrías sociales eran aceptadas por los grupos de poder casi como parte del paisaje natural centroamericano, y los intentos por equilibrar esas asimetrías eran calificados automáticamente como subversión. Hoy, en cambio, ningún grupo social o político justifica la desigualdad social en nombre de la estabilidad política. Además, en todos los países existen reformas sociales en marcha que, con mayor o menor ambición, han puesto sobre el tapete la necesidad del cambio social.

Esa visión panorámica del istmo parece sugerir que existen múltiples oportunidades de integración y cooperación intrarregional para el desarrollo. En efecto, así lo han entendido los gobiernos en los últimos diez años, durante los cuales han emitido numerosas proclamas y procurado impulsar nuevos procesos e instituciones para el desarrollo conjunto de Centroamérica. Los resultados de esas gestiones, sin embargo, hasta la fecha han sido escasos. La perspectiva de integración regional que emerge del informe es diferente. Más que una visión deducida a partir de grandes definiciones, se ha logrado identificar un entramado de esfuerzos de cooperación entre países, grupos sociales e instituciones, en asuntos que interesan a más de una nación, aunque no necesariamente a todas. Estos esfuerzos, muy diversos en naturaleza, logros, costo, complejidad y actores, tienen una riqueza que excede por mucho el debate entre la retórica integracionista y sus opositores. Se trata, pues, de una integración útil y práctica, la que se forja allí donde existen voluntad, necesidad e interés compartido. Esta integración, como esfuerzo de cooperación allí donde duele, y no como ritual, es la que parece necesario reforzar, especialmente en las áreas más débiles, por sus implicaciones para las vidas de millones de personas y la promoción del desarrollo humano.

Desafíos pendientes

El cuarto informe *Estado de la Nación* en

Desarrollo Humano Sostenible planteaba cuatro grandes desafíos pendientes para Costa Rica:

- Volver a crecer en forma duradera y equitativa.
- Adoptar políticas de Estado en temas clave.
- Mejorar la calidad de la democracia.
- Atreverse a experimentar.

En el año transcurrido el país dio pasos significativos en algunas de estas direcciones. Se recuperó el crecimiento, aunque la posibilidad de que éste sea duradero dependerá en gran medida de que se pueda articular mejor las nuevas exportaciones con el resto de la economía. De la misma forma, lograr que ese crecimiento sea más equitativo dependerá de esfuerzos deliberados y coordinados para cerrar las brechas regionales y de género, y para mejorar la calidad y cobertura del sistema educativo, entre otras cosas.

Se hizo un intento serio por adoptar políticas de Estado en temas clave, en el marco de la concertación nacional. Los resultados iniciales fueron limitados, si bien debe entenderse que la adopción de políticas de Estado es un proceso que requiere tiempo y persistencia para consolidarse. No obstante, hay una serie de temas trascendentes que no han sido planteados en la agenda de las políticas de Estado, como el del régimen tributario, el estancamiento de la producción para el mercado nacional, el de la deserción escolar en secundaria o el de la inmigración y las relaciones con Nicaragua. Este último tema, en particular, emerge con especial relevancia a raíz de los conflictos en torno al río San Juan que se dieron durante 1998.

El mismo proceso de concertación fue un ejercicio de mejoramiento en la calidad de la democracia, así como otros esfuerzos a escala cantonal. Sin embargo, el desencanto ciudadano con los partidos políticos y la Asamblea Legislativa, unido a la falta de una cultura de rendición de cuentas y participación, siguen siendo grandes desafíos pendientes en esta materia.

Finalmente, el país sigue sin atreverse realmente a experimentar. Desde hace mucho tiempo no ocurren cambios de trascendencia histórica en el orden legislativo, en el marco institucional o en las políticas económicas y sociales. El espíritu innovador, que marcó en las décadas de 1940 y 1950 el inicio de un ciclo notable de desarrollo humano en Costa Rica, parece estar ausente en el panorama actual, tanto en la esfera pública como en la sociedad civil.

Características y limitaciones generales del quinto informe

El quinto informe sobre el estado de la nación continúa con el marco conceptual definido por el Consejo Consultivo del Proyecto en 1995. Este marco ha sido enriquecido año con año, a la luz de la situación del país y de la experiencia de investigación y análisis lograda por el Proyecto en los diferentes temas. En el presente informe se trabaja los cinco temas contemplados en dicho marco: equidad e integración social; oportunidades, estabilidad y solvencia económicas; armonía con la naturaleza; fortalecimiento de la democracia y buen gobierno, relaciones primarias, relaciones sociales y valores.

Un cambio importante es que los temas tratados anteriormente en el capítulo sobre relaciones primarias, relaciones sociales y valores fueron redistribuidos en los capítulos de equidad e integración social (infancia y adolescencia) y fortalecimiento de la democracia y buen gobierno (seguridad frente al delito y percepciones ciudadanas sobre asuntos políticos). El análisis de estructura familiar no se incluye en este informe, dado que entre 1997 y 1998 no se dieron cambios fundamentales en las tendencias que se venían señalando. En el próximo informe, el capítulo de relaciones primarias, relaciones sociales y valores se retomará bajo los ejes de calidad de vida y cotidianeidad.

El quinto informe se ve enriquecido con un capítulo especial, la sinopsis del primer informe *Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*, concluido en 1999. Otros proyectos importantes que iniciaron en 1999, como el de la Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia, empiezan también a alimentar el informe con datos primarios generados en temas clave.

Este año el informe incorpora nuevos temas, variables e indicadores en cada capítulo. Destaca el esfuerzo por afinar el análisis de los indicadores de pobreza; el de comenzar a construir índices sintéticos del desarrollo humano sostenible; el análisis de la situación de la población indígena, y la introducción de temas como ordenamiento territorial y cuencas hidrográficas.

No obstante los esfuerzos por consignar nuevos temas, la disponibilidad de datos sigue implicando limitaciones importantes para el análisis de la realidad nacional. Las áreas más problemáticas continúan siendo las estadísticas sobre temas relacionados con ambiente y fortalecimiento de la democracia y buen gobierno, contextos en los que predomina la ausencia de datos

o la falta de continuidad en algunos de los que se generan. En lo político, por ejemplo, no se produce en el país información sistemática en materia de rendición de cuentas. Lo mismo ocurre en lo ambiental, en temas clave como contaminación y conservación de recursos naturales.

Al problema de la calidad de las estadísticas nacionales no escapan las variables macroeconómicas más importantes, como el PIB. Esta variable, que mide el valor de la producción de bienes y servicios generada dentro del país, tiene una subvaluación del 29%, según datos del Banco Central de Costa Rica. Esto se debe a que desde 1966 no se modifica su base de cálculo, y desde entonces el país ha experimentado cambios significativos en su estructura productiva y en las transacciones internacionales. Ante esta situación, el Banco Central tiene en proceso la elaboración de una nueva metodología de medición que toma 1991 como año base, por haber sido éste un período relativamente estable desde la perspectiva macroeconómica. Con esta nueva metodología se espera ampliar el número de actividades productivas y productos considerados, tener un mayor desglose de las cifras y mejorar la recolección de los datos.

Otras variables que enfrentan problemas importantes son: la población del país (distribución y características) y las exportaciones de algunos servicios muy importantes en la actualidad, como el *software*. Algo similar ocurre con el valor agregado de las exportaciones, la productividad por actividades productivas y la calidad del empleo. Las cifras de empleo presentan dudas sobre la cantidad de la población migrante y empleo de extranjeros en campos como la construcción, la agricultura y la seguridad privada.

Las variables que permiten el análisis del tema de equidad e integración social también presentan problemas. La subvaloración del PIB afecta directamente variables claves como el gasto social y el ingreso per cápita. Los datos sobre cobertura universitaria privada y pública han dejado de generarse. Las estadísticas de bachillerato hacen referencia a las promociones según materia y no al número total de graduados. No se produce información respecto del uso del tiempo libre, ni tampoco sobre calidad de los servicios que ofrece el Estado.

Queda de nuevo en evidencia la necesidad urgente que tiene el país de un Censo Nacional de Población, que permita solventar algunos de los problemas planteados y mejorar con ello la toma de decisiones que orienten el desarrollo nacional.

Costa Rica en el informe de desarrollo humano

Cambio en la metodología

El Informe sobre Desarrollo Humano, que publica anualmente el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) es un valioso instrumento metodológico que ha servido para colocar en los primeros lugares de la agenda internacional el tema del desarrollo centrado en las personas. Desde su lanzamiento en 1990, nunca ha pretendido ser una valoración exhaustiva de la evolución de la calidad de vida de la gente y de las naciones, sino más bien un acicate para el análisis detallado del desempeño de los países en materia de desarrollo humano sostenible. Ese análisis detallado se realiza en Costa Rica desde 1995, cuando se publicó el primer informe sobre el estado de la nación.

La metodología para calcular el Índice de Desarrollo Humano (IDH) fue modificada significativamente en 1999. Como resultado de ello, los resultados obtenidos por muchos países cambiaron, tanto en el valor del índice como en su posición relativa frente a otros países. Es importante tener presente que, dado el cambio metodológico y otros que a continuación se expondrán, no es posible hacer comparaciones con años anteriores.

El valor obtenido por Costa Rica en el nuevo IDH es 0,801 (con información de 1997) lo que la lleva a ocupar la posición número 45 dentro del total de 174 países estudiados. Ello le ubica entre los países de alto desarrollo humano, con una leve mejoría respecto del año anterior si se aplicara la misma metodología. Ahora bien, es del todo incorrecto comparar esta posición con la obtenida en el IDH calculado para el año 1998, en el que Costa Rica se colocó en la posición 34. Ya en el cuarto informe sobre el estado de la Nación se apuntaba que "no resulta razonable llevar el pulso del desarrollo del país con base en su clasificación en el IDH, al menos mientras los indicadores básicos no se hayan estabilizado durante un número suficiente de años como para determinar con mayor precisión tendencias y variaciones anuales".

Los cambios observados en valores y posiciones del IDH para cada país responden a tres factores:

- Una mejora metodológica en el cálculo de los ingresos, no así para los otros indicadores.
- Revisión de las series de datos, actualizadas a 1997.

RECUADRO 1.4

Quinto informe *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible* Avances y temas nuevos

Equidad e integración social	Acceso a las oportunidades y a la calidad de vida	Consolidación del marco conceptual, integración del capítulo Afinamiento de indicadores de pobreza Inversión y participación privada en el terreno de los servicios sociales Concertación y política social (asignaciones familiares, cesantía, libertades sindicales y pensiones) Violencia Indígenas Población con discapacidad
Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas	Nuevas oportunidades para el abastecimiento de bienes y servicios a la población	Revisión de los indicadores referidos a las aspiraciones mínimas y máximas nacionales en el tema Reorganización en dos áreas: crecimiento económico y oportunidades que genera; estabilidad en el costo de la vida e ingresos familiares Diseño y cálculo de indicadores de desarrollo humano sostenible en la dimensión socioeconómica Empleo femenino Grado de preparación de Costa Rica para participar en el ALCA desde una perspectiva regional Reorganización en dos áreas: solvencia en las cuentas externas y oportunidades de mejora; solvencia fiscal y calidad del gasto público
Armonía con la naturaleza	Funcionamiento de los sistemas de soporte de la vida	Revisión de las aspiraciones y los indicadores Ordenamiento territorial Bosques, recursos hídricos y manejo de cuencas hidrográficas Vulnerabilidad y prevención de los desastres: geografía del riesgo manifiesto
Fortalecimiento de la democracia y buen gobierno	Ampliación y profundización de la democracia	Revisión conceptual y mayor articulación entre los distintos subtemas del capítulo Análisis del proceso de concertación convocado por el Gobierno de la República Continuidad en la mayor desagregación en variables según género

RECUADRO 1.4 continuación

Tema especial

Síntesis del informe *Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*

Análisis más detallado del ejercicio pleno de la ciudadanía y de la vigencia del Estado de derecho y la seguridad ciudadana
Incorporación de información proporcionada por la Auditoría Ciudadana de la Calidad de la Democracia

Datos básicos de la región.

Fracturas regionales: principales brechas
Desafíos

- Variaciones en el desempeño de los países, con información de 1997.

Para cada país, el peso relativo de estos factores en el cambio del IDH es diferente.

Cambios en el cálculo de los ingresos

Las dimensiones del desarrollo humano que se incorporan en la medición del IDH no han variado: el acceso a una vida prolongada, la posibilidad de adquirir conocimientos y el disfrute de un nivel de vida decente. Tampoco han cambiado los indicadores que se utilizan para medir el logro en desarrollo humano: alfabetización de adultos, esperanza de vida y matriculación combinada. El indicador que sí muestra un cambio significativo es el de ingreso (ajustado a una unidad de medida común -PPA- para hacerlo comparable mundialmente).

En el concepto de desarrollo humano, el ingreso es un medio para alcanzar un nivel de vida decente y no un fin en sí mismo, por lo que al utilizar la serie del producto por persona (per cápita) se "castiga" o "descuenta" a este indicador, bajo la premisa de que un nivel de vida decente no requiere ingresos ilimitados.

En los años anteriores el ingreso se ajustaba con una fórmula compleja, que descontaba severamente el ingreso a partir del umbral del ingreso promedio mundial (\$5.900). Esta fórmula reducía a \$321 la distancia entre el umbral de ingreso y el máximo nivel alcanzado (\$34.000). Entre otras debilidades, este cálculo subestimaba los logros en el nivel ingreso de los países más pobres, que aún manteniéndose por debajo del umbral promedio mundial, habían alcanzado mejoras significativas. La nueva forma de ajustar el ingreso de los países para hacerlo comparable,

usa el logaritmo de todo el ingreso.

Sobre las series de datos

Las fuentes internacionales de datos han realizado revisiones de las series correspondientes al período 1975-1997: la División de Población de las Naciones Unidas ha mejorado el cálculo de esperanza de vida; UNESCO también revisó la información sobre tasa de alfabetización de adultos y matriculación combinada, en tanto que el Banco Mundial revisó los datos sobre paridad del poder de compra (PPA).

Sobre el desempeño de los países

Cada año los países tienen cambios reales en su desempeño en las distintas dimensiones que mide el IDH, ya sean éstos progresos o retrocesos. Sin embargo, la magnitud de esos cambios es muy pequeña entre un año y otro, por lo que sólo tiene sentido estudiar las tendencias.

¿Cómo afectó a Costa Rica el cambio en la metodología del IDH?

La posición de Costa Rica en el IDH de 1999 está once lugares por debajo de la obtenida, con la anterior metodología, en 1998. De estas once posiciones, cuatro se explican por el ajuste metodológico en el cálculo de los ingresos, y las restantes por la revisión en las series de datos. De estas últimas, seis posiciones se explican por el indicador de esperanza de vida, que presenta un deterioro de poco más de medio año, mientras que otros países lograron avances en este sentido.

En el cuarto informe sobre el estado de la nación (1998) se llama la atención sobre una disminución en la esperanza de vida al nacer, que

CUADRO 1.2

Costa Rica: efectos en la posición del país según la nueva metodología del IDH

	Cambios por la mejora en los datos				Cambios por la mejora metodológica
	Esperanza de vida	Alfabetización de adultos	Tasa bruta de matriculación	Ingreso (PPA)	
Cambios en la posición: -11	-6	0	-2	+1	-4

Fuente: PNUD, 1999.

CUADRO 1.3

Costa Rica: evolución del IDH. 1975-1997

	1975	1980	1985	1990	1997
Valor del IDH	0,741	0,766	0,767	0,783	0,801
PIB ajustado per cápita (US\$ de 1987)	1.589	1.766	1.552	1.684	1.865

Fuente: PNUD, 1999.

especialistas en el campo demográfico han detectado en la presente década. El deterioro en el indicador está relacionado con estilos de vida y patologías sociales. En el caso de la población masculina se registra un aumento significativo de la mortalidad por accidentes, diabetes, homicidio, suicidio y alcoholismo, en orden de importancia. En el caso de las mujeres, las principales causas son suicidio, alcoholismo y diabetes, en ese orden.

¿Cuál es la tendencia de largo plazo en el desarrollo humano de Costa Rica?

El IDH es particularmente valioso para evaluar las perspectivas de largo plazo. En este sentido, el Informe sobre Desarrollo Humano de

1999 hace un aporte interesante al calcular con los nuevos datos y la nueva metodología el IDH desde 1975. Costa Rica muestra progresos en desarrollo humano a lo largo de todo el periodo, a pesar de que los incrementos en el PIB ajustado per cápita han sido modestos.

En cuanto a la situación de las mujeres, los índices de desarrollo relativo al género (IDG) y el de potenciación de género (IPG), muestran una clara desventaja, tanto en los logros de desarrollo humano, como en el mundo laboral y la participación política. Costa Rica, el mejor país calificado con estos indicadores en Centroamérica, es superado 1,15 veces por el país con mayor valor del IDG en el mundo, y 1,57 veces por el mejor calificado en el IPG.

RECUADRO 1.5

**Tema especial del Informe de Desarrollo Humano 1999:
la globalización**

El Informe sobre Desarrollo Humano de 1999 define la globalización como "los procesos de integración en el ámbito mundial no sólo en el aspecto económico, sino también en el tecnológico y cultural. Estos procesos son regidos fuera de las fronteras nacionales, y ocurren en forma concurrente e interactuante, catalizándose entre sí. Desde una perspectiva humana, la globalización es, al final de cuentas, la interdependencia del crecimiento de las vidas entre las personas." Esta definición corresponde a una visión holística de la globalización, que la analiza en una forma integral: producción, desigualdades, mercados, reducción de recursos ambientales y fiscales, entre otros temas. La globalización es inevitable, pero ello no significa que sea incontrolable y que no se le puedan hacer cambios. Puede controlarse mediante políticas de los gobiernos. En economía: cómo y cuándo liberalizar, desregular y privatizar y sus límites. En tecnología: diseñar los mecanismos para que las comunicaciones sean accesibles a la gente y cómo proteger el conocimiento endógeno. En materia de gobierno: qué tipo de instituciones internacionales crear y cuánto poder y apoyo debe dárseles, etc. La globalización es cambiante: ninguna de las tendencias

a la marginalización, la inseguridad humana y la desigualdad es inevitable. Con el compromiso de la comunidad global, éstas pueden ser vencidas, de manera que se obtengan resultados mejores para el desarrollo humano.

El rol del Estado en la era de la globalización es, como nunca, importante para:

- Identificar oportunidades en comercio, inversiones y migración.
- Proteger a las personas de las nuevas vulnerabilidades creadas por la globalización.
- Encontrar nuevos caminos para crear alianzas entre actores nacionales.
- Coordinar regionalmente y negociar posiciones en acuerdos multilaterales.

Se necesita, sin embargo, una clase distinta de Estado, con nuevas prioridades, nuevos mandatos y nuevas formas de pensar y actuar.

Fuente: PNUD, 1999.



Resumen de hechos y aspiraciones

HECHOS RELEVANTES EN 1998

- Se inicia la instalación de 328 laboratorios de informática, que cubrirán a todas las instituciones del tercer ciclo de la Educación General Básica y a la mitad de las escuelas unidocentes del país, en el marco del Programa Informática 21.
- A partir de febrero se introduce en el esquema básico de vacunación, la vacuna contra la *Haemophilus influenzae*, bacteria que puede causar meningitis.
- El 5 de marzo se publica en La Gaceta la Ley N° 7731, que aprueba el contrato de préstamo entre el Banco Interamericano de Desarrollo y el Gobierno de la República para financiar el proyecto de ampliación y fortalecimiento de la educación preescolar y el tercer ciclo de la Educación General Básica.
- El Consejo Superior de Educación incorpora la "telesecundaria" -iniciada en abril de 1996 con el apoyo de la cooperación mexicana- al sistema de educación formal del país.
- Por Ley N° 7765, del 3 de abril de 1998, se crea el Instituto Costarricense contra el Cáncer, entidad especializada en labores de docencia, investigación, prevención y tratamiento de esa enfermedad.
- Mediante la Ley N° 7769, del 20 de abril de 1998, se formaliza la atención integral a mujeres en condiciones de pobreza.
- Se desactiva el Consejo Social de Gobierno como instancia de coordinación interinstitucional de la política social.
- En mayo, el Gobierno anuncia un recorte del gasto público por 20.983 millones de colones, de los cuales la mitad corresponde a transferencias del Poder Ejecutivo a la Caja Costarricense de Seguro Social.
- Se detectan anomalías en el manejo de recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, así como del Programa de Compensación Social; se ordenan investigaciones, auditorías y acciones judiciales.
- En julio inicia la operación formal del Triángulo de Solidaridad.
- Importante expansión del empleo (75.900 nuevas personas con plena ocupación), factor clave para la generación de oportunidades de mejoramiento personal y familiar.
- Por decreto ejecutivo del 8 de setiembre, se reglamenta la operación del Consejo Nacional del Sector Salud en el contexto de la reforma sectorial.

- El 26 de noviembre se suscribe la Ley N° 7852, sobre desconcentración de los hospitales y clínicas de la Caja Costarricense de Seguro Social.
- Entre julio de 1997 y julio de 1998 se registra una nueva disminución en la pobreza, que pasó de 20,7% a 19,7% según guarismos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples.
- Reestructuración de la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares por Decreto Ejecutivo N°. 27558-MTSS, del 10 de diciembre de 1998, el cual reglamenta la Ley N°. 5662, de creación del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF).

ASPIRACIONES

Las aspiraciones que fundamentan el análisis del tema Equidad e Integración Social son las siguientes:

- Oportunidades ampliadas para el acceso de la población a servicios sociales de calidad que mejoren las condiciones de vida, apoyen los procesos de movilidad y ascenso social y reduzcan las brechas entre los distintos sectores sociales y áreas geográficas.
- Inversión social dirigida a la satisfacción de las necesidades básicas de la población, así como a la potenciación de las capacidades productivas del país y su competitividad a escala internacional.
- Posibilidades reales de que los sectores inmersos en situaciones de pobreza, vulnerabilidad y exclusión social superen tales condiciones, mediante el mejoramiento de las oportunidades de empleo, el disfrute de servicios sociales de calidad, de bienes culturales y el acceso a recursos productivos y a la infraestructura.
- Servicios sociales de calidad garantizados mediante la eficiente operación de redes institucionales que promuevan la participación de todos los sectores y actores sociales (organizaciones no gubernamentales, comunidades, sector privado, Estado).
- Nexos y prácticas solidarias que den cohesión al tejido social y favorezcan la convivencia democrática.

PUNTOS DE REFERENCIA PARA VALORAR LAS ASPIRACIONES NACIONALES

OPTIMO

Un entorno de creciente integración social, caracterizado por una mejor distribución de la riqueza, el fortalecimiento continuo de la inversión social y el acceso generalizado a las oportunidades de desarrollo y movilidad social, de manera que todas las personas puedan potenciar sus capacidades, sin distinción de su etnia, edad, sexo, ideología o credo religioso, y que los individuos y sectores más vulnerables tengan asegurada la atención de sus necesidades sociales específicas.

INTERMEDIO

Mejoras parciales en áreas geográficas o grupos sociales específicos en materia de distribución del ingreso, mayor acceso a oportunidades de desarrollo social mediadas por un uso más eficiente de los recursos de inversión social del Estado, combate de la pobreza y la exclusión social e incremento en la satisfacción de las necesidades básicas de los sectores más desfavorecidos de la población.

MINIMO

Mantenimiento de los niveles promedio de desarrollo social, pobreza y exclusión social, así como de la cobertura y calidad de los servicios sociales vigentes en el último lustro.

CAPÍTULO 2

Equidad e integración social

Introducción

En el marco del quinto informe *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*, el capítulo concerniente a la temática de la equidad y la integración social procura evaluar los aspectos más destacados en la evolución social costarricense, continuando así con la tradición inaugurada desde el primer informe, para el año 1994. Una visión sintética sobre el enfoque seguido en este capítulo para abordar las relaciones entre integración, equidad y movilidad social se incluye en el recuadro 2.1.

Como rasgos distintivos de este quinto informe, se ha querido profundizar en cuatro aspectos. En primer término, el examen de las líneas de ruptura y continuidad en las políticas sociales, en virtud de la transición gubernamental de mayo de 1998, incluyendo el proceso de concertación nacional. Una segunda vertiente refiere a la ampliación del tema de la pobreza, para ir más allá del perfil tradicional que se deriva de la Encuesta de Hogares (análisis de incidencia) y considerar indicadores complementarios sobre intensidad y severidad. Por las dimensiones del fenómeno, se incluye un amplio examen del tema de la violencia, entendida como un problema social de la mayor relevancia y de la salud pública en particular. Finalmente, se consideró importante realizar una estimación sobre la trayectoria de la inversión social y aprovechar información estadística disponible en el país para caracterizar la participación privada en el gasto social.

En términos sustantivos, el capítulo consta de cinco secciones. En la primera se presenta una valoración global sobre el desarrollo social, con base en indicadores para las tres grandes áreas de interés: integración, equidad (en términos de brechas) y movilidad social (a partir de mecanismos facilitadores de la integración y la movilidad social). La segunda parte se destina a la revisión de las principales brechas de equidad, considerando las tres dimensiones fundamentales que componen el desarrollo humano: el acceso a una vida larga y sana, el acceso a educación y conocimiento y el nivel de ingreso suficiente para llevar una vida digna. En esta sección se presenta un perfil actualizado de la pobreza en la Costa Rica de fin de siglo. Por su parte, la tercera sección se centra en el análisis de las principales acciones que propenden al cierre de brechas de equidad y a favorecer la integración social. Aquí se presentan los resultados del ejercicio realizado en torno a la estimación de la inversión social, destacando la metodología empleada y los resultados obtenidos. En la cuarta sección se examinan las principales transformaciones en la agenda de la política social a propósito de la transición de una administración gubernamental a otra (de Figueres Olsen a Rodríguez Echeverría). En la quinta y última sección se pasa revista a los desafíos detectados a lo largo del capítulo y se hace una presentación sumaria de escenarios a futuro.

RECUADRO 2.1

Las relaciones recíprocas entre integración social, equidad y movilidad social

La integración social es un término que *per se* no implica un estado positivo o negativo, sino que más bien invita al análisis de los patrones de relaciones y valores sociales que enlazan a las personas en un tiempo y un espacio determinados, y que definen los parámetros de oportunidades para sus vidas. Al mismo tiempo, la integración social puede ser considerada como una meta plausible (Ghai y Hewitt, 1994).

En esa última dirección, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Naciones Unidas, 1995) subrayó la importancia de plantearse el tópico de la integración en términos de metas deseables de alcanzar con distintos horizontes temporales. Su Programa de Acción postula que el propósito de la integración social es "la creación de 'una sociedad para todos', en la que cada persona, con sus propios derechos y responsabilidades, tenga una función activa que desempeñar. Una sociedad tan integrada como esa debe basarse en el respeto de todos los derechos humanos y todas las libertades fundamentales, la diversidad cultural y religiosa, la justicia social y las necesidades especiales de los sectores vulnerables y desfavore-

cidos, la participación democrática y el imperio de la ley" (Naciones Unidas, 1996).

Consecuentemente, un proceso de integración pasa por la ampliación de oportunidades de participación e incorporación a la sociedad de sectores tradicionalmente excluidos de las dinámicas de crecimiento económico y desarrollo social y político, lo cual apela a la equidad, que puede ser conceptualizada como "... igualdad de oportunidades para participar en la procura del bienestar y de las posiciones y posesiones sociales" (CEPAL, 1991). Esta igualdad de oportunidades requiere la supresión de los privilegios y discriminaciones establecidos jurídicamente, tales como los que persisten entre los sexos y los grupos étnicos.

Las oportunidades de vida se encuentran determinadas por una serie de aspectos como el tipo de ocupación, el nivel de ingreso, los logros educacionales, el tipo de familia, la localización espacial y los niveles de influencia política que ostenten las personas. La falta de acceso a servicios, beneficios y derechos se constituye en determinante de brechas de equidad y de situaciones de exclusión social, cuyo combate requiere mecanismos y accio-

nes del Estado y la sociedad civil.

El acceso y el disfrute de oportunidades determina las opciones para lograr mejoras en la condición social y la calidad de vida de las personas, cuyo correlato es la movilidad social. Como apunta Giddens: "El término movilidad social se refiere a los movimientos de individuos y grupos entre las distintas posiciones socioeconómicas. La movilidad vertical significa el desplazamiento hacia arriba o hacia abajo en la escala socioeconómica. Quienes ganan propiedad, renta o *status* se denominan móviles ascendentes, mientras quienes pierden se designan como móviles descendentes. En las sociedades modernas abunda también la movilidad horizontal, que alude a la traslación geográfica entre vecindades, ciudades y regiones. Con frecuencia la movilidad vertical y la horizontal se combinan. Por ejemplo, un individuo que trabaja en una empresa de una ciudad puede promocionarse a una posición más elevada en una dependencia de la compañía situada en otra localidad, o incluso en otro país" (Giddens, 1997).

Integración social y equidad en 1998: visión de conjunto

Una lectura de la situación del desarrollo social de 1998 permite evidenciar la coexistencia de luces y sombras. En efecto, si bien hay una primacía de aspectos favorables, como el logro de nuevas disminuciones en los indicadores de mortalidad infantil y pobreza, es clara también la tendencia hacia una desaceleración en el ritmo de progreso de los principales indicadores sociales, así como la persistencia de inequidades sociales que han sido objeto de análisis en los cuatro informes anteriores, situaciones que no se pueden revertir de la noche a la mañana y cuya transformación requiere un tesonero esfuerzo de las instituciones estatales y la participación diligente de la sociedad civil.

Por otra parte, se constata la conversión de los problemas de violencia en un problema de salud pública y, más allá de ésta, en motivo de preocupación para el tejido social costarricense.

La tasa global de incidencia anualizada de muertes atribuibles a la violencia aumentó de 2,76 a 3,67 por diez mil habitantes del trienio 1983-1985 al de 1995-1997. En este contexto sobresale el hecho de que tres de cada cuatro muertes violentas obedecen a accidentes, siendo los de tránsito los más comunes. Genera especial preocupación que el suicidio sea más frecuente que el homicidio y que el alcohol figure consistentemente en todas las modalidades de muertes violentas.

Desde el punto de vista de las aspiraciones nacionales en materia de equidad e integración social identificadas al inicio de este capítulo, Costa Rica se encuentra en una posición intermedia, propia de un país cuyos indicadores promedio lo califican como de alto desarrollo humano, pero que enfrenta desafíos básicos, por ejemplo, en cuanto a la extensión de la cobertura educativa en condiciones de calidad.

Siempre en relación con las aspiraciones nacionales, se puede establecer un conjunto de

consideraciones sobre el desempeño del país en equidad e integración social haciendo un breve recuento de los temas considerados en el capítulo y tomando el cuadro 2.1, "Integración social en perspectiva," como elemento auxiliar de síntesis y ponderación del estado de la cuestión en algunos aspectos descolantes. En esa dirección, resaltan los siguientes aspectos.

En la pintura del desarrollo social costarricense, el paisaje de las inequidades persiste y resta a la búsqueda de soluciones imaginativas, que permitan enfrentar con nuevos instrumentos el perfil de los problemas prevalentes en la actualidad. Sobresale el hecho de que, medida por criterios de ingreso, la pobreza sigue afectando a una quinta parte de los hogares, con significativas disparidades si se consideran las diversas regiones del país. En 1998 se registra una nueva disminución, de un punto porcentual, en los niveles de pobreza total (de 20,7% en 1997 a 19,7% en 1998). La incidencia de la pobreza extrema se redujo al 5,3% de los hogares, el mínimo desde que hay mediciones sistemáticas, e inferior en 0,4% a la cifra alcanzada el año anterior. Sin embargo, dados los márgenes de error de las Encuestas de Hogares, el análisis estadístico recomienda manejar con cautela estos resultados, evitando el triunfalismo y la tentación de quedarse en la contemplación de los árboles y perder de vista los retos que plantea el bosque. Además, en 1998, la reducción de la pobreza coexiste con un incremento de la desigualdad en la distribución del ingreso.

El comportamiento de la pobreza muestra de nuevo la asociación que existe entre el ciclo económico y el mejoramiento de las condiciones sociales. Ahora bien, al afinarse el abordaje del perfil de la pobreza mediante el estudio simultáneo de los indicadores de incidencia, intensidad y severidad, se reafirma la tendencia de largo aliento a la declinación de la incidencia, fortaleza indiscutible del modelo de desarrollo costarricense. Pero, a la vez, salta a la vista una enorme debilidad: un alto grado de vulnerabilidad o riesgo de la población de caer bajo la línea de pobreza ante circunstancias o coyunturas económicas receptoras, al concentrarse el ingreso de la fuerza de trabajo en tramos bastante cercanos al valor de la línea de pobreza. Quizá sea allí donde reside la clave del escepticismo en la percepción ciudadana sobre el nivel de pobreza del país, puesto que los procesos de empobrecimiento literalmente acechan detrás de la puerta de numerosos hogares.

De cara a las acciones de combate de la pobreza, resulta oportuno subrayar el hecho de que

la superación de la misma, según criterios de ingreso, exige la transferencia de un 0,7% del ingreso de los no pobres. Ello indica que se trata de una meta socialmente plausible y posible de alcanzar.

Si se consideran las tasas netas de escolaridad como indicador de brecha, en tanto diferenciador de las poblaciones insertas y excluidas del sistema educativo, los datos de 1998 confirman que hay una fractura significativa en la educación secundaria (cuadro 2.1), cuyos problemas de cobertura deben valorarse integralmente, tanto por el lado de la oferta como por el de la demanda.

En 1998 la inversión social continuó representando un alto porcentaje del PIB, el cual, por otra parte, se expandió en un 6,2%. La combinación de estabilización, crecimiento económico y niveles apropiados de inversión social es clave para dar sostenibilidad al alto nivel de desarrollo humano que exhibe el país en el concierto de las naciones.

A pesar de que, en los últimos tiempos, Costa Rica ha experimentado dificultades para acrecentar la inversión en infraestructura (incluyendo su adecuado mantenimiento) y servicios básicos (telecomunicaciones, energía, acueductos y alcantarillados, etc.), los indicadores de cobertura de algunos de éstos (energía eléctrica y telefonía) para 1998 se mantienen en niveles altamente satisfactorios (cuadro 2.1). La ciudadanía costarricense cuenta con una plataforma de servicios que hace diferencia en cuanto a condiciones de vida y posibilidades de impulsar iniciativas de desarrollo. En lo inmediato, el área que con mayor urgencia debe ser reforzada es la de acueductos y alcantarillados, mediante un proceso que además requiere la internalización de costos ambientales aún no ponderados adecuadamente.

En cuanto a las mecanismos favorecedores de la integración y la movilidad social destacan los siguientes aspectos:

- A tono con los resultados alcanzados en materia de pobreza, la variación anual en los salarios mínimos reales fue de signo positivo, con un repunte del 4,3%.
- Los programas de informática educativa y segunda lengua continuaron su expansión en 1998; en el primer caso no sólo aumentó la población estudiantil atendida, sino también la capacidad instalada. Ambos programas son relevantes de cara al manejo de los códigos de la

CUADRO 2.1

Integración social en perspectiva

Indicador	1996	1997	1998	1990-1997
INTEGRACIÓN SOCIAL: RESULTADOS AGREGADOS				
<i>Relación inversión social/PIB ^{a/}</i>				
Total	21,5	21,5	20,9	20,2
Educación	5,7	5,7	5,8	5,2
Salud	6,2	6,0	6,2	6,0
Asistencia social	6,9	7,0	6,8	6,5
Vivienda y asentamientos humanos	2,5	2,6	2,0	2,4
Otros	0,2	0,2	0,2	0,2
<i>Cobertura de la seguridad social</i>				
% de población cubierta por el REM	89,7	90,4	89,4	86,5
% de la PEA cubierta por el RIVM	50,6	50,0		49,4
<i>Población con acceso a energía eléctrica</i>				
	93,0	93,2	93,2	92,2
<i>Teléfonos por mil habitantes</i>				
	176,5	195,0	208,0	127,9
TENDENCIAS EN MATERIA DE BRECHAS DE EQUIDAD				
<i>Ingreso promedio real (colones de 1995)</i>				
Asalariados(as)	50.141,4	50.467,9	53.557,0	48.469,5
Patronos(as)	77.614,2	74.661,5	84.191,0	75.746,7
Por cuenta propia	39.846,5	40.670,7	39.582,0	39.653,5
Hombres	55.247,7	55.763,9	60.934,0	54.123,0
Mujeres	46.529,8	46.587,6	47.860,0	44.100,5
<i>Relación entre el ingreso promedio del quintil de hogares más ricos (V) y el de más pobres (I)</i>				
	13,2	1,6	12,6	12,2
<i>Tasa de subutilización total de la fuerza de trabajo</i>				
Nacional	13,9	12,8	12,8	11,2
Región Central	12,3	11,3	11,4	9,8
Promedio otras regiones ^{b/}	16,8	16,5	16,0	15,2
Hombres	13,1	12,1	11,6	10,6
Mujeres	15,6	14,9	16,1	12,9
<i>Hogares en situación de pobreza extrema (porcentaje)</i>				
Nacional	6,9	5,7	5,3	7,7
Zona urbana	4,2	3,2	2,9	4,7
Zona rural	9,0	7,6	7,1	10,1
Región Central	4,4	3,5	3,3	5,1
Promedio otras regiones	11,1	9,3	8,5	12,2
Jefeados por mujeres	31,9	31,4	34,6	25,0
<i>Tasas netas de escolaridad</i>				
Preescolar	71,9	75,2	79,3	68,1
I ciclo ^{c/}	97,1	97,0	96,2	98,8

CUADRO 2.1 (continuación)

Indicador	1996	1997	1998	1990-1997
II ciclo ^a	91,3	89,6	88,9	85,9
III ciclo ^a	55,3	55,9	56,8	53,9
Educación diversificada ^a	32,4	32,9	32,4	31,4
Universitaria (respecto a población de 18 a 24 años)	13,3	13,5	13,1	14,1
OPORTUNIDADES Y MECANISMOS DE INTEGRACION Y MOVILIDAD SOCIAL				
PIB per cápita en US\$ ^d	2.640,2	2.721,6	2.944,6	2.355,2
Variación anual del salario mínimo real	0,2	1,7	4,3	
<i>Centros educativos con laboratorios de cómputo</i>				
Escuelas ^b	163	181	350	166
Liceos y colegios académicos (III ciclo) ^b	46	46	114	43
<i>Población escolar con acceso al programa de informática educativa</i>				
Primaria ^b	148.400	148.670	184.000	145.823
Secundaria (III ciclo) ^b	22.563	27.618	81.617	20.295
<i>Población escolar con acceso al programa de segunda lengua</i>				
	95.000	151.000	220.000	109.600
Población cubierta por los EBAIS	1.275.304	1.687.089	2.283.206	1.528.521
<i>Bonos de vivienda otorgados por estrato de ingreso</i>				
Total	17.425	20.287	10.160	15.670,3
1er. estrato	11.848	15.162	6.677	9.644,3
2do. estrato	5.014	4.540	2.981	5.624,1
3er. estrato	498	513	415	1.717,3
4to. estrato	65	72	87	923,1

^a Tomado de Sauma, 1999.

^b El promedio corresponde al período 1994-1997.

^c El promedio corresponde al período 1995-1997.

^d Ver nota técnica sobre cambio de base del PIB.

Muy satisfactorio
 Satisfactorio
 Poco satisfactorio

modernidad y su crecimiento sostenido parece apuntar a su conversión en políticas de Estado definidas más allá de una administración gubernamental.

- En el caso del sector salud, ha de resaltarse que los Equipos Básicos de Atención Integral de la Salud (EBAIS) cubren virtualmente a la mitad de la población nacional, con la enorme ventaja, desde el punto de vista de la equidad

social, de que se ha seguido un proceso de implantación que beneficia a las áreas más desfavorecidas del país. No obstante, en la segunda mitad del año se frenó la expansión del proceso, con la idea de consolidar previamente los EBAIS que presentaban mayores debilidades operativas.

- Desde el punto de vista de las oportunidades, el campo de la vivienda de interés social fue el

que registró el comportamiento menos dinámico. La adjudicación de bonos de vivienda cayó drásticamente, en un contexto de incertidumbre sobre el marco financiero del instrumento y sus posibilidades de sostenimiento. Como una señal de alerta hacia el futuro debe subrayarse que la frustración de los sectores de ingresos medios de la población con respecto al acceso a vivienda, combinada con la amplitud de las expectativas creadas en torno al bono familiar de la vivienda, difíciles de manejar en el corto plazo, convierten la problemática habitacional en un elemento de potencial conflictividad social en el mediano plazo.

Lecciones aprendidas en el desarrollo del país indican que es posible mejorar indicadores sociales a pesar de las adversidades económicas, pero que, por supuesto, la combinación de un entorno macroeconómico estable con crecimiento económico y desarrollo social constituye el escenario óptimo.

Finalmente, es oportuno señalar que los retos señalados en el cuarto informe mantienen su vigencia. Estos son: generalización de las oportunidades de desarrollo para todas las personas y fortalecimiento de redes de protección para quienes no puedan procurarse autónomamente un nivel de vida digno. Ello implica una batería integrada de acciones que incluyen la mejora en los niveles de eficiencia de la inversión social, la elevación de la calidad de los servicios sociales, la inclusión de los sectores más vulnerables de la población en la corriente principal del desarrollo y la incesante revisión y actualización de las instituciones responsables de la prestación de servicios sociales.

Brechas de equidad

El desarrollo humano ha sido conceptualizado como el proceso de ampliación de las opciones u oportunidades de las personas. Tres de ellas se consignan como fundamentales: tener una vida larga y sana, tener acceso a la educación y al conocimiento, y disfrutar de un nivel de vida digno. Entre otras opciones adicionales se incluyen la libertad política, la garantía de otros derechos humanos y diversos componentes del respeto por sí mismo. Para justipreciar el progreso y los alcances de una sociedad como la costarricense en materia de desarrollo humano es crucial tomar en cuenta la situación de las personas y sectores sociales en desventaja, abordando de manera sistemática las inequidades o brechas de equidad prevaletentes. Esa es la ruta que se intenta seguir en esta sección.

Brechas en las condiciones materiales

Si el desarrollo humano refiere a la ampliación de oportunidades, la pobreza significa que se deniegan tales oportunidades. Ahora bien, entendida como privación, la pobreza tiene múltiples dimensiones: insuficiencia de ingresos, insatisfacción de necesidades básicas como empleo, alimentación, salud y educación, así como la ausencia de capacidad para interactuar de manera solvente en la vida social.

A continuación se analiza el tema de la pobreza: incidencia, severidad e intensidad. Las brechas relativas a ingreso y empleo se presentan en el capítulo 3.

Incidencia de la pobreza según ingreso

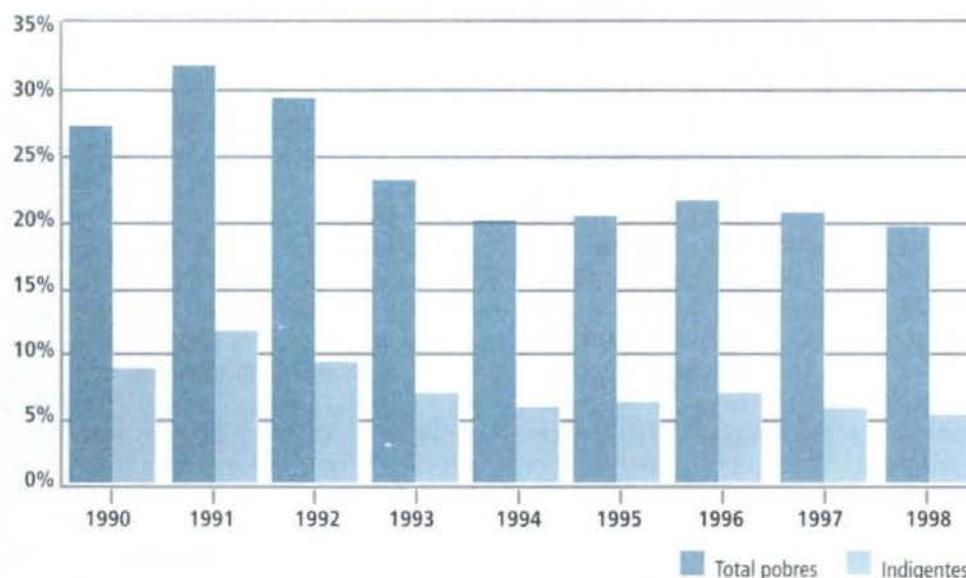
En 1998 la pobreza, medida como insuficiencia de ingresos para satisfacer el costo de la canasta básica alimentaria (indigencia) y cubrir el conjunto de necesidades básicas (pobreza total) disminuye nuevamente a nivel nacional, continuando la tendencia iniciada luego de la crisis de principios de los años ochenta¹, y más allá de los altibajos causados por la coyuntura económica. Respecto a 1997 se reduce en un punto porcentual la pobreza total y en 0,4 puntos la indigencia o pobreza extrema, alcanzándose en ambos casos los menores niveles de la década de los noventa (gráfico 2.1). Ahora bien, estas cifras deben analizarse con cautela. Por un lado, conviene considerar globalmente la tendencia y el sentido del cambio registrado y, por otro lado, tener claro que la reducción de la pobreza experimentada en 1998 se encuentra dentro de los límites de confianza de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, con lo cual, desde un punto de vista estrictamente estadístico, no es significativa.

Respecto a la desigualdad en la distribución del ingreso, en 1998 se observa un deterioro entre el ingreso promedio del quintil más rico (V) y el más pobre (I), que pasa de 11,6 a 12,6. Además esta cifra se encuentra por encima del promedio de 1990-1997 (cuadro 2.1)

El número absoluto de hogares en condición de pobreza en 1998 fue de 138.030 (36.949 en indigencia)², de manera que la reducción en términos relativos en el último año fue acompañada de una leve reducción en términos absolutos (de 835 y 1.040 hogares respectivamente). Medida de esta forma, es decir, como insuficiencia de ingresos, la pobreza, que es un fenómeno familiar, se ve afectada por el desempeño macroeco-

GRAFICO 2.1

Costa Rica: incidencia de la pobreza total e indigencia. 1990-1998



Fuente: INEC, Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples.

nómico. Muchos son los canales de transmisión o las relaciones de causalidad entre la dinámica macroeconómica y el fenómeno de pobreza familiar, y su análisis escapa a los alcances del presente capítulo; sin embargo, cabe destacar que la reducción en la pobreza registrada en 1998 es totalmente consistente con ese desempeño macroeconómico, caracterizado por una elevada tasa de crecimiento de la producción, aumento en el empleo y estabilidad en el desempleo abierto, así como por aumentos en los salarios mínimo y promedio por encima de la inflación³. No obstante, respecto a otros años la reducción es muy baja, especialmente porque fue neutralizada por un incremento en la desigualdad, como ya se señaló.

Por zonas, tanto en la urbana como en la rural se dan reducciones en la incidencia de la pobreza (total e indigencia), aunque la disminución es mayor en el área rural, donde alcanza los niveles más bajos de los años noventa. No obstante esa situación, en la zona rural costarricense continúan residiendo dos de cada tres familias pobres, y tres de cada cuatro familias indigentes. Por otra parte, a diferencia de lo que ocurre en los ámbitos nacional y rural, en 1998 la pobreza urbana no alcanzó su menor nivel relativo de la

CUADRO 2.2

Evolución de la pobreza total y la indigencia por zonas. 1990-1998

(porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza respectiva)

	Zona urbana		Zona rural	
	Pobreza	Indigencia	Pobreza	Indigencia
1990	23,6	5,4	30,1	12,4
1991	28,8	7,9	34,4	14,7
1992	27,3	6,3	31,1	11,9
1993	19,8	4,0	25,9	9,2
1994	15,5	3,1	23,7	8,0
1995	16,1	3,7	23,9	8,3
1996	17,1	4,2	25,2	9,0
1997	16,3	3,2	24,1	7,6
1998	16,1	2,9	22,4	7,1

Fuente: INEC, 1999.

década, aunque sí lo hizo la indigencia, que afecta a un 2,9% de los hogares urbanos (cuadro 2.2).

La incidencia de la pobreza continúa siendo mayor en las regiones Chorotega y Brunca (34,1% en ambas), seguidas de la Huetar Norte (26,4%), Pacífico Central y Huetar Atlántica (20,7% y 20,8% respectivamente), y, por último, la Central, con un 15%. Sin embargo, considerando las diferencias en las densidades de población, prácticamente la mitad (47,6%) de los hogares pobres se ubica en esta última región. Estilizando la distribución espacial de la pobreza, de cada diez hogares pobres en 1998, cinco residían en la región Central, dos en la Chorotega y la Huetar Norte, otros dos en la Pacífico Central y la Brunca, y uno en la Huetar Atlántica.

Con excepción de la región Brunca, casualmente una de las que presentan mayor pobreza, en todas las regiones del país hay reducciones en la incidencia de la pobreza respecto a 1997. Sin embargo, solamente en las regiones Chorotega y Pacífico Central se alcanzan los menores niveles de la década de los noventa en pobreza total, y solamente en la Chorotega en indigencia (cuadro 2.3).

Las características demográficas y laborales

de los hogares pobres son similares en 1998 a las detectadas en años anteriores. En términos generales, estos hogares son más numerosos, su inserción laboral es más precaria y los indicadores concernientes a la relación de dependencia económica y demográfica exhiben valores más elevados. Si bien es cierto que esas características prevalecen a lo largo de los doce años para los que se dispone de información comparable a partir de las Encuestas de Hogares, hay algunos cambios interesantes, como lo refleja la comparación de los años 1987-1988 y 1997-1998.

En efecto, el cuadro 2.4 muestra que, en esos años, el tamaño promedio de los hogares pobres se ha reducido y aunque la composición por sexo no ha variado, sí ha aumentado el porcentaje de hogares jefeados por mujeres. Hay además un aumento en las edades de los miembros del hogar y de los jefes, situación que se refleja tanto en la edad promedio como en la estructura relativa. Llama la atención el fuerte incremento en el porcentaje de los adultos mayores (60 años y más) dentro de los hogares pobres.

Adicionalmente, en el periodo el número promedio de ocupados por hogar pobre se reduce,

CUADRO 2.3

Evolución de la pobreza total y la indigencia según regiones. 1990-1998

(porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza respectiva)

Pobreza/región	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Pobreza total									
Total país	27,1	31,9	29,4	23,2	20,0	20,4	21,6	20,7	19,7
Central	22,0	27,2	25,5	18,5	14,9	16,0	16,5	15,4	15,0
Chorotega	45,4	51,7	46,8	38,4	37,5	35,2	34,5	36,0	34,1
Pacífico Central	33,7	35,4	33,3	26,1	21,9	22,8	22,9	24,8	20,8
Brunca	45,0	45,1	43,6	39,9	35,8	36,9	37,0	32,3	34,1
Huetar Atlántica	21,7	26,2	20,6	20,4	19,7	17,1	25,4	25,7	20,7
Huetar Norte	38,8	34,6	34,4	24,6	26,1	27,6	27,7	27,2	26,4
Indigencia									
Total país	9,1	11,7	9,3	6,9	5,8	6,2	6,9	5,7	5,3
Central	5,7	8,7	6,6	4,6	3,1	4,1	4,4	3,5	3,3
Chorotega	22,7	23,4	19,1	13,8	14,7	13,6	13,2	12,3	11,5
Pacífico Central	12,9	14,7	11,7	9,0	6,5	5,5	6,6	6,9	5,7
Brunca	20,9	19,5	18,2	15,2	14,1	14,4	14,8	10,7	11,7
Huetar Atlántica	6,8	9,3	7,2	5,7	6,2	5,1	8,6	6,8	5,3
Huetar Norte	14,0	12,9	12,8	7,0	9,4	10,0	11,2	9,5	7,6

Fuente: INEC, 1999.

CUADRO 2.4

Algunas características demográficas y laborales de los hogares pobres. 1987-1988 y 1997-1998

(cifras absolutas y relativas)

	1987	1988	1997	1998
Tamaño hogar (miembros)	5,1	5,1	4,7	4,5
Mujeres (%)				
Todos los miembros	51,5	51,4	51,8	51,8
Jefes	19,6	19,5	27,1	27,1
Edad Promedio (años)				
Todos los miembros	21,9	22,3	24,6	25,2
Jefes	44,6	44,7	48,5	47,9
Estructura por edades (%)				
Todos los miembros				
0-12 años	43,1	42,3	39,2	38,2
13-59 años	50,2	51,0	51,8	51,7
60 años y más	6,7	6,8	9,0	10,1
Jefes				
13-59 años	78,4	79,9	73,1	72,8
60 años y más	21,6	20,1	26,9	27,2
Características laborales				
Todos los miembros				
Tasa desempleo abierto	8,1	9,8	11,0	12,1
Ocupados por hogar	1,2	1,2	1,1	1,0
Inactivos x hogar (>12a.)	1,7	1,7	1,8	1,7
% inactivos pensionados		3,8	5,0	5,0
Jefes				
Tasa desempleo abierto	2,3	3,4	5,7	4,5
Ocupados por hogar	0,8	0,7	0,7	0,6
Inactivos x hogar (>12a.)	0,2	0,2	0,3	0,3
% inactivos pensionados		20,4	24,5	20,9

Fuente: Sauma, 1999.

aumenta el número de inactivos y, entre ellos, el porcentaje de pensionados. Asimismo, aunque ello responde a factores coyunturales, hay un aumento en la tasa de desempleo abierto en esos hogares.

Intensidad y severidad de la pobreza

Hasta ahora se ha analizado la incidencia o extensión de la pobreza en el período 1990-1998. Sin embargo, se ha dejado de lado lo referente a su intensidad y severidad (recuadro 2.2), dimensiones importantes para contar con un

perfil más completo de las situaciones de pobreza que experimenta la población nacional.

Estimaciones propias realizadas para el período 1987-1998, muestran que el proceso de reducción en la incidencia de la pobreza ha sido acompañado por una reducción en la intensidad y la severidad de ésta (cuadro 2.5 y gráfico 2.2).

Así, la intensidad de la pobreza relativiza las brechas de pobreza, es decir, el ingreso que les falta a los pobres para alcanzar la línea de pobreza, de manera que indica qué tan pobres son los pobres. Aumentos en este indicador en un período

RECUADRO 2.2

Incidencia, intensidad y severidad de la pobreza: conceptos y fórmula de cálculo

La **incidencia** o **extensión** de la pobreza se refiere a la proporción de hogares cuyo ingreso per cápita es inferior a determinada línea de pobreza. La **intensidad** o **brecha** de pobreza se estima relativizando las diferencias entre el ingreso per cápita y esa línea de pobreza, de manera que refleje qué tan pobres son los pobres. La **severidad** de la pobreza se estima de manera similar al indicador anterior, pero da una mayor ponderación a los hogares más pobres, de manera que refleja desigualdades entre los pobres.

Para el cálculo de los índices de pobreza (incidencia o extensión, intensidad o brecha, y severidad) se ha utilizado la fórmula propuesta por Foster, Greer y Thorbecke (FGT):

$$Pa = (1/n) * \sum_{h=1}^q [(Z - Y_h) / Z]^a$$

donde:

Pa es el índice de pobreza estimado, donde a = 0, 1, 2:

0 = incidencia, 1 = intensidad, 2 = severidad;

n es el número total de hogares;

Z es la línea de pobreza (total);

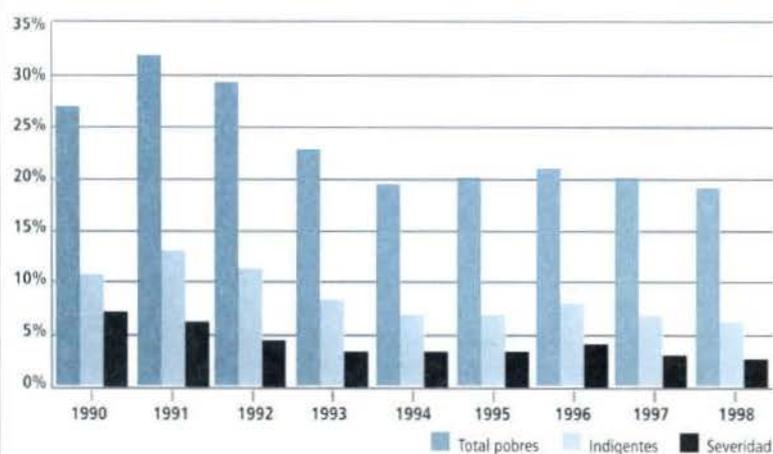
Y_h es el ingreso per cápita de los miembros del hogar h;

q es el número de hogares debajo de la línea de pobreza.

Fuente: Foster, Greer y Thorbecke, 1984.

GRAFICO 2.2

Costa Rica: incidencia, intensidad y severidad de la pobreza. 1990-1998



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples.

respecto a otro reflejarían que, cualquiera que sea el cambio en la incidencia de la pobreza (aumento o disminución), los pobres del último período son más pobres que los del anterior. En el sentido contrario, los pobres del último período son menos pobres que los del primero, pues requerirían un menor ingreso per cápita para alcanzar la línea de pobreza.

Entre 1987 y 1998 la intensidad de la pobreza se redujo de 0,113 a 0,068 (cuadro 2.5 y gráfico 2.2); esto significa que mientras en 1987 el ingreso per cápita de los hogares pobres, como promedio respecto al total de hogares, era un 11,3% inferior a la línea de pobreza (brecha de pobreza), en 1998 solamente fue un 6,8% inferior.

A diferencia de los dos indicadores ya analizados, el de severidad no se interpreta directamente. Este también refleja qué tan pobres son los pobres, pero dando una mayor ponderación a los más pobres entre ellos, de manera que se hacen evidentes las desigualdades al interior del grupo. Por lo tanto, aumentos o disminuciones en este indicador aluden a cambios en el mismo sentido en la severidad de la pobreza. En el caso costarricense, entre 1987 y 1998 este indicador muestra reducciones, o sea, que se reduce la desigualdad entre los pobres (cuadro 2.5 y gráfico 2.2).

La evolución de los tres indicadores, incidencia, intensidad, severidad, muestra una gran si-

CUADRO 2.5

Incidencia, intensidad y severidad de la pobreza 1987-1998

(cifras relativas)

	Total país			Zona urbana			Zona rural		
	P ₀	P ₁	P ₂	P ₀	P ₁	P ₂	P ₀	P ₁	P ₂
1987	29,0	11,3	6,2	22,9	8,3	4,4	34,4	14,0	7,8
1988	28,4	11,3	6,4	22,5	8,5	4,5	33,1	13,6	7,9
1989	28,3	11,0	6,1	23,0	8,7	4,8	32,8	12,9	7,2
1990	27,1	10,7	6,0	23,6	8,2	4,4	30,1	12,8	7,4
1991	31,9	13,0	7,3	28,8	10,8	5,9	34,4	14,8	8,5
1992	29,4	11,4	6,3	27,3	9,6	4,8	31,1	12,9	7,5
1993	23,2	8,7	4,7	19,8	6,6	3,2	25,9	10,5	6,0
1994	20,0	7,4	3,9	15,5	5,1	2,5	23,7	9,2	5,1
1995	20,4	7,5	4,0	16,1	5,3	2,6	23,9	9,4	5,2
1996	21,5	8,4	4,6	17,0	6,1	3,1	25,1	10,2	5,7
1997	20,7	7,4	3,8	16,3	5,6	2,8	24,1	8,7	4,6
1998	19,7	6,8	3,5	16,1	4,9	2,3	22,4	8,3	4,3

P₀ = incidenciaP₁ = intensidadP₂ = severidad

Fuente: Sauma, 1999.

CUADRO 2.6

Análisis de las brechas de pobreza. 1987-1998

(cifras absolutas y relativas)

	Brecha relativa a hogares pobres (%)			Brecha como % del ingreso de no pobres	Brecha promedio (colones de julio de 1998) ^{a)}	
	Total	Urbano	Rural		Persona	Hogar
1987	39,1	36,3	40,7	1,3	1.019,2	5.230,4
1988	39,8	37,6	41,0	1,3	1.004,3	5.160,8
1989	38,8	37,8	39,4	1,4	1.084,1	5.291,0
1990	39,5	34,8	42,7	1,3	1.068,6	5.273,1
1991	40,7	37,4	43,0	1,7	1.118,3	5.397,5
1992	38,7	35,1	41,3	1,5	1.069,9	5.208,5
1993	37,6	33,2	40,4	0,9	1.033,4	4.996,8
1994	36,9	33,1	39,0	0,7	1.029,1	4.963,4
1995	37,0	32,7	39,4	0,8	1.015,5	4.862,9
1996	39,0	35,9	40,8	0,9	1.054,0	4.954,1
1997	35,5	34,2	36,2	0,8	991,9	4.671,7
1998	34,6	30,6	36,8	0,7	1.067,2	4.787,7

^{a)} Por mes. Deflatado con el IPC (julio 1998=100%).

Fuente: Sauma, 1999.

militud, con pequeñas reducciones entre 1987 y 1990, un incremento en el período recesivo de 1991, y un proceso de fuerte reducción desde 1992 hasta 1994, para luego estabilizarse (gráfico 2.2). Por zonas, la situación es semejante a la de la totalidad del país: además de reducciones en la incidencia de la pobreza, hay reducciones en su intensidad o brecha y en su severidad (cuadro 2.6).

Alternativamente se puede medir la brecha promedio sólo con respecto a los hogares pobres, pero el resultado no muestra adecuadamente la magnitud global del problema, pues no toma en cuenta la incidencia. Desde esa perspectiva, la brecha para los pobres se reduce de 39,1% de la línea de pobreza en 1987, a 34,6% en 1998 en la totalidad del país, también con reducciones en las zonas urbana y rural (cuadro 2.5).

La brecha promedio por hogar pobre, es decir, lo que le falta a cada hogar pobre para alcanzar la línea de pobreza, se reduce en el período, pero no sucede lo mismo con la brecha por individuo, que en términos reales se mantiene (cuadro 2.6). La reducción en la brecha familiar, entonces, se explica principalmente por la ya re-

ferida reducción en el tamaño promedio de los hogares pobres. Además se estimó la magnitud de la transferencia del ingreso de los no pobres que permitiría a todas las familias pobres alcanzar la línea de pobreza. Esta transferencia se reduce en el período, al pasar de un 1,3% del ingreso total de los no pobres en 1987-1988, a un 0,7% en 1998 (cuadro 2.6), resultado coincidente con la reducción en la incidencia e intensidad de la pobreza.

Una interrogante relacionada con la reducción en la pobreza descrita anteriormente es el grado en que los pobres dejan de serlo; es decir, cuánto se alejan de la línea de pobreza. Para ello, se definió la "intensidad de la no pobreza", como la diferencia entre el ingreso per cápita de los no pobres y la línea de pobreza. Para evitar la incidencia de valores extremos (hogares con mayores ingresos) en el indicador, la estimación se realizó para los hogares cuyo ingreso per cápita fuera igual o menor a dos veces la línea de pobreza y superior a una línea de pobreza^a.

A diferencia de la intensidad de la pobreza, aumentos en este indicador reflejan alejamiento de línea de la pobreza y, por lo tanto, se conside-

CUADRO 2.7

Vulnerabilidad de los no pobres^{a/}. 1987-1998 (porcentajes)

	Hogares vulnerables ^{a/}			Intensidad de la no pobreza ^{b/}		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
1987	32,7	31,8	33,6	46,6	47,5	45,8
1988	34,7	35,5	34,0	46,6	47,1	46,3
1989	33,9	33,7	33,9	46,2	47,5	45,1
1990	33,1	31,7	34,3	45,4	46,1	44,9
1991	33,0	33,3	32,7	45,3	46,2	44,6
1992	33,2	32,0	34,2	46,1	44,8	47,1
1993	31,9	31,8	32,2	45,6	46,1	45,2
1994	30,8	29,1	32,3	46,1	45,7	46,4
1995	31,6	30,3	32,6	48,4	48,7	48,2
1996	32,1	31,0	33,0	46,2	47,0	45,6
1997	30,4	29,1	31,5	46,5	46,8	46,2
1998	30,5	27,5	32,8	48,8	50,5	47,7

^{a/}Hogares cuyo ingreso supera la línea de pobreza (14.493 colones en 1998), pero es inferior a dos veces el valor de la misma (28.986 en el año de referencia).

^{b/}Es igual a la diferencia entre el ingreso per cápita y la línea de pobreza de los hogares con ingreso superior a la línea de pobreza, pero inferior a dos veces la misma. Relativizada entre la línea de pobreza y dividida entre el número de hogares con ese rango de ingreso per cápita.

Fuente: Sauma, 1999.

ran satisfactorios. En el cuadro 2.7 se muestran los resultados obtenidos, aunque primero se hace referencia al porcentaje de familias vulnerables. Llama la atención que este porcentaje disminuye muy poco en el período, o sea, que las reducciones en la incidencia de la pobreza no han sido acompañadas de reducciones similares en la población vulnerable, situación que concuerda con el análisis de la intensidad de la pobreza.

El indicador de la intensidad de la no pobreza no muestra cambios significativos en el período. Dicho de otro modo, aunque la pobreza se ha reducido, no se ha logrado alejar a los no pobres de una situación que se podría llamar de riesgo o vulnerabilidad, pues podrían caer nuevamente en ella por efecto de cambios en la coyuntura económica y otras variables personales y familiares.

Brechas sociales respecto al logro de una vida larga y saludable

Una ciudadanía y una sociedad más violentas a fin de siglo. Visión desde la salud pública

La violencia en sus múltiples manifestaciones es un factor disruptor de las posibilidades de integración social y del logro de una convivencia democrática. A lo largo de la década de los noventa, la sociedad costarricense ha mostrado una creciente inquietud sobre su incidencia e intensi-

dad en el país. Múltiples factores han sido invocados como causas de la situación: la crisis económica, la tensión y frustración social, la influencia de la televisión, las migraciones, etc., sin que haya todavía un diagnóstico certero en la materia.

El hallazgo central de un estudio reciente (recuadro 2.3) es que, en efecto, en Costa Rica las muertes violentas constituyen un serio problema para el tejido social, con hondas repercusiones en los ámbitos de la salud pública y la seguridad ciudadana, y que además tiende a agravarse con el paso del tiempo. La tasa global de incidencia anualizada pasa de 2,76 a 3,67 por diez mil habitantes entre los trienios considerados (1983-1985, 1995-1997), es decir, una tasa que casi dobla la de la mortalidad atribuida al cáncer gástrico. Es mayor, asimismo, que la tasa acumulada de los cuatro cánceres más frecuentes: gástrico, próstata, cuello de la matriz y mama.

Otra manera de visualizar el cambio en la magnitud del fenómeno es contrastar el hecho de que, mientras la población creció de un trienio a otro en un 34%, la incidencia de la violencia se elevó hasta un 79,5%. El crecimiento de las muertes violentas, que afecta especialmente a la población entre 16 y 50 años ha disminuido en casi un tercio de año la expectativa de vida de la población de 20 años, según datos para el período 1990 y 1998, de acuerdo con estimaciones del Programa Centroamericano de Población

RECUADRO 2.3

Características de la violencia en Costa Rica

Con miras a determinar las características que está asumiendo la violencia en la sociedad costarricense, el Proyecto Estado de la Nación decidió realizar un estudio de base orientado a analizar: a) si realmente se ha producido un incremento de la violencia, b) de haber ocurrido esto, determinar cuáles son las formas más importantes de violencia que se dan en el país, c) el perfil de las y los actores, considerando aspectos como nacionalidad y sexo, y d) la realidad del problema desde el punto de vista de la salud pública.

El estudio se realizó a partir de los protocolos de las autopsias médico-legales regidas por el Decreto N°. 17461-S, de marzo de 1987, diferenciando dos trienios, 1983-1985 y 1995-1997, que comparten la característica de presentar niveles significativos de inquietud en el ámbito económico y no estar signados

por las contiendas electorales. La autopsia médico legal produce cuatro grandes resultados genéricos al determinar la causa de muerte: natural, homicidio, suicidio o accidente.

Se excluyó de la investigación los protocolos en los que la causa de muerte indicada fuese natural y aquellos en que, por circunstancias diversas, no fue posible establecer un diagnóstico preciso, al igual que casos aún no cerrados (provisionalmente considerados como de "manera de muerte indeterminada"). También se puso especial énfasis en la cuantificación de la presencia de alcohol en el torrente sanguíneo de las personas fallecidas, aspecto que de rutina se considera en las autopsias.

Fuente: Miranda y del Valle, 1999.

de la Universidad de Costa Rica; se trata, sin duda, de una situación negativa respecto al logro del desarrollo humano. En el primer trienio, los decesos por esta causa de personas costarricenses representaban un 93% del total, porcentaje que desciende en el segundo para ubicarse en un 87%, al aumentar los casos de muerte violenta entre los extranjeros. El cuadro 2.8 sistematiza los principales indicadores sobre muertes violentas para todas las personas, indistintamente de su nacionalidad.

Un segundo aspecto importante de considerar es que el suicidio es más frecuente que el homicidio. La tasa pasó de 0,42 a 0,58 del trienio 1983-1985 al de 1995-1997 y su peso relativo en el total de muertes violentas pasó de 15% a 16%. Del primer al segundo trienio se presenta una alteración en el orden de importancia del método más empleado por las personas suicidas. En efecto, en el segundo trienio, el ahorcamiento fue el método principal (40%), en tanto que

para el primer periodo fue la intoxicación por organofosforados (44%). Durante el segundo trienio, el 86% de las personas fallecidas por esta causa se hallaba en edades comprendidas entre los 11 y los 55 años.

Por su parte, a los homicidios les corresponde un 15% del total de las muertes violentas en los dos trienios. La tasa de incidencia pasó de 0,41 a 0,56 por diez mil habitantes entre ambos periodos. Las armas de fuego y las armas blancas son las más frecuentemente utilizadas en estos casos. El perfil de la víctima es prevalente en población joven: la edad en el 81% de los casos estaba comprendida entre los 16 y los 40 años.

En tercer lugar, se observa que los accidentes representan el 70% de las muertes violentas en Costa Rica. Su tasa de incidencia pasa de 1,92 a 2,54 entre el primer y el segundo periodo de referencia. La mitad de las muertes por esta causa se debe a accidentes del tránsito. La asfixia por inmersión ocupa el segundo lugar, con un

CUADRO 2.8

Resumen de indicadores sobre muertes violentas, según sexo. 1983-1985 y 1995-1997

	1983-1985		1995-1997	
	Casos	Tasa ^{a/}	Casos	Tasa ^{a/}
MUERTES VIOLENTAS				
Total	2.097	2,75	3.765	3,68
Hombres	1.769	2,32	3.236	3,16
Mujeres	346	0,43	529	0,52
HOMICIDIOS				
Total	311	0,41	575	0,56
Hombres	260	0,34	515	0,50
Mujeres	51	0,07	60	0,06
SUICIDIOS				
Total	318	0,42	591	0,58
Hombres	270	0,36	505	0,49
Mujeres	48	0,06	86	0,09
ACCIDENTES				
Total	1.468	1,92	2.599	2,54
Hombres	1.215	1,60	2.216	2,16
Mujeres	243	0,32	383	0,38

a/ Tasa por diez mil habitantes anualizada. El cálculo se hace en relación con la población promedio del trienio según las proyecciones de la CCSS.

Fuente: Elaboración propia con base en Miranda y del Valle, 1999.

creciente número de nicaragüenses y turistas involucrados.

Una cuarta tendencia que se debe destacar es que el alcohol estuvo presente de manera importante en todas las modalidades y grupos que representaron las causas más frecuentes de muerte violenta. La ingestión etílica hasta llegar niveles suficientes para producir estado de embriaguez se demostró en más del 30% de los decesos. Para el trienio 1995-1997 sobresale además el hecho de que, en un 77% de los casos (296 de 387), la presencia de alcohol (mg/cc) responde a estados de intoxicación que van desde la "incapacidad de juicios críticos y de manejar vehículos" (100 mg/ 100 cc) hasta el "límite letal" (más de 500 mg/ 100 cc), según la tabla de interpretación médico-legal de tales estados.

Por último, y para tener una visión más clara de la magnitud de las pérdidas humanas asociadas a la violencia así tipificada, cabe señalar que, tomando en cuenta una esperanza de vida al nacer de 75 años, para los dos trienios, las personas fallecidas tempranamente en virtud de muertes violentas representan 240.000 años de vida perdidos, 40.000 para las mujeres y 200.000 para los hombres. La diferenciación por género a este nivel hace notoria la sobrerrepresentación masculina en el problema de la violencia, aspecto fuertemente correlacionado con los patrones de socialización imperantes.

Este panorama de las principales características de la violencia en Costa Rica constituye tan sólo una aproximación a la "punta del iceberg". La prevención y atención de este flagelo requieren profundizar en la comprensión de sus determinantes socioculturales y manifestaciones cotidianas, lo cual configura un área de trabajo muy sensible e importante, tanto para la agenda de la investigación nacional, como en lo que concierne a la generación de políticas de atención de la vida que articulen los esfuerzos del Estado y los de la comunidad nacional.

Mortalidad infantil

En 1997, la tasa de mortalidad infantil (TMI) se incrementó a 14,2 por mil nacidos vivos, luego de alcanzar un nivel de 11,8 en 1996. Para 1998 se registra un nuevo descenso, pues el indicador se ubica en 12,6. El cambio observado entre 1996 y 1997 se encuentra afectado por el uso de una nueva edición de la Clasificación Internacional de Enfermedades, particularmente en lo referente a las denominadas "anomalías congénitas" (Morice y otros, 1999) así como por un posible subregis-

tro de defunciones infantiles en la provincia de Puntarenas, cuya TMI fue atípica en 1996.

Con el objeto de tener una visión más cierta del fenómeno, es oportuno recurrir al análisis de las tasas trienales de mortalidad infantil de 1993-1995 y 1996-1998, las cuales, con un margen de error del 5%, son similares (13,3 y 12,9 por mil nacidos vivos, respectivamente), por lo que puede concluirse que la TMI se ha estabilizado en los noventa (Morice y otros, 1999). Las posibilidades de continuar reduciendo la TMI están asociadas al abatimiento de las causas de muerte perinatal y las enfermedades transmisibles, aspecto que se retomará más adelante.

Patrones de morbimortalidad

El perfil de la morbilidad en Costa Rica es muy semejante al de sociedades más desarrolladas. La mayor parte de los egresos hospitalarios se deben a enfermedades de los aparatos circulatorio, respiratorio, digestivo y genitourinario, así como a traumatismos y envenenamientos. No obstante, en 1998 el panorama sanitario nacional continúa afectado por la re-emergencia de enfermedades transmisibles como el dengue y la malaria, cuyo patrón de incidencia varió entre 1997 y 1998, como se muestra en el gráfico 2.3.

En el caso del dengue, la epidemia se inició en 1993 con el serotipo 1; alcanzó su pico en 1997, pero esta vez producido por el serotipo 3, situación que condujo a la declaratoria de emergencia. Estabilizado el brote, en 1998 la incidencia bajó a 2.566 casos, con una mayor prevalencia en las regiones Chorotega (44%) y Brunca (33%). En esta última se presentó un brote en los meses de julio y agosto, concentrado en el cantón de Golfito.

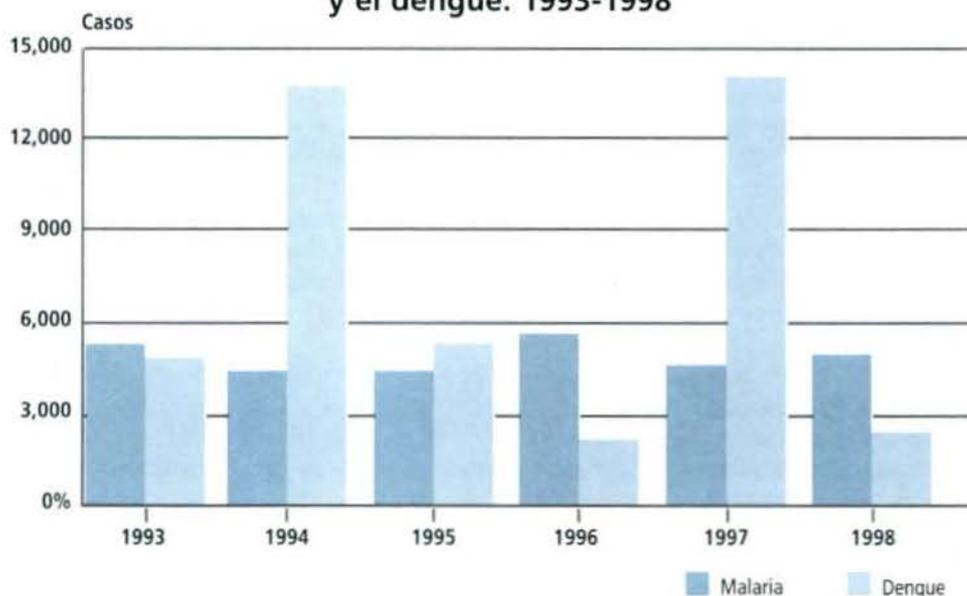
La falta de constancia en la actitud de los habitantes con respecto a la aplicación de medidas preventivas explica en buena medida el aumento en el número de casos registrados.

Por su parte, la incidencia de la malaria experimentó un nuevo repunte, con 436 casos más que los registrados en 1997, para un total de 51.148 casos reportados. Las zonas atlántica y norte, de atracción para el ingreso de población inmigrante desde Nicaragua, continúan siendo las más afectadas. En ellas se acumula el 75 % de los casos reportados. Por otro lado, el 80% de los casos se encuentra entre los 10 y los 44 años. El 37,4% de los casos corresponde a población femenina.

Respecto al cáncer, en 1995 se presentaron 4.910 casos nuevos y 2.761 defunciones. En los

GRAFICO 2.3

Costa Rica: incidencia de la malaria y el dengue. 1993-1998



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples.

varones, la mayor incidencia viene dada por el cáncer de estómago (27,7 por cien mil varones), el de la piel (24,2 por cien mil varones) y el de la próstata (21,7 por cien mil varones). En el caso de las mujeres, el cáncer del cuello del útero es el que tiene mayor incidencia (38,4 por cien mil mujeres) seguido por el de piel (25,8 por cien mil mujeres) y el de mama (21,6 por cien mil mujeres), de acuerdo con datos del Ministerio de Salud (Ministerio de Salud, 1999).

Al igual que en el tema de la morbilidad, la mortalidad general en el país muestra patrones de comportamiento similares a los del mundo desarrollado. Para 1998, sigue vigente la tendencia a que las principales causas de muerte se concentren en las enfermedades del aparato circulatorio y los tumores. Con el correr del tiempo ha ido adquiriendo relevancia el grupo de traumatismos y envenenamientos, resultado que se relaciona con el aumento de las defunciones derivadas de accidentes del tránsito.

Brechas en el acceso a la educación y el conocimiento

En el final del siglo, el sistema educativo costarricense se debate en la tensión por hallar un equilibrio entre mantenimiento/extensión de la cobertura y las demandas sociales por alcanzar una

educación de calidad, que posibilite a la población el acceso, en condiciones de equidad, a los códigos de la modernidad, un mayor rendimiento en el mundo del trabajo y el disfrute pleno de la ciudadanía.

Conviene reconocer que en los últimos años se ha venido impulsando un conjunto de reformas educativas tendientes precisamente a afrontar los retos del actual entorno mundial (nuevas tecnologías, globalización) y a reducir las inequidades del sistema educativo, contexto en el que sobresalen los esfuerzos de innovación en el terreno de la informática educativa y las escuelas unidocentes. Pero tales esfuerzos coexisten con notorias insuficiencias en el campo de la infraestructura escolar, tema que surge reiteradamente en la agenda nacional al inicio de cada ciclo lectivo. Cifras recopiladas por la Defensoría de los Habitantes indican un faltante de 3.121 aulas, 128.467 unidades de mobiliario (pupitres, sillas), 1.021 baños, 6.926 muebles para baño, 575 comedores escolares, 747 bibliotecas y 326 gimnasios. Con miras a la extensión del programa de informática educativa se plantean requerimientos de 411 centros de informática, y de 268 laboratorios en lo que respecta a apoyo didáctico para el área de ciencias (Defensoría de los Habitantes, 1999).

Panorama en primaria y secundaria

CUADRO 2.9

Principales causas de mortalidad general. 1970, 1995-1998

(en porcentajes)

Causas	1970	1995	1996	1997	1998
Aparato circulatorio	19,5	29,7	30,8	28,7	28,7
Tumores	10,8	20,0	20,7	20,0	20,4
Traumatismo y envenenamiento	5,7	11,9	11,2	11,5	11,6
Aparato respiratorio	13,8	10,9	10,6	10,8	11,7
Aparato digestivo	2,4	6,5	6,3	6,3	6,6
Afección perinatal	10,1	3,7	3,2	3,6	3,1
Enfermedades infecciosas y parasitarias	20,5	2,7	2,5	3,5	3,0
Las demás causas	17,2	14,6	14,7	15,6	14,9

Fuente: INEC

CUADRO 2.10

Tasa de cobertura de la educación preescolar primaria. 1975, 1980, 1985, 1990-1998

Indicador	1975	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Tasa bruta de escolaridad^{a/}												
Preescolar	28,5	39,3	52,9	61,7	67,5	66,8	66,9	67,3	70,3	72,6	75,7	80,1
Primaria	107,0	105,0	99,1	102,0	104,0	106,0	107,0	107,0	108,0	108,0	108,0	108,0
I ciclo	116,0	114,0	110,0	115,0	116,0	119,0	120,0	119,0	117,0	117,0	117,0	116,0
II ciclo	98,1	95,4	87,1	88,2	90,4	91,3	92,3	94,5	97,7	99,1	99,3	99,3
Secundaria	52,7	60,9	49,6	50,5	52,2	54,7	55,5	56,9	58,4	57,4	59,4	60,2
III ciclo	62,2	68,5	54,5	57,9	59,6	62,5	64,5	66,9	68,4	66,7	68,8	70,8
Educación diversificada	37,4	49,3	42,4	38,1	39,8	41,9	41,2	41,2	42,7	42,8	44,6	43,4
Tasa neta de escolaridad												
Primaria (I y II ciclos)		90,8	86,7	90,1	89,8	90,5	91,3	93	92,8	94,3	93,4	92,6
Secundaria (III ciclo y educación diversificada)		42,1	35,9	39,5	41,3	42,7	43,6	45,2	46,5	46,3	47,0	47,4

^{a/} La población de referencia considerada es, para primaria (I y II ciclos), del 50% de la población de 6 años, el 100% de la de 7 a 11 años y el 50% de la población de 12 años. Para el III ciclo se considera el 50% de la población de 12 años, el 100% de la de 13 y 14 y el 50% de la de 15 años. Para la educación diversificada la población de referencia es el 50% de la de 15 años, el 100% de la de 16 años y el 50% de la de 17 años. A partir de 1990 el cálculo se realizó considerando el Boletín Demográfico de CELADE 1995-2005.

Fuente: MIDEPLAN.

La matrícula para 1998 ascendió a 852.376 estudiantes, de los cuales un 62,1% correspondió al primer y segundo ciclos. El examen combinado de la matrícula y las tasas de cobertura (cuadro 2.10) desde la educación preescolar hasta la secundaria, pone una vez más de manifiesto que la principal y crítica fractura en el sistema educativo costarricense se concentra en la secundaria.

La tasa bruta de escolaridad en preescolar continúa su ruta ascendente. En primaria, factores de extraedad hacen que las tasas brutas⁵ rebasen el 100%, en tanto que la tasa neta⁶ revela el carácter prácticamente universal de la primaria, con fisuras más serias para el segundo ciclo. Empero, el panorama se vuelve desalentador en secundaria, particularmente en el terreno de la educación

diversificada. La tasa neta de escolaridad en secundaria revela que prácticamente uno de cada dos jóvenes en edad de cursarla se encuentra fuera del sistema educativo. Desde el punto de vista del istmo centroamericano, Panamá y El Salvador exhiben una posición más ventajosa en cuanto a la cobertura de este segmento educacional (la tasa neta de escolaridad de la población entre 13 y 17 años es del orden del 67% y 59% respectivamente, según datos del primer informe *Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible* (Proyecto Estado de la Nación, 1999), que indudablemente es de gran importancia para favorecer ulteriores procesos de mejoramiento en la calidad de vida.

En lo que concierne a las brechas educativas que dificultan el cumplimiento de las aspiraciones de equidad, éstas se pueden apreciar en dos planos: las referidas a la diferencia entre educación pública y privada y las que tienen que ver con las diferencias entre la zona urbana y la rural.

Tanto para la primaria como para la secundaria, los datos de rendimiento académico inicial (sin considerar las pruebas de personas aplazadas) muestran sistemáticamente un mejor desempeño de la población en los establecimientos privados. En el caso de la educación primaria, casi cuatro de cinco estudiantes aprueban el año. Las diferencias por zona no son dramáticas. Asimismo, desde el punto de vista de género destaca el hecho de que la promoción es mayor entre las mujeres.

En la secundaria el rendimiento global puede calificarse de mediocre, pues una de cada dos personas es la que logra aprobar el respectivo año cursado, con la particularidad de que en es-

te nivel se ensanchan las distancias entre la población escolar de los liceos y colegios privados respecto a los públicos (cuadro 2.12). En este sentido debe considerarse que los establecimientos privados representan el 30% del total de centros educativos y cerca de un 15% de la matrícula total en este nivel. Tal como se observó para primaria, las diferencias genéricas en el rendimiento favorecen a las mujeres.

En cuanto al bachillerato, la promoción de 1998 fue del orden del 76,3%, de acuerdo con datos de la División de Control de Calidad del Ministerio de Educación. 32 de 355 establecimientos de secundaria lograron que su población estudiantil de quinto año aprobase el bachillerato. Un 73% de los centros educativos logró que más de la mitad de sus estudiantes obtuviera el título de bachiller. En el orden de rendimiento de las instituciones educativas según la nota de los cinco exámenes de bachillerato, cinco colegios públicos (modalidad colegios científicos) se ubican entre los diez de mejor desempeño para 1997 y 1998 (<http://www.mep.go.cr/siseducativo/cifras04.asp>). De hecho, en ambos años el primer lugar corresponde a establecimientos públicos: el Colegio Científico de Cartago en 1997 y el Colegio Científico de San José en 1998. Sobresale también el hecho de que la mayor parte de los colegios ubicados entre los primeros veinte puestos se localizan en la Región Central, particularmente en la ciudad capital, situación acorde con el mejor clima de oportunidades que ésta exhibe. La experiencia de los colegios científicos constituye una buena práctica en el sector educativo y muestra la potencialidad que existe en el terreno de la educación pública para apuntar hacia la innovación y el mejoramiento cualitativo.

CUADRO 2.11

Porcentaje de aprobación en I y II ciclos por zona y sexo, según dependencia. 1998

Dependencia	Total			Urbano			Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total	79,9	77,7	82,1	81,3	79,2	83,5	78,9	76,8	81,2
Pública	78,8	76,7	81,2	79,3	77,1	81,7	78,6	76,4	80,9
Privada	94,0	93,3	94,6	94,3	93,8	94,9	92,8	91,9	93,8
Semipública	91,0	89,4	92,3	90,9	89,0	92,3	93,2	93,8	92,7

Fuente: MEP, 1999.

CUADRO 2.12

Porcentaje de aprobación en III ciclo y educación diversificada académica diurna, por zona y sexo, según dependencia. 1998

Dependencia	Total			Urbano			Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total	52,5	49,1	55,6	52,0	48,0	55,5	54,1	52,2	56,0
Pública	47,8	44,5	50,8	47,1	43,6	50,2	50,0	47,1	52,6
Privada	74,2	70,0	78,1	73,3	68,6	77,6	78,7	76,8	80,6
Semipública	69,0	67,3	70,4	68,9	65,0	71,0	69,3	70,1	68,0

Fuente: MEP, 1999.

Las tasas de repitencia en 1998 son congruentes con la tendencia mostrada por el indicador en los últimos años. Cerca de 75.000 estudiantes se encontraban repitiendo algún año durante 1998. Para la primaria, la tasa de repitencia fue del 10,1%, mientras que para la secundaria se ubicó en 11,4%. Los años iniciales de cada ciclo continuaron aglutinando el mayor número de repitentes, como ha sido ya observado en otros análisis del sistema educativo. En las escuelas privadas la repitencia es del 1,8%, frente a 10,7% en las escuelas públicas; a nivel colegial los repitentes representan el 12,8% y el 2,7% de la población matriculada en establecimientos públicos y privados, respectivamente.

En cuanto a la deserción, las cifras para 1997 señalan una tasa de 4,5% para el primero y segundo ciclos. En la secundaria el indicador se eleva a 10,6%. En 1998 se repite el patrón observado a lo largo del tiempo, en el sentido de que es en los años iniciales de cada ciclo donde se concentra el abandono de las aulas (por ejemplo, en el primer grado de primaria la tasa de deserción es superior en dos puntos porcentuales a la registrada en ese nivel) y se originan, en consecuencia, los procesos de desgranamiento de la población escolar. Por otro lado, la deserción en primaria en las escuelas públicas (4,7%) más que duplica la registrada en las privadas (2%). La brecha se ensancha aún más para el caso de la secundaria. Las personas que desertan de este nivel en establecimientos públicos representan el 14,9%, mientras que en el ámbito privado desertan un 1,6% de la población estudiantil.

Educación superior

La fractura ya evidenciada en secundaria,

junto con la ausencia de opciones educativas intermedias, determina una considerable brecha en cuanto al acceso a oportunidades para la población. Si se diese seguimiento a la trayectoria educativa de una cohorte (generación de personas que nacen en un mismo año) en momentos críticos de los diversos ciclos, quedarían en evidencia fenómenos de desgranamiento, sea por razones de rendimiento académico o de deserción. En el caso nacional, se ha observado que sólo una de diez personas que ingresan a la educación primaria culmina el bachillerato con éxito (MIDEPLAN, 1997) y tiene la opción, finalmente, de ingresar a la educación superior, con lo cual la tasa de cobertura de ésta tiende a ser reducida⁷.

Otra manera de acercarse al fenómeno es considerar el perfil educativo de la población mayor de doce años. En este segmento, el 11,8% cuenta con estudios universitarios, con niveles crecientes en los grupos más jóvenes y una tendencia hacia la mejora relativa en la situación de las mujeres, según se aprecia en el cuadro 2.13.

En cuanto al desempeño de la educación superior, y a tono con la expansión que mostraron las universidades privadas debidamente acreditadas ante el Consejo Nacional de la Educación Superior Universitaria Privada en 1998, conviene destacar que, por primera vez, se registra un mayor número de diplomas otorgados en establecimientos privados (11.868) respecto al total de diplomas entregados en las cuatro universidades estatales (9.532). Tanto en el sector universitario estatal como en el privado las áreas de educación y ciencias sociales son las que reportan un mayor número de graduados. Para visualizar el sentido del cambio, conviene tener presente que, en 1977, tres de cada cuatro diplomas otorgados

CUADRO 2.13

Población mayor de doce años por nivel de instrucción según edad, sexo y zona. 1999^{a/}

(en porcentajes)

Edad	Total	Ningún grado	Primaria incompleta	Subtotal n.g. y p.i. ^{b/}	Primaria completa.	Secundaria		Parauniversitaria	Universitaria	Ignorado
						Completa	Incompleta			
Ambos sexos	100,0	5,4	20,6	26,1	31,2	10,1	19,4	0,9	11,6	0,7
12-19	100,0	1,4	25,5	26,9	32,2	4,9	33,9	0,1	2,0	0,1
20-29	100,0	2,2	11,1	13,3	32,7	13,4	21,6	1,5	17,0	0,5
30-39	100,0	2,8	11,1	14,0	33,1	16,3	18,8	1,4	15,6	0,7
40-49	100,0	4,2	17,8	22,1	34,2	11,9	13,1	1,0	16,6	1,1
50 y más	100,0	16,4	36,2	52,7	24,8	5,2	6,7	0,5	9,2	1,0
Ignorado	100,0	7,4	8,3	15,7	9,7	19,9	6,3	1,8	21,4	25,2
Hombres	100,0	5,6	20,6	26,2	31,6	9,8	19,3	0,7	11,6	0,8
Mujeres	100,0	5,3	20,7	26,0	30,8	10,4	19,5	1,0	11,7	0,6
Zona urbana	100,0	3,1	14,2	17,3	23,2	14,3	23,3	1,3	20,0	0,8
Zona rural	100,0	7,4	25,9	33,3	37,8	6,7	16,2	0,5	4,8	0,6

^{a/} Datos a julio de 1998.^{b/} n.g. = ningún grado; p.i. = primera incompleta

Fuente: Elaboración propia con datos de las EHPM.

correspondían a una universidad estatal.

En el futuro de la educación superior universitaria se vislumbran claramente tres retos: establecer un sistema de estadísticas de las universidades privadas similar al que ha implementado el Consejo Nacional de Rectores para las estatales; avanzar hacia la acreditación de las carreras universitarias; y procurar una mayor armonización entre los requerimientos del desarrollo nacional y la oferta académica de las universidades, potenciando la autonomía y la creatividad de éstas.

La sociedad costarricense atribuye un papel relevante a la educación superior estatal. Una encuesta de opinión auspiciada por CONARE indica que para un 55% de las personas consideradas es importante que las universidades busquen soluciones a los problemas de los grupos más humildes de la sociedad. En términos de su contribución al desarrollo nacional, las opiniones mayoritarias apuntan a: contribuir al desarrollo cultural y humano (44%); formar los recursos humanos para el desarrollo del país (43%); participar en el análisis o solución de los problemas nacionales (43%); y colaborar en el desarrollo de las comunidades (42%) (Unimer, 1999). La encuesta exploró otras aristas de las percepciones

sobre la calidad de la educación superior y la oferta de las distintas universidades, tanto públicas como privadas, y comprobó que prácticamente dos de cada tres personas entrevistadas consideran que el financiamiento de las universidades públicas debe provenir del Estado, lo que confirma hallazgos de otros estudios de opinión sobre el papel del Estado en la promoción del desarrollo y la prestación de servicios sociales.

Diferencias regionales en el desarrollo social

En Costa Rica se han realizado diversos esfuerzos de medición de las diferencias geográficas en los niveles de desarrollo. Tal es el caso del Índice de Desarrollo Social (MIDEPLAN, 1987), en proceso de actualización, y el Índice de Vulnerabilidad Infantil (Trejos y otros, 1998), que han puesto de evidencia que los cantones y distritos que exhiben mayores rezagos tienden a concentrarse en las regiones fronterizas y las zonas costeras.

Si se considera el empleo como un factor clave para acceder a un ingreso que posibilite el logro de niveles de vida dignos, se torna relevante examinar las diferencias regionales en el desempeño de las variables concernientes a la dinámica laboral.

CUADRO 2.14

Crecimiento anual de la población ocupada según región. 1994-1998

Región	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998
Central	19.448	-11.620	48.997	55.794
Chorotega	5.663	-4.661	4.707	-55
Pacífico Central	550	-2.699	5.330	688
Brunca	-1.207	-2.181	18.472	-47
Huetar Atlántica	2.594	1.177	841	13.234
Huetar Norte	3.419	-3.050	3.965	3.058
TOTAL	30.467	-23.034	82.312	72.672

Fuente: INEC, Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples.

Los resultados para 1998 ponen de relieve las marcadas diferencias y brechas que existen entre la Región Central del país (la cual representa el 63% de la población) y el conjunto de regiones periféricas. Tomando como punto de partida el año 1994, se observa que los repuntes en el empleo asociados a un mayor dinamismo económico a lo largo de los años, con excepción del periodo recesivo de 1995-1996, determinan mayores incrementos en la población ocupada de la Región Central. Este es un reflejo inequívoco de la concentración de las oportunidades laborales y el acceso a servicios propia de la Región Central en su conjunto y de la aglomeración metropolitana en particular. Para 1998, el 76,8% de los nuevos empleos fue generado en la Región Central. En las regiones periféricas los ritmos de absorción de empleo muestran patrones erráticos (cuadro 2.14) que dan fe de problemas coyunturales en sus ciclos económicos y limitan sus esfuerzos por generar mayor estabilidad y sostenibilidad en la producción de bienes y servicios.

Respecto a los niveles de desempleo abierto, cuatro regiones (Central, Pacífico Central, Brunca y Huetar Norte) se encuentran por debajo del promedio nacional (5,6%) en tanto que la Región Chorotega y la Huetar Atlántica se alejan de éste en 1,6 y 2,5 puntos porcentuales, respectivamente. En casi todas las regiones del país la situación de las mujeres en cuanto al desempleo abierto es desventajosa (gráfico 2.4).

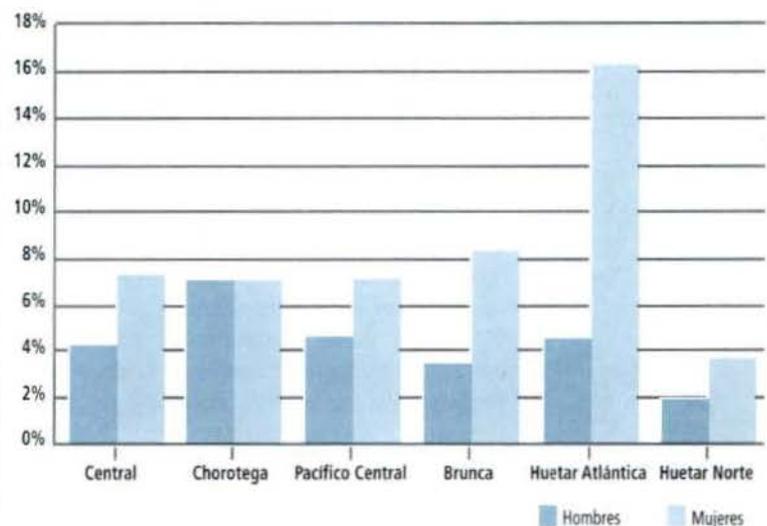
Una mirada a las brechas de equidad desde la óptica de los ejes de género y edad

Las mujeres

Las mujeres representaban en 1998 el 31,7%

GRAFICO 2.4

Costa Rica: tasa de desempleo abierto por región, según sexo. 1998



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples.

de las personas ocupadas en Costa Rica, bastante lejos de la proyección óptima de una fuerza de trabajo paritaria, como paritaria es, *grosso modo*, la estructura de la población total. Otros indicadores de la vida laboral del país (desempleo abierto, subutilización total, diferencias en materia de remuneraciones, etc.), que se detallan en el capítulo 3, así como de participación en la política (capítulo 5) son contundentes en cuanto a las inequidades de género que siguen marcando

diferencias significativas en términos adversos para las mujeres.

Infancia y adolescencia

La niñez y la adolescencia son periodos en los cuales se define o consolida un conjunto de características y se potencian o no las capacidades de las personas, todo ello con repercusiones posteriores para sus vidas y para la sociedad.

Con la aprobación del Código de la Niñez y la Adolescencia, la sociedad costarricense decidió transitar por la senda de un enfoque de derechos en la atención de este sector de la población. En tal sentido, la principal brecha por enfrentar en términos de equidad guarda relación con el hecho de que una de cada dos personas en la adolescencia se encuentra fuera del sistema educativo formal. Ello también hace muy precarias las opciones de una inserción laboral de calidad, tanto en lo inmediato como a futuro.

En el ámbito de los sectores sociales urbano-marginales, una encuesta entre jóvenes con edades entre los 15 y los 24 años realizada por el Proyecto de Gobernabilidad Democrática para Centroamérica del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) señala que sólo un 36% de las personas se dedica a estudiar. Entre los jóvenes varones que laboran sólo un 0,2% se desempeña como profesional, en tanto que un 27% lo hace en oficios misceláneos.

De acuerdo con cifras del módulo de trabajo infanto-juvenil de la Encuesta de Hogares, cerca de un 10% de los costarricenses con edades de entre 5 y 17 años participa en actividades, generadoras de ingresos, remuneradas o no, lo cual, siempre en la perspectiva del enfoque de derechos, es otra brecha por atender. Es previsible que la tendencia se haya mantenido en 1998, año en que se introdujo un nuevo módulo, pero para el cual no se cuenta aún con resultados definitivos.

La población adulta mayor

El envejecimiento es un fenómeno ineluctable en las biografías de las personas. En términos sociales, las transformaciones en la dinámica demográfica y en el proceso de desarrollo en su conjunto determinan que, en el largo plazo, varíe el perfil de la pirámide poblacional, ensanchándose la cúspide, donde se ubican las personas de 65 años y más. En la actualidad este segmento representa el 6% de la población total, situación que plantea retos para los sistemas na-

cionales de pensiones y de salud, para citar sólo dos frentes de acción.

En Costa Rica un significativo contingente de personas llega a la edad adulta sin haber formado parte de los regímenes de pensiones vigentes, de los que prácticamente una de cada dos personas laboralmente activas está excluida. Este aspecto constituye la brecha de equidad más notoria en el terreno de la seguridad social. Ante ello, se ha planteado la meta de universalizar el Régimen no Contributivo de Pensiones, como opción para aliviar la situación de estas personas durante su vejez.

Grupos vulnerables

La búsqueda de equidad tiene como complemento la preocupación por atender la vulnerabilidad social de grupos específicos de la población en condiciones de desventaja.

La población indígena desde la perspectiva de la equidad

En Costa Rica existen ocho pueblos indígenas con una población cercana a los 40.000 habitantes, distribuidos del siguiente modo: bribris (35%), cabécares (25%), brunkas (15%), guaymies (13%), chorotegas (4%), malekus (3%), huetares (3%) y teribes (2%) (recuadro 2.4). En términos de empleo, estos grupos habitan veintidós áreas debidamente reconocidas por ley como "territorios indígenas". Frente a los estándares del desarrollo social promedio en el país, estos pueblos experimentan importantes rezagos, que aluden a problemas de inequidad en cuanto al acceso a oportunidades. Concretamente, en ellos el acceso a los servicios públicos de salud, educación, vivienda e infraestructura comunal es muy deficiente.

La situación económica de los indígenas, en general, es precaria. En términos de su reproducción económica y social dependen de productos agrícolas, siendo su tecnología deficiente o nula. El acceso a la tierra es dificultoso, además de que los títulos de propiedad de los territorios en que habitan están bajo la tutela del Estado.

En materia económica, la vulnerabilidad social de estos grupos determina restricciones para acceder a fuentes de financiamiento. No ha sido posible concertar un plan de desarrollo de corto, mediano y largo plazo; las políticas seguidas han tenido resultados limitados desde el punto de vista de mejoramiento en la calidad de vida, ya que los territorios indígenas están en las zonas más pobres del país. Tampoco se ha podido res-

RECUADRO 2.4

Pueblos indígenas: ubicación, rasgos culturales, economía

BRUNKAS. Conocidos como borucas. Están ubicados en el cantón de Buenos Aires, distrito Boruca, provincia de Puntarenas. Habitan en varios poblados pero se concentran fundamentalmente en dos núcleos básicos: Boruca y Curré (centro). Su idioma es el brunka, pero la mayoría no lo habla. Existen rasgos de su cultura tradicional, expresada en historia, danzas, arte y artesanía. La economía de este pueblo se basa en la producción de granos básicos, tubérculos, plátanos y cría en escala familiar de cerdos, ganado y aves. En años recientes ha aumentado la siembra de café.

BRIBRIS. Habitan en las regiones del Atlántico y del Pacífico. En la región atlántica se ubican en el territorio de Talamanca y Kekoldí en la provincia de Limón, y en el Pacífico en la provincia de Puntarenas, cantón de Buenos Aires, en dos territorios: Salitre y Cabagra. Este pueblo ha logrado mantener la mayoría de sus manifestaciones culturales, incluyendo su propio idioma, el bribri. Su economía se basa en la producción de plátano, granos básicos y tubérculos. También se dedican a la pesca y la cacería en pequeña escala, para consumo familiar.

CABECARES. Se ubican en diferentes territorios, conocidos como Chirripó, Tayní, Cabécar y Ujarrás. Es uno de los pueblos que conservan en mayor grado su cultura, tradiciones, historia, danzas, arte y costumbres. Su idioma es el cabécar. Su economía se basa en el cultivo de

cacao, granos básicos y banano. También se dedican a la caza y la pesca. En el caso de Ujarrás la población se ha incorporado a la fuerza laboral remunerada y, por lo tanto, sus fuentes de ingreso dependen del jornal; los que poseen tierras siembran granos básicos.

GUAYMIES. Se ubican en Panamá, en toda la región fronteriza con Costa Rica. En Costa Rica habitan en los territorios de Conte Burica, Abrojos, Osa, Coto Brus y Alto San Antonio, todos en la provincia de Puntarenas, Región Pacífico Sur. La mayoría conserva su cultura: vestido, costumbres, medicina, festejos, arquitectura y arte. Su idioma es el ngobegue. Las principales actividades económicas de este pueblo son la producción de cacao, granos básicos, plátano y tubérculos, actividades que complementan con la caza y la pesca.

HUETARES. Son un pueblo muy reducido poblacionalmente. Viven en los territorios de Quitirrisí, en el cantón de Mora, y Zapatón, en el cantón de Puriscal, provincia de San José. Han perdido la mayor parte de sus rasgos culturales, entre ellos el idioma. No obstante, mantienen el conocimiento del arte tradicional y la medicina natural. Su economía se fundamenta en la producción y venta de artesanía (a base de palma, zacate y fibra vegetal). Las tierras de que disponen no son aptas para cultivos en gran escala. Quienes cuentan con tierra producen granos básicos.

CHOROTEGAS. Se encuentran ubicados en la reserva de Matambú, en Hojancha, Guanacaste. Son poblacionalmente muy reducidos. Han perdido casi todos sus rasgos culturales, incluyendo el idioma, y los ha absorbido el sistema de vida rural/campesina. Sus principales actividades económicas son el cultivo de granos básicos y frutas, junto con la apicultura.

MALEKUS. Son un pueblo numéricamente pequeño. Habitan en la reserva de Guatuso, en el cantón de San Rafael, provincia de Alajuela, en los palenques Margarita, El Sol y Tongibe. Su idioma es el maleku y la mayoría de sus miembros lo conserva, así como parte de sus manifestaciones culturales. En cuanto a las actividades económicas, las principales son el cultivo de cacao, pejibaye y palmito; también se dedican la pesca.

TERIBES. Conocidos como térrabas, se ubican en la reserva del mismo nombre, en el cantón de Buenos Aires, provincia de Puntarenas, que limita con la reserva de Boruca. Han perdido su idioma y la mayoría de sus manifestaciones culturales. La economía del pueblo teribe se sustenta en la producción de granos básicos, plátano y cítricos.

Fuente: Mesa Indígena, 1999.

guardar la tierra. Estudios recientes de la Mesa Indígena indican que en Boruca y Térraba, el 70% y el 89% de las tierras, respectivamente, están en manos no indígenas y el territorio de China Kicha ha desaparecido completamente, tras la promulgación de las leyes indígenas. A los ya serios problemas que viven los pueblos indígenas se sumaron en noviembre de 1998 los efectos del huracán Mitch, que afectó los territorios ngobes, brunkas y bribris, ocasionando destrucción de vías, puentes, viviendas, infraestructura comunal y, sobre todo, pérdida de cosechas.

De cara a la ampliación de oportunidades para la población indígena y el logro de condiciones de equidad, el mayor reto para el país es dar pleno cumplimiento al Convenio 169 de la Or-

ganización Internacional del Trabajo (OIT), instrumento que ha revolucionado el quehacer jurídico en la materia.

La población con discapacidad

Estimaciones de la Encuesta de Hogares de julio de 1998 apuntan que el 9,3% de la población nacional (311.354 personas) presenta alguna discapacidad física, mental o sensorial, cifra que concuerda con las realizadas a escala mundial por la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Estas personas enfrentan cotidianamente no sólo las limitaciones inherentes a su discapacidad, sino también las barreras del entorno físico y las de tipo sociocultural, que modelan, entre

otras cosas, su inserción laboral (tres de cada cinco personas con discapacidad en edad de trabajar se encuentran inactivas) (Fundación sin Barreras, 1998).

Un hito relevante en la promoción de la equidad para este sector de la población fue la aprobación, en mayo de 1996, de la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, N.º 7600, que declara de interés público el desarrollo integral de la población con discapacidad, en iguales condiciones de calidad, oportunidades, derechos y deberes que el resto de la ciudadanía, privilegiando la participación activa de las personas con discapacidad en la atención de sus necesidades y reivindicaciones (paradigma de la autonomía personal).

Este dispositivo legal, reconocido como de avanzada en los países de América Latina, traza una ruta de progreso, así como la pauta por seguir de cara a ulteriores procesos de evaluación. Sin embargo, la Defensoría de los Habitantes, el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial y diversas organizaciones de base⁸ han señalado que el avance en la materialización de esta ley es lento en diversos frentes, tales como la adecuación de la infraestructura institucional pública y privada, la aplicación de adecuaciones curriculares en el sistema educativo, la escasez de recursos para la adquisición de medicamentos y servicios médicos, aspecto en el que influyen los plazos establecidos para su logro (un horizonte temporal de diez años).

Acciones en pro del cierre de brechas de equidad y la integración social

Inversión social: características, desempeño e impacto redistributivo

De acuerdo con el paradigma del desarrollo humano sostenible, el gasto en los sectores sociales se considera una inversión, que refleja en buena medida el esfuerzo que hacen las sociedades para generar oportunidades para el desarrollo y el mejoramiento de la calidad de vida de las personas, mediante el acceso al conocimiento y la consolidación del acervo educativo, el disfrute de ambientes saludables y adecuadas condiciones nutricionales, entre otras. En el caso costarricense, esta variable ha sido determinante para explicar los niveles de desarrollo humano alcanzados por el país en el largo plazo.

La inversión o gasto social incluye tanto la realizada por el sector público, como la inversión directa del sector privado, aunque este último

también participa indirectamente, financiando mediante el pago de impuestos los programas sociales a cargo del sector público.

La inversión social pública

La inversión social pública está constituida por el gasto a nivel del sector público no financiero (gobierno central, entidades adscritas, instituciones públicas de servicios, empresas públicas no financieras y gobiernos locales), dirigido a la promoción del desarrollo social y a la atención de la demanda de servicios e infraestructura por parte de la población, ya sea mediante programas de corte universal (educación general básica y atención primaria de la salud, por ejemplo) o selectivo (transferencias en efectivo o en especie a segmentos específicos, como por ejemplo el bono familiar de la vivienda, el suministro básico escolar y el subsidio a las mujeres pobres jefas de hogar). Incluye por lo tanto gastos corrientes (pago de salarios, compra de materiales, etc.) y gastos de inversión propiamente (construcción de escuelas, adquisición de equipos, etc.). En el recuadro 2.5 se incluye una reseña sobre el financiamiento del gasto o inversión pública social.

La principal estadística oficial sobre esta inversión la genera la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP), del Ministerio de Hacienda, como parte de una liquidación funcional del gasto público total que suprime los efectos de una múltiple contabilización de un ingreso o de un egreso. Esta metodología, sustentada en criterios de caja, posibilita la clasificación económica y funcional del gasto. En esta dirección, se utilizan las catorce funciones definidas en el *Manual de Clasificaciones Públicas* de las Naciones Unidas, que incluye las cinco que conforman el sector social: educación, salud, seguridad y asistencia social, vivienda y ordenamiento urbano y rural, y servicios recreativos, culturales y religiosos. La información que desagrega los sectores sociales está disponible desde 1987 y hasta 1996, pues, lamentablemente, uno de los inconvenientes de esta fuente es su falta de oportunidad en la estimación y divulgación de la información⁹. De manera alternativa se puede trabajar directamente con las liquidaciones presupuestarias institucionales presentadas a la Contraloría General de la República, cuyo registro se realiza siguiendo el criterio de devengado, y que implica realizar las consolidaciones respectivas, inter e intrasectoriales.

En virtud de la ausencia de cifras oficiales de la STAP para 1997 y 1998, para este estudio se con-

RECUADRO 2.5

El financiamiento del gasto público social

Una estimación de la estructura del financiamiento de los sectores salud y educación, para el año 1996, muestra cómo en ambos sectores los ingresos corrientes representaron el 100% del financiamiento. En el caso del sector salud, dentro de los ingresos corrientes los más importantes fueron los tributarios (84,3%), especialmente los provenientes de la recaudación de impuestos directos (71,6%), resultado determinado por las contribuciones obrero-patronales a la Caja Costarricense de Seguro Social. Dentro de los ingresos tributarios siguen en importancia los provenientes de la recaudación de impuestos indirectos (11%), aunque fueron superados por la venta de bienes y servicios (12,6%), que son un ingreso no tributario, y que se refieren casi totalmente a la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado, pues la prestación de los otros servicios de salud no requiere pagos directos. Esos tres rubros representan el 95,2% del financiamiento de este sector.

En cuanto al financiamiento del gasto en educación, en 1996 la totalidad de los ingresos del sector fueron corrientes, y dentro de ellos, los más importantes fueron los ingresos tributarios (91,1% del total). Los impuestos directos representaron un 25,3% y los indirectos un 65,8%, o sea, que prácticamente dos de cada tres colones gastados en educación provinieron de este tipo de impuestos. Los ingresos no tributarios representaron un 8% de los ingresos totales; dentro de ellos, la venta de bienes y servicios apenas representó un 1,2% del financiamiento total, y se generó principalmente en las universidades (aunque en ellas el pago directo es muy bajo).

En lo que a seguridad social se refiere, en el caso de las pensiones el financiamiento proviene de las contribuciones obrero-patronales, principalmente, así como de la renta de factores y de la contribución del Estado, ya sea porque está definida como tal en el esquema de

financiamiento del régimen específico de pensiones, o porque se trata de un régimen deficitario, caso en el que el Gobierno Central debe aportar fondos adicionales. En materia de grupos vulnerables, buena parte de los recursos proviene del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, es decir, de la recaudación de impuestos indirectos, aunque también de fuentes propias de las instituciones participantes, como las ganancias de la lotería nacional y otras.

En el caso del sector vivienda, los recursos con que se financia el Bono Familiar de Vivienda provienen del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (recaudación de impuestos directos e indirectos). Otra parte de los gastos del sector se financia con transferencias del Gobierno Central, es decir, de la recaudación de impuestos.

Fuente: Tomado de Sauma y Trejos, 1998.

sideró importante adelantar una estimación propia, a partir de información confiable pero parcial (recuadro 2.6), a efecto de conocer la evolución o trayectoria seguida por el país en este campo.

Los resultados que arroja la estimación realizada sobre la inversión social pública real en 1998 muestran un pequeño aumento respecto a la de 1997, en términos total y per cápita (gráfico 2.5). De esta manera, la inversión social crece por tercer año consecutivo en términos reales, luego de la caída de 1995; sin embargo, su ritmo de crecimiento se desacelera, pues crece un 3,9% la inversión total y un 2% la per cápita. Este menor dinamismo en 1998 se origina en el comportamiento del sector vivienda, que tuvo una fuerte caída en términos reales (-16,6%), y también en el rubro otros servicios (-1,6%). Los demás sectores crecen; el mayor dinamismo corresponde a educación y salud (9,3% y 9,1%) y a asistencia y seguridad social el menor (2,8%).

Como porcentaje del PIB y del gasto del sector público no financiero, la inversión social se reduce en 1998 respecto al año anterior; no obstante, se mantiene por encima del 20% del PIB y del 40% del gasto público (gráfico 2.6). La reducción con respecto al PIB es de 0,6 puntos porcentuales, de 21,5% en 1997 a 20,9% en

1998. Por sectores, la inversión en salud aumenta a 6,2% del PIB, 0,2 puntos más que en 1997; educación aumenta 0,1 puntos para llegar a 5,8%, mientras que asistencia y seguridad social, y en especial vivienda, muestran reducciones de 0,2 y 0,6 puntos porcentuales respectivamente, con lo que en 1998 llegan a representar un 6,8% y un 2%. Por su parte, otros servicios sociales se mantienen en 0,2%.

En lo que concierne a la composición sectorial de la inversión, como resultado de la fuerte caída en vivienda, este sector pasa a representar un 9,7% de la inversión social total. Los demás sectores aumentan su participación, especialmente salud y educación; de esto se exceptúan los servicios recreativos, culturales y religiosos, que reducen su participación a menos del 1% de la inversión total. En el recuadro 2.7 se incluye, desde la óptica de la clasificación económica del gasto, información sobre la distribución de la inversión social en gasto corriente y gasto de desarrollo, tema que representa un enorme reto para el país en cuanto a las posibilidades de apuntalar la inversión social a futuro.

En relación con el análisis de la inversión social hay tres aspectos a los que conviene prestar atención: mejorar la oportunidad de las cifras

RECUADRO 2.6

Metodología para estimar la magnitud de la inversión social pública en 1997 y 1998

Estimación preliminar de la inversión social pública

El procedimiento general consistió en aplicar a las cifras definitivas de inversión sectorial nominal de 1996, estimaciones de las tasas de crecimiento sectorial para 1996-1997 y 1997-1998, obtenidas a partir de información disponible en la misma Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, la Contraloría General de la República (CGR) y en las instituciones públicas. La información utilizada es entonces totalmente confiable, pero parcial en el sentido de que no se dispuso de la totalidad de las instituciones/rubros que conforman los sectores (con excepción de salud); no obstante, se consideraron las instituciones/rubros más importantes en términos de inversión dentro de cada uno de ellos (entre paréntesis la fuente de información):

Educación: Ministerio de Educación Pública (CGR) e Instituto Nacional de Aprendizaje (STAP).

Salud: Caja Costarricense de Seguro Social (STAP), Consejo Técnico de Asistencia Médico-Social (STAP), Oficina de Cooperación Internacional de la Salud (STAP) y Ministerio de Salud (CGR).

Seguridad y asistencia social: pensiones a cargo del Ministerio de Hacienda (STAP), un 67% del gasto del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (STAP) y Junta de Protección Social de San José (STAP).

Vivienda y ordenamiento urbano y rural: un 33% del gasto del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (STAP), ajustado a partir de 1997 con el monto efectivamente entregado en Bonos Familiares de la Vivienda (BANHVI) para considerar el impacto de los Bonos Tasa Real, e Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillado (STAP).

Servicios recreativos, culturales y religiosos: Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes (CGR).

Precisión de las estimaciones realizadas

Como se ha señalado, el objetivo de las estimaciones es aproximar la evolución de la inversión social ante la falta de oportunidad de las cifras oficiales; sin embargo, es importante que esas estimaciones aproximen con suficiente precisión las magnitudes reales. Por ello, se procedió a hacer los cálculos para años anteriores y comparar los resultados que la estimación proporciona con los efectivamente ejecutados. Se consideraron las variaciones anuales 1993/1992 a 1996/1995 en cada uno de los sectores, con resultados altamente satisfactorios, como se muestra en el cuadro siguiente:

	Variación 93/92	Variación 94/93	Variación 95/94	Variación 96/95
Educación				
realizado	24,2	26,5	13,3	34,7
Salud				
realizado	23,4	26,3	21,5	22,7
estimado	23,5	26,6	19,4	23,8
Asist. y seg. social				
realizado	28,3	31,6	21,9	23,0
estimado	33,8	30,0	20,9	28,5
Vivienda				
realizado	28,9	17,3	12,4	40,1
estimado	29,6	29,9	16,7	41,1
Otros				
realizado	67,4	33,9	-13,8	32,0
estimado	82,1	-19,3	1,4	69,0

Fuente: Sauma, 1999.

RECUADRO 2.6 (continuación)

La única excepción fue "otros servicios sociales", debido a la fragmentación del sector y su relativamente pequeña magnitud. Sin embargo, dado este último aspecto, no constituye un problema en los resultados globales.

Una estimación alternativa consistió en aplicar a las magnitudes de gasto efectivamente realizado en 1992

las tasas de variación de cada uno de los años siguientes, hasta 1996, y comparar la cifras resultantes con las definitivas. El resultado fue nuevamente muy satisfactorio, pues el gasto total estimado no difiere en más de un 3% de la cifra realizada, como se muestra a continuación:

	1993	1994	1995	1996
Gasto público social realizado	213.947,2	271.765,7	320.641,7	409.538,7
estimado	216.879,4	270.799,6	330.168,4	417.056,6
Diferencia est/real (%)	1,4	-0,4	3,0	1,8

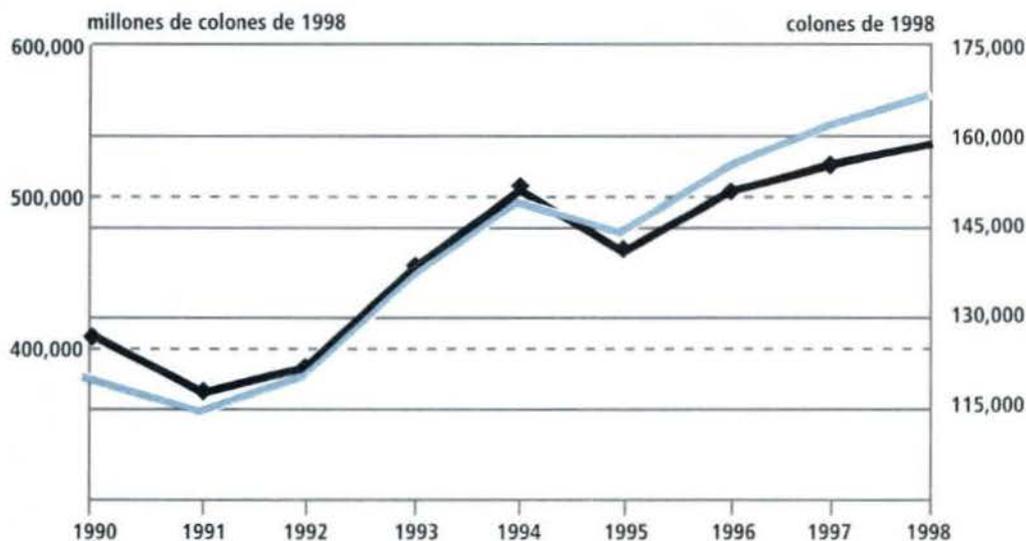
Se puede esperar, entonces, que las estimaciones realizadas aproximen adecuadamente la evolución de la

inversión pública social en 1997 y 1998.

Fuente: Sauma, 1999.

GRAFICO 2.5

Costa Rica: inversión social pública real, total y per cápita 1990-1998

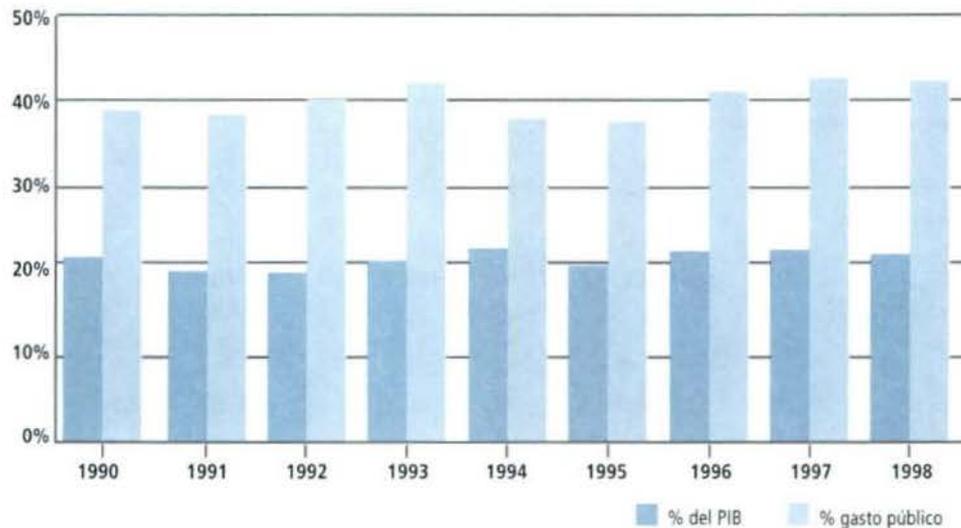


Fuente: INEC, Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples.

— Inversión total ◆ Inversión per cápita

GRAFICO 2.6

Costa Rica: inversión social pública como porcentaje del PIB y del gasto público no financiero. 1990-1998



Nota: Años 1997 y 1998 son una estimación propia.

Fuente: Ministerio de Hacienda, INEC, MIDEPLAN, CELADE, DGEC, 1998.

oficiales; evaluar el impacto de los ajustes en las estimaciones del Producto Interno Bruto en las relaciones que se establecen entre éste y la inversión social; y corregir los indicadores per cápita, estableciendo una convención compartida ampliamente sobre la población base que se empleará ante la ausencia de los resultados de un nuevo censo de población.

La inversión social privada

La inversión social privada es la inversión en servicios sociales realizada por el sector privado de manera directa, es decir, sin considerar el financiamiento de los servicios públicos mediante el pago de impuestos. La inversión en este caso incluye la realizada por familias y por empresas, en gasto corriente (pago de servicios médicos, matrícula, etc.) y de inversión propiamente (construcción de escuelas y hospitales privados, etc.).

Para el caso costarricense las estimaciones de esta inversión son escasas. Sólo hay información disponible para salud y educación, y los datos, además, son parciales, en el sentido de que únicamente consideran el gasto o inversión efectuada por las familias. Sin embargo, como se verá a continuación, este gasto no es tan elevado como en otros países, dada la amplia cobertura del sec-

tor público en la prestación de los servicios sociales. La principal fuente de información utilizada en este caso es la Encuesta de Inversión Social (ENISO), realizada por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) entre 1992 y 1993, aunque también se emplea información secundaria.

La inversión privada en salud

En el caso de la salud en sentido estricto (excluyendo agua potable y nutrición), el sector público costarricense tiene una amplia cobertura. Los servicios de atención primaria, a cargo del Ministerio de Salud, aunque en proceso de traslado a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) como parte de la reforma de este sector, cubren a toda la población, tal como lo demuestran diferentes indicadores de resultado (vacunación infantil por encima del 80% y atención prenatal a casi la totalidad de las mujeres embarazadas, entre otros). Se estima que más del 85% de la población está cubierta (asegurada) por el seguro de enfermedad y maternidad a cargo de la CCSS.

Independientemente de los problemas de calidad y otros que se señalan a los servicios públicos en salud, lo cierto es que siguen siendo los

RECUADRO 2.7

La composición del gasto público social: gasto corriente y de desarrollo

Una estimación de la composición del gasto realizado en el período 1987-1996, incluyendo únicamente gobierno general, refleja que la gran mayoría de los recursos se destina al gasto corriente, con un promedio de 90% para todo el período y para todos los sectores sociales, y solamente una fracción muy pequeña, 10% en promedio, a gastos de desarrollo. Dentro de los gastos corrientes, el pago de sueldos y salarios representa más de la mitad, en promedio un 47% del total de gastos, mientras que los otros gastos corrientes alcanzan un 42,7% del total. Ello muestra que si bien en promedio el gasto social no es un gasto en sueldos, en él el rubro de inversión tiene una baja asignación.

Por sectores la composición varía ampliamente, ya que mientras en educación y salud los gastos corrientes superan el promedio, en

seguridad social y en vivienda están por debajo. Dentro de los gastos corrientes también varía el peso de los salarios entre cada sector, e incluso al interior de los sectores.

El sector educación es el que muestra una situación más difícil, pues el pago de sueldos y salarios representa, en promedio para el período, un 81,8% del total del gasto, en tanto que el rubro de otros gastos corrientes (compra de materiales, etc.) alcanza un 14,4%, y el gasto de desarrollo apenas un 3,9%. Al interior del sector hay diferencias: en los primeros niveles educativos (preescolar, primaria y secundaria) el pago de sueldos y salarios representa, en promedio para el período, un 93,5% del gasto total y los gastos de desarrollo solamente el 1,3%; en la educación universitaria, en cambio, las cifras son 70,7% y 5,9% respectivamente, y en formación profesional

36,3% y 15,3%.

En el sector salud, el pago de sueldos y salarios representa un 55,8%, los otros gastos corrientes un 39,5% y los de desarrollo un 4,8%. La situación varía significativamente en el sector seguridad social, pues el pago de sueldos y salarios solamente representa, en promedio, un 3,5% del gasto total, mientras que los otros gastos corrientes, especialmente las transferencias a personas, un 78,2%, y los gastos de desarrollo un 18,3%. Por su parte, en el sector vivienda el pago de sueldos y salarios representa un 35,7% del total, los otros gastos corrientes un 31,5% y los gastos de desarrollo un 32,8%.

Fuente: Sauma y Trejos, 1998.

más importantes para la población. Según la ENISO, en el período de referencia más del 90% de los internamientos (para tratamiento o quirúrgicos) y de los partos fueron atendidos por el sector público (cuadro 2.15).

El sector privado tiene una participación mayoritaria solamente en la atención dental, pues en este campo los establecimientos públicos brindan servicios muy limitados (en cuanto al tipo de servicios y la población que se beneficia de ellos). Tiene además una participación importante, aunque no mayoritaria, en los exámenes de laboratorio, la rehabilitación y la consulta externa, servicios en los que, por problemas de calidad en la prestación pública (filas y tiempos de espera principalmente), las personas, en tanto les sea posible, recurren al sector privado.

Dada esa situación, no es de extrañar que el gasto privado en salud sea relativamente bajo en Costa Rica. Según la Organización Panamericana de la Salud (1998), hacia 1995 el gasto privado representaba un 26% del gasto total en este rubro, uno de los más bajos de América, incluyendo el Caribe¹⁰. Respecto al PIB, este gasto privado representa, según la misma fuente, un 2,3%, para un gasto nacional (público más privado) de 8,6%¹¹.

Según la ENISO, las familias de mayores ingresos son las que realizan la mayor parte del gasto privado en salud: un 65% del gasto lo rea-

liza el 40% de las familias de mayores ingresos, tanto al considerar el ingreso total como el per cápita. Adicionalmente, la proporción del gasto total que representa el gasto en salud aumenta a medida que se toman en cuenta mayores ingresos.

La inversión privada en educación

Al igual que en el caso de la salud, la participación del sector privado en la educación formal es muy reducida. Según datos del Ministerio de Educación Pública, en 1998 se matriculó en establecimientos privados un 11% de los niños en edad preescolar, un 6% de los escolares y un 13% de los jóvenes de secundaria. En la educación universitaria, los últimos datos disponibles para ambos sectores muestran que un 25% de la matrícula de 1995 se realizó en universidades privadas¹². Sin embargo, se espera que este porcentaje continúe la tendencia creciente característica en los años noventa. En todo caso, la participación del sector privado dentro de la educación formal, en todos sus niveles, ronda apenas el 10%.

Según la ENISO, el gasto privado directo realizado por las familias en educación, incluyendo los pagos de matrícula, transporte escolar y otros, representa un 4,2% del gasto total de las familias costarricenses, porcentaje significativamente mayor que el destinado a salud.

CUADRO 2.15

Servicios de salud recibidos por los entrevistados en los últimos seis meses, por lugar de atención, según tipo de episodio. 1992-1993
(porcentajes)

Tipo de episodio	Total	CCSS	Ministerio de Salud	Privado	Otros ^{a/}
Total ^{b/}	100,0	72,7	5,8	17,6	3,9
Consulta externa	100,0	72,7	5,6	17,7	4,1
Internamiento para tratamiento	100,0	97,6	0,0	2,4	0,0
Quirúrgico	100,0	92,0	0,0	6,9	1,1
Rehabilitación	100,0	35,8	0,0	27,8	36,4
Accidente	100,0	79,1	0,0	5,6	15,2
Atención dental	100,0	34,7	0,6	58,2	6,5
Parto	100,0	95,5	1,8	0,9	1,8
Exámenes laboratorio	100,0	64,4	4,1	30,1	1,3
Vacunas	100,0	48,2	43,0	8,8	0,0

a/Incluye establecimientos públicos (Instituto Nacional de Seguros y otros) y privados.

b/Promedio simple de todos los tipos de episodio.

Fuente: Sauma, 1999. Elaboración propia a partir de la Encuesta de Inversión Social realizada por MIDEPLAN.

Relacionando la magnitud del gasto privado en educación según la ENISO¹³ con el PIB, éste alcanzaría en 1992 un valor cercano al 3% del PIB. Esto significa un gasto nacional en educación, público y privado, para ese año, cercano al 8% del PIB; el gasto privado representa un 37,5% de ese gasto nacional.

Ahora bien, el gasto privado en educación está muy concentrado en los estratos de mayores ingresos: más de la mitad es realizado por el 20% de las familias más ricas, mientras que el 40% de las familias en los dos primeros quintiles apenas gasta alrededor de un 10% del total (Sauma, 1999).

En términos de la proporción del gasto total destinada a la educación, las familias más ricas destinan una proporción al menos tres veces mayor que las de menores ingresos. El gasto en educación es mayor que el destinado a salud en todos y cada uno de los niveles de ingreso.

El impacto redistributivo de la inversión social

A partir de los resultados anteriores es posible afirmar que en la década de los noventa la inversión social en Costa Rica, pública y privada, ha superado un 25% del PIB, aunque práctica-

mente cuatro de cada cinco colones destinados a estos servicios han sido invertidos por el sector público. A salud y a educación se ha dedicado, aproximadamente, un 16% del PIB, un 8% a cada una, pero con una diferencia en la composición pública-privada; para la primera los guarismos son 6% pública y 2% privada, mientras que para la segunda son 5% y 3% respectivamente. En asistencia y seguridad social se ha invertido aproximadamente un 6,5% del PIB, correspondiente en su totalidad, al sector público. En el caso de vivienda, por parte del sector público se ha destinado un 2% del PIB, y se podría esperar que la inversión privada alcance o supere esa magnitud. Finalmente, a otros servicios sociales (recreativos, culturales y religiosos) el sector público ha destinado el equivalente a un porcentaje muy bajo del PIB (0,2%).

Cabe destacar que posiblemente hacia finales de la década los porcentajes privados aumenten, no tanto por una caída de la inversión pública, sino más bien por un incremento de la actividad privada: expansión universitaria, nuevos establecimientos hospitalarios privados, servicios médicos especializados, que inclusive son comprados por la CCSS, y otros.

Como se señaló anteriormente, la inversión

privada realizada por las familias es mayor en educación que en salud, a nivel total y según el nivel de ingresos de las familias. En ambos casos la inversión crece a medida que aumenta el ingreso familiar, aunque en salud la distribución del gasto es menos concentrada en los niveles de altos ingresos que en educación.

Por su parte, los servicios públicos tienen amplia cobertura, tanto poblacional como geográfica y por niveles de ingreso, caso este último demostrado en varios estudios, como Sauma y Trejos (1990) y Banco Mundial (1997), entre otros. En términos generales, estos estudios reflejan que entre más básicos sean los programas sociales a cargo del Estado (educación y salud básica, agua potable rural, etc.), más benefician a las familias de menores ingresos. De hecho, si la inversión social pública fuera asignada a las familias (ordenadas según su ingreso) considerando su acceso efectivo a los programas sociales, y se comparase con la inversión social privada por ellas realizada, el resultado sería una fuerte relación inversa en las magnitudes correspondientes a cada una: las familias de menores ingresos gastarían muy poco privadamente y recibirían mucha de la inversión pública, y las familias más ricas lo contrario. Este resultado se debe al fuerte impacto redistributivo del gasto público social y refleja, también, su carácter de inversión en desarrollo humano y de búsqueda de igualdad de oportunidades.

Políticas sociales universales: salud y educación

Visión global

El derrotero de las políticas sociales universales en Costa Rica está marcado por la confluencia de dos grandes decisiones tomadas por generaciones del pasado: la declaración, por ley de 1886, del carácter gratuito y obligatorio de la educación primaria, y el movimiento en pro de la universalización del seguro social en los años sesenta y setenta del presente siglo.

Sin embargo, de una administración gubernamental a otra han existido importantes virajes que han determinado el ritmo de avance de los procesos, quizá con mayor intensidad en el terreno de la educación, donde, para citar un caso, los cambios en los planes educativos y las consecuentes adecuaciones curriculares han sido frecuentes; desde luego, también en el terreno de la salud existen matices importantes alrededor de las estrategias de promoción del concepto inte-

gral de la salud y la gestión de las prácticas de atención médica.

En la transición gubernamental de mayo de 1998 se constata la continuidad de una tradición de larga data en cuanto a otorgar prioridad a los sectores de educación y salud. En efecto, ambos forman parte de la estrategia del Plan Nacional de Desarrollo Humano 1998-2002 y se encuentran aglutinados en torno al objetivo de potenciar el capital humano (MIDEPLAN, 1999). Pero además, al mantenerse varios ejes temáticos de administraciones precedentes, se vislumbra la oportunidad histórica de avanzar de manera firme y sostenida hacia la concertación de grandes políticas públicas o de Estado en materia de servicios sociales.

Las orientaciones estratégicas previstas en el Plan Nacional de Desarrollo en los sectores de salud y de educación dan continuidad, en el primero de los casos, a un proceso iniciado quince años atrás (la reforma del sector salud) y en el terreno de la educación, al esfuerzo de la Administración anterior en el tema de la extensión de la cobertura, simultáneamente con el de la calidad del servicio. Concretamente en materia de salud, el Plan apunta a garantizar un servicio integral consecuente con los principios de equidad, universalidad y solidaridad. Las orientaciones estratégicas incluyen la extensión del programa de desconcentración y reasignación de recursos a hospitales y áreas de salud. Por el lado de la educación se asume un enfoque de derechos, que reconoce la necesidad de dar efectivo cumplimiento al precepto constitucional que establece el derecho a la educación para toda la ciudadanía.

Atención de la salud y prácticas médicas

La salud es uno de los bastiones del desarrollo humano sostenible y de procesos de integración social. Bajo esta perspectiva, la Cumbre Mundial de Desarrollo Social (Copenhague, 1995), como parte de las acciones y objetivos que deben promover los gobiernos, propone en el campo de la salud medidas que busquen: "Prestar atención al derecho al disfrute del más alto nivel alcanzable de salud física y mental, no sólo como derecho fundamental sino además como factor de desarrollo"; "Promover el pleno acceso a la atención de la salud preventiva y curativa a fin de mejorar la calidad de vida, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, haciendo especial hincapié en las mujeres y los niños" (Naciones Unidas, 1996).

Costa Rica como nación, y en el contexto de

la doble transición demográfica y epidemiológica en curso, ha intentado avanzar en esas dos vertientes, mediante un proceso de reforma sectorial que considera la salud como un producto social que trasciende el binomio salud-enfermedad.

Acceso a servicios

La población costarricense cuenta con una cobertura prácticamente universal en materia de servicios de salud, lo cual le confiere una posición de privilegio en el ámbito centroamericano, como se destaca en el primer informe *Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible* (Proyecto Estado de la Nación, 1999). Para ello, el país cuenta con una extensa red de establecimientos (hospitales, clínicas y puestos de salud) que se ha reforzado con la creación de los Equipos Básicos de Atención Integral de la Salud (EBAIS). Tres de cada cuatro profesionales en medicina laboran para el Sistema Nacional de Sa-

lud y prácticamente la totalidad de los nacimientos que acontecen en el territorio nacional cuentan con asistencia médica.

Respecto a la ampliación de oportunidades de acceso a los servicios de salud, en 1998 se frenó el proceso de creación de nuevos EBAIS (541 en total a fines de diciembre) con la idea de que es conveniente consolidar los ya existentes. Empero, no se discute la orientación hacia la readequación del primer nivel de atención, de modo que conserva vigencia la meta de cubrir la totalidad del país mediante los EBAIS en el mediano plazo.

En lo que respecta a la gestión de los servicios de salud, se continuó con el modelo de compromisos de gestión o de resultado, los cuales recibieron un espaldarazo con la legislación sobre desconcentración hospitalaria aprobada por el Parlamento en diciembre de 1998. La extensión de la estrategia de compromisos de salud puede contribuir a una mejor consideración del perfil epidemiológico del país y a enfrentar tareas rele-

RECUADRO 2.8

¿Son posibles nuevas reducciones en la mortalidad infantil?

Si bien Costa Rica exhibe un alto nivel de desarrollo humano, el riesgo de que un niño o una niña menor de un año fallezca por enfermedades transmisibles es 11,5 veces mayor que en Canadá. Esto indica que la sociedad costarricense debe reflexionar seriamente sobre la necesidad de aplicar mecanismos y acciones capaces de incidir en diversas patologías que generan muertes infantiles evitables y, de este modo, revertir la tendencia al estancamiento que muestra la tasa de mortalidad infantil.

Desde esta perspectiva, un equipo de investigación del sector salud recomienda:

- Continuar los esfuerzos dirigidos a incrementar la cobertura de la atención en mujeres y niños, pero enfatizando en el mejoramiento de la calidad de los servicios. Igualmente es oportuno promover un enfoque más integral de la atención del crecimiento y el desarrollo infantil.
- Monitorear y evaluar el desarrollo e impacto de los programas de fortificación de alimentos con ácido fólico, como estrategia para reducir la prevalencia de malformaciones congénitas por alteraciones del tubo neural.

- Maximizar la utilización de los recursos disponibles en los servicios de salud para la atención del parto de alto riesgo y la atención del neonato de bajo peso al nacer.
- Ante el estancamiento de las patologías de tipo infeccioso (especialmente las afecciones de origen respiratorio) ha de favorecerse la promoción de la atención en el nivel primario y la utilización de medidas que tiendan a la detección oportuna de estos problemas, la clasificación adecuada del riesgo y el empleo de medidas terapéuticas efectivas.
- Proseguir con los esfuerzos desarrollados a través del Sistema Nacional de Auditorías de Mortalidad Infantil y complementarlos con otras medidas de monitoreo y evaluación, tales como la vigilancia mediante eventos trazadores. La incorporación del bajo peso al nacer como evento trazador constituiría una estrategia útil y efectiva.
- Incorporar dentro de los compromisos de gestión de los establecimientos de salud la consideración de las tendencias que muestra la mortalidad infantil en los últimos años.

Fuente: Morice y otros, 1999.

vantes como seguir abatiendo los índices de mortalidad infantil (recuadro 2.8) o avanzar más en materia de detección temprana del cáncer.

En lo que se refiere al acceso a agua potable y saneamiento básico, los indicadores que se han venido empleando en el país deben ser objeto de revisión. De acuerdo con cifras de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, casi el 90% de la población tiene acceso a agua intradomiciliar. Sin embargo, esta cifra no dice nada acerca de la calidad del agua, aspecto de enorme sensibilidad para el bienestar de las personas. Estimaciones del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados señalan que alrededor de un 73% de la población tiene acceso a agua de calidad potable. Esta brecha se presenta esencialmente en zonas del territorio nacional donde el servicio es brindado por entes administradores diferentes al ICAA (véase capítulo 4 y Compendio Estadístico).

Siempre en el terreno del saneamiento ambiental, debe considerarse adicionalmente la problemática de los sistemas de alcantarillado, aspecto que quedó rezagado en el orden de las prioridades de inversión en la infraestructura nacional y cuyo colapso podría traer graves consecuencias. Acciones urgentes y de mediano plazo en este campo pasan por la necesaria revisión del sistema de tarifas, incluyendo el reconocimiento del esfuerzo de inversión requerido para atender las crecientes necesidades y las acciones preventivas y de mantenimiento.

El Programa de Inmunización Básica

Este programa ha sido de enorme importancia

para explicar los éxitos sanitarios del país en el largo plazo. Sus niveles de cobertura son compatibles con los cánones internacionales en la materia (cuadro 2.16). No obstante, conviene advertir que en 1998 se registra una cobertura de inmunización más baja que al inicio de la década, aspecto que constituye una señal de alerta para las autoridades sanitarias y la propia ciudadanía.

Adicionalmente, debe destacarse un hito en el Sistema Nacional de Salud: la introducción en 1998 de la vacuna contra la meningitis (*Haemophilus influenzae* tipo B) al cuadro básico de inmunización.

Innovaciones educativas

Las acciones estratégicas para el sector educativo contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo apuntan en la misma dirección que las impulsadas por el anterior gobierno, a saber: hacer obligatorio el ciclo diversificado; universalizar la educación preescolar; establecer programas educativos itinerantes en zonas con población dispersa; dar continuidad al programa de "telesecundaria"; conectar a la red Internet a todos los centros educativos del país; y ampliar la cobertura de los programas de informática educativa y de enseñanza de una segunda lengua en primaria y secundaria, para cuya implementación son de suma importancia los préstamos otorgados por el Banco Mundial (Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación, PROMECE) y el Banco Interamericano de Desarrollo (Programa de Extensión de la Cobertura de la Educación Preescolar y Secundaria). En el cuadro 2.1 y en el Compendio Estadístico se incluyen series de

CUADRO 2.16

Cobertura de inmunización. 1990-1998 (porcentajes)

Año	DPT-3	VOP-3	Sarampión	BCG
1990	95	95	90	92
1991	90	89	96	81
1992	91	91	69	94
1993	88	88	88	98
1994	87	88	89	94
1995	85	84	94	99
1996	85	85	86	92
1997	90	93	100	85
1998	85	85	86	87

Fuente: Ministerio de Salud, Programa Ampliado de Inmunización, Sistema de Vigilancia Epidemiológica.

datos sobre la evolución de la cobertura de los citados programas. Entre las acciones por reforzar se encuentran las desplegadas mediante el Programa de Escuelas Unidocentes (recuadro 2.9).

Combate de la pobreza

En las políticas sociales selectivas orientadas a atender a la población ubicada bajo la línea de pobreza sobresale la estructuración del Plan de

Solidaridad, en el cual pueden encontrarse algunas líneas de continuidad, pero también de ruptura, respecto a las estrategias seguidas por gobiernos anteriores. Al mismo tiempo, su formulación es coincidente con diversos elementos del consenso alcanzado en el ámbito internacional en materia de acciones de mitigación, combate y superación de la pobreza, presentes en las plataformas de acción de las cumbres y conferencias mundiales de las Naciones Unidas de los años noventa.

RECUADRO 2.9

Escuelas unidocentes e innovación educativa

Antecedentes

En 1963-1964, en el gobierno de Francisco Orlich, siendo Ministro de Educación Ismael Bonilla, se dio acceso a la educación primaria completa a los niños y niñas de zonas rurales, a través de la creación de la escuela unidocente (EU). En la presente década se ha dado un decidido respaldo a esta opción, para armonizar los elementos de ampliación de cobertura con la prestación de servicios de calidad. De esta manera, en 1995 se puso en marcha el Programa de Mejoramiento Integral de las Escuelas Unidocentes, a cargo de la Gerencia de Escuelas Unidocentes creada en 1994. El proyecto inició un plan piloto con asistencia técnica y apoyo financiero de la UNICEF mediante el proyecto "Experiencia demostrativa de innovación pedagógica en 29 escuelas unidocentes del cantón de Puriscal". Por su parte, la nueva administración gubernamental ha considerado a las EU dentro de las líneas estratégicas del Ministerio de Educación Pública (MEP).

Cobertura y desempeño académico

Cada EU atiende hasta 51 estudiantes de zonas rurales. Si el número de estudiantes sobrepasa esta cifra, la escuela pasa a ser Dirección 1 y se le asigna otro profesor. En promedio las EU atienden entre 35 y 40 estudiantes, de cualquier grado escolar. Según los datos suministrados por el Departamento de Estadística del MEP, en 1998 las EU albergaban aproximadamente a 32.823 estudiantes, lo que corresponde más o menos a un 6,7% de la matrícula total del país en primero y segundo ciclos. Para atender las necesidades de este sector, en 1996 se empleaba el 7,1% del presupuesto destinado a la educación primaria.

Existen 1.402 EU, que constituyen el 40% del total de escuelas del país. Los centros están en todo el territorio nacional, distribuidos en veinte direcciones regionales: Aguirre, Alajuela, Cañas, Cartago, Coto, Guápiles, Heredia, Liberia, Limón, Nicoya, Pérez Zeledón, Puntarenas, Puriscal, San Carlos, San José 1 (GAM), San José 2 (Desamparados), San Ramón, Santa Cruz, Turrialba y Upala. De estas regiones, la más grande y dispersa es la de Coto, con 207 escuelas, se-

guida por Pérez Zeledón con 181; la más pequeña es la de San José 1, con 2.

Respecto al desempeño académico, cabe destacar que las EU poseen uno de los más altos niveles de reprobación, 10,9%, que es mayor que el promedio nacional de 8,4%. Esto indica que aún se deben realizar muchos esfuerzos para nivelar el rendimiento académico de las zonas rurales.

Metodología empleada e innovaciones académicas

La estrategia pedagógica empleada en las EU se basa en el constructivismo, que plantea una educación horizontal, individual y colectiva al mismo tiempo, solidaria, más flexible y más amena para el educando. Este sistema, dotado de las condiciones apropiadas, presenta la ventaja de que si el niño tiene la capacidad o el deseo, puede avanzar más rápido en determinada materia, y cumplir con los objetivos de la misma antes de lo requerido. Existen rincones de aprendizaje, que son bibliotecas donde el niño consulta la información o despeja dudas, lo que incrementa su capacidad investigativa y lo independiza del maestro. Esta última línea es favorecida también por la interacción con niñas y niños de diferentes edades.

En 1998 se introdujeron tres nuevas líneas de trabajo: a) adscripción de 86 escuelas unidocentes al esquema de escuelas líderes auspiciado por el Sistema de Mejoramiento de la Educación (SIMED), b) desarrollo de un programa de radio interactiva, con base en la plataforma de Radio Nacional y emisoras regionales, para impartir la enseñanza del inglés a estudiantes de cuatrocientos establecimientos, y c) el Programa de Computadora en el Aula, que cuenta con el patrocinio de la Fundación Omar Dengo e involucra a 59 escuelas. Con ello se expande el Programa de Informática Educativa.

Fuente: Elaboración propia con base en Alvarado, 1999; Jessup, 1998; Osorio y Venegas, 1997; así como entrevistas a informantes clave.

Plan de Solidaridad

El Plan de Solidaridad formulado por la Administración Rodríguez Echeverría sustituye al Plan Nacional de Combate a la Pobreza (PNCP) de la Administración Figueres Olsen. El PNCP giró en torno a la articulación de las políticas universales y selectivas como elemento de integración de la población pobre a la corriente principal del desarrollo mediante cinco áreas de acción: PROINFANCIA, PROMUJERES, PROTRABAJO, SOLIDARIDAD y DESARROLLO LOCAL, cuyos resultados y niveles de coordinación interinstitucional fueron desiguales (MIDEPLAN, 1998).

El nuevo Plan comparte la aspiración de combatir las causas estructurales de la pobreza. En ese sentido, postula como uno de los principios de las políticas sociales selectivas el "énfasis en la atención de factores estructurales: todos los programas que se diseñen en este campo deben contener un componente de promoción y capacitación. Es necesario que atiendan los factores estructurales y subyacentes que generan que la pobreza prevalezca" (Gobierno de la República, 1999).

En cierta medida, este enfoque se ha convertido en un tópico de los programas dirigidos a la población pobre y se relaciona con los enfoques que se han venido consolidando en diversos organismos internacionales y que se expresan en las cumbres y conferencias mundiales celebradas en la presente década. La Plataforma de Acción de la Cumbre Mundial de Desarrollo Social plantea que la erradicación de la pobreza "...exige el acceso universal a oportunidades económicas que favorezcan la existencia de medios de vida sostenibles y servicios sociales básicos", por lo cual las estrategias nacionales deben contemplar "...medidas para eliminar las barreras estructurales que impiden a las personas escapar de la pobreza" (Naciones Unidas, 1996).

No obstante, existen líneas de ruptura que parten de un diagnóstico sobre los factores que restan efectividad a los programas sociales (Gobierno de la República, 1998), a saber:

- Las políticas y programas no han asegurado la atención de los grupos más pobres. Los programas universales en Costa Rica han sido exitosos, pero muchos de los grupos más pobres no encuentran respuesta efectiva a sus necesidades. Los beneficios de una serie de programas (bono de vivienda, pensiones del régimen no contributivo, comedores escolares, servicios de salud financiados por FODESAF) han

sido percibidos en una proporción significativa por personas con niveles de ingreso medio.

- Persiste una duplicación de funciones en las instituciones de acción social y una atomización de programas sin articulación. En su mayoría, los programas no responden efectivamente a los factores estructurales de la pobreza.
- Existe desarticulación entre la oferta de soluciones y la población objetivo.
- No hay sistemas efectivos de evaluación del impacto y la eficiencia de los programas. En el caso de FODESAF la evaluación y la planificación se han visto reducidas a su mínima expresión, en buena medida como resultado de la aprobación de leyes que asignan un destino específico al 77% de los recursos.
- La existencia de un alto componente de gasto administrativo reduce el porcentaje de recursos que llegan efectivamente a la población.

Por consiguiente, el Plan de Solidaridad se plantea como tareas prioritarias la selectividad de los programas con el fin de dirigirlos a la población meta, así como la revisión de las instituciones con el propósito de establecer mecanismos que permitan cumplir con este objetivo y evaluar los costos por persona. En el cuadro 2.17 se destacan los principios de atención y las áreas de acción del Plan.

Existen dos especificidades importantes en el Plan de Solidaridad:

- Se fijan metas concretas de reducción de la pobreza: lograr una reducción del 19,7% al 16% en el año 2001, lo cual no se había planteado en gobiernos anteriores.
- Se busca integrar y articular las áreas económica y social bajo la conducción del Consejo de Gobierno y la coordinación del Presidente de la República, a diferencia de los cuatro gobiernos anteriores, en los cuales se conformaba un área social dentro del Consejo de Gobierno, coordinada por una de las Vicepresidencias.

La meta de reducción de la pobreza se encuentra ligada a metas de política económica, como la disminución de la inflación del 12% en 1998 al 7% en el 2001; un crecimiento del 5,5% en 1998, 4,5% en 1999, 5,0% en el 2000 y 6,0%

CUADRO 2.17

Plan de Solidaridad (1998-2002)

Principios de atención

- Transformación del FODESAF en el Fondo Nacional de Solidaridad y Desarrollo Humano (FONASOL), el cual debe retomar su papel como herramienta de planificación, supervisión y evaluación de los programas sociales dirigidos a la población pobre.
Agua potable: construcción y mantenimiento
- Los recursos del FONASOL deben orientarse exclusivamente, y de manera gradual, a programas dirigidos a la población meta.
- Otorgar los beneficios de acuerdo con los criterios de selección del Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO), dando énfasis a las familias en extrema pobreza y como segunda prioridad a familias en pobreza crónica.
- Descentralización y desconcentración: los servicios serán provistos por las instituciones más próximas a las familias en situación de pobreza, privilegiándose la estrategia que promueve el Triángulo de Solidaridad.
- Pago por servicios: los programas deben contemplar las estructuras de costos por persona atendida.
- Especialización y complementariedad: las instituciones deben ajustarse a la especialidad en la cual tienen fortalezas.
- Evaluación de procesos e impacto: todos los programas deben contar con indicadores para evaluar los procesos y el impacto real causado sobre la población objetivo.

Áreas de acción

- **Derechos sociales:**
Educación: bonos y becas.
Salud: atención primaria.
Alimentación y nutrición: hogares comunitarios y de medio tiempo, CEN-CINAI, comedores escolares.
Vivienda: bonos, ampliaciones y mejoras, titulación de acueductos.
- **Integración social de grupos especiales:**
Menores en riesgo.
Adultos mayores.
Madres adolescentes.
Personas farmacodependientes.
- **Transferencia directa:**
Incentivos especiales: apoyo temporal a familias, mitigación y atención de desastres.
- **Oportunidades productivas:**
Ingresos: microempresas, formación para el trabajo, asentamientos rurales.

Fuente: Gobierno de la República, Administración 1998-2002.

en el 2001; la baja del desempleo del 5,6% en 1998 al 4,7% en el 2001 (Ministerios de la Presidencia y Planificación, 1999a), con lo cual se desdibuja el mecanismo de evaluación del impacto específico de las acciones programáticas dirigidas por criterios selectivos.

Otro punto problemático está en la identificación precisa de los mecanismos para hacer viables algunas de las metas fijadas en el Plan de Solidaridad. Por ejemplo, se plantea la meta de lograr que el 100% de los adultos mayores en situación de pobreza tenga acceso al Régimen no

Contributivo de Pensiones, pero su concreción se sujeta a la posibilidad de contar con un 20% de los recursos que provendrían de la venta de la cartera comercial del INS, los resultantes de dar en concesión las bandas de telefonía celular y los servicios de comunicación personal del ICE, y "otras fuentes de recursos que se lleguen a determinar en los próximos meses" (Gobierno de la República, 1998). Este es un tema conflictivo en la agenda política y en las relaciones del Gobierno con la oposición en el Congreso. Tampoco es clara la forma en que se alcanzará la meta de am-

RECUADRO 2.10

Hacia una cultura de evaluación del impacto de los programas sociales y de rendición de cuentas

Una debilidad histórica en el quehacer de las instituciones del área social del Estado costarricense ha sido la ausencia de una cultura de evaluación de los procesos y resultados de su acción. En la práctica, diversos programas permanecen inalterados en su marco conceptual y lógica de operación, a pesar de sensibles transformaciones en el entorno. De este modo, las rutinas terminan por imponerse sobre lo esencial o estratégico.

En 1998 confluyen dos iniciativas orientadas a superar esta situación y posicionar el tema de la evaluación en la corriente principal de las acciones de las instituciones vinculadas con el combate de la pobreza. Por un lado está la creación del Área de Evaluación de la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF), con un claro mandato en la materia y un renovado enfoque gerencial; por otro, el esfuerzo del Proyecto Estado de la Nación por generar un sistema de seguimiento físico y financiero de los principales programas sociales financiados por el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.

Con el objetivo de viabilizar estas iniciativas, se estimó importante la suscripción de un convenio de

cooperación entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Proyecto Estado de la Nación, que recibió el refrendo de la Contraloría General de la República en marzo de 1999. El convenio pone énfasis en la auditoría de la calidad de los servicios sociales y la medición de los impactos de tales servicios en la calidad de vida de la población beneficiaria, aspectos que se canalizarán mediante un sistema de seguimiento de interés para las instituciones ejecutoras, la DESAF y la comunidad nacional en su conjunto.

Complementariamente, desde el inicio de la nueva gestión gubernamental, y con el auspicio de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la DESAF impulsó la puesta en ejecución de un sistema de información gerencial (el WIN SIG) para dar seguimiento a la gestión financiera de los programas financiados por el FODESAF y determinar los niveles de eficiencia y eficacia en el cumplimiento de sus metas. Ello da soporte al monitoreo de los compromisos institucionales establecidos en el Plan de Solidaridad.

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas.

pliar la cobertura de la educación secundaria a por lo menos un 72% de los jóvenes, aunque es notorio el aporte del empréstito contratado por el Gobierno de Costa Rica con el Banco Interamericano de Desarrollo, refrendado por la Ley N° 7731.

Continuidad e innovación en acciones programáticas

Sin pretender la exhaustividad en la consideración de todas las políticas que trascienden los períodos gubernamentales y que se caracterizan por un enfoque integral, pueden destacarse dos programas con estas características, que además fueron objeto de un proceso de reestructuración.

En el período 1995-1997 se desarrolló el Programa Atención Gubernamental de las Mujeres Jefas de Hogar, que atendió a un total de 25.735 mujeres en todo el país (Comisión Interinstitucional-IMAS, 1999). Si bien en una evaluación realizada en 1998 se encontró que el componente de formación humana fue uno de los logros del programa, no ocurrió lo mismo con la capa-

citación técnica.

El nuevo programa, denominado Atención a las Mujeres en Condiciones de Pobreza, se sustenta en dicha evaluación, así como en una ley aprobada en abril de 1998, cuyos principales contenidos se resumen en el recuadro 2.11. Su objetivo principal es "...implementar un proceso de atención integral, interinstitucional y con perspectiva de género, para la atención de las mujeres en condiciones de pobreza mediante el fortalecimiento personal y colectivo, la capacitación técnica y laboral que posibiliten su inserción en el ámbito laboral o productivo en igualdad y equidad" (Comisión Interinstitucional-IMAS, 1999). La meta de cobertura para 1999 es de 5.549 mujeres distribuidas en las diferentes regiones del país.

Los principales componentes y acciones previstas en el Programa Atención a las Mujeres en Condiciones de Pobreza son:

- Incentivo económico: será entregado por el IMAS a las mujeres participantes en los cursos por un lapso mínimo de seis meses. Las muje-

RECUADRO 2.11

Atención a las mujeres en condiciones de pobreza

■ Se crea una comisión nacional interinstitucional como instancia encargada de las siguientes funciones: definir las políticas de atención a las mujeres en condiciones de pobreza, con énfasis en las jefas de hogar, dar seguimiento a las acciones interinstitucionales, proponer los presupuestos de los programas de las instituciones participantes, definir el número de mujeres que serán atendidas cada año (al menos un 25% deberán ser jefas de hogar), evaluar el impacto del programa y divulgar sus resultados, definir los procedimientos y mecanismos para seleccionar a las mujeres participantes (artículo 5).

■ La comisión está integrada por el Presidente Ejecutivo del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), el Presidente Ejecutivo del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), el Ministro o el Viceministro de Trabajo, un representante de la junta directiva del Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) y un representante del Presidente de la República (artículo 4).

■ El IMAS será la institución encargada de coordinar las acciones de atención a las mujeres en condiciones

de pobreza y deberá informar a la comisión sobre el número de mujeres ubicadas bajo la línea de pobreza con base en información del Instituto Nacional de Estadística y Censos (artículos 3 y 6).

■ El IMAS financiará con recursos propios y del FODESAF la capacitación en formación humana, que será ejecutada por el INAMU. El INA financiará y ejecutará la capacitación técnica-laboral (artículo 7).

■ A las mujeres participantes en el programa se les brindará un incentivo económico, entregado por el IMAS y financiado con recursos del FODESAF. El incentivo estará ligado a los procesos de capacitación y deberá representar al menos un 30% del salario mínimo de un misceláneo 1 del régimen del Servicio Civil (artículo 8).

■ Las mujeres participantes tendrán prioridad en la asignación del bono de la vivienda (artículo 10).

Fuente: Asamblea Legislativa. Ley N° 7769, 20 de abril de 1998.

res serán seleccionadas por el IMAS a partir de una lista aportada por las organizaciones comunales o bien entre las mujeres que se presenten en las oficinas regionales de la institución. Deberán registrarse en el SIPO y ser costarricense o extranjeras con cédula de residencia, que se encuentren en condiciones de pobreza o pobreza extrema.

- Capacitación en "fortalecimiento personal y colectivo": incluye un total de 20 sesiones y 144 horas de capacitación en temas como socialización e identidad de género, derechos de las humanas, organización y liderazgo, planificación del proyecto de vida, plan de acción, toma de decisiones en torno al proyecto de vida. Al INAMU le corresponde definir el enfoque y la metodología, los contenidos, los criterios de evaluación y la selección del equipo de trabajo para su ejecución, así como su capacitación, supervisión, asesoría y seguimiento. El INA se encargará de contratar al personal que desarrollará la capacitación.
- Capacitación técnica-laboral: será desarrollada

por el INA, utilizando criterios técnicos del INAMU. Las mujeres serán ubicadas en los cursos respetando sus intereses vocacionales y la oferta de cursos de los centros de formación profesional del INA. Se otorgarán becas en los casos en que las mujeres no cuenten con el incentivo económico del IMAS.

- Inserción laboral y productiva: el Ministerio de Trabajo, en coordinación con PRONAMYPE, financiará créditos para las mujeres que desarrollen unidades productivas individuales o grupales. Para ellos deberán estar incluidas en el SIPO.
- Acceso a vivienda digna: cada seis meses la Comisión Interinstitucional referirá al MIVAH una lista de mujeres que hayan participado en el programa, con el fin de que sean tomadas en cuenta de forma prioritaria para la adjudicación del bono de la vivienda, de acuerdo con los procedimientos y requisitos de ley (Comisión Interinstitucional-IMAS, 1999).
Por otra parte, el programa Construyendo

Oportunidades se orienta a la protección de las adolescentes embarazadas y madres, principalmente aquellas que no cuentan con las condiciones y recursos necesarios para enfrentar la maternidad (Comisión Interinstitucional-IMAS, 1999). Tiene como antecedente el Programa de Mujeres Adolescentes, que al igual que el programa anterior está regido por una ley aprobada en 1997 (Ley General de Protección a la Madre Adolescente, N° 7735 del 26 de noviembre 1997). Esta ley establece las siguientes obligaciones institucionales: la CCSS dará atención médica gratuita a las madres adolescentes que lo soliciten y a sus hijos, aunque no se encuentren aseguradas; el INA impartirá cursos vocacionales dirigidos a esta población; el Ministerio de Educación brindará facilidades para que la madre adolescente complete el ciclo educativo básico; y el Ministerio de Trabajo creará una bolsa de empleo especial para las madres adolescentes mayores de quince años (artículo 12). A nivel de coordinación, la misma ley instituye un Consejo Interinstitucional de Atención a la Madre Adolescente, un órgano de desconcentración adscrito al Ministerio de Salud.

El Programa de Mujeres Adolescentes, readecuado, se articula a otro denominado Amor Joven, que busca disminuir, por medio de la educación para la sexualidad, los embarazos en niñas y adolescentes, así como prevenir situaciones que lesionen los derechos de niñas, niños y adolescentes. El propósito central de este programa es desarrollar un modelo de prevención integral de carácter educativo en el campo de la sexualidad para y con niñas, niños y adolescentes, que facilite a las instituciones públicas y organizaciones no gubernamentales y comunitarias la tarea de reconceptualizar sus enfoques teórico-metodológicos convencionales de prevención (Oficina de la Primera Dama-Consejo Interinstitucional-INAMU, 1999).

Todos estos programas se desarrollan en un marco interinstitucional complejo por su composición y niveles de representación sectorial, regional y de la sociedad civil, lo que plantea un desafío desde el punto de vista de la funcionalidad y articulación de las acciones de las distintas instituciones involucradas, dada la dispersión que históricamente han tenido muchas de las políticas sociales en el país.

Políticas en favor de la infancia y la juventud¹⁴

La Convención de los Derechos del Niño (CDN) contiene tres principios fundamentales,

de los cuales debe partir cualquier esfuerzo orientado hacia su cumplimiento y su evaluación. Primero, reconoce la condición ciudadana de la niñez y la adolescencia; es decir, considera a esta población como sujeto de derechos civiles, sociales y políticos. Segundo, en el marco de la CDN el principio del interés superior debe entenderse como una garantía para la efectividad del cumplimiento de todos los derechos, limitando la arbitrariedad, la discrecionalidad y la imposición de las prioridades de la niñez y la adolescencia por parte de las autoridades públicas y privadas. Tercero, la CDN establece el principio de no discriminación, según el cual toda acción que atente contra los derechos de la niñez y la adolescencia debe considerarse discriminatoria y, por lo tanto, inaceptable, lo mismo que aquellas acciones u omisiones negadoras de derechos por razones de género, etnia o nacionalidad (UNICEF, 1999).

A partir de la ratificación de la CDN (1990), Costa Rica inició un importante proceso de readecuación de la normativa jurídica interna a los postulados de ese instrumento internacional. Entre las normas aprobadas destacan la Ley de Justicia Penal Juvenil (1996), la Ley contra la Violencia Doméstica (1996), la nueva Ley del Patronato Nacional de la Infancia (1996), el Código de la Niñez y de la Adolescencia (1998) y, más recientemente, la reforma al Código Penal para proteger a las personas menores de edad contra la explotación sexual (1999). Con base en esta plataforma jurídica, el país enfrenta el reto de concretar las reformas institucionales que señala la legislación, así como facilitar y crear conciencia sobre la necesidad de la participación de los niños, niñas y adolescentes, la familia y la comunidad, en su implementación, vigilancia y exigibilidad.

En este sentido, un hito relevante fue la instalación del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, el 9 de setiembre de 1998, como instancia de deliberación y coordinación al más alto nivel con participación de representantes de la sociedad civil y el gobierno. El Consejo delegó en el PANI la estructuración y coordinación de su secretaría técnico-ejecutiva, lo cual marca una tendencia hacia la clarificación del papel rector del PANI y el reforzamiento de la institucionalidad intersectorial.

En seguimiento de los compromisos de la CDN destaca también la formulación del Plan Nacional para la Prevención, Eliminación del Trabajo Infantil y la Protección de la Persona Adolescente Trabajadora, que pretende articular

RECUADRO 2.12

Características del "Plan nacional para la prevención, eliminación del trabajo infantil y la protección de la persona adolescente trabajadora"

Propósito

- Prevenir y eliminar progresivamente el trabajo de los niños y niñas menores de 15 años, así como restituir los derechos de quienes dejen de trabajar.
- Proteger a los adolescentes entre 15 y 18 años de aquellos trabajos que puedan ser peligrosos o entorpecer su educación, o que sean nocivos para su salud o su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social.

Tipos de intervención y áreas de acción

Se plantean tres tipos de intervención:

Prevención: prevenir la temprana incorporación de las personas menores de edad al trabajo, con énfasis en el desarrollo de acciones específicas en aquellas actividades que presenten mayor concentración laboral infantil y adolescente, así como las de mayor riesgo.

Eliminación progresiva y restitución de derechos: detectar y eliminar la participación de niños y niñas menores de 15 años en actividades laborales, así como los trabajos de alto riesgo y de explotación para los mayores de 15 y menores de 18 años de edad, restituyéndoles sus derechos.

Protección: brindar protección a las personas adolescentes de 15 a 18 años de edad que están trabajando, con el objeto de que las labores que realizan no impliquen explotación ni sean de alto riesgo, ni perjudiquen su bienestar integral o pongan en riesgo su salud física, mental, emocional o las priven de asistir regularmente a los centros educativos.

Las áreas de acción son las siguientes:

Educación: acceso, permanencia y éxito en el sistema educativo, tanto formal (académico y técnico) como

no formal, reinserción en el sistema educativo de quienes han desertado y oportunidades de educación para los padres y madres de niños y niñas trabajadoras.

Salud: atención primaria y atención médica especializada.

Trabajo y familia: creación de fuentes de empleo para jefes y jefas de hogar, mejoramiento de las condiciones laborales y legislación.

Las tres áreas comparten el eje de sensibilización institucional y comunicación social.

Resultados esperados

- 100% de niñas y niños trabajadores menores de 15 años registrados ante el MTSS, el PANI y las municipalidades reincorporados al sistema educativo durante cada año del periodo 1999-2001.
- 100% de la población adolescente trabajadora registrada ante el MTSS, el PANI y las municipalidades recibiendo atención integral en los regímenes de salud, invalidez, vejez y muerte durante cada año del periodo 1999-2001.
- 100% de jefes y jefas de hogar con población infantil y adolescente trabajadora atendidos, con el fin de insertarlos en el mercado laboral, durante los cuatro años del periodo 1998-2001.
- 100% de los trabajadores adolescentes monitoreados con el fin de mejorar sus condiciones laborales durante el periodo 1999-2001.

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y Despacho de la Primera Dama de la República, 1999.

políticas universales (educación y salud para la niñez y la adolescencia) y políticas de empleo y mejores ingresos para las familias, con otras de carácter selectivo (recuadro 2.12). El plan incorpora cuatro metas muy ambiciosas que, partiendo de las actuales condiciones del país, parecen requerir un horizonte temporal más amplio que el previsto para su realización.

Respecto al monitoreo de la CDN, debe indicarse también que, para finales de 1999, la UNICEF en

Costa Rica tiene previsto el lanzamiento del primer informe sobre el estado de la infancia y la adolescencia, orientado hacia el análisis de la situación, tendencias y perspectivas en la materia.

Fortalecimiento de la institucionalidad para la potenciación de la mujer y la equidad de género¹²

En el terreno institucional, y con independencia de la discusión sobre el nivel de representación

otorgada a la sociedad civil en el nuevo Instituto Nacional de la Mujer (INAMU), es indudable que la creación de esta entidad por ley, en 1998, representa un paso firme hacia el diseño de acciones orientadas a remover los obstáculos que impiden a las mujeres participar con igualdad de oportunidades, tanto en el esfuerzo como en los beneficios del desarrollo. Por lo demás, esta iniciativa es coincidente con las recomendaciones de las Conferencias Mundiales sobre las Mujeres, desde México (1975) hasta Beijing (1995) en el sentido de remozar y fortalecer los mecanismos institucionales en esta materia, ahora bajo el enfoque de género y desarrollo.

Desde esta perspectiva, en el quehacer de los mecanismos nacionales el acento ya no reside en el apoyo a pequeños proyectos productivos, sino en el cambio estratégico, social y cultural que permite a mujeres y hombres la corresponsabilidad, tanto en las esferas públicas como en las privadas. Así, temas como la participación política, la violencia intrafamiliar y el establecimiento de la dimensión de género como algo transversal en el conjunto de las políticas públicas se colocan en los primeros planos de la agenda, según se señala en el primer informe *Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*. El cambio también se aprecia en algunas leyes marco sobre equidad de género emitidas en la región centroamericana durante los años noventa, tales como la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer de Costa Rica, de 1990, y la Ley de Igualdad de Oportunidades de Panamá, de 1998, así como la instrumentación de planes de acción en este campo (Proyecto Estado de la Nación, 1999).

En el caso costarricense es de destacar que el INAMU, que parte con la plataforma de lo que fue el Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia, ha dado continuidad al Plan Nacional de Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar (PLANOFI).

Atención de las personas adultas mayores

En lo que concierne a la atención pública de los requerimientos de las personas adultas mayores, la Caja Costarricense de Seguro Social ha dado continuidad al programa Ciudadano y Ciudadana de Oro, diseñado por la anterior administración gubernamental. El programa incluye acciones de salud integral, pero también elementos tales como recreación, descuentos comerciales, bolsa de empleo, transporte público, etc.

En el ámbito de la sociedad civil, la Cruzada Nacional de Protección al Anciano aglutina a 107

instituciones declaradas como de bienestar social por el Instituto Mixto de Ayuda Social, las cuales funcionan bajo tres modalidades: centros diurnos (42), hogares de ancianos (55) y albergues (10). En el ejercicio de sus labores de rectoría, el Ministerio de Salud emprendió en agosto de 1998 un estudio de casos sobre estas modalidades de atención a la población adulta mayor y encontró deficiencias importantes en su operación; esto demanda la introducción de correcciones para plantearse ulteriormente una fase de normalización y acreditación.

La vivienda de interés social

En materia de equidad social, el acceso a vivienda es una de las preocupaciones centrales para una población que visualiza el tener una casa propia como uno de los valores más preciados de su vida cotidiana.

Indicadores sobre el acceso a vivienda señalan: la existencia de un déficit habitacional estimado en una cantidad que oscila entre 125.000 y 160.000 unidades, dependiendo de la metodología que se utilice (Gutiérrez y Vargas, 1997); tasas de interés para vivienda en un rango que va del 25% al 27% en diversas entidades del Sistema Bancario Nacional, que implican un freno a las posibilidades de acceso a vivienda por parte de sectores de ingresos medios y bajos de la población. A pesar de ello, no se han explorado de manera sistemática opciones alternativas, como la ampliación en los plazos de los préstamos (usualmente pautados a 15 años).

El surgimiento del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, en noviembre de 1986, marcó un nuevo horizonte para enfrentar la problemática del déficit habitacional en el país, poniendo énfasis en la vivienda de interés social. Para tal fin, se emplea un mecanismo de subsidio, el bono familiar para la vivienda, concebido inicialmente como complemento de un préstamo y más tarde convertido en un subsidio gratuito financiado con recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.

En 1998 frenó drásticamente la expansión del número de bonos otorgados en relación con el año precedente, así como respecto al número promedio de bonos otorgados entre 1990 y 1997, tal como se observa en el cuadro 2.1. Globalmente los bonos se redujeron a la mitad, pero para el estrato más pobre la reducción fue aún mayor (56%). Para el segundo y tercer estratos, las reducciones fueron de 34% y 19% respectivamente. El cuarto estrato, el de mayor poder adquisitivo,

fue el único que experimentó un crecimiento (en el orden del 21%) respecto al número de bonos adjudicados, resultado que constituye un retroceso en términos de equidad. Este abrupto decrecimiento en el número de bonos de vivienda otorgados obedece a problemas presupuestarios en el sector vivienda y asentamientos humanos y, para muchos hogares costarricenses, significa la postergación de su legítima aspiración de contar con una vivienda digna.

Las expectativas que generó la introducción del Bono Tasa Real como mecanismo de sostenibilidad financiera para los esfuerzos en vivienda de interés social no se pudieron materializar; lejos de ello, terminaron afectando, en términos de liquidez, la dinámica del subsidio para la vivienda, con lo que una vez más se pone en discusión el tema de su sostenibilidad a mediano y largo plazo.

Todo lo anterior hace de la problemática habitacional del país una virtual "bomba de tiempo", que amerita el relanzamiento del tema en la agenda nacional, junto con la preocupación por el futuro del urbanismo y el ordenamiento territorial.

La oferta cultural

El debate contemporáneo sobre el quehacer cultural, tanto en el plano nacional como en el internacional, ha permitido delimitar una extensa agenda que alude a la inserción de este tema dentro de la corriente principal de las grandes orientaciones del desarrollo, más allá de la producción, promoción, distribución y consumo de las Bellas Artes.

Históricamente el Estado costarricense ha mostrado un comportamiento "proactivo" en relación con el desarrollo cultural. Alrededor del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, creado a inicios de los años setenta, ha crecido un extenso aparato institucional (recuadro 2.13).

A pesar de las restricciones presupuestarias con que ha topado históricamente (su gasto promedio bordea apenas el 0,2% del Producto Interno Bruto), el sector cultural del Estado muestra un gran dinamismo y capacidad de convocatoria a diversos sectores de la población. De acuerdo con la memoria institucional del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, en 1998 más de dos millones de personas concurren a las actividades promovidas por este sector (MCJYD, 1999).

La oferta cultural se ve ampliada también por

RECUADRO 2.13

Estado costarricense: composición del sector cultural

En la actualidad, el sector cultural del Estado costarricense se halla organizado en ocho grandes áreas de interés:

1. Gestión y promoción cultural: Dirección General de Cultura, Colegio de Costa Rica.

2. Artes escénicas y musicales: Teatro Popular Melico Salazar, Teatro Nacional, Compañía Nacional de Teatro, Compañía Nacional de Danza, Taller Nacional de Teatro, Taller Nacional de Danza, Dirección General de Bandas y Orquesta Sinfónica Nacional.

3. Patrimonio histórico y cultural: Centro de Investigación y Conservación del Patrimonio Cultural, Dirección General de Museos, Museo Histórico Cultural Juan Santamaría, Dirección General de Archivo Nacional, Museo Nacional, Museo Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia, Centro Cultural e Histórico José Figueres Ferrer, Museo de la Educación Costarricense Omar Dengo, Comisión Costarricense de Conmemoraciones Históricas, Comisión

Nacional de Defensa del Idioma, Comisión Nacional de Nomenclatura.

4. Información, comunicación y difusión: Oficina de Prensa e Información, Dirección de Publicaciones, Sistema Nacional de Bibliotecas, Centro Costarricense de Producción Cinematográfica, Sistema Nacional de Radio y Televisión.

5. Artes plásticas: Museo de Arte y Diseño Contemporáneo, Escuela Casa del Artista y Museo de Arte Costarricense.

6. Juventud: Movimiento Nacional de Juventudes.

7. Deportes y recreación: Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación.

8. Gestión y administración: direcciones, departamentos y oficinas.

Fuente: Araya, 1999.

RECUADRO 2.14

Una mirada al quehacer de centros culturales de países amigos**Centro Cultural de España**

El Centro Cultural de España despliega una intensa y variada actividad cultural que comprende desde programas especiales de cooperación (becas de estudio, patrocinios, etc.), pasando por mesas redondas, conferencias, ciclos de cine, hasta talleres de capacitación. En 1998 realizó 216 eventos. Además auspició 82 actividades promovidas por un número importante de organizaciones e instituciones de la cultura costarricense, tales como la Compañía Nacional de Teatro, el Taller Nacional de Danza, el Grupo de Danza Independiente "Espacio Abierto", el Teatro Nacional, el Ballet Juvenil Costarricense, además de brindar patrocinio a creadores y artesanos, promover libros y coediciones y organizar talleres de capacitación.

Centro Cultural Mexicano

Las actividades que realiza el Centro Cultural Mexicano cubren ámbitos temáticos y creativos diversos, tales como cine, presentación de libros y videos, conferencias, mesas redondas, conciertos, exposiciones,

actividades infantiles, danza y teatro, además de cursos y talleres de poesía, literatura en general, historia, teatro, narrativa y dibujo. De conformidad con su informe de labores correspondiente a 1997, ese año se efectuaron 170 actividades y 202 cursos y talleres. En 1998 se registraron 144 actividades distribuidas en las categorías mencionadas.

Instituto Goethe

En 1998 el Instituto Goethe contó con 1.148 estudiantes de alemán, distribuidos en 64 cursos, e impulsó la realización de 31 actividades culturales como conciertos, exposiciones, conferencias, talleres, seminarios y ciclos de cine. El número total de asistentes fue de 17.700 personas. En la organización de las actividades participaron instituciones costarricenses como el Grupo Diálogo, el Centro Costarricense de Producción Cinematográfica, el Museo de Arte y Diseño Contemporáneo, la Asociación de Centros Educativos Privados, la Orquesta Sinfónica Nacional, la Escuela de Danza de la Universidad Nacional y la Compañía Nacional de Teatro.

Fuente: Araya, 1999.

el aporte de artistas independientes, clubes culturales de las universidades (en 1998, por ejemplo, se constituyó la Agrupación Cultural Universitaria Costarricense, adscrita al Consejo Nacional de Rectores), organizaciones de la sociedad civil, comunidades, embajadas y entidades de la cooperación internacional (recuadro 2.14) que promueven diversas manifestaciones culturales como las artes, las costumbres, los valores y los idiomas.

En relación con las industrias culturales, y centrando la atención en la producción editorial, destaca el hecho de que en Costa Rica existen 665 casas editoriales inscritas en el sistema ISBN (Número Internacional Normalizado de Libros). La mayoría de ellas son organizaciones artesanales sin estructuras administrativas apropiadas y sin planificación estratégica. La Agencia Nacional ISBN calcula que casi la mitad de las editoriales acreditadas ante ella no publican. Entre las que sí lo hacen, las más importantes se concentran en la zona urbana del Valle Central (prácticamente el 100%), especialmente en San José, Cartago y Heredia. En los últimos dieciséis años las editoriales han puesto en el mercado 11.822 títulos, de los cuales un 31,5% corresponde al último trienio. Los principales temas de la oferta editorial

nacional para los años 1997 y 1998 son literatura, educación, sociología, politología, derecho, economía, religión, administración y recursos naturales, los cuales cubren más del 70% de la producción total de esos años (Araya, 1999). En general, a lo largo del periodo considerado estos temas permanecen como los más relevantes; ocasionalmente se les suman áreas como filosofía, salud, agricultura, tecnología, ciencias y computación.

Transición gubernamental y agenda de política social

Conforme se decanta un nuevo estilo o modelo de desarrollo en el país, han surgido nuevos retos para la política social que la interpelan tanto desde la perspectiva de la eficiencia y eficacia económica como desde la óptica de la equidad, a efecto de renovar los criterios para su diseño, implementación, seguimiento y evaluación. Pueden identificarse cuatro grandes antinomias que resumen los ejes de discusión actual sobre la política social: universalismo-selectividad, promoción de capacidades-asistencia social, prestación pública de servicios-prestación privada y centralismo-descentralización (Barahona, Sauma y Trejos, 1998).

La sociedad o, si se quiere, la nación costarricense, ha ido encontrando una fórmula propia para atender estas antinomias, centrada en el balance entre los distintos componentes. Así por ejemplo, si bien se reconoce la necesidad de mejorar los criterios de selección de los beneficiarios de la asistencia social, lejos se está de reducir la política social a acciones de focalización o mero asistencialismo. De igual modo, las políticas sectoriales en salud y educación conservan su enfoque universal y se correlacionan con las acciones dirigidas al combate de la pobreza, tratando de precisar la atención de los grupos más vulnerables.

En esta sección se examinan tres aspectos de la agenda de la política social que han sido puestos de relieve luego de que una nueva administración asumiera la dirección del Estado el 8 de mayo de 1998. Estos aspectos conllevan elementos de ruptura y continuidad con esfuerzos desplegados anteriormente.

El Triángulo de Solidaridad como mecanismo de la política social

El concepto

El proyecto del Triángulo de Solidaridad se plantea como un mecanismo para reconceptualizar el papel del Estado, superando una visión basada en el paternalismo y el centralismo, para promover una "nueva perspectiva (que) busca devolver la credibilidad de las personas en la función pública, mejorando la capacidad de respuesta de las instituciones a las demandas reales de las personas, las familias y las comunidades, lo cual requiere trabajar tanto en la modernización institucional como en la promoción de mecanismos efectivos de participación ciudadana en la toma de decisiones" (Fischel, 1999).

Dentro del Plan de Solidaridad, este proyecto se presenta como un mecanismo que promueve la integración y la participación de las comunidades en la identificación y solución de sus problemas y, en particular, en el abordaje de la pobreza (Gobierno de la República, 1999). El Triángulo se concibe como un proceso de concertación en el ámbito local que permite, mediante la representación de todos los actores involucrados, la inclusión de las necesidades y demandas reales de la población (Gobierno de la República, 1999); se denomina Triángulo porque el proceso se articula a partir de la participación de tres actores: los grupos comunales organizados, los gobiernos locales y las instituciones públicas de carácter nacional.

El organismo encargado de promover esta estrategia es la Secretaría del Triángulo de Solidaridad, creada mediante el Decreto Ejecutivo N° 27076-C, del 21 de mayo de 1998, como una dirección del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes.

El logro de mayores niveles de equidad e integración social es uno de los objetivos de la estrategia del Triángulo de Solidaridad. Sus gestores plantean que contribuye, entre otras, al logro de las siguientes aspiraciones:

- Mejorar los servicios sociales mediante la adecuación de la oferta institucional a la demanda de las comunidades y la participación de grupos organizados.
- Generar mayores oportunidades para las personas por medio de la identificación, priorización, negociación e implementación de acciones de desarrollo en el ámbito local.
- Luchar contra la corrupción mediante la participación de la comunidad en las Contralorías Ciudadanas, que fiscalizan la ejecución de los acuerdos del Triángulo.
- Crear oportunidades para la incorporación de personas que se encuentran en condición de pobreza (Secretaría del Triángulo de Solidaridad, Primera Vicepresidencia de la República, 1999).

Avances en la concreción del proyecto

A mediados de 1999¹⁵, la mayor concreción del proyecto se había alcanzado en cinco cantones y comunidades donde se habían firmado cartas de compromiso, a saber: Guácimo, Siquirres, Pococí, Abangares y el distrito de la isla de Chira del cantón central de Puntarenas. La carta de compromiso es firmada por el Presidente y la Primera Vicepresidenta de la República, el Alcalde Municipal, el Presidente Municipal y los y las representantes de la comunidad. Todos los proyectos acordados deben contar con el aval de los jefes de las instituciones públicas involucradas y con un compromiso de aporte comunal.

La firma de los acuerdos requiere un proceso previo que incluye, de forma sucinta, los siguientes pasos: selección de cantones y distritos, acuerdo del Concejo Municipal, mapeo social y promoción comunal, asambleas distritales o comunales, elección de representantes de las comunidades, formación de comisiones de desarrollo distrital y de comités de contraloría

CUADRO 2.18

Triángulo de Solidaridad: principales pasos del proceso. Junio de 1999

Actividad	Número de cantones y distritos
Mapeo social y promoción comunal (motivación de líderes comunales, organizaciones, grupos e instituciones públicas)	24 cantones, 106 distritos y 5 comunidades
Asambleas distritales y comunales, elección de comisiones de desarrollo distrital y comités de contraloría ciudadana	17 cantones y 87 distritos, con participación de 15.686 personas
Talleres de planificación estratégica a nivel distrital	14 cantones y 65 distritos
Elección de comisiones negociadoras distritales para asistir a las mesas de negociación cantonal	14 cantones y 65 distritos
Elección de mesas de negociación, máxima instancia de negociación del Triángulo en el ámbito local, constituidas por representantes de las comunidades, del Concejo Municipal y de las instituciones públicas locales	7 cantones
Firma de cartas de compromiso (aportes financieros, materiales, tecnológicos y de recursos humanos por parte de cada uno de los actores del Triángulo)	5 cantones

Fuente: Secretaría del Triángulo de Solidaridad, Primera Vicepresidencia de la República, 1999.

Actualización de información al 21 de junio de 1999 suministrada por la Primera Vicepresidencia de la República.

ciudadana a partir de las asambleas, talleres de capacitación para dichos organismos, foro con representantes municipales, foro con representantes regionales de las instituciones públicas, talleres de planificación estratégica distrital en las que se formula un plan homónimo, validación de los aportes al plan, constitución de una mesa de negociación, ratificación de los compromisos (Secretaría del Triángulo de Solidaridad—Primera Vicepresidencia de la República, 1999).

Una visión resumida de este proceso y el número de cantones y distritos en que operaba el proyecto a mediados de 1999 se ofrece en el cuadro 2.18

Por región de planificación, los cantones o localidades en los cuales se ha promovido la estrategia en su primera fase, que implica un acuerdo municipal de participación, además de un mapeo social y actividades de promoción, son las siguientes:

- Región Chorotega: Abangares, Nicoya y La Cruz.

- Región Central: Rincón Grande de Pavas, Acosta, Turrialba, Paraiso, Alajuelita (Gran Tejarillos y San Felipe) y Cantón Central de Alajuela (Montecillos y La Rita).

- Región Brunca: Coto Brus, Buenos Aires y Golfito.

- Región Pacífico Central: Puntarenas (distritos isla de Chira, Chacarita, Barranca y Puntarenas Centro) y Parrita.

- Región Huetar Norte: Upala, Los Chiles, Gatuso y Sarapiquí.

- Región Atlántica: Guácimo, Siquirres, Pococí, Talamanca, Matina y Limón (Secretaría del Triángulo de Solidaridad e información suministrada por la Primera Vicepresidencia de la República, julio de 1999).

La selección de los cantones se realizó tomando en cuenta factores como los indicadores de desarrollo social y la incidencia de la pobreza, el

interés de las municipalidades y de las comunidades en participar, la composición y organización de la comunidad, la población, los recursos locales o internacionales disponibles, entre otros. Si bien se ha tendido a dar prioridad a los cantones o lugares de menor desarrollo socioeconómico, el proyecto tiene como meta su ejecución en todos los cantones del país.

Debe puntualizarse que, en un primer momento, las cartas de compromiso firmadas en los cantones de Guácimo, Siquirres, Pococí y Matina incluían gran parte de las demandas planteadas por las comunidades, lo cual hubiese inducido en todo el proceso, conforme se fueran sumando nuevos cantones, una sobrecarga de demandas sobre las instituciones estatales. En algunos casos se suscribieron más de cien acuerdos por cantón. En las cartas de compromiso posteriores se reorientó el proceso, de manera que las comunidades definieran sus prioridades en cuatro áreas de

desarrollo, incorporando las perspectivas de género y medio ambiente, a saber: infraestructura social, salud, educación e ingresos. La carta de compromiso del cantón de Abangares incorporó más de treinta proyectos agrupados en las cuatro áreas mencionadas.

Los tipos de proyectos que han sido delineados en los planes de desarrollo distrital son los siguientes: infraestructura (29%), educación (25%), salud (19%), ingresos (9%), capacitación (8%), vivienda (4%), medio ambiente (3%), cultura (2%) y seguridad ciudadana (1%), dentro de un total de 545 proyectos. Se considera que los proyectos pueden incidir en el logro de objetivos como la reducción de la mortalidad infantil (agua potable, nutrición, letrización, vacunación) y el aumento de la escolaridad (infraestructura, materiales escolares, mobiliario).

La inversión comprometida en los cantones de Guácimo, Siquirres, Pococí y el distrito de Chira

RECUADRO 2.15

Agenda de política social y concertación: principales resultados del proceso

Asignaciones familiares

- Avanzar hacia una mayor presencia de la sociedad civil y de las personas beneficiarias del FODESAF en las instancias decisorias y de ejecución.
- Crear la Comisión Nacional de Atención y Prevención de la Pobreza como órgano regulador, definidor, contralor y evaluador de políticas de atención y prevención de la pobreza.
- Garantizar el financiamiento del FODESAF mediante un aporte estatal equivalente al 2% del PIB, unido al 5% del total de los sueldos pagados por los patronos públicos y privados.

Cesantía

- Todos los meses, sin límite de años laborados, el patrono aportaría un 3% del salario mensual de cada persona que trabaja, como parte del fondo económico de auxilio de cesantía.
- Los fondos de cesantía serían administrados por una entidad financiera nacional de cualquier naturaleza, escogida por el trabajador o trabajadora. Estas entidades estarían sujetas a la auditoría de los sistemas de supervisión financiera del país.

Libertades sindicales

- Eliminación de las restricciones legales relativas al funcionamiento de los sindicatos, libre elección de sus dirigentes, definición autónoma de su estatuto interno y facilitación de la representación individual y colectiva de sus afiliados.

- Promoción de un diálogo tripartito (gobierno, Asamblea Legislativa y sindicatos) para la regulación de las huelgas y la negociación colectiva.

Pensiones

- Establecimiento de un sistema multipilar de pensiones, tomando como base el régimen de invalidez, vejez y muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social (RIVM) como base. El segundo pilar será de carácter obligatorio y complementario, financiado mediante la reasignación de cargas sociales hasta por un 5%. El tercer pilar será de carácter voluntario. Como un cuarto pilar, solidario, se plantea la universalización del régimen de pensiones no contributivas para personas mayores de 65 años que viven en condiciones de pobreza.
- En relación con el RIVM se plantea: a) hacer una exhaustiva revisión de los requisitos y el perfil de los beneficiarios, b) incorporar obligatoriamente a los trabajadores independientes según sus condiciones económicas, c) tipificar el delito de defraudación a la seguridad social, d) colocar el régimen bajo la supervisión de la Superintendencia de Pensiones, e) democratizar el nombramiento de los representantes de los sectores laboral y patronal ante la Junta Directiva de la CCSS y f) propiciar la afiliación de las amas de casa que así lo requieran.

Fuente: Barahona, Gallardo y Sojo, 1999.

se estima en 3.000 millones de colones, de los cuales un 10% sería aportado por la comunidad, un 25% por la municipalidad y un 65% por las instituciones públicas centrales (Fischel, 1999).

Concertación y política social

La agenda de política social se vio enriquecida por el Foro de Concertación Nacional, cuya dinámica y repercusiones políticas se analizan con propiedad en el capítulo 5. En efecto, ese proceso incorporó cuatro temas muy sensibles en el ámbito social: asignaciones familiares, cesantía, libertades sindicales y pensiones.

La temática de las asignaciones familiares, si bien surge de una motivación coyuntural (manejos fraudulentos en el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares al final del anterior gobierno) se encuentra estrechamente ligada a una discusión más amplia en torno a los factores que determinan la persistencia de la pobreza en un país que ha alcanzado un perfil de desarrollo humano alto. En el caso de la transformación de la cesantía en un derecho efectivo de la población asalariada, la discusión se remonta, al menos, dos décadas hacia atrás, sin que se hubiese encontrado una salida viable y de aceptación general para el gobierno, los sindicatos y los empleadores. En términos de organización social, se incluyó en la concertación el tema de las libertades sindicales, área de particular interés y reivindicación para el movimiento sindical. Por último, la reforma del sistema nacional de pensiones ha sido un tema recurrente en el debate desde inicios de los años noventa, en virtud del cuestionamiento de su sostenibilidad financiera (Barahona, Gallardo y Sojo, 1999).

En relación con el abordaje de los temas, es oportuno señalar que los concernientes a cesantía y libertades sindicales fueron transferidos al Consejo Superior de Trabajo, en tanto que los concernientes a asignaciones familiares y pensiones fueron conocidos en comisiones más amplias del Foro de Concertación Nacional.

En términos de los resultados del proceso de concertación en el frente social, lo esencial reside en los aportes brindados por las comisiones mediante sus informes finales, como base para movilizar ulteriores acciones¹⁶. Sobre el alcance de los acuerdos ha de indicarse que las comisiones de asignaciones familiares y pensiones lograron unanimidad en sus respectivos informes finales. Por su parte, el Consejo Superior de Trabajo alcanzó un acuerdo tripartito en materia de libertades sindicales, mas no así en cesantía, ante la

oposición activa del movimiento solidarista a las tesis de mayoría. Un resumen de los principales aportes de las comisiones del Foro a la agenda de la política social se detalla en el recuadro 2.15.

Autoridad social: fortalezas y debilidades

El área social del Estado presenta una estructura institucional compleja que, con el paso del tiempo, ha dejado al descubierto significativos problemas, especialmente en términos de yuxtaposición de competencias y niveles efectivos de rectoría y coordinación. Con el objetivo de enfrentar estos problemas, desde 1982 la Administración Monge propició, vía decreto ejecutivo, la conformación de un Consejo Social de Gobierno, como autoridad social que propicia la fijación de prioridades, la coordinación intersectorial y la evaluación de las acciones programáticas. Una tarea adicional de ese Consejo ha sido la negociación con la autoridad económica, a efecto de garantizar los recursos financieros necesarios para alcanzar la funcionalidad deseada en los sectores sociales de acción gubernamental, labor que obviamente ha topado con dificultades en virtud de las restricciones fiscales (Barahona, Sauma y Trejos, 1998).

La debilidad institucional de este esquema viene dada por su instauración vía decreto ejecutivo, pues se trata de un mecanismo no previsto en la Constitución. Esta establece el funcionamiento del Consejo de Gobierno sin distinción de los ámbitos de competencia que en años recientes han emergido como temas relevantes: lo económico, lo social, lo ambiental. Esta debilidad, empero, se compensa por el logro de mejores condiciones de comunicación y coordinación entre las instituciones ligadas, por ejemplo, a los tres ámbitos citados.

La Administración que asumió el poder el 8 de mayo de 1998 anunció muy tempranamente su decisión de operar de conformidad con el esquema constitucional en la conducción del Estado, es decir, con un Consejo de Gobierno en el que se ventilaría la totalidad de los temas de agenda. En favor de esta orientación se argumenta que propicia una mejor articulación de las políticas sociales y económicas. Por otra parte conviene señalar que, a pesar de esta decisión, el Gobierno ha estructurado sectores de actividad (en el caso social, el de Solidaridad, por ejemplo) que apuntan hacia procesos de coordinación interinstitucional.

Con base en la experiencia registrada en la segunda mitad de 1998, es difícil formular una sólida argumentación sobre los pros y contras de la

decisión de suprimir el Consejo Social de Gobierno. Sin embargo, cabe advertir dos posibles consecuencias. Por una parte, es de esperar que predominen las políticas económicas y la fiscalización de la política social, pese a las intenciones explícitas de proteger los programas sociales; en particular, los asuntos más conflictivos de la agenda política y las preocupaciones de tipo fiscal pueden capitalizar buena parte de la acción gubernamental, dejando en un segundo plano el fortalecimiento y la búsqueda de eficacia en las políticas sociales. Por otra parte, puede resultar difícil desarrollar una conducción explícita y articulada de la política social y contar con un interlocutor del gobierno que interactúe con el conjunto de la sociedad en este campo. El complejo marco institucional en el cual se ejecutan las políticas sociales en Costa Rica, sujeto a diversas normativas legales e instancias de coordinación y dirección, puede acentuar este peligro, dejando la política social sin un norte claro. Aunque en algunos programas específicos existen iniciativas de coordinación y articulación de las políticas sociales en el plano local o sectorial, el problema se refiere más bien a la conducción global de las políticas y la institucionalidad social.

Reflexiones finales: escenarios a futuro y desafíos

A lo largo del capítulo se ha intentado abordar de manera sistemática la comprensión de las brechas de equidad, destacando la valoración del perfil de la pobreza en el final del siglo; las políticas y acciones orientadas al cierre de brechas de equidad y al estímulo de procesos de integración social sobre la base del impacto redistributivo de la inversión social, y las transformaciones en la agenda social tras el ascenso a la administración del Estado de un nuevo equipo de Gobierno a partir del 8 de mayo de 1998.

El recorrido por estas áreas permite constatar que durante dos años consecutivos el panorama social costarricense se ha desenvuelto en un ambiente favorable, esto es, con primacía de aspectos positivos. Indudablemente, en ello redundan la situación macroeconómica, que muestra signos de estabilidad y reactivación.

No obstante, una mirada atenta a la evolución de los hechos e indicadores deja ver también con claridad tres elementos inquietantes, que podrían dificultar la integración social en el mediano y largo plazos: la vulnerabilidad ante la pobreza de un importante contingente de la población, asociada a una fuerza de trabajo cuyo

promedio de escolaridad es bajo y, por tanto, con ingresos que no representan un monto significativamente superior a la línea de pobreza, todo ello a pesar de una abundante inversión social; el incremento de la violencia, que se posiciona al cierre de los años noventa como un importante problema social, con dimensiones inquietantes desde el punto de vista de la salud pública y la seguridad ciudadana; y que el ímpetu en el ritmo de progreso social se torna más lento y, en consecuencia, que el logro de metas más elevadas a futuro implica mayores esfuerzos de recursos humanos, técnicos y financieros. En este último orden de cosas, un ejemplo nítido lo ofrece la mortalidad infantil; el reducir más el nivel que exhibe este indicador requiere tesoneros esfuerzos y más costosas intervenciones, así como implementar acciones de salud preventiva tales como el incremento en el número de citas de control prenatal.

La necesaria conexión entre lo económico y lo social salta entonces a la vista. Por ello, en el cuarto informe sobre el *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible* se afirma que: "El mayor desafío para el país es conciliar los procesos de modernización económica con la ampliación de oportunidades para todos los sectores de la población, de modo tal que los beneficios del desarrollo se distribuyan de una manera más equitativa". Esta tesis conserva plena vigencia. Igualmente, es oportuno recordar cuatro retos que en el informe de 1997 se señalaron como insoslayables para avanzar en esa dirección: la sostenibilidad de la inversión social pública y privada; mejorar la calidad de los servicios sociales, incorporando la voz de la ciudadanía; atender las necesidades de los sectores sociales y áreas geográficas con mayor rezago en su nivel de desarrollo social; y aumentar la cobertura del régimen de invalidez, vejez y muerte.

En suma, la sociedad costarricense debe completar la transición hacia un nuevo modelo de desarrollo acorde con los requerimientos de competitividad que impone la economía internacional, pero también el sentido de solidaridad, justicia, equilibrio social y político que ha animado su historia. En materia de política social, en la cual el país ha alcanzado una vasta experiencia en la ejecución de programas tanto universales como selectivos, se torna imperiosa la sistematización de las mejores prácticas que apunten a la formulación de vigorosas políticas de Estado, de mayor alcance e impacto en términos no sólo de cobertura sino también, y fundamentalmente, de calidad. En esa labor es oportuno

no tomar en consideración un conjunto de interrogantes y desafíos:

- ¿Existe una adecuada articulación entre selectividad y universalidad en las políticas sociales? Es probable que existan programas particulares muy bien definidos desde el punto de vista de un enfoque integral, pero más allá de esto queda la pregunta sobre la articulación global y la dirección de las políticas sociales, y de éstas con la política económica.
- ¿En qué medida los programas pueden superar las inercias institucionales y la desarticulación entre entidades públicas muy diversas y desarrollarse en un marco de coordinación, eficacia, evaluación y corrección? Este es un aspecto clave en los programas dirigidos a las mujeres en condiciones de pobreza y las adolescentes embarazadas.
- ¿En qué medida están preparadas las municipalidades y las instituciones nacionales dentro de nuevos enfoques de trabajo, basados en una cultura de derechos, de rendición de cuentas y

de participación de la sociedad civil? ¿Cómo pesan las inercias del pasado, tanto para las instituciones como para las organizaciones sociales?

- En el caso del proyecto Triángulo de Solidaridad se plantea como interrogante el tema de la sostenibilidad del proceso más allá de la actual administración, así como la pertinencia de su inserción institucional en el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes.
- La relación Estado–sociedad civil y la participación de grupos comunales: ¿en qué medida se puede salir de las redes del clientelismo político y modernizar y democratizar la relación entre las instituciones públicas, las comunidades y los beneficiarios?
- Una discusión en profundidad sobre la reforma del Estado necesariamente debe adquirir un mayor perfil dentro de las políticas sociales que buscan desarrollarse a partir de un enfoque integral.

Notas

1 Se estima que en 1982 más de un 50% de los hogares costarricenses tuvo ingresos per cápita por debajo de la línea de pobreza (Sauma y Trejos, 1999).

2 Estas cifras son estimadas respecto al total de hogares que declararon ingreso, o sea, excluyendo aquellos que no declararon ingresos o con ingreso cero.

3 El PIB creció un 6,2% (BCCR), la tasa de desempleo abierto se mantuvo prácticamente igual a la de 1997 (5,6%, DGEC, 1999), y los salarios reales aumentaron: en un 3,5% el mínimo (comparación de los promedios anuales, BCCR) y en un 6,1% el promedio (DGEC, 1999). Para un análisis más detallado, véase el capítulo 3.

4 En términos de la fórmula FGT incluida en el recuadro 2.2, la "intensidad de la no pobreza" (INP) sería igual a:

$$INP = 1 / (k - q) * \sum_{h=q}^k (Y_h - Z) / Z$$

donde:

Z es la línea de pobreza (total);

Y_h es el ingreso per cápita de los miembros del hogar h ;

q es el número hogares debajo de la línea de pobreza;

k es el número de hogares 2 veces debajo de la línea de pobreza.

5 Tasa bruta de escolaridad: establece la relación entre la población matriculada en un nivel escolar determinado y el total de población que, según los reglamentos de educación, debería estar matriculado en ese nivel.

6 Tasa neta de escolaridad: relaciona el total de alumnos matriculados en un nivel educativo específico (cuya edad está dentro de los límites establecidos por los reglamentos de educación para ese nivel) y el total de población correspondiente a este nivel. Este indicador permite depurar la cobertura real de la población escolar, eliminando problemas derivados del factor de extraedad en los primeros niveles de la Educación General Básica.

7 La tasa de cobertura de la educación superior, calculada con respecto a la población graduada en secundaria, resulta ser mayor.

8 En el país existen 115 asociaciones sin fines de lucro y 5 fundaciones inscritas legalmente.

9 El último dato disponible corresponde a 1996.

10 Según la OPS (1998), Cuba es el país con menor participación del sector privado (13%), seguido por Uruguay y Panamá (22%), Surinam (25%), y Costa Rica (que a su vez es seguida por Canadá 29%). Vale destacar que en OPS (1995), Costa Rica aparece como el país con menor participación del sector privado (24%), aunque los datos ahí contenidos se refieren a 1990 y no incluyen a Cuba. Se nota entonces un ligero aumento de la participación del gasto privado entre 1990 y 1995, pero esto no explica el cambio de posición de Costa Rica, sino más bien reducciones en los otros países mencionados.

11 Esta cifra es consistente con las magnitudes pública-privada que se desprenden del conjunto de datos aquí considerados.

12 Para los años siguientes a 1995 no hay datos sobre la matrícula en las universidades privadas.

13 Incluyendo un ajuste por subestimación, pues el ingreso familiar estimado por esta encuesta es un 34% inferior al de cuentas nacionales para el mismo año (1992).

14 Este apartado se basa en el primer informe *Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*.

15 Los informes *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible* cubren en sentido estricto el año calendario previo al de publicación. En el caso del Triángulo de Solidaridad, cuya operación inició en julio de 1998, se estimó pertinente extender el periodo de análisis a junio de 1999, para trascender los orígenes de este mecanismo innovador en la gestión pública y visualizar mejor las etapas iniciales en su desempeño, en este caso, en el ámbito de su contribución a las políticas sociales.

16 Las actividades formales del Foro de Concertación Nacional concluyeron el 24 de noviembre de 1998. Si bien de previo se habían concretado algunos acuerdos mediante un conjunto de ocho decretos ejecutivos, el grueso de la confección de proyectos de ley quedaría para 1999, ya en medio de turbulencias originadas por disputas sobre la transparencia del proceso y las propias tensiones entre las fuerzas políticas representadas en el Parlamento.

CAPÍTULO 3

Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas

Resumen de hechos y aspiraciones

HECHOS RELEVANTES EN 1998

- El crecimiento del PIB en 1998 (6,2%) fue el más elevado desde 1993 (6,34%).
- Ante el acelerado crecimiento del crédito, el Banco Central se vio obligado a tomar medidas para evitar presiones sobre los precios: frenó la reducción de los encajes, solicitó a los bancos mantener reservas adicionales y aumentó las operaciones de mercado abierto.
- El muelle de Puntarenas volvió a funcionar, luego de once años de no operar.
- Se aprobó nueva ley que reforma la Ley de Zona Franca.
- Inició operaciones la planta de la compañía Intel en Costa Rica.
- La Corte Federal de Washington desestimó la demanda que interpuso la compañía estadounidense de telefonía celular Millicom contra el país.
- Dos empresarios fueron arrestados preventivamente por el Ministerio Público, por supuestas estafas con el Certificado de Abono Tributario.
- El Poder Ejecutivo emitió decretos que buscan reducir el precio de los medicamentos.
- Mediante decreto se redujo la carga impositiva sobre los autos nuevos.
- Seis proyectos de ley sobre telefonía, asignaciones familiares, libertades sindicales y política salarial, producto del Foro de Concertación Nacional, fueron enviados a la Asamblea Legislativa.
- El Gobierno colocó títulos por 200 millones de dólares en el mercado internacional.
- Se aprobó nueva Ley Reguladora del Mercado de Valores.
- La Superintendencia General de Valores (SUGEVAL) suspendió las transacciones de títulos de Coovivienda por falta de liquidez de esta entidad.
- También por problemas de liquidez, el Banco Federado fue intervenido por la Superintendencia General de Entidades Financieras. Esto trajo como consecuencia la quiebra de la sucursal *off-shore* de ese mismo banco, cuyos ahorrantes se organizaron en un fideicomiso para defender sus intereses.

- Entró en vigencia un reglamento para regular grupos financieros, incluyendo las actividades *off-shore*.
- El Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero decidió intervenir el Banco Cooperativo Costarricense (BANCOOP).

ASPIRACIONES

- Crecimiento económico sostenido, con efectos favorables sobre el empleo, los ingresos y las oportunidades para los distintos grupos sociales, con base en la formación de recursos humanos más capacitados y el uso racional de los recursos naturales.
- Inflación reducida y menor de dos dígitos en el mediano plazo, fundamentada, en parte, en un déficit fiscal reducido y controlado.
- Estabilidad en el sector externo basada en un déficit reducido de la balanza comercial y en reservas internacionales que financien de manera muy satisfactoria la necesidad de importaciones del país.
- Generación de ahorro nacional sostenido, que contribuya en forma significativa a un proceso sostenible de inversión.
- Deuda interna del gobierno que no ponga en peligro las inversiones que debe realizar el Estado en infraestructura y servicios básicos para la población.
- Distribución equitativa de los ingresos, remuneraciones y oportunidades económicas y sociales entre los distintos sectores sociales y regiones del país, sin discriminaciones de raza, género, religión y edad.

CAPÍTULO 3

Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas

Introducción

En los informes correspondientes a los años de 1994 a 1997, el tema "Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas", se desarrolló a partir de seis ejes fundamentales: actividad económica, precios, internacionalización de la economía, finanzas públicas, sector financiero e impacto social del desempeño económico.

Todos estos ejes se encuentran estrechamente entrelazados: la evolución de la actividad económica depende mucho de los procesos productivos dirigidos al mercado externo y de sus vinculaciones con los productores domésticos, el tamaño relativo del déficit fiscal y la modernización del sector financiero, entre otros factores. Asimismo, para que esos procesos sean competitivos y sostenibles, deben tener niveles crecientes de calidad y eficiencia, además de ser amigables con el ambiente. Por otra parte, el crecimiento de la actividad económica genera oportunidades de empleo para las personas y contribuye en forma significativa en sus condiciones y calidad de vida. Aún más, la distribución espacial de la producción determina en buena medida la asignación de los beneficios del crecimiento entre distintas regiones y grupos sociales.

La acción del Gobierno, por su parte, resulta fundamental para asegurar niveles mínimos de bienestar para la población en su conjunto y para ciertos estratos de la población en particular, así como para crear condiciones apropiadas para las inversiones privadas. Finalmente, la opinión

de los sectores sociales sobre el desempeño económico es esencial, pues el pluralismo ideológico que supone contribuye a la paz social y la sostenibilidad del esquema de desarrollo del país.

El presente informe continúa con el análisis de los ejes antes comentados, aunque su presentación y enfoque se organizan de modo diferente. Esta vez se basa en cuatro grandes áreas, a saber: crecimiento económico y las oportunidades que éste genera; solvencia en las cuentas externas y oportunidades de mejora; solvencia fiscal y calidad del gasto público, y estabilidad en el costo de vida e ingresos familiares. Además, se desarrollan las siguientes innovaciones en el tratamiento de asuntos específicos:

- Una revisión de los indicadores referidos a las aspiraciones nacionales mínimas y máximas en el tema y a las cuatro áreas antes mencionadas.
- Se incorpora una referencia al proceso de concertación (en especial a los temas de seguros y telecomunicaciones).
- El tratamiento del grado de preparación de Costa Rica para participar en el ALCA se considera desde una perspectiva regional.
- En un plano más cualitativo se presentan recuadros que ilustran situaciones particulares de los temas incluidos en el informe.

Desempeño económico en 1998

Este apartado presenta un resumen del análisis del desempeño en desarrollo humano sostenible

durante 1998, en cuanto a oportunidades, estabilidad y solvencia económicas, a partir del contraste entre indicadores y las aspiraciones nacionales en ese tema.

En primer lugar, se observa un conjunto de variables que contribuyó a un aumento de las oportunidades de las personas en términos de generación de posibilidades de negocios, empleo e ingresos. El crecimiento de la producción superior al aumento de la población dio como resultado un aumento del 4% en el producto por persona (segundo lugar en América Latina, sobre un total de 21 en ese indicador). Sin embargo, por cuarto año consecutivo la producción que se destina al mercado local decreció, según estimaciones de Fallas (1999), esto es común en economías pequeñas que están en un proceso de apertura a la economía mundial, pero resulta preocupante desde el punto de vista del paradigma del desarrollo humano, por cuanto un gran porcentaje de pequeñas y medianas empresas aún tiene el mercado local como su destino exclusivo.

La inversión continuó creciendo, como resultado de un flujo de inversión extranjera bastante más dinámico que la tendencia reciente y de una percepción más favorable de la situación económica por parte de los agentes económicos. El establecimiento de la firma Intel y de otras empresas de alta tecnología es el responsable de esta tendencia, aunque el país aún debe impulsar los encadenamientos de estas empresas con el resto de la economía, para lograr mayor valor agregado nacional y aumentar el número de beneficiados por las oportunidades del comercio internacional.

Por otra parte, el crédito al sector privado creció casi un 50%, a pesar de que las tasas de interés se incrementaron en los últimos meses de 1998; las activas alcanzaron niveles de 15% en términos reales, dos puntos por encima de los registrados en 1997. El crédito continuó orientándose hacia actividades de comercio, servicios y especialmente consumo (que en conjunto absorbieron el 63,5% del crédito total). Ante esta realidad, las dificultades de acceso al crédito y las condiciones poco atractivas de plazo de pago de los préstamos, siguen siendo muy limitadas las posibilidades de transformación y crecimiento de las unidades productivas de menor tamaño.

El tipo de inserción internacional continuó siendo satisfactorio, y el crecimiento de las exportaciones fue muy superior al promedio del periodo 1990-1997. Sin embargo, el desempeño del sector externo durante 1998 debe ser analizado con detenimiento, a la luz de hechos

importantes que marcaron la pauta: las exportaciones de la empresa Intel en el mes de marzo, el importante crecimiento de los ingresos netos por turismo, la colocación de \$200 millones en bonos en el mercado internacional y la reducción en los flujos netos de capital privado de corto plazo, que condicionaron el resultado neto de la balanza de pagos¹. Lo que es importante destacar es que el valor agregado de estas exportaciones es muy bajo, en vista de su débil enlace con el sector productivo local.

Al crecer significativamente la producción nacional se generaron nuevas oportunidades en el mercado laboral (público y privado). En 1998 se crearon 72.672 puestos de trabajo, lo que permitió que el desempleo se mantuviera en niveles satisfactorios (5,6%). No obstante, la calidad de ese indicador aún es deficiente, por cuanto alrededor de un 27% del total de la fuerza de trabajo sigue teniendo problemas de empleo, ya sea porque está desempleada o porque es subempleada. Por otra parte, las oportunidades laborales se presentan especialmente en la región central del país, producto de la concentración de las nuevas inversiones en el Área Metropolitana, con lo cual se profundiza la tendencia a un desarrollo regional con grandes desigualdades económicas y sociales entre distintas zonas.

La fuerza de trabajo femenina sufrió un retroceso de sus condiciones laborales, que se expresó en un incremento del desempleo abierto (prácticamente el doble que el indicador para los hombres, 8% versus 4,4%) y un aumento significativo en el subempleo. Cabe destacar que, a pesar de que las mujeres representaron alrededor de un 53% del aumento total de la fuerza de trabajo, sólo lograron obtener el 47% de los nuevos puestos creados por la economía.

Asimismo, el ingreso promedio real mensual de los ocupados aumentó en un 6% respecto a 1997 (como consecuencia del incremento de los salarios mínimos en términos reales y de mejores condiciones generales en la economía) y se redujeron los niveles de pobreza. Sin embargo, ese aumento significó que apenas se lograra un nivel de ingreso semejante al de 1994.

Este conjunto de indicadores señala una situación de mejoría en las oportunidades. No obstante, persiste la inquietud de si esta tendencia será sostenida y permanente o es, más bien, una situación coyuntural influenciada en su mayor parte por el fuerte ingreso de inversión extranjera directa. A nivel macroeconómico pareciera que existen mayores oportunidades, pero a nivel microeconómico esto no se percibe tan favorablemente.

La estabilidad económica mostró algunos retrocesos, entre ellos la inflación. La tasa de crecimiento del nivel general de precios aumentó un punto porcentual (12,4%) en relación con el año 1997 y, aunque se han realizado algunos esfuerzos, no ha sido posible reducir este indicador a un dígito, como es el caso de las naciones desarrolladas y de algunos países latinoamericanos.

La brecha comercial se mantuvo relativamente alta (6,8% del PIB en 1998), pues si bien las exportaciones nominales crecieron bastante más que en 1997 (27,5% versus 15,2%), el repunte en el crecimiento económico hizo que las importaciones crecieran un 25,7%, dada la alta dependencia del esquema productivo de las importaciones. Sólo las compras de materias primas y los bienes de capital aumentaron un 72% en 1998.

El déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos se mantuvo por encima del 4%. Sin embargo, la inversión extranjera, que en 1998 representó aproximadamente un 5% del PIB, ha venido ayudando a que este déficit no se transforme en un problema de solvencia externa, por lo que es necesario cuestionarse sobre la sostenibilidad del flujo de inversión de largo plazo. De cualquier forma, durante 1998 se perdieron \$149,1 millones en reservas internacionales netas.

Se logró reducir el déficit del Gobierno Central (de 3,6% del PIB en 1997 a 3,3% del PIB en 1998), aunque éste continúa siendo relativamente alto. Es importante tener en cuenta que el gasto del Gobierno Central aumentó en términos reales y llegó a ser del orden del 20% del PIB, a pesar de que el gasto público en intereses fue prácticamente el mismo que en 1996 y 1997. La colocación de \$200 millones de bonos en el mercado internacional colaboró para que el gasto en intereses no creciera, pero ello no significa que no existan problemas para financiar el exceso de gasto vía colocación de bonos, con las consecuencias que esto tiene. El gasto en transferencias creció notablemente en 1998 y el Gobierno reaccionó contra los incentivos a la exportación y al sector turismo, realizando una labor de mayor control para detener las irregularidades que se han detectado en estos campos.

La solvencia económica, al igual que la estabilidad, presentó algunas debilidades que es necesario enfrentar. En primer lugar, el ahorro nacional neto (22,4% del PIB) es bajo si se considera que países que tienen un sostenido crecimiento económico han requerido tasas de alrededor del 25%. Un elevado ahorro interno representa una oportunidad de canalizar recursos

para financiar inversiones que garanticen un crecimiento sostenible y capacidad para enfrentar eventuales *shocks* externos.

La deuda interna del Gobierno Central (30% del PIB) se mantuvo en términos porcentuales con respecto al PIB, aunque se considera que su nivel, y especialmente su servicio, todavía son elevados y constituyen una seria amenaza para el desarrollo humano. Con excepción de la referida colocación de bonos en el mercado internacional, no se hizo lo suficiente para reducir la deuda interna. Cada año se dedica al pago de intereses poco más de una quinta parte del gasto público, recursos que podrían canalizarse a la inversión pública y el mejoramiento de los servicios sociales. De hecho, la inversión en infraestructura aún es insuficiente.

En buena medida como consecuencia de la salida de capital de corto plazo (al reducirse la diferencia entre la tasa de interés en moneda local y la tasas de interés en dólares, considerando la devaluación de la moneda), se redujeron las reservas monetarias internacionales, que para 1998 sólo cubrieron las importaciones de 2,7 meses. Esta relación debe mejorarse para dar más confianza al sector externo de la economía y a las expectativas de los agentes económicos.

Comportamiento de la economía en 1998

El crecimiento económico y las oportunidades que se generaron

La evolución del Producto Interno Bruto (el crecimiento económico) es una de las variables más importantes que se utilizan para medir el nivel de desempeño de una economía y que, a la vez, tiene un impacto significativo en términos de desarrollo humano. A mayor crecimiento económico, mayores serán las posibilidades de que se generen oportunidades económicas y sociales para los agentes económicos, siempre que este crecimiento sea ambientalmente sostenible y garantice, por tanto, oportunidades para las futuras generaciones. Durante 1998 esta variable registró un comportamiento muy favorable, que definitivamente contribuyó a la generación de nuevas oportunidades económicas y a la sostenibilidad del desarrollo humano. En esta sección se presentan los factores que contribuyeron a esa situación, así como los que impidieron un mayor crecimiento económico y las oportunidades que esto generó al país.

CUADRO 3.1

Resumen de indicadores económicos más relevantes

(porcentajes)

Indicador	1997	1998	Promedio 1988-97
OPORTUNIDADES			
Crecimiento del PIB real per cápita	1,6	4,0	1,5
Formación bruta de capital / PIB	20,8	23,8	23,8
Crédito al sector privado (% crédito total)	53,0	57,7	57,8
Tasa de interés activa real			
• Bancos estatales	13,2	15,3	16,5
• Bancos privados	17,6	18,5	23,4
Tipo de inserción internacional	SATISFACTORIA	SATISFACTORIA	^a
Crecimiento de las exportaciones totales	15,2	27,5	12,8 ^b
Tasa de desempleo abierto	5,7	5,6	4,9 ^c
Tasa desempleo abierto mujeres	7,5	8,0	6,5 ^c
Tasa de subutilización total	13,1	13,1	11,3
Tasa subutilización total mujeres	15,2	16,1	12,9
Índice de salarios mínimos reales (1984 = 100)	110,0	113,8	102,5
Ingresos promedio real mensual	50.097	53.245	48.219 ^d
ESTABILIDAD			
Inflación (IPC)	11,2	12,4	18,0
Déficit comercial / PIB	6,4	6,8	8,8 ^e
Déficit cuenta corriente / PIB	2,2	4,4	4,9 ^e
Tipo de cambio efectivo real multilateral (1992= 100)	98,4	100,6	99,2 ^f
Déficit Gobierno Central / PIB	3,7	3,3	4,0
SOLVENCIA			
Ahorro nacional neto / PIB	22,3	22,4	20,3
Reservas internacionales / meses importaciones	2,7	1,9	2,8
Deuda interna Gobierno Central / PIB	30,1	30,1	22,9
Deuda externa / PIB	28,0	27,5	45,7
Inversión en infraestructura ^g		NO SATISFACTORIA	
Gasto público en educación (% PIB)	5,8	5,8	5,2

Nota: La calificación de "muy satisfactorio", "satisfactorio" y "no satisfactorio" es el resultado de dos comparaciones: 1) el indicador de Costa Rica en 1998, con respecto al promedio de 1988-1997; 2) relación entre ese mismo indicador y las mejores calificaciones obtenidas por los países de América (siempre que la información esté disponible).

^a Se califica en función del tipo inserción internacional del país (crecimiento de las exportaciones y valor agregado del producto).

^b Considera el período 1993-1997. No incluye ajuste de la metodología de balanza de pagos.

^c Considera el período 1990-1997.

^d Considera el período 1990-1997. Año base 1995.

^e Considera el período 1992-1997. Incorpora el V Manual del FMI.

^f Considera el período 1995-1997.

^g Se califica en función del Estado y las necesidades insatisfechas en materia de: carreteras, modernización de puertos y aeropuertos, costos de estiba, electricidad y telecomunicaciones.

■ Satisfactorio ■ Muy satisfactorio ■ No satisfactorio

Se reactiva la economía y el país pasa a ocupar el segundo lugar en crecimiento en América Latina y el Caribe

En 1998 la producción en términos reales mostró una recuperación importante, al aumentar un 6,2% respecto a 1997, cifra superior al promedio anual observado en los últimos diez años (3,9%). Esta situación da continuidad a la reactivación económica iniciada en 1997 y ha puesto a Costa Rica en el segundo lugar en América en este indicador.

Este, sin duda, es uno de los resultados más alentadores de 1998. Fue motivado, entre otros factores, por: a) el crecimiento de los sectores industrial (7,2%) y "transporte, almacenamiento y comunicaciones" (10,4%); b) expectativas mucho más positivas de los agentes económicos, que generaron confianza para hacer crecer la formación bruta de capital; c) el ingreso significativo de inversión extranjera directa asociada con actividades en el área de alta tecnología industrial; d) el crecimiento de las exportaciones y los ingresos por turismo, y e) la expansión del crédito para el sector privado, que creció muy por encima de la inflación.

De hecho, el PIB per cápita mostró un aumento de 4,0%, muy superior al promedio del período 1988-1997 (1,5%), cifra esta última que, de más esta decirlo, es muy baja. Es importante notar que el resultado de 1998 impulsa la tendencia creciente que este indicador había iniciado el año anterior (gráfico 3.1).

El ingreso nacional disponible³ por persona creció un 1% en términos reales, lo que contrasta con el aumento del 4% en el PIB por persona. Esto significa que el "ingreso disponible" de las personas está, y estará en el futuro, limitado por el pago que se realice a los servicios de factores del exterior. Esta es otra razón para aumentar el valor agregado de las exportaciones mediante una mayor participación de las empresas y los trabajadores costarricenses.

Industria lidera el crecimiento económico

El sector industria aportó en 1998 el 25% del PIB costarricense (cuadro 3.2). Le siguió el sector "transportes, almacenamiento y comunicaciones", una de las actividades que han ganado participación en el PIB (en 1980 representaba sólo el 7,0%; 19 años después significó el 11,5%,

RECUADRO 3.1

En procura de mejores indicadores económicos

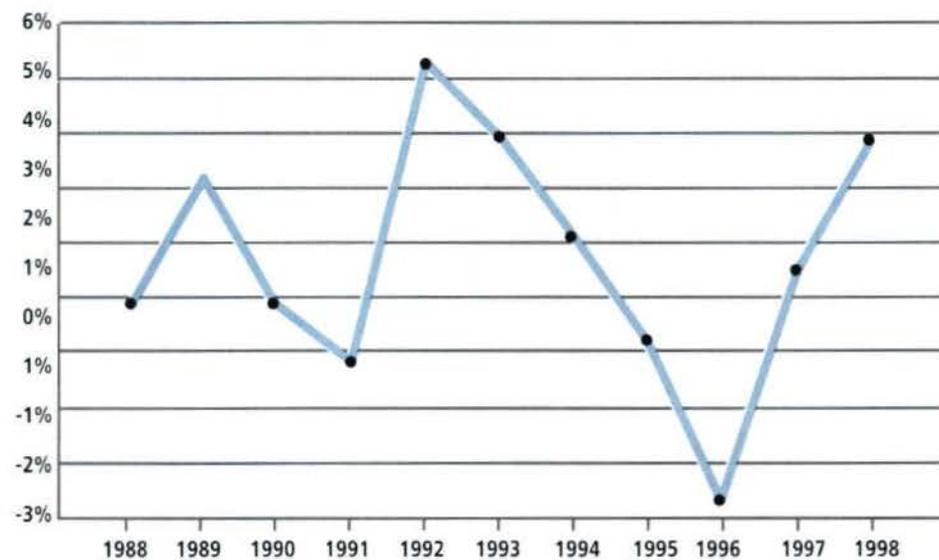
El PIB, una de las variables más importantes de la economía, mide el valor de la producción de bienes y servicios generada dentro del país y, en el caso costarricense, tendría una subvaluación del 29%, según datos del Banco Central. Esto se debe a que desde 1966 no se modifica su base de cálculo y de ese año al presente ha habido cambios drásticos en la estructura de la producción nacional y en las transacciones internacionales. Es por ello que el Banco Central decidió configurar una nueva medición de la producción nacional, cuyo año base será 1991, dado que ese año fue relativamente estable desde la perspectiva económica (véase Compendio Estadístico). Con esta nueva metodología se ampliará el número de actividades productivas y productos considerados, habrá un mayor desglose de las cifras y se mejorará la recolección de los datos. Sin embargo, queda pendiente la incorporación del uso de los recursos naturales en las cuentas nacionales, así como una metodología que permita medir el crecimiento de la producción que se destina únicamente al mercado local. Esta última estadística es esencial en el marco del paradigma del desarrollo humano.

Pero no solamente el PIB enfrenta problemas metodológicos; también los tienen otras variables. Así por ejemplo, es necesario un nuevo Censo Nacional para depurar los datos sobre la población del país, su distribución y sus características. Igualmente, las exportaciones de algunos servicios muy importantes en la actualidad, como el *software*, no se están reflejando adecuadamente en las estadísticas. No se cuenta con una metodología precisa que produzca información confiable sobre el valor agregado de las exportaciones, la productividad por actividades productivas y la calidad del empleo, para citar sólo algunos indicadores clave. Las cifras de empleo plantean dudas sobre la precisión de la medición del empleo de extranjeros que realizan labores en campos como la construcción, la agricultura y la seguridad privada.

En este sentido el INEC, de reciente creación, tiene el enorme reto de actualizar y mejorar las estadísticas del país, a fin de permitir una mejor comprensión de la realidad nacional y, de esta forma, contribuir al diseño e implementación de políticas públicas en favor del desarrollo humano.

GRAFICO 3.1

Costa Rica: crecimiento del PIB per cápita. 1988-1998



Fuente: BCCR, Departamento de Cuentas Nacionales.

CUADRO 3.2

Contribución al crecimiento del PIB en 1998

(millones de colones constantes, 1995=100)

	Crecimiento	% de contribución
Producto Interno Bruto	978,6	100,0
Industria manufacturera y minas	245,2	25,1
Transportes, almacenamiento y comunicaciones	182,4	18,6
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	150,3	15,4
Comercio al por mayor y al por menor, restaurantes y hoteles	143,3	14,6
Establecimientos financieros, seguros y otros servicios a empresas	79,5	8,1
Construcción	59,5	6,1
Electricidad y agua	51,1	5,2
Otros servicios personales	38,1	3,9
Bienes inmuebles	15,3	1,6
Gobierno General	14,1	1,4

Fuente: Elaboración propia con base en datos del BCCR.

aproximadamente la mitad del sector industrial). El sector agropecuario tuvo un repunte importante y aportó el 15,4% al crecimiento del PIB, porcentaje similar al del sector comercio. El último lugar lo ocupó el "Gobierno General", lo cual es consistente con el nuevo papel que se le ha querido dar al Estado, aunque es claro que su participación se refleja también en otros sectores relevantes de la economía.

Un análisis más detallado del sector agrícola muestra que, si bien tuvo un mejor desempeño que el registrado en 1997 (5,3% versus -0,9%), sufrió problemas climáticos serios que dañaron algunos productos importantes. Por ejemplo, durante el primer semestre el fenómeno de El Niño afectó las cosechas de granos básicos y la ganadería. En el segundo semestre, el huracán Mitch también tuvo efectos adversos sobre la agricultura, especialmente en la actividad cafetalera. No obstante, el banano y los productos no tradicionales dinamizaron el comportamiento del sector en 1998.

Internacionalización de las empresas: asunto crítico para el sector industrial*

En 1998 el sector industrial estuvo conformado por 4.856 empresas (sin considerar la economía informal) de las cuales el 6% exportó el 100% de su propia producción. El resto corresponde a empresas que destinan su producción tanto al mercado local como al resto del mundo, principalmente al mercado centroamericano.

De los 135.505 empleos que genera la industria, según datos de la Caja Costarricense de Seguro Social, el 34% lo absorbe el 6% de las empresas industriales que exportan el 100% de su

producción. Esos trabajadores aportan el 19% de la producción total del sector manufacturero, poco más de los \$2.000 millones, lo que a su vez representa un 62% de las exportaciones industriales totales (Cámara de Industrias, 1999).

Las empresas restantes absorben el otro 66% del empleo industrial y producen el 81% del valor bruto de la producción industrial, poco más de \$9.000 millones, de los cuales unos \$1.260 millones se exportan.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que en el sector industrial existe un componente informal muy significativo. Para 1998 las empresas informales ascendieron a 6.388, de acuerdo con un estudio realizado por la Cámara de Industrias a inicios de 1999. Es interesante notar que el punto de partida de este acelerado crecimiento corresponde a la profundización de la apertura comercial, aunque la situación no puede atribuirse únicamente a este fenómeno, pues existen otros factores, como el exceso de regulaciones para formalizar un negocio, que favorecen la informalidad.

Ahora bien, uno de los temas señalados por las empresas industriales como críticos para 1998 es el de la necesidad de una apropiada inserción en la economía mundial. Se resalta que cada vez más la producción industrial se destina al mercado externo; por ejemplo, mientras en 1990 tan sólo un 19% de la producción industrial total se exportaba, en 1998 ese porcentaje alcanzó el 30%, lo cual demuestra que existe una clara tendencia hacia la internacionalización de los procesos de manufactura.

Aun así, el país tiene el reto de diseñar una estrategia nacional que permita aumentar el número de empresas exportadoras, incrementar el

CUADRO 3.3

Indicadores del sector industrial. 1998

	Industria total	Industria base local	Industria 100% exportación
Nº empresas	4.856	4.571	285
Nº empleados	135.505	89.681	45.824
Producción (millones de US\$)	11.223	9.112	2.111
Exportación (millones de US\$)	3.357	1.256	2.111

Fuente: Caja Costarricense de Seguro Social y Cámara de Industrias de Costa Rica.

valor agregado de las exportaciones, mantener el flujo de inversión extranjera y promover la inversión nacional orientada hacia el comercio exterior. Además, es necesario desarrollar enlaces entre empresas suplidoras locales y compañías de zonas francas; estas últimas constituyen el nicho de mercado con el mayor potencial de subcontratación identificado hasta el momento en el país. En 1998 las compras de las empresas de zonas francas llegaron a \$1.589 millones, mientras que sus compras locales se ubicaron en el orden de los \$67 millones, equivalentes a un 4,2% del total de compras. Estos datos señalan la importancia de una estrategia de atracción de inversiones que tenga entre sus componentes una política de vinculación de las empresas locales con las exportadoras.

Inversión, exportaciones, turismo y crédito impulsan el crecimiento económico

Demanda interna

La demanda interna⁵, uno de los factores que impulsaron el crecimiento económico, creció un 8,4%, gracias al aumento de un 22,9% en la formación bruta de capital fijo originado, en su mayor parte, por la expansión en la inversión privada directa de origen externo. El gasto de consumo final tuvo su tasa de crecimiento más elevada desde el año 1994 (4,6%). En este contexto, el aumento en la demanda interna apunta a un aumento de la disponibilidad de bienes y

servicios para la población.

Las mejores expectativas de los agentes económicos motivaron una mayor canalización de los recursos nacionales hacia el ahorro y la inversión. De hecho, el ahorro nacional neto mostró en 1998 un crecimiento de 19%, con lo cual la relación ahorro/PIB llegó a 22,4%, cifra superior al promedio de los últimos diez años (20,3%) (gráfico 3.2), pero aún insuficiente si se busca un proceso sostenido de crecimiento económico. Un estudio reciente del Banco Mundial, en el que se analizaron 112 economías en desarrollo y 22 países industrializados, concluye que incrementos sostenibles en el crecimiento económico están asociados a incrementos en la tasa de ahorro de un país (World Bank, 1999).

Por su lado, y como consecuencia del notable crecimiento experimentado en 1998, la razón de formación bruta de capital/PIB se ubicó en 23,8%, un punto porcentual por encima del promedio registrado en el período 1988-1997 (19,8%). Este aumento estuvo muy influenciado por el inicio de las operaciones de la empresa de microprocesadores Intel, así como por una mayor inversión pública, que había estado altamente restringida en años anteriores. En el caso de Intel, la inversión acumulada en el país durante 1997 y 1998 fue de alrededor de \$308 millones de acuerdo con datos de PROCOMER.

Con el establecimiento de Intel en Costa Rica también empiezan a materializarse otros resultados que no sólo tienen que ver con inversión,

RECUADRO 3.2

Vinculación zona franca – empresa local

Una propuesta de vinculación entre empresas exportadoras de alta tecnología y empresas locales la constituye el proyecto "Desarrollo de proveedores nacionales para empresas multinacionales de alta tecnología", elaborado por diversas instituciones privadas del país, en conjunto con PROCOMER.

El objetivo de este proyecto es "incrementar el valor agregado nacional en la producción de las empresas multinacionales de alta tecnología (EMAT), instaladas bajo el régimen de zona franca en Costa Rica y en consecuencia mejorar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas (PYME)". Según información de la CCSS, a junio de 1998 las microempresas y las pequeñas y medianas empresas (firmas con menos de cien empleados) representaban el 98% del total de empresas y absorbían el 51% del total de la población

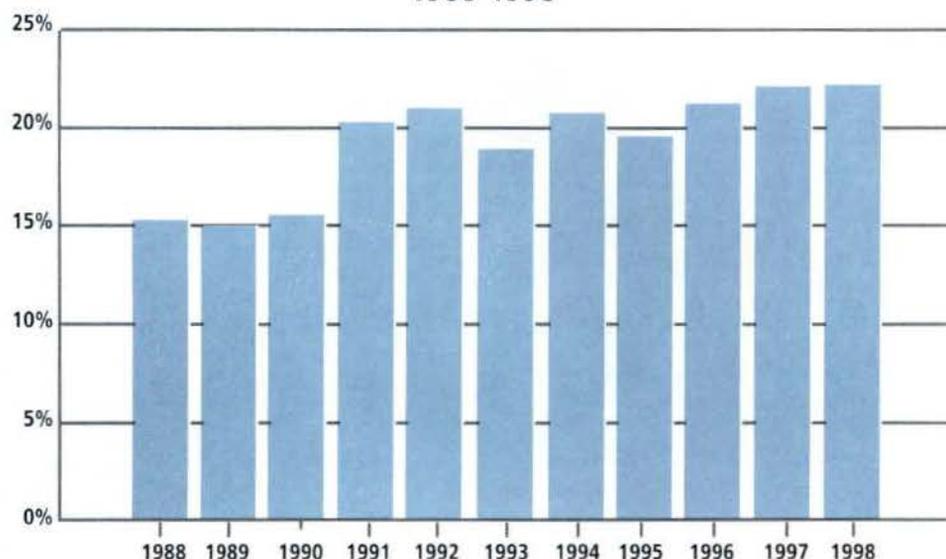
ocupada. Las microempresas representan el 69% del total de las empresas, aunque sólo dan empleo al 9% de la fuerza laboral. En el otro extremo, las empresas con más de cien empleos representan apenas un 1,9%, pero absorben el 49% del empleo.

La iniciativa tiene como meta desarrollar veinticinco proyectos de enlace (proveedores / productos) en tres años. Esto se realizaría en dos fases: desarrollo de proveedores (a partir de la identificación de la demanda generada por las EMAT, para posteriormente identificar la oferta potencial que pueda satisfacer esa necesidad) y establecimiento de una red de instituciones de "soporte" para el mejoramiento de las PYME.

Fuente: CINDE, 1998.

GRAFICO 3.2

Costa Rica: ahorro interno neto en relación con el PIB. 1988-1998



Fuente: BCCR.

empleo y exportaciones. El principal de ellos es el efecto sobre la imagen del país, que favorece el establecimiento de otras empresas extranjeras. De hecho Intel atrajo a otras empresas de alta tecnología, como es el caso de DEK USA Inc., EMC Technology y Photocircuits Corp., que juntas suman una inversión cercana a los \$11 millones. Ahora bien, lo ideal no es sólo que estas firmas se instalen en el país y actúen como generadoras de divisas y empleo, sino que además internamente se realicen acciones que contribuyan a darle un mayor valor agregado a la producción y generen un encadenamiento con el resto del país, de manera que otras empresas pequeñas y medianas se vean beneficiadas por las actividades de exportación, mediante la venta de servicios e insumos.

Demanda externa

La demanda externa es otro de los factores que impulsaron el crecimiento económico en 1998. Las exportaciones totales crecieron un 27,5%; las más dinámicas fueron las no tradicionales, que crecieron poco más de un 34% (Angulo, 1999)⁶.

Cabe destacar que las exportaciones continúan compensando la caída de la producción para el mercado local, que en 1998 continuó

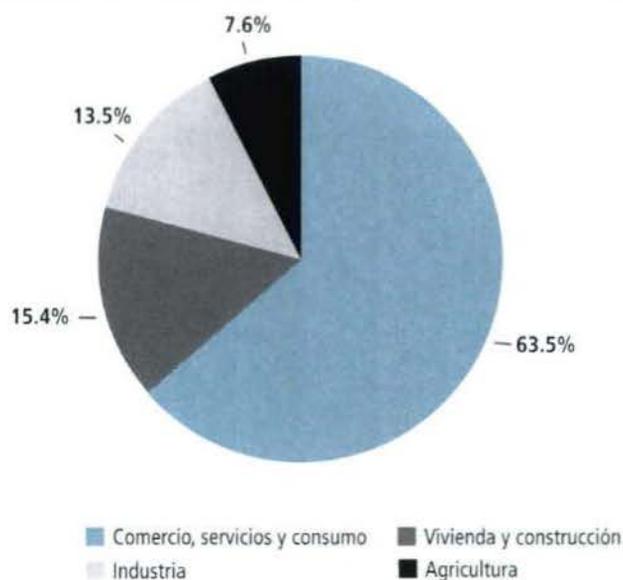
registrando un decrecimiento. Esto lo puede resultar normal en una economía pequeña que está en un proceso de apertura a la economía mundial; sin embargo, es preocupante que de este mercado, que decrece desde hace varios años, siga dependiendo la mayoría de las pequeñas y medianas empresas del país. Esto indica que las oportunidades que se derivan de la demanda externa aún son limitadas para muchas empresas del sector productivo nacional.

Los ingresos por turismo también contribuyeron a que el crecimiento económico fuese mayor. Durante 1998 llegaron a Costa Rica 942.400 turistas, 16,1% más que los que arribaron en 1997. De esta forma, las divisas por turismo ascendieron a \$829,7 millones en 1998 y representaron un 18% de los ingresos de divisas por exportaciones de bienes⁷. También el turismo saliente muestra una reactivación importante, con un crecimiento del 14% en el número de turistas y del 16,3% en gasto de divisas en el exterior. Esta situación arroja un saldo positivo de \$477,1 millones, que viene a reforzar la posición de balanza de pagos del país.

Crédito

Un tercer factor que permitió el crecimiento de la producción nacional fue la expansión del

GRAFICO 3.3

Costa Rica: Composición del crédito según actividad económica. 1998

Fuente: BCCR.

crédito. La flexibilización de la política monetaria en los primeros nueve meses del año repercutió en la expansión del crédito disponible en los bancos, con efectos positivos sobre la inversión y, por ende, sobre el crecimiento económico. Durante 1998 el crédito neto creció a un ritmo muy superior al promedio de los últimos diez años (36,5% versus 23,1%). Es importante señalar que mientras el crédito al sector público creció un 23,3%, el crédito al sector privado lo hizo en un 48,8% en términos nominales, lo que motivó que la participación del sector privado en el crédito interno neto total aumentara de 53,0% en 1997 a 57,7% en 1998. Sin embargo, debe considerarse que las estadísticas oficiales están subvaluadas por la influencia del financiamiento externo de las entidades *off-shore* ligadas a bancos locales y otras fuentes similares.

En el análisis del destino del crédito y su relación con el crecimiento económico es fundamental conocer qué tipo de actividades están demandando recursos crediticios. El cuadro 3.4 muestra el marcado cambio estructural de los fondos canalizados por el sistema financiero nacional hacia las distintas actividades privadas. Es claro que el comercio, los servicios y el consumo ganaron casi 35 puntos porcentuales de participación entre 1991 y 1998, en detrimento de las actividades productivas tradicionales dedicadas a

la agricultura, la ganadería, la industria y la construcción (incluyendo crédito para vivienda). En 1998 el crédito dirigido hacia las primeras actividades absorbía casi dos terceras partes del total del crédito al sector privado no financiero, en contraste con una tercera parte en 1991.

Por otra parte, queda claro que, dadas las elevadas tasas de interés activas reales vigentes para las actividades productivas, pocas empresas logran obtener y mantener por un periodo prolongado los niveles de rentabilidad que requieren para endeudarse internamente (cuadro 3.5). Esto contribuye a que la demanda de crédito para fines productivos sea moderada, lo que limita las posibilidades de transformación y crecimiento de las pequeñas y medianas empresas. Habría que preguntarse en qué medida el crédito dirigido a actividades de consumo, comerciales y de servicios estimula indirectamente a las demás actividades productivas.

Factores limitantes del crecimiento económico**Productividad de la mano de obra**

Un factor que impidió que la producción creciera aún más en términos reales durante 1998 fue el estancamiento de la productividad de la mano de obra⁶. En 1996, cuando aumentó la

CUADRO 3.4

Composición del crédito según actividad económica. 1991-1998
(distribución porcentual)

Actividad económica	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Agricultura	26,0	23,5	17,4	14,3	13,2	12,1	8,8	7,6
Industria	34,7	28,8	24,4	19,9	20,9	18,8	15,0	13,5
Vivienda y construcción	7,9	7,1	7,4	6,8	7,0	8,2	12,2	15,4
Comercio, servicios y consumo	31,4	40,6	50,9	59,0	58,9	61,0	64,0	63,5
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: BCCR.

CUADRO 3.5

Tasas de interés reales activas y pasivas según sector. 1990-1998

Sector	1990	1992	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Promedio
Activas reales por sector										
Agricultura										
Bancos estatales	11,7	15,2	13,2	26,5	14,1	12,4	10,6	11,1	12,0	14,4
Bancos privados	16,6	16,7	13,0	30,5	22,1	26,4	28,1	17,1	18,5	21,3
Ganadería										
Bancos estatales	11,7	15,2	13,2	26,5	14,1	12,4	12,6	11,5	12,4	14,7
Bancos privados	16,6	16,7	13,0	30,5	22,1	28,4	28,1	17,8	18,5	21,7
Industria										
Bancos estatales	12,7	14,7	13,2	26,5	14,1	14,4	12,6	11,3	12,4	14,9
Bancos privados	16,6	18,4	15,0	31,5	22,1	26,4	28,1	17,0	18,5	21,9
Vivienda										
Bancos estatales	11,3	14,4	9,7	22,5	10,8	7,4	10,1	8,3	9,4	11,8
Bancos privados	17,1	16,7	13,0	30,5	22,1	26,4	26,1	16,1	17,9	21,0
Otras actividades										
Bancos estatales	14,2	16,2	13,2	28,0	17,1	16,9	17,1	13,2	15,3	17,0
Bancos privados	17,5	18,4	15,0	33,0	28,1	29,4	28,1	17,6	18,5	23,4
Tasa básica pasiva real	5,3	4,1	1,7	14,6	6,6	4,8	9,4	6,6	10,2	6,6

Fuente: Compendio Estadístico y CEPSA.

productividad, se pensó que la tendencia que venía desde 1992 se había revertido, pero el resultado negativo de 1997 y el estancamiento de 1998 vuelven a colocar el tema de la productividad del recurso humano como uno fundamental, en virtud del impacto que ésta tiene para el crecimiento de un país en un entorno de globalización económica. Al analizar este fenómeno por sector se observa que en 1998 el sector comercial bajó su productividad en 2,6%. Los sectores

agrícola e industrial prácticamente no variaron, luego de que esta variable mostrara un crecimiento superior al 3%. El único sector que aumentó su productividad fue el de la construcción (12,6%), como consecuencia del aumento extraordinario experimentado por esta actividad económica, aunque tal situación podría cambiar si se considera, entre otros factores, el no registro de nicaragüenses que laboran en este sector.

RECUADRO 3.3

Falta mucho por hacer en cuanto a la regulación y supervisión del Sistema Financiero Nacional

En su informe de 1998, la Contraloría General de la República determinó que la SUGEF incurrió en omisiones graves de algunas funciones e inobservancia de la normativa relacionada con la supervisión de las actividades desarrolladas por los entes y órganos que intervienen en el mercado financiero. Algunas de ellas se presentan a continuación:

- La SUGEF tardó varios meses para comunicar a uno de los bancos estatales que había sido calificado en situación de inestabilidad financiera y para pedirle que tomara las medidas correctivas necesarias en un plazo determinado. Además, no señaló a los posibles responsables del deterioro de la cartera crediticia de ese banco.
- La Superintendencia no tramita con la rapidez necesaria las prevenciones pertinentes, cuando los intermediarios financieros no le suministran con la prontitud del caso la información financiero-contable para su análisis, lo cual repercute en la oportunidad de dichos análisis y en la toma de acciones correctivas.
- La SUGEF no ha ejercido supervisión sobre los grupos de interés económico vinculados con las entidades financieras, a pesar de que la Ley Orgánica del Banco Central establece tal obligación.

La Contraloría resalta: "Del análisis realizado se puede concluir que la SUGEF, como órgano rector de la fiscalización financiera, debe velar por que sus esfuerzos se orienten siempre al logro de la estabilidad y solidez del Sistema Financiero Nacional y por que sus actividades y labores se efectúen con apego a la normativa vigente aplicable a las entidades fiscalizadas y a la propia SUGEF."

A lo anterior se une la crítica del BID sobre el sector financiero del país: "... es preocupante que no haya supervisión consolidada de aquellas entidades que tienen un brazo fuera del país (a través de oficinas off-shore). También es preocupante que la superintendencia carezca de autonomía y de mecanismos modernos de vigilancia a través del mercado ..." (Hausman, 1998).

El presupuesto de la SUGEF para 1998 fue de 2.165 millones de colones, incluyendo un monto de 90 millones de colones para consultorías y adiestramiento de personal.

Fuente: Contraloría General de la República, 1998.

Infraestructura

En el período 1970-1998, la población pasó de más de 1,7 millones a 3,5 millones de personas, el comercio aumentó de menos de \$1.000 millones a más de \$5.000 millones. Este crecimiento, por supuesto, se expresó también en incrementos en el transporte de carga y pasajeros, así como en la generación de energía y el desarrollo de las telecomunicaciones.

Es así como, por ejemplo, la carga movilizada por el puerto de Limón pasó de 2,1 millones a 6,7 millones de toneladas, la carga en el Aeropuerto Juan Santamaría pasó de 21.900 a 93.000 toneladas anuales, la flota de vehículos pasó de 192.000 a 594.000 unidades y la red vial pavimentada creció de 3.609 a 4.209 km. Sin embargo, los puertos y el aeropuerto no crecieron, y la red vial pavimentada, que sí creció, no recibió mantenimiento y, por ende, se deterioró. De esta manera, para 1996 Costa Rica solamente tenía un 17% de sus vías pavimentadas en buen estado.

Por otra parte, la Contraloría General de la República, en su *Memoria Anual 1998*, informa que se ha detectado una serie de irregularidades o deficiencias que inciden directamente en el estado de la red vial y que se relacionan con la prefactibilidad de los proyectos, el financiamiento,

el diseño de los proyectos, el proceso de contratación y la adquisición o expropiación inoportuna de terrenos.

Concluye la Contraloría que para mejorar y mantener en buen estado la red vial se requiere una inversión de muchos miles de millones de colones; sin embargo, dada con la problemática existente, sería necesario efectuar mejoras en las áreas críticas. Además debe promoverse un sistema más ágil y eficiente para la obtención de los permisos de explotación de fuentes de materiales que se utilizan en la construcción de carreteras. Por último, es de suma importancia obtener un compromiso integral por parte de las altas autoridades gubernamentales, con el fin de que los fondos para la ejecución de proyectos sean desembolsados de manera expedita y oportuna (Contraloría General de la República, 1998).

Los estudios realizados señalan como principal causa del deterioro de la infraestructura la falta de inversión en proyectos nuevos para atender la demanda y para dar mantenimiento a las obras que se construyeron en décadas pasadas, especialmente antes de 1982. Asimismo, se señala que la institucionalidad del sector transportes es inadecuada, y que ello se refleja en falta de coordinación, debilidad en la supervisión, ausencia de planes, falta de autonomía y escasez de recursos institucionales.

CUADRO 3.6

Algunos indicadores sobre infraestructura. 1970, 1980, 1990, 1998

Indicadores básicos		1970	1980	1990	1998
Ferrocarriles					
Carga	miles tm	2.139	2.022	809	0
Pasajeros	miles	2.331	2.009	1.098	0
Red ferroviaria	km	1.012	865	853	
Puerto Limón-Moín					
Carga exportada	miles tm	603	917	1.828	3.332
Carga importada	miles tm	521	1.183	2.010	3.406
Total carga	miles tm	1.124	2.100	3.838	6.737
Nº de naves	unidades	734	855	953	2.327
Puntarenas-Caldera					
Carga exportada	miles tm	154		77	74
Carga importada	miles tm	387	488	774	1.619
Total carga	miles tm	542	488	852	1.692
Nº de naves	unidades	438	333	285	367
Aeropuerto Juan Santamaría					
Carga	tm	8.456	21.911	72.867	93.000
Nº de vuelos	unidades	30.800	33.013	35.569	59.851
Pasajeros	miles	256	658	923	1.800
Red vial nacional					
Flota vehicular	unidades	81.893	192.787	318.642	594.148
Pavimento (asf-concreto)	km	841	1.422	3.609	4.209
Mejorado-lastre	km	653	410	3.618	3.052
Tierra	km				21.166
Condición de la red nacional					
Buena	%			38	26
Regular	%			40	31
Mala	%			21	44

Fuente: Barboza, 1999.

La situación actual del sistema de transporte y los resultados de estudios sobre la demanda de servicios en este sector han provocado, al menos en los últimos tres años, la toma de una serie de acciones importantes. El Gobierno, en coordinación con una empresa consultora, ha propuesto una reforma que reordenará el sistema institucional del transporte y sus atribuciones. Tales cambios incluyen el establecimiento de esquemas legales que permiten la participación privada en la construcción y explotación de las obras públicas.

Es así como el MOPT mantiene su rol principal de planificador, coordinador y supervisor, y contará para el logro de sus fines con siete instituciones denominadas "consejos", de los cuales ya existen el Consejo de Seguridad Vial, el de Aviación Civil y, de más reciente creación, el Consejo Nacional de Concesiones y el de Mantenimiento Vial.

Estas entidades tienen personería jurídica instrumental y presupuestaria, por lo que cuentan con recursos financieros y administrativos propios que suponen una flexibilidad y una capacidad diferentes a las que ha tenido el MOPT. Así por ejemplo, el Consejo de Mantenimiento Vial recibe el 15% de la recaudación del impuesto a los combustibles, monto que es mayor al presupuesto que se le ha asignado hasta ahora al MOPT para el mantenimiento de la red vial.

Este proceso se fundamenta en la capacidad de la empresa privada para construir las grandes obras que el Gobierno no puede asumir, tales como la carretera San José-Caldera y las vías San José-Limón y San José-Naranjo, así como las obras del Aeropuerto Juan Santamaría por "gestión interesada" y las nuevas obras portuarias.

En los sectores de energía eléctrica y telecomunicaciones la problemática es diferente a la del sector transporte, tanto en lo institucional como en lo que concierne a la satisfacción de la demanda y el mantenimiento del sistema. El principal problema de esos sectores es la limitación del Estado para realizar las inversiones que exige el desarrollo socioeconómico y tecnológico en esos campos, debido a la contribución que debe hacer el ICE para mitigar el déficit del Gobierno Central.

Para atender la demanda eléctrica y telefónica se ha planteado una línea de acción muy parecida a la considerada para el sector transportes, a saber, la apertura a la participación privada en la producción de energía y en la oferta de servicios telefónicos y de comunicación en general, para lo cual continúa sobre el tapete de la discusión nacional, especialmente en el ámbito legislativo, la aprobación o no de tres proyectos: Ley General de Telecomunicaciones, Ley de Modernización y Fortalecimiento del ICE, y Ley de Electricidad.

Las oportunidades de empleo no fueron iguales para las mujeres, ni para las diferentes regiones del país

Mejores indicadores de empleo para el promedio nacional, pero no para las mujeres

El desempeño económico de Costa Rica durante 1998 condujo, en general, al logro de mejores indicadores laborales respecto a la evolución de los últimos cuatro años. De esta afirmación se exceptúan ciertos indicadores, como el aumento de un 12,8% en el subempleo visible⁹, el más elevado en la presente década, y otros correspondientes a las mujeres. Así por ejemplo, la tasa de desempleo abierto de la población femenina aumentó medio punto y la tasa de subutilización total pasó de 15,2% a 16,1% (cuadro 3.7).

Por otra parte, en 1998 se registró un nuevo aumento en la proporción de mujeres en el mercado laboral; éstas alcanzaron una participación del 31,7% del total de la población ocupada. El crecimiento en la población femenina ocupada resultó el doble que en el caso de los hombres; sin embargo, su incorporación a la fuerza laboral presenta distintos matices: en el sector privado las mujeres se incorporan en una proporción casi de uno a uno con los hombres, mientras que en el sector público por cada cuatro hombres se incorporan tres mujeres.

En relación con el desempeño favorable del mercado laboral en 1998, el desempleo abierto de la población económicamente activa se redujo en forma leve, puesto que pasó de 5,7% a 5,6%, afectando a 76.535 personas, mientras que los ocupados plenos aumentaron un 9,2% (alcanzando la cantidad de 889.830 personas). Por su parte, la tasa de subutilización total de la fuerza de trabajo se mantuvo en un 13,1% (incluye a los desocupados y los subempleados). Esto último significa que en 1998 un total de 373.853 personas, casi una tercera parte de la fuerza laboral, tenían condiciones de trabajo inapropiadas.

En cuanto a los indicadores desfavorables resalta el subempleo visible, que aumentó en un 12,8% (afectando a 110.130 hombres y 51.556 mujeres); esta situación fue parcialmente compensada por una disminución de los subempleados invisibles (12,9%)¹⁰.

Los indicadores más preocupantes son los de las mujeres. El número de desocupadas aumentó un 16,6% (5.132 personas), lo que se tradujo en una tasa de desempleo abierto de un 8% (explicado en parte por el aumento en la tasa neta de participación de la mujeres en el mercado laboral) contra un 4,4% en el caso de los hombres. Las subempleadas invisibles se incrementaron en un 11,9% y la tasa de subutilización total fue de un 16,1%¹¹ contra un 11,6% de los hombres. En resumen, durante 1998 las mujeres tuvieron menos oportunidades laborales que los hombres.

La región en la que se presentó la situación más desventajosa para la mujer fue la Huetar Atlántica, donde el desempleo abierto alcanzó un 16,4% y la tasa de subutilización total fue de alrededor del 25%, casi el doble de la media nacional. Por su parte, en la región Chorotega¹² las mujeres alcanzaron la mayor tasa de subempleadas visibles, 11,7%, contra un 4,8% para el total del país.

Los indicadores antes referidos señalan que, para lograr un mejoramiento importante en las condiciones globales de trabajo, se requiere un aumento significativo en las condiciones de trabajo de las mujeres, sobre todo de aquellas que están desempleadas o son subempleadas visibles (particularmente las que trabajan "por cuenta propia" y las asalariadas).

La conclusión que se desprende de este análisis es que la calidad de la fuerza laboral sigue siendo un problema estructural sin resolver y que la producción y las políticas en este campo no han logrado revertir la tendencia hacia un mayor grado de subutilización laboral, lo que genera graves consecuencias para el bienestar y la sostenibilidad social, particularmente de las mujeres.

CUADRO 3.7

Fuerza de trabajo según condición de empleo. 1994-1998

	1994	1995	1996	1997	1998	Variación 1997-1998
Total de la fuerza de trabajo	1.187.005	1.231.572	1.220.914	1.301.625	1.376.540	5,8%
Ocupados plenos	797.239	825.135	740.268	823.930	899.830	9,2%
Subempleados visibles						
Número de personas	106.176	123.573	146.086	143.296	161.686	12,8%
Puestos equivalentes	41.283	45.871	53.132	55.109	66.215	20,2%
Tasa	3,5	3,7	4,4	4,2	4,8	14,3%
Subempleados invisibles						
Número de personas	99.254	83.676	128.811	155.978	135.632	-13,0%
Puestos equivalentes	28.567	25.994	40.086	41.895	36.506	-12,9%
Tasa	2,4	2,1	3,3	3,2	2,7	-15,6%
Ignorado	134.919	135.671	129.136	104.129	102.857	-1,2%
Desocupados	49.417	63.517	75.893	74.292	76.535	3,0%
Tasa de desempleo abierto	4,2	5,2	6,2	5,7	5,6	-1,8%
Tasa de desempleo abierto mujeres	5,8	6,5	8,3	7,5	8,0	6,7%
Tasa de subutilización total	10,1	11,0	13,9	13,1	13,1	0,0%
Tasa de subutilización total hombres	9,3	10,3	13,1	12,3	11,6	-5,7%
Tasa de subutilización total mujeres	11,9	12,7	15,6	15,2	16,1	5,9%

Fuente: Elaboración propia con datos de la EHPM, INEC.

Desempleo afecta menos a los que tienen mayor nivel de instrucción técnica y universitaria

La fuerza de trabajo de Costa Rica tiene un 51,8% de personas que no poseen ningún grado de instrucción, o bien tienen educación primaria, completa o incompleta; en el otro extremo se encuentra un 17,2% que ha recibido educación para-universitaria y universitaria¹³. Al considerar la situación de empleo de estas personas en 1998, se observa que en el primer grupo se registró el 53,6% de desempleados (41.039 personas), mientras que en el segundo sólo el 9,8% (7.511 personas) estuvo en esa situación. Por otra parte, llama la atención que las mujeres que no poseen ningún grado de instrucción, o bien tienen educación primaria incompleta, primaria completa y secundaria académica incompleta, representan el 71% del total de las mujeres desempleadas. Esto sugiere la necesidad de concentrar esfuerzos educativos en ramas técnicas enfocadas hacia determinados sectores de mujeres, como un mecanismo efectivo para mejorar sus condiciones de vida.

Cabe destacar, asimismo, que la población que tiene estudios con nivel de "secundaria académica incompleta", que representa un 16% del

total de la fuerza de trabajo (224.688 personas entre ocupados y desocupados), muestra los mayores índices de desempleo abierto según nivel de instrucción (especialmente las mujeres, que alcanzan un 13,2%), lo que sugiere la necesidad de una "recapitación laboral" en programas técnicos, en los que el nivel de desempleo es bajo y las posibles nuevas demandas de empleo son mayores. Sin duda esto representa un reto y, al mismo tiempo, una potencialidad muy alta para el país.

Por último, es interesante notar que el 21,8% de la fuerza de trabajo femenina tiene instrucción universitaria, contra sólo un 13,0% en el caso de los hombres, cifras ligeramente superiores a las obtenidas en 1997.

Se estancó la tendencia a reducir el empleo público en términos relativos

Al analizar el sector público versus el privado en términos de fuerza de trabajo empleada durante la década de los noventa, se encuentra que el porcentaje de ocupados en el sector público, respecto del total de la población económicamente activa, se ha venido reduciendo en forma paulatina, en virtud de las restricciones fiscales,

la redefinición de las actividades de este sector en la economía y la absorción de fuerza laboral por el sector privado.

Sin embargo, en 1998 esta situación fue diferente, pues se mantuvo la relación de un 13,5% de la fuerza laboral trabajando para el sector público. Aún más, en los últimos dos años la tendencia se revirtió en términos absolutos y el empleo público aumentó en 18.169 plazas con respecto a 1996 (cuadro 3.8)¹⁴. Si se hubiera mantenido el mismo número de plazas del último año referido, el ahorro por gastos en sueldos y salarios en el sector público sería de alrededor de 50.000 millones de colones. El ahorro para el Gobierno Central sería de aproximadamente 20.435 millones de colones, cerca de un 20% del pago por intereses del servicio de la deuda interna.

Ahora bien, el aumento del empleo no fue generalizado en todas las áreas del sector público, tal como se observa en el cuadro 3.8.

La gran mayoría de los 10.672 nuevos puestos en el sector público en 1998 corresponde a profesionales y técnicos, con una reducción en las categorías de "directores, gerentes y administradores" y de "ocupación de medios de transporte". Por otra parte, llama la atención la drástica disminución del empleo en las municipalidades, posiblemente producto de la reducción del impuesto a los bienes inmuebles¹⁵.

Es interesante notar, asimismo, que en 1998 los profesionales y técnicos fueron absorbidos en su mayor parte por el sector público, situación inversa a la del periodo 1996-1997, cuando el sector privado se convirtió en el principal empleador de esa categoría ocupacional. Esta situación podría estar indicando que la capacidad de la economía para absorber profesionales es limitada, si se toma en cuenta la gran oferta derivada del aumento en el número de universidades privadas¹⁶.

Por segundo año consecutivo hubo una creación acelerada de fuentes de empleo, pero una proporción importante de éstas es de baja calidad

El incremento en los puestos de trabajo en 1998 fue el segundo más alto de la presente década, según se aprecia en el cuadro 3.9.

El promedio anual de 1991-1997 indica que la fuente de empleo más numerosa fue el empleo asalariado. Durante 1998, las categorías ocupacionales que tuvieron más oportunidades fueron los asalariados y los patronos. El incremento para los asalariados fue el más elevado durante la década de 1990. Por otra parte, es interesante que casi el 7% de los nuevos puestos de trabajo hayan sido "no remunerados", lo cual perfila una explotación mayor de los trabajadores familiares. En 1998 había 42.830 personas ocupadas que no recibían ninguna remuneración, en contraste con 37.927 personas en 1997, es decir, hubo un aumento del 12% en solo un año.

Los sectores más dinámicos en cuanto a aumento de plazas de trabajo fueron el de "servicios comunales, sociales y personales" (19.758) el comercio (17.524) y la industria (12.527). Es notable el caso del sector de construcción, que en 1997 generó más de 20.000 puestos de trabajo y en 1998 tuvo una disminución de 2.841 personas empleadas, aunque fue el sector de más elevado crecimiento en 1998. Es posible que los datos de la Encuesta de Hogares no reflejen la situación real de empleos en ese sector, tal como se comentó anteriormente¹⁷.

En relación con las oportunidades para hombres y mujeres por rama de actividad, se observó que los primeros se ubicaron en los sectores de agricultura, comercio y "servicios comunales, sociales y personales" (un 70% del total); las mujeres, por su parte, encontraron sus fuentes de trabajo en las ramas de industria, comercio y

CUADRO 3.8

Evolución de la población ocupada en el sector público. 1990-1998

Sector Público	1990	1995	1996	1997	1998	Tasa de crecimiento	
						1990-1998	1997-1998
Gobierno general	81.909	76.379	79.212	85.576	87.802	7,19%	2,60%
Instituciones descentralizadas	85.016	88.287	81.281	79.424	90.206	6,10%	13,58%
Municipalidades	6.158	7.169	6.882	9.872	7.536	22,38%	-23,66%
Total sector público	173.083	171.835	167.375	174.872	185.544	7,20%	6,01%

Fuente: Elaboración propia con datos de la EHPH, INEC.

CUADRO 3.9

Creación de nuevos puestos de trabajo. Julio 1990- julio 1998

(Variaciones anuales)

Periodo anual	Asalariados	Patronos	Cuenta propia	No remunerados.	Total
1991	-11.392	-4.464	13.367	-8.016	-10.505
1992	49.053	1.018	-7.242	-6.518	36.311
1993	38.172	3.686	10.055	1.565	53.478
1994	29.195	22.161	-10.229	26	41.153
1995	16.279	-4.669	14.218	4.639	30.467
1996	-18.309	9.107	-6.549	-7.283	-23.034
1997	42.617	9.749	28.434	1.512	82.312
1998	64.129	12.260	-8.620	4.903	72.672
Promedio anual 91-97	20.802	5.227	6.008	-2.011	30.026

Fuente: INEC, EHPM.

especialmente, servicios comunales (84% del total); estas últimas representaron casi un 40% del total de las oportunidades laborales para las mujeres.

Un análisis de la evolución de la población ocupada por grupo ocupacional y por sexo indica que, si bien los aumentos en la ocupación por sexo fueron semejantes, según antes se comentó, los grupos ocupacionales sí variaron significativamente. Por ejemplo, en el caso de los hombres, los grupos ocupacionales de profesionales y técnicos, trabajadores agrícolas y ganaderos, ocupación de medios de transporte y de estiba, tuvieron mayor demanda en relación con las mujeres.

Por su parte, las mujeres tuvieron más demanda del mercado en los sectores de "dirección general y administración", "comerciantes y vendedores" y las ocupaciones de "producción de artes 1" y de "servicios".

Si se relaciona el aumento en la población ocupada de estos grupos ocupacionales con los ingresos promedio mensuales recibidos, diferenciando entre hombres y mujeres, se observa que aproximadamente un 50% de los nuevos puestos de trabajo está por debajo del promedio nacional de ingreso de las personas ocupadas (88.206 colones en 1998). Esta suma es ligeramente superior a la cantidad en colones que un hogar pobre de 4,5 miembros necesita para dejar de ser pobre (línea de pobreza familiar).

Finalmente, sobre la calidad del empleo, y continuando con la estimación que se elaboró para el cuarto informe *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible* (Proyecto Estado de la Nación, 1998)¹⁸, para el período 1997-1998, el análisis indica que en el caso del escenario que

enfatisa en el cálculo del indicador de calidad del trabajo, las demandas del mercado (1A), se habrían presentado mejoras en las condiciones laborales de los asalariados, aunque también una reducción en la calidad del trabajo para los trabajadores independientes (cuadro 3.10). El balance de estas situaciones arrojaría un leve saldo favorable.

En el caso del escenario que privilegia en el cálculo del indicador las posibilidades que ofrece el nivel de instrucción adquirido (2A), se observa un mejoramiento en el indicador de la calidad del trabajo de los asalariados. Particularmente, llama la atención que hubo menos casos de calidad del trabajo "muy mala y mala", lo cual indicaría un mejoramiento en el nivel educativo de los trabajadores asalariados. En el caso contrario estarían los trabajadores independientes, grupo en el que 71.223 personas sufrieron una desmejora en su situación. Esto sería señal de que un mejoramiento importante de las condiciones de los trabajadores implica lograr un perfil educativo más elevado de este tipo de trabajadores. Al igual que en el ejercicio realizado para el cuarto informe, el balance general resulta en una situación estable o de estancamiento de las condiciones de trabajo de la población trabajadora.

La generación de empleos se concentra en la Región Central

Un análisis detallado de la generación de oportunidades de trabajo por región de planificación indica que, en 1998, alrededor de un 77% se generó en la Región Central y que la

mayoría corresponde a trabajadores asalariados y patronos. Esta situación resulta muy preocupante, pues la Región Central representa el 66% de la fuerza laboral y ese 77% indicaría que las oportunidades laborales y empresariales no se reparten equitativamente en el país y, más bien, se estarían concentrando en la Región Central (cuadro 3.11).

En segundo lugar se ubica la región Huetar Atlántica, con un 18% y un predominio de las oportunidades en las categorías ocupacionales de asalariados (aproximadamente un 60%) y cuenta propia (22%). Las regiones Chorotega, Pacífico Central y Brunca no generaron fuentes de empleo; en la primera de estas regiones desaparecieron alrededor de 2.000 patronos.

No todos los sectores aprovechan las oportunidades del comercio internacional

Las cifras del comercio mundial muestran un crecimiento de las exportaciones de sólo un 3,9% para los países subdesarrollados y un 3,6% para los países de economías avanzadas (Fondo Monetario Internacional, 1999).

El valor agregado de las exportaciones de Costa Rica creció un 17,5% en 1998, incremento mayor que el de 1997 (9,4%) y superior al promedio del período 1990-1997 (11,8%)¹⁹. Pero ¿cuáles sectores y cuántas empresas son las que están aprovechando mejor las oportunidades que ofrece el comercio internacional?

CUADRO 3.10

Población ocupada asalariada e independiente, según nivel de calidad de empleo. 1997-1998

Escenario 1A	Evolución en el período 1997-1998		
	Asalariados	Independientes	Total
Muy mala y mala	-3.339	8.268	4.929
Regular	-9.562	4.026	-5.536
Buena y muy buena	63.733	-38.789	24.944
TOTAL (BALANCE)	76.634	-51.083	25.551

Escenario 2A	Evolución en el período 1997-1998		
	Asalariados	Independientes	Total
Muy mala y mala	-24.155	9.406	-14.749
Regular	2.939	15.511	18.450
Buena y muy buena	53.698	-46.306	7.392
TOTAL (BALANCE)	74.914	-71.223	3.691

Fuente: Actualización de Ramos, 1998.

CUADRO 3.11

Evolución de la población ocupada por categoría ocupacional según región de planificación. 1997-1998

Región	Asalariados	Patronos	Cuenta propia	No remunerados	Total
Central	52.223	8.369	-9.818	5.020	55.794
Chorotega	2.046	-1.976	-406	281	-55
Pacífico Central	2.101	1.495	-2.328	-580	688
Brunca	1.328	383	-856	-902	-47
Huetar Atlántica	7.869	1.237	2.905	1.223	13.234
Huetar Norte	-1.438	2.752	1.883	-139	3.058
Total	64.129	12.260	-8.620	4.903	72.672

Fuente: Elaboración propia con datos de la EHPM.

Las exportaciones tradicionales crecieron apenas un 7,1%, fundamentalmente como resultado de un aumento del 16,5% en las exportaciones de banano. A pesar de ello, la participación de las exportaciones tradicionales dentro de las exportaciones totales representó un 20,5% en 1998, 12 puntos porcentuales menos que la cifra registrada en 1990 y 3,9 puntos por debajo del nivel de 1997. En los últimos años las empresas exportadoras de banano son las que mejor aprovechan las oportunidades del comercio internacional, cuando se consideran los productos tradicionales de exportación.

Por su parte, el valor agregado de las exportaciones no tradicionales creció un 13,8% en 1998. Las actividades más dinámicas en esta área, siempre considerando las cifras de valor agregado, fueron las actividades industriales que no pertenecen al régimen de zona franca o admisión temporal: la industria alimentaria (19,4%) y el resto de actividades industriales (41,6%).

Es importante tener en cuenta que el valor agregado de las exportaciones originadas en zonas francas, que en 1995, 1996 y 1997 habían registrado crecimientos anuales por encima del 25%, tan sólo crecieron un 15,2% en 1998 (\$37 millones), a pesar del ingreso de inversión extranjera directa. Esta situación debe ser analizada, por cuanto las actividades de exportación más dinámicas en términos brutos, que son las de zona franca, aportan muy poco valor agregado.

Si se analizan las exportaciones totales de Costa Rica desde el punto de vista de su destino, es importante destacar que si bien América del Norte es el principal mercado (51,9% de las exportaciones totales), las exportaciones que tienen ese destino crecieron un 21,7% en 1998, en contraste con las que se dirigen a Asia y el Caribe,

que fueron las más dinámicas (crecieron un 164,2% y un 85,4%, respectivamente). Las exportaciones a Asia crecieron como consecuencia del establecimiento de la empresa Intel, que dirige sus productos a Malasia. El mercado centroamericano, tercero en importancia relativa (9,7% de las exportaciones totales), registró un comportamiento menos dinámico durante 1998 en comparación con los mercados anteriormente citados (las exportaciones dirigidas a la región apenas crecieron un 15,7%).

Es importante destacar que el inicio de operaciones de Intel, en marzo de 1998, modificó la estructura de las exportaciones por destino, dado que una gran cantidad de países europeos, entre los que destacan Irlanda, Austria, Polonia y Noruega, lo mismo que naciones asiáticas como Malasia, Israel, Singapur, India, Corea, Taiwán y Japón, presentan tasas de crecimiento de las exportaciones desde Costa Rica cercanas o superiores al 100% entre 1997 y 1998.

Las empresas exportadoras del país son 2.430 y se encuentran distribuidas por régimen de la siguiente forma: un 5,6% pertenece a zona franca, un 3,6% al sistema de perfeccionamiento activo, un 18,2% tiene contrato de exportación y el resto, un 72,6%, corresponde a empresas que no son parte de ningún régimen especial de incentivos. Cabe destacar que de 1996 a 1998 únicamente aumentó el número de empresas que no disponen de ningún apoyo estatal para exportar (cuadro 3.13). En relación con el régimen de zona franca, si bien registró el ingreso de veinticinco nuevas empresas durante 1998, se debe tener presente que en 1997 habían abandonado el régimen veinte compañías, lo que refleja la volatilidad de cierta inversión extranjera y el peligro que esto puede representar para el país, si se concentran las expectativas en ese régimen.

CUADRO 3.12

Evolución del valor agregado de las exportaciones. 1990-1998

(millones de US\$)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Tradicional	666,5	766,0	802,1	873,1	957,5	1.141,7	1.049,1	1.029,4	1.108,0
No tradicional	702,9	729,6	905,6	1.057,4	1.184,6	1.369,6	1.623,6	1.848,4	2.310,8
VA admisión temporal	81,2	94,5	109,0	114,6	116,9	126,5	98,1	111,5	109,2
VA zonas francas	25,4	40,3	58,0	79,0	93,5	142,1	182,0	241,3	277,9
Turismo	275,0	330,6	431,1	577,4	625,7	659,6	688,6	714,1	829,7
Total	1.751,0	1.961,0	2.305,8	2.701,5	2.978,2	3.439,5	3.641,4	3.944,7	4.635,6

Fuente: PROCOMER.

RECUADRO 3.4

Tratado de libre comercio Costa Rica – México

Si el tratado de libre comercio (TLC) Costa Rica-México confiere al país una preferencia arancelaria para el ingreso de la mayoría de sus productos al mercado mexicano, ¿qué ha sucedido cuatro años después de su entrada en vigencia?

De 1990 a 1994 las exportaciones anuales promedio de Costa Rica a México se situaban en el orden de los \$19 millones, mientras que las importaciones anuales promedio provenientes de ese país representaban poco más de \$107 millones.

Al comparar 1998 con el cuatrienio 1990-1994, se aprecia que las exportaciones a ese mercado prácticamente se cuadruplicaron, al sobrepasar los \$80 millones. Es así como Costa Rica suple a México de una proporción importante de sus importaciones en los siguientes rubros: semilla de palma (100%), compuestos heterocíclicos (81%), pilas cilíndricas (65%), aceite de palma (62%), secadoras para pelo (52%), columpios (42%), máquinas para clasificación de granos (32%), palmito (30%), cuerdas de polietileno (29%) y tejidos de fibras discontinuas (19%) (Ministerio de Comercio Exterior, 1999).

Por el lado de las importaciones nacionales, las mismas representaron en 1998 un monto tres veces mayor con respecto al promedio anual del período 1990-1994. Los principales productos importados desde México son textiles (8,3%), medicamentos (5,3%), vehículos (4,3%), papel y cartón con multicapas (3,5%), atún de aleta amarilla

(3,0%), politerftalato de etileno (2,5%) y aparatos de televisión (2,5%), todos los cuales representan cerca del 30% del total de las importaciones.

Con estos datos es fácil concluir que, mientras las importaciones desde México han crecido 3 veces en relación con el promedio anual del período previo a la entrada en vigencia del TLC, las exportaciones lo han hecho 4,2 veces. Esto significa que después de la entrada en vigencia del tratado el comercio ha crecido, pero pareciera que las exportaciones de Costa Rica están muy concentradas en muy pocas empresas. El país enfrenta entonces el reto de conseguir que más empresas exporten con preferencias arancelarias al mercado mexicano.

También es importante resaltar que la brecha comercial se ha ensanchado 2,7 veces en relación con la existente antes del TLC. Cabe cuestionarse, con base en estos datos y otros relativos a las inversiones y la calidad de los productos, cuál de los países ha aprovechado mejor las oportunidades que genera el tratado. Es necesario reflexionar sobre las acciones que deberá emprender el Gobierno, en forma conjunta con el sector productivo, para sacarle mucho más provecho al TLC con México.

Fuente: Elaboración propia con datos de PROCOMER.

CUADRO 3.13

Número de empresas exportadoras según régimen. 1996-1998

Régimen	Número de empresas exportadoras		
	1996	1997	1998
Zona franca	132	112	137
Perfeccionamiento activo	90	79	87
Contrato de exportación (con CAT)	364	366	354
Contrato de exportación (sin CAT)	151	112	88
Sin régimen	1.369	1.570	1.764
TOTAL	2.060	2.239	2.430

Fuente: Fallas, 1999.

La salida de empresas maquiladoras del sector textil tiene gran importancia cuando se analiza la reducción en el número de compañías exportadoras. En 1998, el cierre de varias de esas empresas generó pérdida de empleos. Esto se dio como consecuencia de la posición más ventajosa que tienen otros países, como México, que además de poseer mano de obra más barata ingresa al mercado de los Estados Unidos con preferencias arancelarias producto del Tratado

de Libre Comercio de América del Norte, conocido como NAFTA.

De cualquier forma, es importante señalar que en la medida en que más empresas exporten, muchos más serán los beneficiados por el proceso de inserción internacional. El país no se puede conformar con los resultados de unas pocas empresas, cuyas exportaciones ya representan un porcentaje significativo de las exportaciones totales.

Grado de preparación del país en materia comercial en el contexto del proceso de integración centroamericana²⁰

La evidencia empírica sugiere que Centroamérica, en su conjunto, no ha aplicado en la práctica una estrategia coherente para enfrentar su inserción en la economía internacional²¹. Es evidente que se desea impulsar un regionalismo abierto, pero la ejecución de políticas regionales que eleven el grado de preparación del istmo para participar en áreas comerciales muy competitivas y con economías más desarrolladas muestra rezagos importantes respecto a los acuerdos presidenciales. Esta situación repercute también en Costa Rica, puesto que una zona de libre comercio regional con importantes limitaciones representa un obstáculo para las inversiones domésticas, centroamericanas y de otras zonas del mundo. Tampoco están claros los incentivos para aumentar la competitividad de la mayoría del empresariado centroamericano (Proyecto Estado de la Nación, 1999).

Puede afirmarse que los países del istmo, hasta ahora, han concentrado sus mejores esfuerzos en resolver los problemas relacionados con las negociaciones comerciales, pero ha sido menor el empeño por avanzar en la preparación de sus economías para lograr una inserción internacional de calidad. Parece imprescindible insistir en la necesidad de distinguir entre negociaciones comerciales y el grado de preparación de los países y de la región en su conjunto; en consecuencia, fijar metas y un cronograma de tareas podría mejorar el grado de preparación regional. Dar seguimiento a los esfuerzos emerge como prioritario, de manera que Centroamérica pueda estar en una situación más ventajosa, de cara a las oportunidades que puede ofrecer un mercado más amplio y libre, tal como el área hemisférica u otros bloques comerciales.

Existe un conjunto de factores que limitan la capacidad de la integración regional para, mediante un área centroamericana de libre comercio razonablemente perfeccionada, apoyar el grado de preparación de los países. Esos factores son:

- Insuficiente labor de coordinación y compromiso para armonizar políticas fiscales y financieras.
- Falta de aprobación de varias leyes en materia de derechos de propiedad intelectual.

- Ausencia de una ley regional para regular y uniformar los incentivos a las inversiones extranjeras.
- Ausencia de un tratado regional en materia laboral que tienda a armonizar ciertos costos y dar un tratamiento similar en relación con la organización de los trabajadores.
- Necesidad de diseñar un plan de largo plazo que equipare las condiciones educativas de los países centroamericanos con estándares internacionales de naciones industrializadas.
- Ausencia de monitoreo sobre la aplicación del nuevo reglamento de origen de las mercancías.
- Falta de adecuación de los reglamentos de cláusulas de salvaguardia y prácticas desleales a las necesidades de los productores locales.

Estos desafíos plantean la necesidad de lograr avances significativos en la coordinación y convergencia de las políticas macroeconómicas, con el propósito de perfeccionar la zona comercial centroamericana y ampliar las oportunidades de comercio intra y extrarregionales. En materia financiera, por ejemplo, es urgente una armonización mínima en normativas prudenciales, incluyendo el intercambio expedito de información, adecuada coordinación del CMCA con los entes supervisores de los sistemas financieros centroamericanos y otras instituciones financieras y la Asociación Centroamericana de Bolsas de Comercio (BOLCEN). En materia fiscal es urgente la coordinación entre el CMCA y los ministros de hacienda o finanzas, mediante el establecimiento de acuerdos regionales en política económica.

Un foro importante para los países de la región es el grupo de trabajo sobre las economías más pequeñas, que se formó con motivo de las conversaciones para crear el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). En dicho foro quedó en evidencia que, en general, los países pequeños están en gran desventaja con respecto a los más grandes, en los siguientes aspectos: sistema tributario acorde con el libre comercio, débil desarrollo del mercado de capitales, déficit de la balanza comercial, elevado peso de la deuda externa, infraestructura, sistema educativo, bajo nivel de industrialización y actitud empresarial ante la globalización, entre otros. Adicionalmente, el tamaño de los mercados representa una desventaja enorme por las limitaciones productivas y de recursos que se derivan de esa situación.

Estas circunstancias particulares señalan la importancia de incluir en las deliberaciones sobre el ALCA asuntos tales como:

- Trato diferenciado: concesión de períodos más largos para la implementación de distintos compromisos y excepción temporal de ciertas obligaciones.
- Compromiso de los países desarrollados para prestar cooperación técnica en aquellas áreas en las que los países tengan mayores desventajas competitivas (negociaciones comerciales, mecanismos de apoyo a la competitividad de las empresas, infraestructura, educación y administración de tratados de libre comercio, entre otras)²².
- Apoyo para el financiamiento de inversiones en infraestructura básica.

Sin embargo, estos temas no debieran convertirse en una excusa para que los países centroamericanos dejen de organizarse apropiadamente para mejorar sus capacidades y la preparación para participar en áreas comerciales más competitivas.

Finalmente, la medición del grado de preparación de los países centroamericanos y de Costa Rica en particular, a partir del análisis del perfeccionamiento de la zona comercial del istmo y de la aplicación de la metodología considerada en el primer informe *Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible* (Proyecto Estado de la Nación, 1999), sugiere la continuidad de este ejercicio. La medición periódica del grado de preparación contribuiría a evaluar el tipo de inserción internacional que la región está teniendo, al recoger en forma más clara y periódica las limitaciones y oportunidades que los países tienen para enfrentar la globalización. Asimismo, ayudaría a medir el grado de perfeccionamiento del MCCA, facilitaría el intercambio de información entre los países, lo que puede ser de utilidad para mejorar las condiciones sociales, económicas, políticas, infraestructurales y ambientales de la región en su conjunto, y permitiría identificar los factores críticos que estarían constituyéndose en frenos para el desarrollo de las capacidades competitivas de las naciones centroamericanas.

Solvencia en las cuentas externas y oportunidades de mejora

Las cuentas externas reflejan en parte la solvencia económica de un país y contribuyen

significativamente con el desarrollo humano. Mientras más pequeño sea el déficit en cuenta corriente y mayor el superávit de capital, la economía dispondrá de mayores reservas para hacerle frente a las importaciones que debe cubrir y a cualquier *shock* externo que se produzca repentinamente. Durante 1998 Costa Rica registró problemas en sus cuentas externas que provocaron una pérdida en las reservas internacionales; aunque ésta no fue significativa, eventualmente atentaría contra el mejoramiento del desarrollo humano y las oportunidades para crecer. En esta sección se discuten los factores que afectaron las cuentas externas de la nación.

En 1998 las exportaciones alcanzaron la suma de \$5.528 millones, para un crecimiento del 27,5% en el valor bruto exportado.

Las exportaciones no tradicionales crecieron un 34,1%, en tanto que las tradicionales apenas lo hicieron en un 7,1%, dado que productos como azúcar, carne e incluso café, decrecieron en términos de valor bruto exportado.

Se estancó el sector exportador, si no se considera las ventas del sector electrónico

El dinamismo que muestran las exportaciones totales debe ser analizado con especial atención, separando el efecto del sector electrónico en el desempeño del comercio exterior costarricense; esto por cuanto en 1998 se registraron nueve meses de exportaciones de la empresa Intel, que produjeron un aumento importante en el valor total de las exportaciones nacionales.

Una estimación del efecto de deducir del total exportado lo correspondiente al sector electrónico, que concentra la mayor parte de las ventas al exterior de la citada empresa y que totaliza para 1998 \$1.232,4 millones, indica que las exportaciones totales más bien decrecen en un 0,9% y las realizadas por las empresas de zona franca, en lugar de crecer en un 107,3%, decrecen en 31% (Angulo, 1999). Asimismo, las exportaciones no tradicionales ganan importancia relativa, al pasar de un 75,6% a un 79,5%, y dentro de ellas ocurre un cambio en cuanto a composición relativa, pues los productos agropecuarios y del mar, junto con los industriales, acumulan dos terceras partes de esa categoría (51,1% de un total de 79,5%)

El sector exportador costarricense y la generación de valor agregado

Las exportaciones en valor agregado²³ muestran

un panorama muy diferente al que presentan las cifras en valor bruto. El crecimiento global de las exportaciones en valor agregado fue de un 17,5% en 1998 (incluyendo turismo); las exportaciones de zonas francas representaron el 6% del total y se muestran estancadas en términos de valor agregado, a pesar de su importante crecimiento en términos de valor bruto exportado. El Régimen de Perfeccionamiento Activo es responsable de tan sólo un 2,4% del valor agregado de las exportaciones totales, lo cual sugiere la necesidad de lograr una mayor integración de esas empresas con el resto de la economía, o la atracción de nuevas empresas que, por la naturaleza de sus sistemas productivos, tengan un mayor potencial de generación de valor agregado nacional (cuadro 3.14).

Déficit en cuenta corriente inferior al promedio de la década

El desequilibrio comercial de la economía costarricense (problema estructural que se agudizó con la apertura comercial) durante 1998 alcanzó un 6,8% del PIB, revirtiendo la

tendencia de reducción que venía mostrando desde 1994, aunque se mantuvo por debajo del promedio para el período 1992-1997 (8,8%).

Costa Rica tiene una base productiva muy dependiente de las importaciones de materias primas y bienes de capital. Cerca del 54,9% del total de importaciones corresponde a materias primas y aproximadamente el 19,7% a bienes de capital, lo cual significa que esos dos rubros representan el 74,6% de las importaciones totales. De esta forma, cualquier crecimiento en la producción nacional aumenta automáticamente las importaciones. Así sucedió en 1998: con un crecimiento del 25,7%, las importaciones registraron un incremento similar al de las exportaciones, razón por la cual la balanza comercial se mantuvo en niveles semejantes a los de los dos años precedentes.

Producto del fuerte incremento las importaciones, en 1998 la razón importaciones/PIB alcanzó niveles sumamente elevados (60%) y muy superiores al promedio del período 1992-1997 (47,4%), lo que implica un cierto grado de vulnerabilidad ante posibles *shocks* externos, si éstos no se administran adecuadamente.

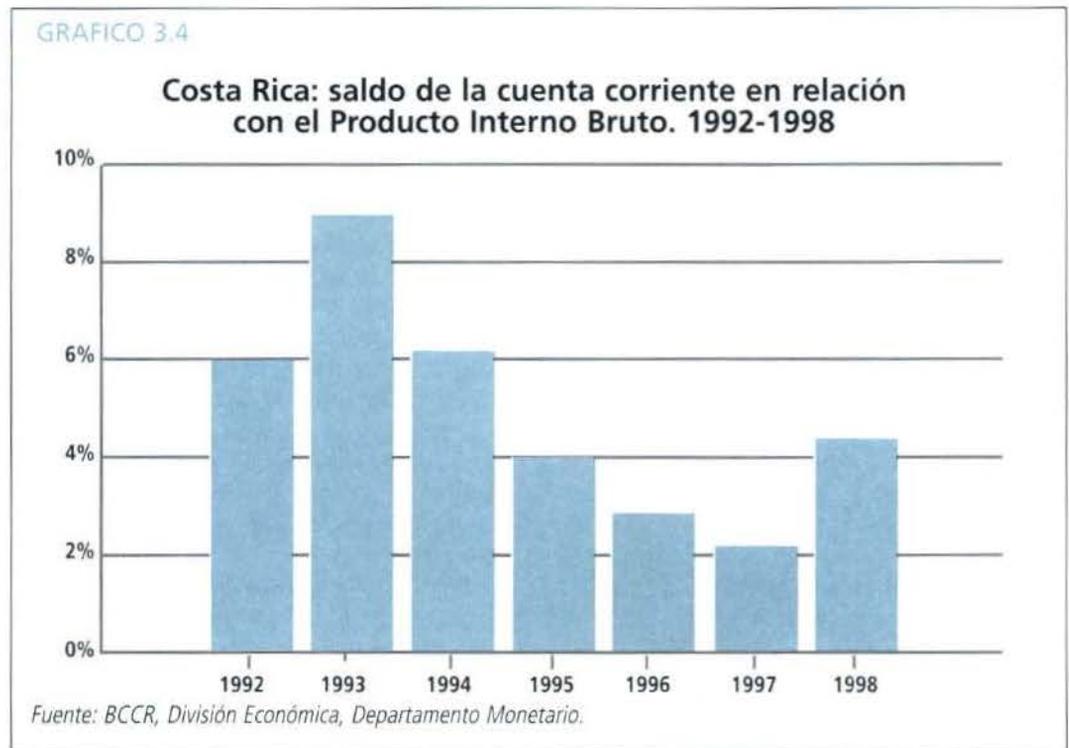
CUADRO 3.14

Valor agregado de las exportaciones por producto. 1990-1998

(millones de dólares)

Producto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
TRADICIONALES (1)	666,5	766,0	802,1	873,1	957,5	1.141,7	1.049,1	1.029,4	1.108,0
Banano	317,0	402,9	491,5	563,4	570,3	635,8	578,5	560,3	630,9
Café	245,4	263,6	201,6	202,1	310,2	412,7	378,8	391,3	409,3
Carne	46,2	58,8	41,3	55,0	48,3	42,2	40,3	28,4	23,2
Azúcar	33,5	21,4	28,1	26,5	24,9	46,1	44,4	41,3	39,2
Otros	24,4	19,3	39,6	26,1	3,8	4,9	7,1	8,1	5,4
NO TRADICIONALES (2)	702,9	729,6	905,6	1.057,4	1.184,6	1.369,6	1.623,6	1.848,4	2.310,8
Pecuario y pesca	51,7	52,9	93,3	124,4	97,5	108,7	220,4	305,2	327,1
Agrícola	153,4	167,5	194,0	226,7	284,8	335,4	408,6	465,8	517,5
Industria alimentaria	50,2	48,9	137,3	161,3	173,2	224,9	270,5	266,6	318,3
Industrial	447,6	460,3	481,0	545,0	629,1	700,6	724,1	810,8	1.147,9
Perfeccionamiento activo (3)	81,2	94,5	109,0	114,6	116,9	126,5	98,1	111,5	109,2
Zona franca (4)	25,4	40,3	58,0	79,0	93,5	142,1	182,0	241,3	277,9
Turismo (5)	275,0	330,6	431,1	577,4	625,7	659,6	688,6	714,1	829,7
1+2	1.369,4	1.495,6	1.707,7	1.930,5	2.142,1	2.511,3	2.672,7	2.877,8	3.418,8
1+2+3	1.450,6	1.590,1	1.816,7	2.045,1	2.259,0	2.637,8	2.770,8	2.989,3	3.528,0
1+2+3+4	1.476,0	1.630,4	1.874,7	2.124,1	2.352,5	2.779,9	2.952,8	3.230,6	3.805,9
1+2+3+4+5	1.751,0	1.961,0	2.305,8	2.701,5	2.978,2	3.439,5	3.641,4	3.944,7	4.635,6

Fuente: PROCOMER, con cifras de VUCE, ICAFE, ICT.



El otro componente de la balanza comercial, las exportaciones, registró un crecimiento mayor que el de 1997 (27,5% versus 15,3%), tal como se comentó en la sección anterior.

Por su parte, el turismo, uno de los rubros más dinámicos durante la segunda mitad de la década pasada y la primera mitad de la presente, y que había venido teniendo dificultades en los últimos años, volvió a crecer significativamente (16,2%) superando ya los \$800 millones.

Todo lo anterior hizo que el saldo en cuenta corriente (que incluye la balanza comercial, servicios de factores y transferencias unilaterales privadas) como porcentaje del PIB se ubicara en un 4,4%, superior a los dos años precedentes y ligeramente inferior al promedio de los últimos cinco años (4,9%).

La cuenta corriente es el principal indicador para determinar los requerimientos de financiamiento externo. Aunque un déficit en este indicador no necesariamente significa que se deben tomar medidas correctivas de política económica, si es importante conocer los factores que lo determinan, para saber si son de carácter transitorio o permanente. Durante 1998 el déficit en cuenta corriente no fue preocupante, pues existió un nivel significativo de inversión extranjera directa (alrededor del 5% del PIB) que lo cubrió; sin embargo, aún resta saber si este flujo de inversión es sostenible. Esto último es relevante

por cuanto los déficit de carácter permanente, tal como pareciera evidenciar, en el caso de Costa Rica, la tendencia desde el año 1990, pueden generar problemas que, a futuro, se manifiesten en una pérdida continua de reservas monetarias internacionales.

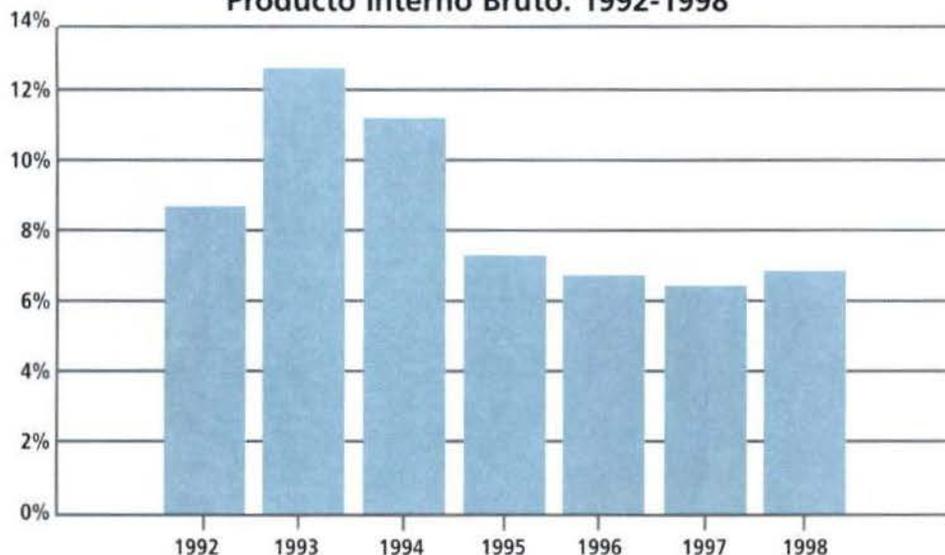
La situación del déficit en cuenta corriente contrasta con la evolución de la relación de precios del intercambio de bienes y servicios (que expresa cómo evolucionan los precios de los productos de bienes y servicios que se exportan, frente a los que se importan), que mostró una situación ventajosa para Costa Rica en 1998, al crecer un 4%.

Bajas tasas de interés provocaron salidas de capital

El año 1998 se caracterizó por una política monetaria flexible durante los primeros tres trimestres del año. No obstante, en el último trimestre, a raíz del acelerado crecimiento del crédito y la salida de capitales externos, en parte como consecuencia de la crisis financiera en Brasil, el Banco Central se vio obligado a tomar una serie de medidas para evitar presiones sobre los precios y problemas por pérdida de reservas internacionales. De esta forma, subió la tasa básica pasiva, se frenó la reducción de los encajes, se solicitó a los bancos mantener reservas adicionales y aumentaron las operaciones de mercado abierto

GRAFICO 3.5

Costa Rica: saldo en la cuenta comercial en relación con el Producto Interno Bruto. 1992-1998



Fuente: BCCR, División Económica, Departamento Monetario.

Estas medidas tuvieron efectos importantes sobre la expansión de la emisión monetaria, que creció apenas un 12,6%, diez puntos porcentuales por debajo del promedio de los últimos diez años.

En materia de tasas de interés cabe mencionar que, al finalizar 1997, tanto la tasa activa como la pasiva en términos reales habían llegado a los niveles más bajos de la década de los noventa. Esto provocó, por un lado, un aumento significativo en el crédito, y por otro, una salida de capitales, pues era más atractivo ahorrar en dólares en el exterior que en moneda local.

Este conjunto de situaciones fue el que motivó al Banco Central a aplicar una política monetaria más restrictiva y acorde con el objetivo de evitar una crisis cambiaria y de pagos externos, lo que generó un aumento en las tasas de interés en el último trimestre del año. La tasa activa real cerró en 15,3% y la pasiva real en 4,5%, dos puntos porcentuales superiores a las de 1997 y muy similares en ambos casos al promedio del período 1988-1997.

Los flujos de capital privado registraron un ingreso neto de \$510,0 millones en 1998, monto inferior a los \$538,1 millones del año precedente. En materia de capitales destacan también las inversiones de costarricenses en los mercados financieros internacionales, mediante la adquisición

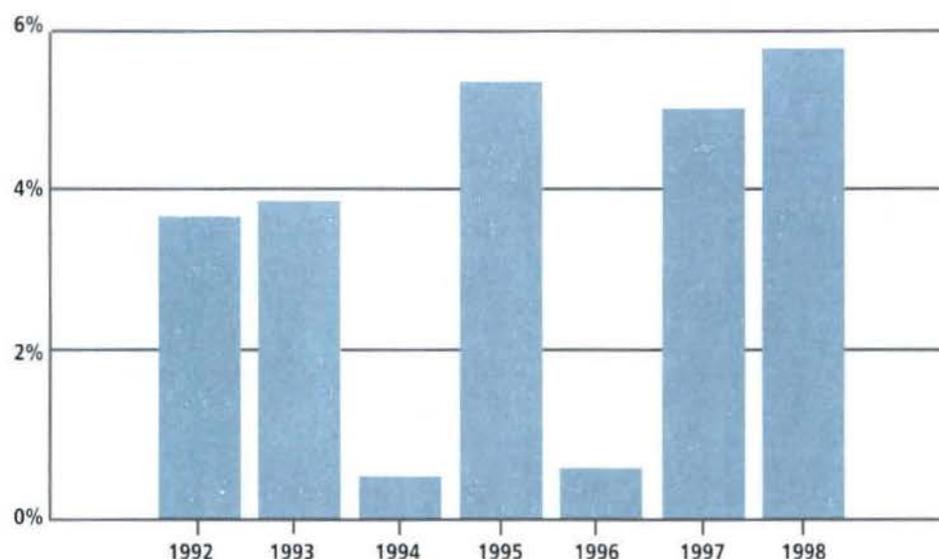
de parte de los eurobonos que el Gobierno colocó en el mes de abril, y el acceso a recursos más blandos en entidades bancarias locales de sectores que tradicionalmente se financiaron externamente, como el cafetalero y azucarero. Los recursos ligados a la inversión directa presentaron un ingreso neto muy similar al de 1997, al situarse en un 5% del PIB, para un estimado de \$517 millones (Angulo, 1999).

Por su parte, el balance de entradas y salidas de capital en el sector público fue positivo (\$96 millones), en contraste con los saldos negativos de los últimos cinco años; sin embargo, no fue lo suficientemente alto como para contribuir a un crecimiento significativo en los ingresos netos de capital.

Todos estos hechos se reflejan en el saldo de la cuenta de capital y financiera como porcentaje del PIB, que en 1998 (5,8%) fue superior al nivel de 1997 (4,9%) y al promedio de los últimos cinco años (3,1%) (gráfico 3.6). La influencia de la política monetaria sobre la cuenta de capital, la volatilidad de una porción importante de esta última y la vulnerabilidad de la solvencia económica ante situaciones como la comentada, debe ser motivo de reflexión, a la luz de lo que puede implicar para el país una crisis financiero-económica internacional.

GRAFICO 3.6

Costa Rica: saldo en la cuenta de capital en relación con el Producto Interno Bruto. 1992-1998



Fuente: BCCR, División Económica, Departamento Monetario.

RECUADRO 3.5

Crisis financiera internacional: efectos sobre Costa Rica

Al igual que otras economías, la costarricense resiente los efectos negativos de la volatilidad financiera internacional y sus repercusiones económicas.

La crisis financiera internacional -con sus primeras manifestaciones en el sudeste asiático y luego en Rusia- se tradujo en una reducción considerable del acceso de los países en desarrollo a los mercados internacionales de capital y en el cese de las corrientes de fondos hacia estos países. En Costa Rica se produjeron los siguientes efectos:

- Disminución de ingresos de capital financiero, como consecuencia de la decisión de inversionistas internacionales de reducir sus tenencias de instrumentos de renta fija costarricense (básicamente títulos de propiedad de la deuda interna del Gobierno de corto plazo) como una forma de limitar la exposición latinoamericana en sus carteras y obtener liquidez. Alrededor de \$150 millones en este tipo de inversiones se maduraron y no fueron renovadas.

- Posposición de la colocación de la emisión de bonos para convertir deuda interna en deuda externa, con el costo financiero que esto implicó.

- Dolarización por parte de los agentes económicos, al aumentar el ritmo de devaluación diaria sin un incremento paralelo en el rendimiento de los instrumentos financieros denominados en colones.

- Menores inversiones extranjeras directas y menor acceso de las empresas privadas al financiamiento bancario internacional. De hecho, la crisis provocó la cancelación o posposición de los planes de inversión de las grandes firmas multinacionales, como consecuencia de la incertidumbre sobre la contracción de la demanda mundial por sus productos, el impacto sobre sus resultados financieros y las dificultades para financiarse.

- Restricción a los bancos domésticos para obtener créditos externos en condiciones

favorables para fortalecer las carteras de préstamos para inversión y comercio exterior. Además, existen menores posibilidades de aumentar la participación de la banca extranjera en el país.

Por otra parte, las depreciaciones nominales de las monedas asiáticas tuvieron impacto sobre los patrones de competitividad internacional, en particular sobre los mercados norteamericano y europeo, principales destinos de las exportaciones costarricenses. El riesgo de que se produjese un desplazamiento de producción industrial doméstica por la proveniente de Asia en los mercados externos y en el doméstico fue una constante en 1998. Otro riesgo que imperó fue el asociado con los efectos contractivos sobre la producción y la demanda interna en las economías avanzadas.

Fuente: Naranjo y Arce, 1998. También puede consultarse CEPAL, 1998.

Bajan las reservas ante salida de capitales

Un déficit en cuenta corriente de 4,4% y un saldo en la balanza de capital de 5,8% dieron como resultado la reducción de \$149,1 millones en las reservas monetarias internacionales netas en poder del Sistema Bancario Nacional, que en 1998 fueron de \$1.050,3 millones, todavía superiores al promedio anual de los últimos diez años (\$716,4 millones). Si bien esta situación permite concluir que, a pesar de la reducción en las reservas, aún no existen problemas de solvencia económica, es importante advertir que el desequilibrio externo debe ser adecuadamente vigilado, con el fin de prevenir eventuales contagios de crisis financieras internacionales. Lo óptimo es que las entradas de capital sean de largo plazo, de manera que se evite cualquier inconveniente derivado de una posible salida repentina de capital de corto plazo, denominado por algunos "capital golondrina", tal como sucedió en algunos meses de 1998.

Se aprecia el tipo de cambio

El manejo de la política cambiaria continuó con el mismo instrumento utilizado en los últimos años: flotación administrada del colón. De hecho, el ritmo de variación en el tipo de cambio nominal fue el mismo con respecto a 1997 (11%); se ubicó en un nivel dos puntos y medio por debajo del promedio de los últimos diez años (13,5%).

Sin embargo, este ritmo de devaluación llevó a que el tipo de cambio efectivo real que calcula el Banco Central, en el cual se incluye una canasta de países representativa del 80% del comercio exterior de Costa Rica, reflejara una apreciación importante de la moneda local durante la mayor parte del año.

El país sigue al día con sus compromisos externos

La persistencia del deterioro fiscal en 1998 no fue obstáculo para que el país siguiera cumpliendo con sus compromisos externos. Esto significa que se continuó haciendo un gran esfuerzo de amortización de la deuda externa oficial (que en 1998 se ubicó en \$3.164 millones). Los desembolsos del año totalizaron \$522,5 millones, para una amortización de \$356,1 millones. Es importante notar que el saldo de esta deuda incluye los bonos colocados en el exterior por el Gobierno para convertir deuda interna en externa,

así como \$100 millones que utilizó el ICE para efectos de inversión hidroeléctrica (Contraloría General de la República, 1999).

Esto llevó a que la relación deuda externa del Gobierno Central/PIB se ubicara en 27,4%, cifra muy inferior al promedio del último decenio (45,7%). De esta manera se redujo la vulnerabilidad de la economía al endeudamiento externo, que se constituyó en factor de crisis desde finales de los años setenta y durante la década de los ochenta. En tal sentido, la deuda externa no representa en las circunstancias actuales un peligro para la estabilidad, la solvencia y el crecimiento de la economía costarricense.

Solvencia fiscal y calidad del gasto público

Las cuentas relacionadas directamente con el Gobierno²⁴, denominadas cuentas fiscales, al igual que las externas, reflejan, dependiendo del contexto o del valor, parte de la solvencia económica de un país y repercuten en el desarrollo humano. Así por ejemplo, si un país tiene un déficit fiscal elevado y recurrente, tendrá que buscar recursos para financiarlo y, por ende, contraerá una deuda que deberá pagar en los siguientes años. Esta práctica afecta negativamente el desarrollo humano de una nación, ya que el pago de deudas pasadas, y sus costos financieros, implican utilizar recursos que se podrían destinar a inversiones sociales y de infraestructura. Durante 1998 Costa Rica registró un elevado déficit fiscal, como consecuencia de un aumento en los gastos del Gobierno en términos reales, que tuvo que ser financiado con bonos. Esto, a su vez, provocó que la deuda interna como porcentaje del PIB se mantuviera en niveles que atentan contra el desarrollo humano. En esta sección se describe esa situación.

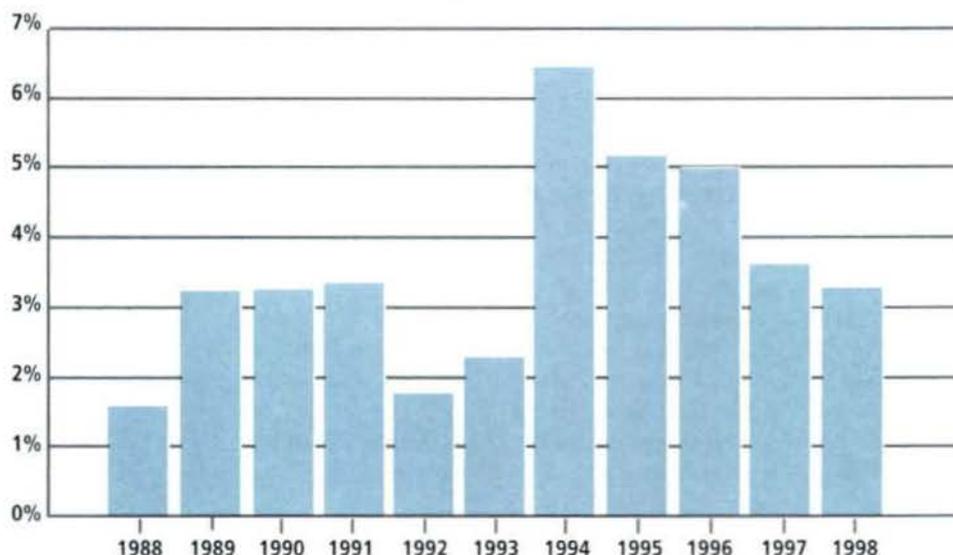
Continuó elevado el déficit fiscal

Por más esfuerzos que se hicieron, el elevado déficit fiscal experimentado desde 1994 continuó en 1998 (gráfico 3.7), aunque su nivel se redujo en menos de medio punto porcentual del PIB, como resultado de la mejoría en los ingresos generada por la reactivación económica y el nulo crecimiento del servicio de la deuda interna. De cualquier forma, aún existen problemas de solvencia económica.

Es importante mencionar que en 1998 no se obtuvo superávit primario, en virtud de la entrega de bonos que tuvo que hacer el Gobierno al

GRAFICO 3.7

Costa Rica: déficit fiscal del Gobierno Central en relación con el Producto Interno Bruto. 1988-1998



Fuente: BCCR, Departamento Monetario.

Fondo de Asignaciones Familiares por compromisos financieros adquiridos (Contraloría General de la República, 1999).

El resto del sector público no financiero presentó un superávit (2,2% del PIB) superior al déficit del Banco Central (1,6%), lo que ayudó a contrarrestar el déficit del Gobierno Central. Por cuarto año consecutivo las instituciones y empresas públicas registraron superávit, lo que contribuyó significativamente a aliviar el delicado problema de las finanzas públicas. Algunos servicios públicos fueron objeto de análisis en el proceso de concertación nacional que se desarrolló durante 1998.

Crecen gastos en términos reales y como porcentaje del PIB

El aspecto que más contribuyó a que el déficit fiscal no se redujera fue el crecimiento de los gastos del Gobierno Central en términos reales. De hecho, el gasto total del Gobierno Central creció un 19,9%, siete puntos y medio por encima de la inflación. Si se compara con 1997, cuando el crecimiento de los gastos en términos reales fue nulo, es evidente que los resultados para contener el ritmo de crecimiento de este indicador no fueron los esperados.

Del total de gastos ejecutados en 1998, un

75% corresponde a gastos corrientes y un 25% a gastos de capital. Los rubros de intereses y amortización de deuda abarcaron más de una tercera parte (36%) de los gastos ejecutados. La totalidad de los \$200 millones provenientes de la colocación de títulos para convertir deuda interna en externa se utilizó para financiar gastos por intereses y comisiones de la deuda pública interna (54%) y amortización de la deuda interna (46%). Igualmente, de los ingresos provenientes de la colocación de títulos valores en deuda interna, el 65% se destinó a cubrir gastos por intereses y comisiones de la deuda interna y externa, así como gastos por amortización de pasivos de la deuda interna. Los resultados anteriores (Contraloría General de la República, 1999) confirman la reiterada práctica del Gobierno, de endeudarse con el propósito de pagar deuda.

Es así como el gasto del Gobierno Central con respecto al PIB se ubicó en un 19,9% en 1998, medio punto porcentual por encima del promedio de los últimos diez años (19,5%).

Ahora bien, ¿cuáles fueron los rubros que contribuyeron a esta situación?

En primera instancia conviene resaltar que a pesar de que el gasto en intereses dentro del gasto total es todavía muy elevado (21,7%), durante 1998 el crecimiento fue de apenas 2,5% en relación con 1997, lo cual significa que decreció en

RECUADRO 3.6

Concertación y resultados en telecomunicaciones y seguros²⁵

Al iniciar su gestión, el Gobierno de la República consideró que un proceso nacional de concertación sería un mecanismo eficaz para definir, en forma participativa y transparente, el norte de la sociedad costarricense para los próximos años. Quizá en los temas de seguros y telecomunicaciones era más apremiante una discusión amplia sobre la conveniencia o no de la venta o apertura de los monopolios públicos en los sectores aludidos, dada la oposición mayoritaria de la población a cambios en las instituciones respectivas. A continuación se presenta un resumen de los acuerdos alcanzados en las comisiones de trabajo que se constituyeron para tales efectos.

Seguros

El único acuerdo por unánime fue la creación de un órgano o ente regulador en esta materia.

Los principales aspectos aprobados mediante "alto grado de acuerdo" fueron: a) eliminar el monopolio de seguros y reaseguros en forma paulatina, con tiempo para que inicie funciones un órgano regulador especializado; b) en el proceso de transición tiene que participar una comisión fiscalizadora; c) promulgar un marco legal para mejorar y aumentar la calidad de los servicios ofrecidos, y d) aplicar un mecanismo para que la sociedad costarricense tenga acceso a las acciones del INS a precios de mercado.

Por otro lado, las principales divergencias fueron las siguientes: a) mantener el monopolio estatal, pero con modificaciones a la le-

gislación actual; b) que el INS tenga mayor autonomía financiera, presupuestaria y administrativa; c) despolitizar la junta directiva, para que los mismos empleados sean los que accedan a estos puestos y que la Defensoría de los Habitantes nombre un representante de los consumidores; d) aumentar las sanciones a las personas que ilegalmente venden seguros, e impedir la participación en la venta de seguros de otros entes no especializados, como los bancos, y e) realizar un referéndum nacional como mecanismo para determinar si se debe o no abrir el mercado de seguros.

Telecomunicaciones

Los acuerdos tomados por unanimidad fueron los siguientes: a) fortalecer el ICE mediante la eliminación de diversas leyes que impiden su desarrollo normal; b) reformar la composición del Consejo Directivo; c) el presupuesto del ICE no debe formar parte de los entes que son controlados por organismos financieros externos; d) se debe autorizar al ICE para celebrar contratos de colaboración empresarial; e) el ICE tiene que pagar el impuesto sobre la renta; f) el ICE se autofinanciará mediante los recursos que capte por la prestación de sus servicios, la aplicación de apalancamiento y la emisión de títulos valores en cualquier moneda; g) elaboración y promoción de una ley general de telecomunicaciones, en la que se instituya un ente regulador con todas las disposiciones legales pertinentes y que a su vez asegure el derecho de

acceso universal al servicio.

El principal aspecto aprobado por "alto grado de acuerdo" fue el relativo a la gradualidad, que se compone de cinco etapas, a saber: primera etapa a partir de la aprobación de la ley de fortalecimiento del ICE; segunda etapa: en el año 2000 se concesionarán dos bandas de servicios de comunicación personal; tercera etapa: a principios del 2001 se concesionarán los servicios de reventa del tráfico sin infraestructura propia y la banda A celular; cuarta etapa: a mediados del 2001 se concesionará la prestación de servicios de larga distancia internacional; quinta etapa: en el 2002 todos los servicios de telecomunicaciones estarán en un régimen de competencia.

Las principales divergencias fueron: a) cantidad de miembros, años de servicio y mecanismos de selección de los miembros de la dirección del ente regulador; b) el proceso para la transformación de este sector será el siguiente: seis meses para aprobar nueva ley; un año para modificar la Ley de Contratación Administrativa; dos años para la consolidación del nuevo orden del ICE y del ente regulador; cinco años para analizar alianzas estratégicas; seis años para el rebalanceo tarifario. En el 2005 el ente regulador definirá los servicios que tienen que ser de libre competencia, además de solicitar un referéndum nacional para la apertura del ICE.

Fuente: Secretaría Técnica Ejecutiva del Foro Nacional de Concertación, 1998.

términos reales. Esta situación puede explicarse por la mayor utilización de títulos pagaderos al vencimiento, así como por la menor utilización del crédito interno ante la colocación de bonos en el mercado internacional.

Lo anterior sugiere que el Gobierno ha logrado eludir la presión sobre las finanzas públicas al utilizar opciones que le permiten reducir la carga por intereses; no obstante, la presión continúa atenta, pues tales opciones no pueden mantenerse en forma indefinida (Contraloría General de la República, 1999).

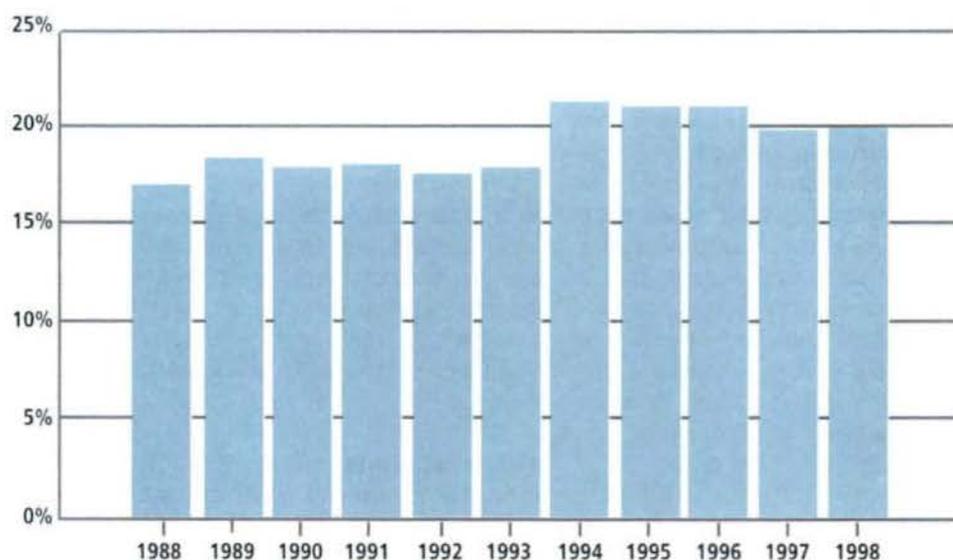
Otros dos rubros importantes en la composición

del gasto, los "giros" y las "transferencias" (que representan el 60,6% y el 16,8% del gasto total, respectivamente), crecieron un 23,4% y un 35,8% en cada caso. El crecimiento en "giros" es similar al promedio del último decenio, pero el de transferencias es superior en más de diez puntos porcentuales.

Entre las transferencias corrientes otorgadas al sector interno, que ascienden en total a 271.900 millones de colones, se encuentran los pagos por pensiones (76.700 millones), los pagos al Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (65.700 millones), las transferencias a

GRAFICO 3.8

Costa Rica: gasto del Gobierno Central en relación con el Producto Interno Bruto. 1988-1998



Fuente: BCCR.

instituciones públicas de educación superior (33.600 millones), el monto de los certificados de abono tributario y de abono forestal (30.600 millones) y las contribuciones a la seguridad social (27.600 millones). El resto se compone de transferencias a instituciones públicas de servicio, al sector privado, a empresas públicas y a municipalidades (Contraloría General de la República, 1999).

Definitivamente, el gasto en transferencias explica gran parte del aumento del gasto en términos reales. Esta situación contribuyó para que el Gobierno decidiera establecer mayores controles e investigar a las empresas que se benefician con el Certificado de Abono Tributario (CAT), una de las transferencias que mayor crecimiento registró en 1998. De hecho, dos empresarios fueron arrestados preventivamente por el Ministerio Público por supuestas estafas con el CAT y se conformó una comisión legislativa para analizar esta problemática. La Asamblea Legislativa también dispuso que en adelante los ingresos provenientes del CAT sean parte de la renta gravable del impuesto sobre la renta.

Al análisis de este tema de los incentivos, sobre el cual el Gobierno puso especial énfasis, habría que agregar el trabajo realizado para eliminar varias debilidades en la aplicación del artículo 11 de la Ley de Incentivos Turísticos y la

conformación de otra comisión legislativa, para investigar las anomalías en el disfrute de estos beneficios.

Los ingresos tributarios aumentaron con el crecimiento económico

De acuerdo con la liquidación del Presupuesto Nacional presentada por el Ministerio de Hacienda, en 1998 el Gobierno percibió ingreso por un monto total de 724,000 millones de colones, conformados en un 63,5% por ingresos tributarios y en un 27,5% por recursos provenientes del crédito interno. El resto lo conforman recursos del crédito externo (8,8%), ingresos corrientes no tributarios (2,6%) y transferencia corrientes percibidas junto con otros recursos de capital (0,3%) (Contraloría General de la República, 1999).

Los ingresos fiscales registraron un aumento equivalente a un punto porcentual del PIB en el aporte tributario (17% en 1998 versus 16% en 1997), debido principalmente al incremento registrado en la recaudación de aranceles (como consecuencia de un mayor nivel de importaciones) y al aumento de casi un 40% en la recaudación del impuesto sobre la renta (a causa del crecimiento económico). La relación ingreso tributarios/PIB de 1998 fue superior en más d

CUADRO 3.15

Información financiera sobre los regímenes de pensiones^{a/}.
1985, 1990, 1994, 1997, 1998
 (millones de colones)

	1985	1990	1994	1997	1998
Gasto en pensiones del Estado	2.247,2	10.287,0	30.990,9	62.103,8	76.665,5
Déficit pensiones del Estado ^{b/}	-1.923,2	-9.636,4	-25.904,1	-55.108,9	-67.098,2
% del PIB	-1,0	-1,8	-2,0	-2,4	-2,5
Superávit IVM	2.502,7	7.885,6	16.348,4	18.997,0	32.247,4
% del PIB	1,3	1,5	1,3	0,9	1,2
% gasto en IVM	36,4	25,2	28,1	33,9	30,6
Aporte del Estado a IVM ^{c/}	384,6	973,8	2.016,1	4.387,2	4.823,6

^{a/} El déficit de estos regímenes continúa siendo alto como porcentaje del PIB (aún mayor que en los años de las últimas reformas) y superior a la meta de un 2,2% planteada para el año 2000 en MIDEPLAN, 1998. Desde el punto de vista de flujo de caja, el impacto de estos regímenes es aún muy importante.

^{b/} Incluye cuota del Estado a la CCSS.

^{c/} Reglamentario.

Fuente: Contraloría General de la República.

RECUADRO 3.7

Entidades privadas que reciben fondos públicos

Es preocupante el crecimiento que se ha observado en los últimos años en cuanto a las organizaciones no gubernamentales a las cuales se les trasladan fondos públicos. La experiencia de la Contraloría General de la República en materia de fiscalización de los sujetos privados que administran recursos públicos ha permitido evidenciar aspectos generales como los siguientes:

- La ausencia de controles facilita excesos en la asignación y el uso de recursos públicos.
- Una inadecuada asignación de recursos repercute negativamente en la solución de los problemas, al atenderse asuntos de menor prioridad.

- El traslado de fondos públicos para fines similares a los que deben cumplir algunos entes y órganos públicos origina duplicación de funciones y desperdicio de recursos.
- La utilización de fondos públicos para beneficio de sectores muy reducidos contradice el principio constitucional de que el Estado debe procurar el mayor bienestar de todos los habitantes.
- Existe dificultad para ejercer una efectiva acción fiscalizadora por parte del órgano contralor.

Además, la Contraloría ha detectado manejos irregulares de fondos públicos provenientes de partidas específicas: dineros que no se depositaron en una cuenta corriente independiente a la que utiliza la entidad privada para otros fondos de su propiedad, desvíos de fondos para finalidades distintas a las indicadas en la ley, información contable falsa, ausencia de registros contables, contrataciones irregulares, manejo de fondos concentrado en una sola persona, emisión de cheques cuyo destino es desconocido, entre otros.

Fuente: Contraloría General de la República, 1998.

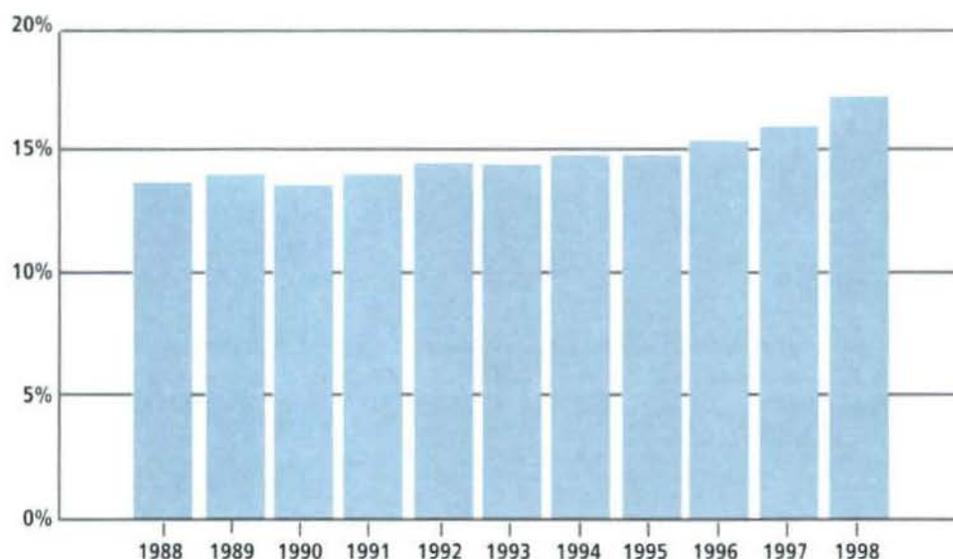
in punto porcentual a la misma relación promedio de los últimos diez años (Contraloría General de la República, 1999).

No obstante este positivo comportamiento en los ingresos, el país requiere una reforma tributaria. A inicios de la presente década, una misión del Fondo Monetario Internacional afirmó que sería difícil encontrar otros países con un sistema

más complejo que el de Costa Rica, refiriéndose a la estructura y administración tributarias. Muchos impuestos con rendimientos bajos, regímenes de incentivos diversos y problemas de diseño en impuestos tan importantes como el de renta y el de ventas, son tan sólo algunas de las dificultades encontradas por esa misión. *La Memoria Anual 1998* de la Contraloría General de la

GRAFICO 3.9

Costa Rica: ingresos tributarios en relación con el Producto Interno Bruto. 1988-1998



Fuente: BCCR.

República también señala la necesidad de una reforma tributaria, en respuesta a las distorsiones de diversa índole que proliferan en el sistema tributario costarricense.

Al finalizar 1998, siguió pendiente el envío a la Asamblea Legislativa de un proyecto que permita corregir este problema, de tanta relevancia para la competitividad del país, la administración tributaria y los agentes económicos. El único aspecto que ha cambiado significativamente con respecto a 1990 es la menor importancia relativa que tienen los impuestos al comercio exterior, producto de la apertura comercial que se impulsa desde 1984, tendencia que probablemente continuará en los próximos años.

Temas paralelos, como la equidad de la estructura tributaria actual, la informalidad, el contrabando, la subfacturación y la eficiencia en la administración de los tratados de libre comercio suscritos por Costa Rica, continúan ocupando lugares importantes en las discusiones nacionales.

Un elemento que forma parte de la estructura tributaria actual, pero que muy pocas veces se menciona, es el destino específico de los ingresos del Gobierno. Un porcentaje bastante elevado, alrededor de un 21%, de los ingresos ordinarios que tiene el gobierno tiene destino específico. El hecho de que una quinta parte de los ingresos gubernamentales no puede ser asignada a

CUADRO 3.16

Composición porcentual de los ingresos tributarios. 1998

Importaciones*	46,3
Renta	18,0
Ventas (interno)	17,1
Otros	9,7
Consumo (interno)	6,4
Exportaciones	1,3

* Incluye recaudación de ventas y consumo en aduanas

Fuente: BCCR.

necesidades que pueden resultar prioritarias en determinado momento, constituye un factor de rigidez en las finanzas gubernamentales (Contraloría General de la República, 1999).

La deuda pública interna continúa siendo un problema delicado

El elemento crítico en el corto plazo para las finanzas públicas continúa siendo la deuda interna. Los altos intereses y la necesidad de cubrir u

bache fiscal recurrente fueron el detonante para que, en años recientes, esta deuda se incrementara en forma alarmante e insostenible en un corto plazo. Además, se dio un proceso de sustitución de endeudamiento externo por endeudamiento interno, que ha provocado que, por primera vez en la historia, el saldo de la deuda interna sea superior al de la deuda externa, después de representar, por ejemplo, un 15% en 1988.

En 1998, la deuda interna del Gobierno Central como porcentaje del PIB fue del 30,1%, igual que en 1997 pero todavía siete puntos porcentuales por encima del promedio de los últimos diez años (gráfico 3.10).

Algunas medidas administrativas, tales como una condonación de deudas de instituciones públicas y la colocación de \$200 millones en bonos del Gobierno en el exterior, han ayudado a controlar el problema, pero son insuficientes. Es necesario enfrentar esta situación, no sólo porque afecta la sostenibilidad financiera del Gobierno, sino también porque, entre otros aspectos, repercute en las tasas de interés del mercado financiero e imposibilita la generación de superávit para invertir en obras de infraestructura y de desarrollo social. En definitiva, la deuda interna atenta contra el mejoramiento del desarrollo humano del país.

De hecho, la Contraloría General de la República planteó en su *Memoria Anual 1998* la siguiente

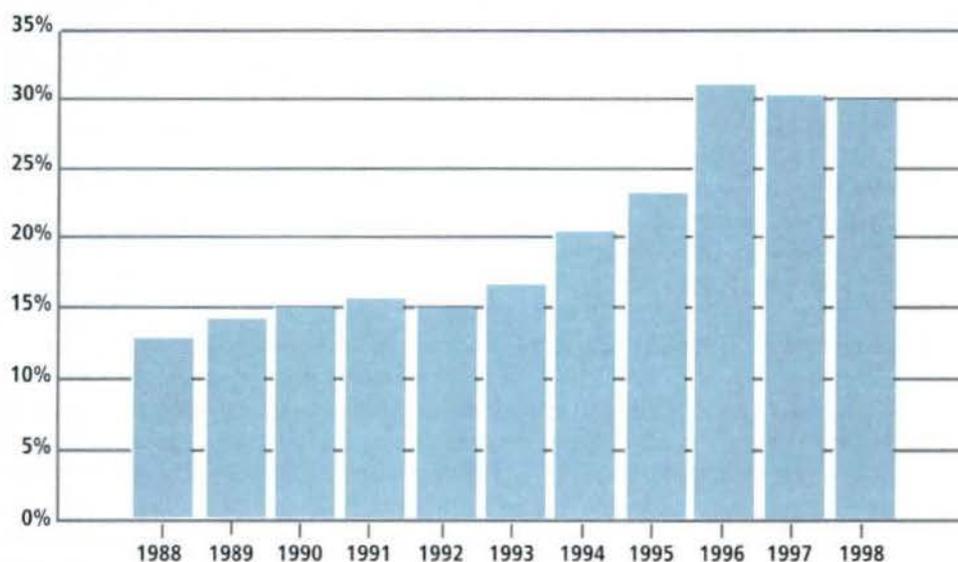
inquietud: las bajas tasas de interés y la disponibilidad de crédito registradas durante el año fueron posibles, a pesar del desequilibrio fiscal, por el ingreso de capitales; aunque la experiencia reciente no indica que la deuda interna ahuyenta las inversiones extranjeras, esto es posible.

Mejora leve en la estabilidad del costo de vida y los ingresos familiares

La estabilidad en el costo de vida y el crecimiento de los ingresos familiares son síntomas de estabilidad económica y generación de oportunidades para las personas. En ambos casos el impacto sobre el desarrollo humano es significativo. De esta forma, entre más baja sea la inflación y mayor el crecimiento en los ingresos, mayores serán las oportunidades que tendrán las familias para gozar de mejores niveles de vida y será más factible reducir los niveles de pobreza. Durante 1998 Costa Rica registró una inflación levemente superior a la del año anterior, aunque los niveles de ingreso aumentaron y se redujeron los niveles de pobreza. Aún no se puede evidenciar un impacto positivo de estas variables sobre el desarrollo humano, pues la inflación es de dos dígitos y la pobreza total alcanza a casi el 20% de los hogares.

GRAFICO 3.10

Costa Rica: deuda interna del Gobierno Central en relación con el Producto Interno Bruto. 1988-1998



Fuente: BCCR.

Crece la inflación

La estabilidad de los precios es un instrumento básico para lograr la estabilidad económica y un componente importante para la satisfacción de las necesidades de la población, pues garantiza el acceso a bienes y servicios y a una mejor calidad de vida.

A pesar de los esfuerzos realizados, el país todavía no ha logrado bajar la inflación a un dígito, conforme a estándares internacionales. De hecho, en 1998 la evolución del índice de pre-

cios al consumidor mostró un deterioro en relación con 1997. No obstante, la inflación, que se ubicó en 12,4%, fue cinco puntos y medio menor que el promedio de los últimos diez años. Este resultado es congruente con una tasa de devaluación moderada, una expansión del crédito que tuvo que ser controlada, el aumento en las tasas de interés y el crecimiento de los salarios.

El análisis desagregado de los precios de acuerdo con los principales grupos muestra que "otros bienes y servicios", "cuidados médicos" y "alimentos, bebidas y tabaco" fueron los rubros que más

RECUADRO 3.8

La labor de la Comisión Nacional del Consumidor y de la Comisión para promover la Competencia

Comisión Nacional del Consumidor

En 1998 la Unidad Técnica de esta Comisión recibió un total de 2.248 denuncias (187 por mes en promedio). La recepción de denuncias se incrementó en el primer trimestre, debido por lo general a las compras de fin de año; en el mes de junio, después de la celebración del Día del Padre, y en los meses de setiembre y octubre, después de las compras del Día de la Madre, lo que significa que las denuncias siguen las épocas de mayor consumo. La participación de los consumidores es cada vez mayor, lo cual refleja un mayor conocimiento de la existencia de la Comisión Nacional del Consumidor como ente que tutela sus derechos.

Durante el año se resolvieron 1.555 denuncias, el 46% de ellas mediante el proceso de conciliación, con un beneficio directo para los consumidores de casi 65 millones de colones. Por otro lado, el 23,6% de las denuncias fue archivado por falta de requisitos o porque no procedían. Un número importante de casos (30%) fue resuelto por la CNC en 1998, lo cual significó la sanción de 244 empresas por medio de multas, obligación de devoluciones de dinero a los consumidores, cumplimiento de contratos y rectificación de la publicidad. Las sanciones económicas superaron los 27 millones de colones.

Comisión para promover la Competencia (CPC)

La Ley N° 7472 establece tres campos de acción para la CPC, a saber: desregulación económica, fijación de precios y promoción de la competencia.

En lo que se refiere a desregulación económica, la CPC ha participado activamente con la Comisión Nacional de Desregulación, en forma conjunta con representantes

del MEIC y de otras instituciones del Estado y del sector privado.

En cuanto a fijación de precios, corresponde a la Comisión dar su opinión al Poder Ejecutivo acerca de la conveniencia de la medida de fijación de precios en condiciones anormales de mercado, o en condiciones monopólicas u oligopólicas de bienes y servicios. Actualmente sólo existen dos productos con precio fijado: el arroz en granza y el arroz pilado 80-20 y la leche fluida con 2% de grasa. Durante 1998 se emitió opinión en seis ocasiones.

Finalmente, en materia de promoción de la competencia, existe una obligación general para la Comisión de conocer, de oficio o por denuncia, y sancionar, cuando proceda, todas las prácticas que constituyan impedimentos o dificultades para la libre competencia y entorpezcan innecesariamente la fluidez del mercado. La actividad de esta Comisión ha mostrado una evolución positiva en términos de la cantidad de casos atendidos en las diferentes áreas señaladas.

En 1998 se recibieron dieciocho denuncias y once consultas escritas, se realizaron dieciséis investigaciones de oficio y se emitió opinión para la fijación de precios en seis ocasiones. Además, la Unidad Técnica de Apoyo efectuó estudios de mercado en frijoles, leche, cebolla y pollo. También se emitió criterio y se investigó en temas como publicidad del tabaco, energía, telecomunicaciones, seguros, aerolíneas, monopolio de licores, honorarios profesionales y regencias, entre otros.

Fuente: Informes anuales de la Comisión Nacional del Consumidor y la Comisión para promover la Competencia.

afectaron, proporcionalmente, el comportamiento de los precios, al registrar tasas de crecimiento de 13,6%, 13% y 12,4%, respectivamente.

En el grupo de "otros bienes y servicios", el rubro que más creció fue el de cuidados personales (13,7%), mientras que en el de "cuidados médicos" lo fue el de los servicios médicos, con un aumento del 14,9%. Es importante destacar los esfuerzos del Poder Ejecutivo por reducir el precio de los medicamentos; durante 1998 se emitieron seis decretos orientados hacia ese fin, cuyos efectos aún no se han trasladado significativamente a los consumidores.

Finalmente, en el grupo "alimentos, bebidas y tabaco" los artículos que más aumentaron su precio fueron: tubérculos y raíces (67,6%), leguminosas (28,4%), cigarrillos (25%), hortalizas (23,3%), frutas (19,7%), bebidas alcohólicas (19,2%) y grasas (18%). El aumento en los productos agrícolas puede estar asociado al fenómeno de El Niño y los efectos del huracán Mitch.

Mejora el salario mínimo real promedio, aunque el ingreso promedio real apenas alcanzó al de 1994

Los ajustes semestrales de salarios mínimos del año sobrepasaron la inflación, con lo que el salario mínimo aumentó en términos reales en

un 3,5%. El índice alcanzado en 1998 representa el más elevado de la última década (gráfico 3.12).

El ingreso promedio real mensual se incrementó en un 6,3% respecto al año anterior; sin embargo, con ello apenas se logró el mismo monto promedio correspondiente a 1994. Si se compara el ingreso promedio mensual real entre 1994 y 1998, para cada una de los grupos ocupacionales, se tiene que de diez grupos ocho aún tienen pérdidas en sus salarios promedio mensuales. Esto quizá explica por qué la mayoría de las familias percibe que el esquema económico no las beneficia en lo personal.

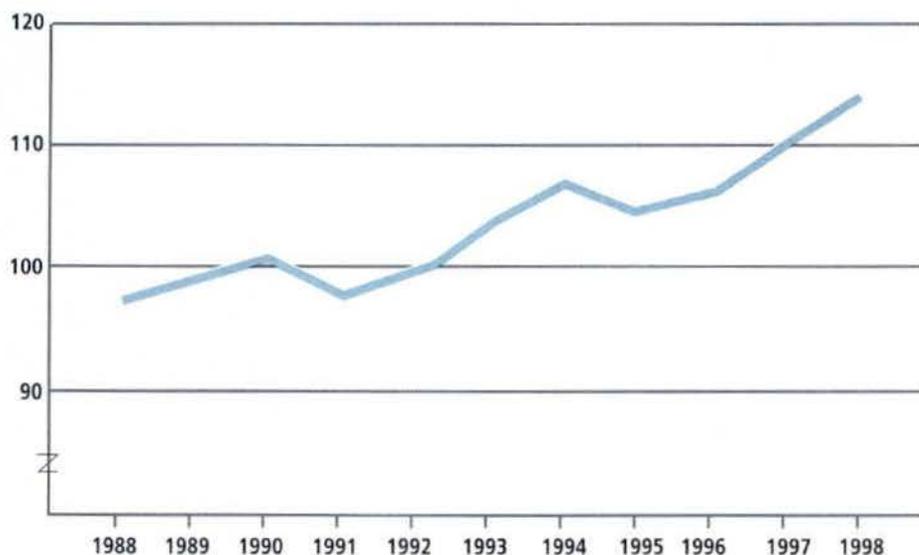
Por otra parte, cabe destacar el ingreso de los trabajadores ganaderos y agrícolas en relación con el ingreso promedio del país, representó un 64,4%. Esto explica en gran parte la concentración de la pobreza en las zonas rurales, donde las posibilidades de mejores empleos son más escasas.

En otro orden de cosas resalta el hecho de que las ganancias obtenidas por la población ocupada durante período de 1991-1994, según niveles de deciles, sufrió una merma significativa durante 1995-1998. En otras palabras, la pérdida de ingresos reales en 1995 y la débil recuperación a partir de 1997 han sido insuficientes para compensar los efectos adversos del período 1995-1996, que se caracterizó por un bajo crecimiento económico.

GRAFICO 3.11

Costa Rica: índice de salario mínimo real promedio. 1988-1998

(1984=100)



Fuente: BCCR, División Económica.

Sobre la base de la información expuesta puede concluirse que el comportamiento del mercado de trabajo en 1998 benefició al sector laboral, pues disminuyó el desempleo abierto y aumentaron los ingresos promedio. Sin embargo, en este campo aún subsisten dos tipos de problemas estructurales: la población ocupada con problemas de empleo equivale a una tercera parte del total y las fuentes de empleo generadas son, en alrededor de un 50%, de baja calidad.

Inversión social: ¿dónde y cuánto se está invirtiendo en gasto social?²⁶

En 1998 el gasto público social como porcentaje del PIB fue del 20,9%, monto similar al de 1994, cuando ese indicador alcanzó un 20,8%. En términos reales, el gasto social creció un 3,9% respecto a 1997, con lo que por tercer año consecutivo se incrementó su monto, aunque su crecimiento global y por persona se desaceleró. Los sectores en los que se registraron mayores aumentos en los gastos por persona son los de educación y salud (7,3% y 7,0%, respectivamente); asistencia social aumentó sólo un 0,9% y el sector vivienda se redujo en un 18% (Sauma, 1999).

Percepciones de los sectores sociales con respecto al desempeño económico y social de 1998

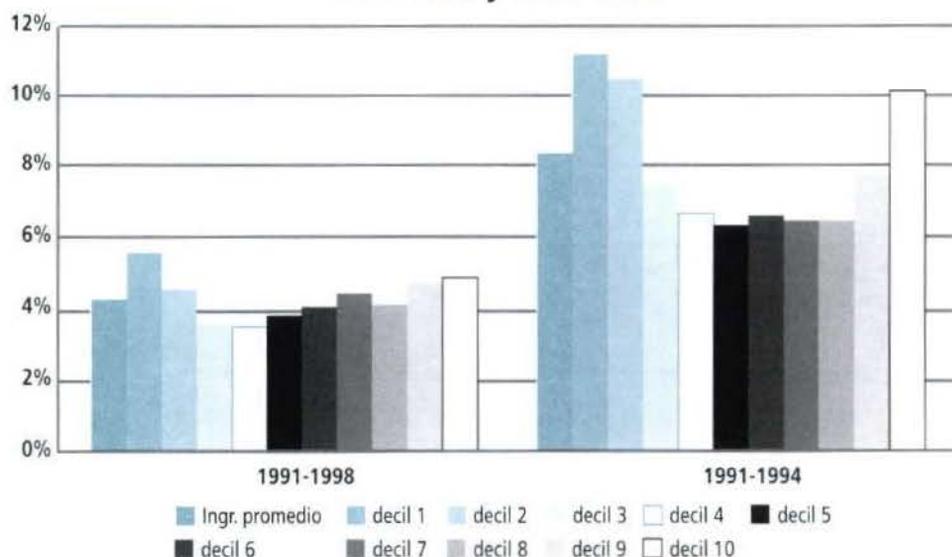
Con el propósito de conocer las percepciones de los sectores empresarial y laboral acerca del desempeño económico y social en 1998, se aplicó un cuestionario estructurado con preguntas cerradas a un grupo de informantes clave de los sectores empresarial, sindical y del Gobierno, el cual se amplió mediante entrevistas. En el caso del sector empresarial se utilizaron, además, los resultados de la encuesta que realiza trimestralmente la UCCAEP.

A diferencia de otros años, en que la situación económica y social fue considerada difícil o crítica dado el desempeño de algunos indicadores macroeconómicos o sociales, 1998 puso en evidencia una menor polarización de las percepciones entre los dirigentes de las organizaciones laborales y los de las cámaras empresariales, específicamente en lo que se refiere al crecimiento económico, la generación de fuentes de empleo y el proceso de concertación nacional. Al mismo tiempo se expresaron preocupaciones distintas en relación con algunos temas específicos, según se analiza a continuación.

Para los dirigentes de las organizaciones sindicales, 1998 se caracterizó por un elevado

GRAFICO 3.12

Costa Rica: variación del ingreso promedio real de la población ocupada, por decil del ingreso según períodos 1991-1998 y 1991-1994



Fuente: INEC, Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples.

crecimiento y una reducción del desempleo abierto, producto de la generación de fuentes de trabajo en diversos sectores productivos. Asimismo, el proceso de concertación nacional fue visto como positivo, aunque se le señalan dificultades de transparencia al final de la primera fase. Por otra parte, se consideró como problemas serios la falta de ética en la función pública (escándalos de corrupción en el Fondo de Asignaciones Familiares y en el uso de incentivos para los exportadores y los inversionistas en turismo), el aumento salarial para altos jerarcas de distintos poderes de la República, la crisis de los pequeños agricultores, la ausencia de jóvenes en los colegios y la obligación que tienen instituciones como la Caja Costarricense de Seguro Social de contribuir a subsanar el déficit del Gobierno Central.

Los entrevistados de este sector expresaron que hubo una política tributaria inapropiada, en especial en lo que se refiere al control de la evasión fiscal y a la dificultad que impone la disposición de la Sala Constitucional, que declaró ilegal el cierre de negocios. La política crediticia fue calificada como "regular", por las restricciones al crédito. La política comercial fue vista como aceptable, dado el aumento en las exportaciones y la apertura de nuevos mercados. La política de

reforma del Estado se consideró "mala", porque no se han modernizado las instituciones públicas; igualmente, se calificó de "mala" la política para mejorar la competitividad de las empresas nacionales y las políticas de capacitación laboral. La política de salarios mínimos se consideró aceptable, al igual que la concertación del sector con el Gobierno.

Nuevamente, los dirigentes referidos percibieron que aunque los indicadores económicos mejoraron, la población no recibió beneficios de esa mejoría.

Para el sector empresarial en su conjunto, de conformidad con la encuesta que realiza trimestralmente la UCCAEP, la evolución de la economía en 1998 fue mejor que en 1997, aunque existen distintas opiniones según se trate de empresas que producen para el mercado interno o externo y según tamaño. De esa forma, las empresas que dirigen sus ventas al mercado doméstico tuvieron un semestre "regular" (segundo y tercer trimestres) y una recuperación importante al final de 1998²⁷. Las empresas que dirigen su producción hacia los mercados externos, por su parte, tuvieron muy buen año, aunque su situación favorable declinó en el cuarto trimestre (cuadro 3.17). El estado de las empresas según

CUADRO 3.17

Encuesta trimestral de negocios según temas, tamaño de empresas y sector económico. 1998

(porcentajes)

Temas	I-98	II-98	III-98	IV-98	Promedio
Ventas internas	30	8	3	48	22
Exportaciones	34	33	27	15	27
Empleo	12	6	8	19	11
Tamaño de empresa					
Grande	53	41	20	49	41
Mediana	47	7	26	43	31
Pequeña	1	3	0	30	9
Sector económico					
Industria	42	25	19	54	35
Comercio	20	17	7	43	22
Construcción	59	13	17	60	37
Financiero	89	69	44	39	60
Servicios	34	-2	38	52	31
Turismo	25	47	51	32	39

Nota: La pregunta que se hace a las empresas es: ¿estuvo mejor, igual o peor? El balance de situación es el resultado de restar a las opiniones de "mejor" las respuestas de "peor", expresadas por los empresarios encuestados.

Fuente: UCCAEP, 1999.

tamaño refleja que las pequeñas tuvieron un desempeño "regular", que fue su constante en el año y que se refleja en un balance anual de sólo nueve puntos porcentuales positivos. En el otro extremo, las grandes y medianas empresas expresaron satisfacción con su situación; así por ejemplo, el 41% las empresas grandes afirmó que está "mejor".

Según la misma encuesta, la evolución del empleo se caracterizó por un mayor número de empresas que dijeron haber aumentado el número de empleados, particularmente en el último trimestre. Asimismo, las empresas pertenecientes a los sectores financiero, turismo, construcción e industria fueron las que alcanzaron mayores porcentajes en relación con estar "mejor". El sector que tuvo un balance más modesto fue el comercio, con 22 puntos porcentuales.

Para los dirigentes empresariales los eventos más favorables en el ámbito económico y social en 1998 fueron: la reducción del efecto denominado "ciclo electoral", que contribuyó a un menor déficit fiscal y a un crecimiento acelerado de la economía; la generación de fuentes de empleo; el inicio de operaciones de Intel y el proceso de concertación nacional. Los principales problemas del país, según los empresarios, se relacionan con los efectos de las crisis asiática y brasileña sobre las inversiones extranjeras en Costa Rica y la política monetaria interna, que tuvo que hacerse más restrictiva y afectó en mayor medida al sector agrario, así como la poca efectividad del diálogo político en términos de aprobación de leyes para modernizar el Estado costarricense, lo que ha dado paso a una mayor incertidumbre en el ambiente nacional y al crecimiento del gasto público.

En cuanto a la valoración de las acciones en materia económica y social, las políticas monetaria y crediticia, así como la atracción de inversiones extranjeras fueron consideradas muy buenas. La política tributaria (al igual que en el caso del sector sindical) fue mal calificada, tanto por la resolución de la Sala Cuarta que impide el cierre de negocios, como por la falta de acciones para controlar al sector informal de la economía. La política de reforma del Estado fue calificada entre regular y mala, dado que no existe un programa sólido en ese campo. La política de vinculación de las empresas exportadoras con los productores locales fue catalogada como regular, aunque se reconocen ciertos esfuerzos, tales como las ferias empresariales realizadas y la bolsa de subcontratación que ha implementado la Cámara de Industrias. La concertación nacional fue considerada como un acierto, pero se resaltó la

dificultad para que los acuerdos derivados de ese proceso se plasmaran en proyectos de ley.

Para el sector empresarial, los principales problemas que limitaron la producción, la inversión y la generación de fuentes de empleo en las empresas durante 1998 fueron: la confrontación política, por la incertidumbre que crea; las condiciones de acceso al crédito y las altas tasas de interés; la ausencia de políticas productivas para las pequeñas y medianas empresas, y las inadecuadas condiciones para el desarrollo de una mayor competitividad, causadas por deficiencias como elevadas tarifas eléctricas, ausencia de competencia en telecomunicaciones y malas carreteras y puertos. Un entrevistado de este sector resaltó como problema adicional la ausencia de una cultura de la productividad y de procurar "ser cada vez mejor".

En contraste, desde la óptica de la administración gubernamental el año 1998 resultó muy exitoso, por el crecimiento económico alcanzado, la relativa estabilidad de precios, los incrementos en los salarios reales y en la generación de fuentes de empleo, factores que en su conjunto posibilitaron una reducción en el nivel de pobreza del país.

Aspectos concretos señalados por los representantes del Gobierno como indicadores de un mejoramiento fueron: crecimiento de la producción en un 6,2%, aumento en los salarios promedio y mínimos, generación de más de 72.000 nuevas fuentes de trabajo y reducción de los niveles de pobreza que, medidos por el método de la línea de pobreza, resultaron ser los más bajos desde 1987 (la pobreza extrema mostró un mínimo histórico de 7,1% de los hogares).

Otros aspectos positivos fueron: la responsabilidad que se dio a los ministros de cada sector del Gobierno para asignar los gastos de los entes de su sector, en el marco de las prioridades otorgadas a la educación, la infraestructura y la seguridad ciudadana; la operación del Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) para el manejo de recursos tendientes al mejoramiento de las carreteras; la renegociación del tratado de libre comercio con México y las negociaciones de acuerdos comerciales con República Dominicana, Panamá y Chile. Asimismo, se destacó la política de mantener los salarios reales, los esfuerzos por ampliar y mejorar la educación secundaria y los acuerdos del proceso nacional de concertación en temas tales como cesantía, libertades sindicales y pensiones, lo mismo que el aumento en los salarios promedio, el mejoramiento de la calidad de la educación y la continuidad en la inversión social.

Estas distintas percepciones entre los sectores laboral, empresarial y Gobierno sugieren la necesidad de un mayor esfuerzo por lograr acuerdos entre amplios sectores sociales, con el propósito de sentar las bases de un crecimiento sostenible, al mismo tiempo que mejores condiciones de vida para toda la población. Uno de los temas por debatir es el relativo a la modernización del sector público, que se presenta como uno de los mayores obstáculos para el logro de una visión compartida de las oportunidades y limitaciones que afronta el país.

Reflexiones finales

A continuación se presenta una valoración de las oportunidades, estabilidad y solvencia económicas, tanto de la tendencia de los últimos diez años como del año 1998. Más que un análisis aislado de una variable específica, se busca identificar fortalezas y debilidades de la nación en las cuatro áreas desarrolladas a lo largo de este capítulo.

La calificación que se consigna en los gráficos siguientes se asignó en función del efecto que tiene una variable sobre otros indicadores del grupo y sobre el desarrollo humano. Se aprovechó un taller realizado con representantes de los sectores académico, Gobierno, empresarial y laboral para asignar un determinado valor a los indicadores seleccionados. Esta presentación deberá sustentarse más sólidamente en un próximo informe, a través de modelos económicos que puedan desarrollarse con la ayuda del sector académico.

La valoración más agregada debe considerar que, si bien 1998 fue un año con indicadores macroeconómicos bastante aceptables, al profundizar en ciertos aspectos relevantes para el desarrollo humano sostenible afloran importantes limitaciones que conviene analizar con detenimiento.

En ese contexto, siguen vigentes los retos enunciados en el informe anterior: necesidad de una mayor estabilidad, remoción de algunos obstáculos al crecimiento económico sostenido, mejora en la preparación para la globalización, encadenamientos entre el sector exportador y el sector que produce para el mercado local, acuerdo nacional para reducir la deuda interna, reforma tributaria, reducción de los márgenes de intermediación y mejor preparación del recurso humano para insertar al país en la globalización. La mejora en las condiciones macroeconómicas favorece un proceso de concertación nacional, necesario para superar obstáculos al desarrollo humano que por años viene arrastrando el país.

Seguidamente se resumen y analizan los retos más relevantes desde una óptica más integrada.

Crecimiento y las oportunidades que éste genera

El crecimiento económico y las oportunidades que éste generó fueron importantes. Sin embargo, se cuestiona la sostenibilidad del crecimiento y se percibe que las oportunidades generadas no alcanzaron a la mayoría de la población. El turismo, la inversión extranjera directa y las exportaciones fueron variables que contribuyeron significativamente al crecimiento económico logrado. Las oportunidades generadas se reflejaron, entre otros, en un bajo nivel de desempleo abierto y en el incremento de los salarios promedio reales por encima de la tendencia de los últimos diez años.

El ahorro nacional puede contribuir más al crecimiento económico, ya que de acuerdo con estudios empíricos realizados por organismos internacionales esta variable tiende a explicar parte importante del crecimiento de un país.

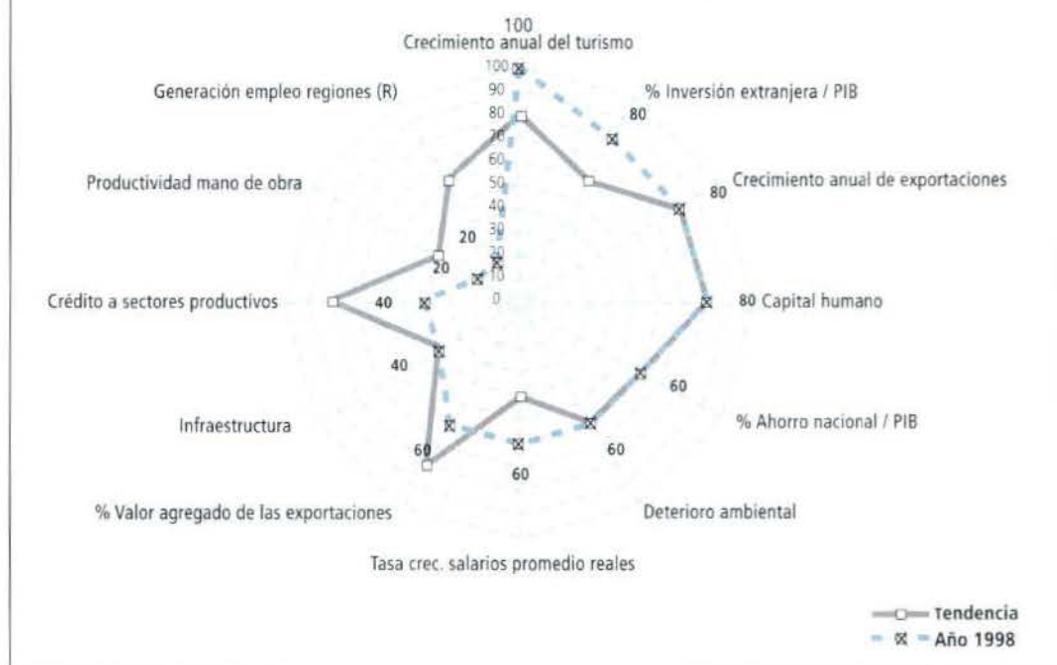
Otras debilidades encontradas en 1998, que inclusive registran valoraciones por debajo de la tendencia de los últimos años, son:

- El reducido valor agregado de las exportaciones.
- La poca generación de empleos en las regiones periféricas del país.
- La baja productividad de la mano de obra, que resta posibilidades al crecimiento sostenido de la economía.
- Los elevados márgenes de intermediación financiera y las altas tasas en las tasas de interés, que generan problemas de acceso al crédito a las pequeñas y medianas unidades productivas.
- El estado crítico de la infraestructura, que es una clara desventaja competitiva frente a países con los que Costa Rica compite internacionalmente.

Los elementos antes considerados apuntan a resaltar ciertas variables críticas desde la óptica del desarrollo humano sostenible; en concreto, que el crecimiento económico no podrá contribuir significativamente al desarrollo humano si no se basa en mejores niveles del capital humano, mayores tasas de ahorro interno y mayor vinculación entre las exportaciones y la producción local, entre otros aspectos, de manera que se amplíen las oportunidades en las zonas periféricas y se incrementen los niveles de vida de la población.

GRAFICO 3.13

Crecimiento y desarrollo humano sostenible. 1998



Solvencia de las cuentas externas

En 1998 la solvencia de las cuentas externas registró un leve deterioro, que se reflejó finalmente en una reducción de las reservas internacionales netas. El hecho más importante que se debe considerar es que los problemas fueron originados en el retiro de cuentas de capital de corto plazo, como consecuencia del diferencial en las tasas de interés internacionales (incluyendo la devaluación esperada) y en moneda local, que por más de un semestre estuvo en niveles cercanos a cero.

El déficit en cuenta corriente no pareciera ser un problema en la actualidad, dado que los flujos de inversión extranjera directa han sido importantes en los últimos años; la preocupación central radica más bien en su sostenibilidad. La deuda externa y el tipo de cambio tampoco son problemas. Donde se encuentran oportunidades de mejora es en la cuenta comercial, cuyo déficit sigue siendo elevado, como consecuencia de la alta dependencia de la estructura productiva del país de las importaciones, así como del reducido valor agregado de las exportaciones más dinámicas, estas últimas asociadas al sector electrónico.

Estas consideraciones le plantean a Costa Rica el reto de revisar su esquema de vinculación con el mercado mundial. ¿Debe centrar sus

expectativas de desarrollo sólo en las empresas extranjeras de alta tecnología? ¿Cómo asegurar la difusión de tecnologías modernas entre las pequeñas y medianas empresas, que son la inmensa mayoría? ¿Qué mecanismos deben utilizarse para promover el tipo de inserción que se considere más apropiada?

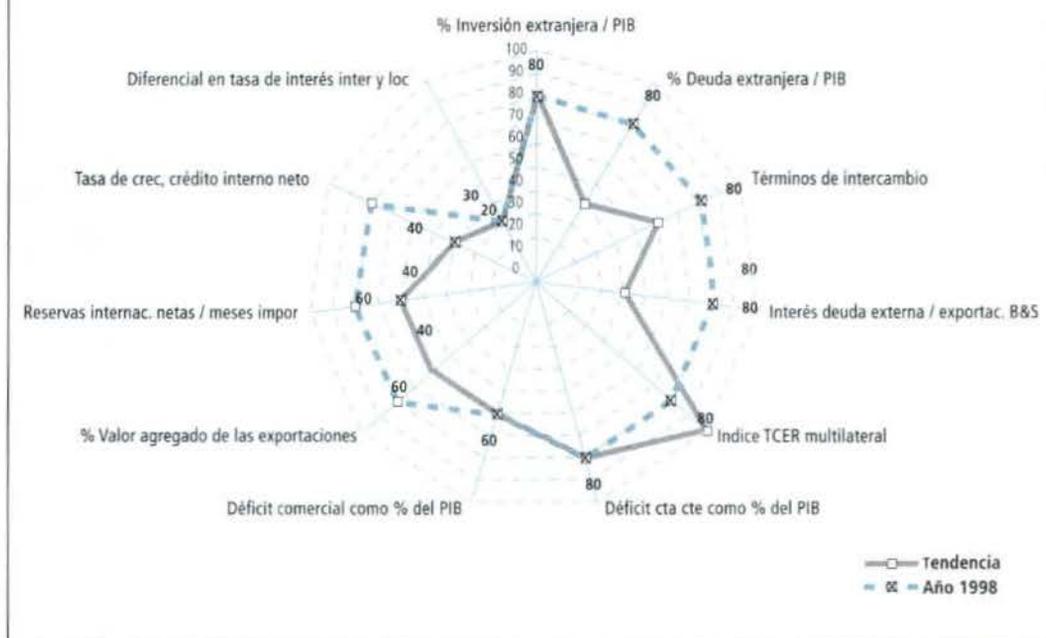
Solvencia fiscal y orientación del gasto público

La solvencia fiscal en 1998 continuó siendo uno de los principales problemas económicos del país. El déficit fiscal, si bien no aumentó, siguió siendo muy elevado como porcentaje del PIB, a pesar de que los ingresos tributarios fueron sustancialmente mayores, gracias al crecimiento experimentado por las actividades productivas.

Los gastos del Gobierno Central como porcentaje del PIB siguen prácticamente en los mismos niveles de los últimos diez años, sólo que esta vez el aumento en los intereses de la deuda interna no explicó su crecimiento. Al estar las tasas de interés en niveles más bajos que los de 1997 durante el primer semestre de 1998, y con la colocación de bonos en los mercados internacionales, la carga relativa de la deuda fue menor que la de años anteriores. En todo caso, no se

GRAFICO 3.14

Solvencia de las cuentas externas. 1998



puede decir que la deuda interna es un problema resuelto; por el contrario, debe reducirse integralmente a futuro, para liberar recursos e invertirlos en gasto social e infraestructura.

Un problema fiscal que quedó en evidencia en 1998 es el de las transferencias del Gobierno. Este fue el rubro que más creció y el que más fue cuestionado por diversos grupos sociales, como consecuencia de las irregularidades encontradas en el manejo del Certificado de Abono Tributario, los incentivos turísticos, el Fondo de Asignaciones Familiares y, en general, en las transferencias a organizaciones no gubernamentales (entre ellas las partidas específicas), muchas de las cuales no llevan registros contables y en las que no se cuenta con la debida fiscalización, tal como lo resalta la Contraloría General de la República. En este sentido, se ha podido constatar que muchas leyes que involucran transferencias carecen de los controles necesarios y de la debida delimitación de responsabilidades.

Un tema de discusión que surge en este contexto es el del destino específico de impuestos y gastos versus el concepto de caja única y distribución del gasto de acuerdo con las prioridades de desarrollo del país. La reforma tributaria que por muchos años no se ha producido también es un asunto que debe analizarse en el futuro cercano, al como se sugirió en el cuarto informe *Estado de*

la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.

Finalmente, otro elemento central en el análisis fiscal es la falta de indicadores de calidad de los servicios públicos. Si bien existe un control jurídico y financiero de los ingresos y gastos de los entes estatales, es notoria la ausencia de un sistema real de seguimiento físico y financiero de los programas estatales y de auditoría de los servicios públicos. Hasta ahora los esfuerzos en ese sentido han sido limitados y esporádicos. El país debe preguntarse cómo puede exigirse rendición de cuentas a los responsables de los principales programas que ejecutan el Gobierno y sus instituciones, sin antes haber diseñado un sistema preciso de indicadores sobre esos programas y haber asignado su administración a una entidad específica.

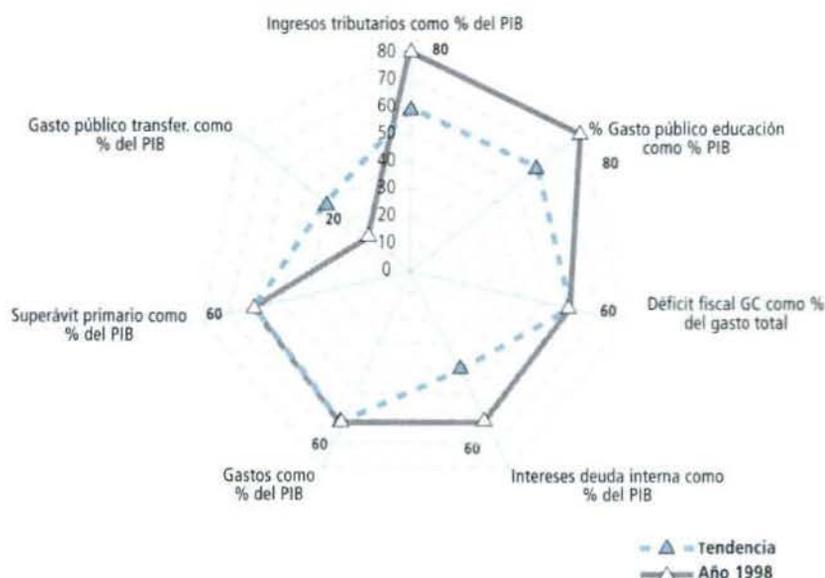
Estabilidad, costo de vida e ingresos familiares

En 1998 continuó la estabilidad económica; el número de hogares pobres y el desempleo se redujeron y, en general, al registrarse un crecimiento significativo del PIB per cápita, se generó un ambiente global de estabilidad y oportunidades. Sin embargo, existen algunas preocupaciones importantes:

- Aunque permanece controlada, la inflación

GRAFICO 3.15

Solvencia fiscal y gasto público. 1998



sigue siendo de dos dígitos; esto hace que los grupos sociales perciban el costo de vida como elevado.

- A pesar del crecimiento en los salarios reales, el nivel de ingreso promedio apenas alcanza el de 1994, aspecto que llama a la reflexión en términos de las oportunidades que realmente se están creando.
- Las tasas de interés activas para vivienda se elevaron nuevamente al final del año, lo que aún no permite a los grupos de ingresos bajos y medios planear la compra de una vivienda con mensualidades razonables.
- El aumento de la tasa de subutilización y del desempleo en las mujeres, así como el hecho de que las oportunidades laborales son diferentes en las zonas urbanas y en las zonas rurales, señalan la necesidad de revisar la calidad del empleo que se está creando.

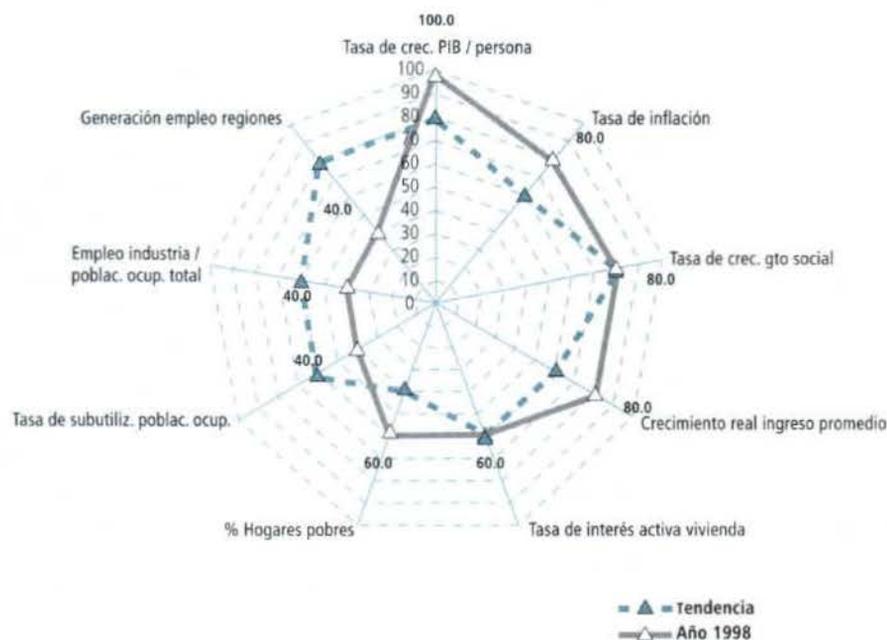
A partir de estas conclusiones es posible plantear las siguientes reflexiones finales. En términos generales se observa que 1998 generó

oportunidades, presentó relativa estabilidad económica y no planteó problemas serios de solvencia, aunque esta última constituye un tema preocupante. A nivel microeconómico si se visualizan problemas, por ejemplo: que no toda la población se está beneficiando de las oportunidades creadas, que el costo de vida puede ser menor y mayores los ingresos reales, que la estructura productiva debe ser más competitiva y con un mayor valor agregado, que el país debe redoblar sus esfuerzos para resolver el problema de la deuda interna y ahora, con mucha mayor urgencia, el de las transferencias del Gobierno Central que se debe reflexionar seriamente sobre la orientación y calidad del gasto, así como sobre la calidad del empleo.

Todos estos temas sugieren áreas de investigación para futuros estudios y la conveniencia de avanzar en el mejoramiento de indicadores económicos que permitan analizar con mayor precisión la realidad económica del país, tal como quedó planteado en secciones anteriores de este informe.

GRAFICO 3.16

Estabilidad, costo de vida e ingresos familiares. 1998



Notas

1 Para más detalle véase Angulo, 1999.

2 El sector construcción, que tiene efectos en cadena en otros sectores, fue el que más creció (10,7%), aunque sólo significa un 3,7% del PIB.

3 Se define como: "producto nacional bruto" (a precios de comprador) (PNB) menos "consumo del capital fijo" (CCF) más "transferencias corrientes netas del exterior", (TCNE). A su vez, el PND es el resultado de restar los "pagos netos por servicios factores al exterior", PNSE, del PIB. En fórmulas: $IND = PIB - PNSE - CCF + TCNE$.

4 En esta oportunidad se quiso presentar un análisis más detallado de la industria, en vista de que fue el sector que más contribuyó con el crecimiento del PIB y fue el segundo en crecimiento durante 1998.

5 Este concepto incluye: el gasto privado de consumo final, el gasto de consumo final del Gobierno General y la formación bruta de capital fijo.

6 Cálculos basados en datos del Banco Central, que incorporan metodología del V Manual del FMI.

7 Este porcentaje se obtiene a partir de cifras de valor agregado de las exportaciones por producto (Angulo, 1999).

8 Medida como la diferencia entre el crecimiento del PIB real y el crecimiento de la población ocupada, según metodología utilizada por el Gobierno de Japón. Para un próximo informe se buscará ampliar la

discusión sobre este tema y explorar nuevas formas de medición, ya que el indicador empleado tiene limitaciones.

9 Personas ocupadas que trabajan habitualmente menos de un total de 47 horas por semana en su ocupación principal y en sus otras ocupaciones, que desean trabajar más horas por semana y están disponibles para hacerlo, pero no lo hacen porque no consiguen (INEC, 1998).

10 Personas ocupadas que trabajan habitualmente un total de 47 horas o más por semana en su ocupación principal y tienen un ingreso promedio inferior a un mínimo establecido.

11 Este nivel de subutilización implica que 117.992 mujeres, es decir, alrededor de un 26% de la fuerza laboral femenina, estuvieron desocupadas o con condiciones de trabajo precarias.

12 En futuros informes será necesario explorar las causas por las que la población femenina enfrenta condiciones especialmente desventajosas en estas regiones.

13 Este porcentaje representa un aumento del 2% respecto a los datos de 1997.

14 Esta información puede variar si se usan las cifras de la Autoridad Presupuestaria del Ministerio de Hacienda, las cuales no fue posible obtener.

15 Los ingresos tributarios por "impuestos a la propiedad" se redujeron en un 25% en 1998 con respecto a 1997, según datos de la Contraloría General de la República.

16 Otra razón podría ser que personas del sector público se estén capacitando mejor, dada las facilidades que otorga ese sector para que las personas realicen estudios universitarios.

17 Los datos de la CCSS muestran un leve aumento en los asegurados directos del sector construcción en el período 1997-1998.

18 El escenario 1A contempló ponderaciones diferentes de las variables consideradas en el indicador y la comparación de la calificación adquirida y la requerida en la ocupación. El escenario 2A también contempló ponderaciones diferentes, pero sólo consideró la calificación adquirida por la persona.

19 Cálculos basados en Ministerio de Comercio Exterior, 1999.

20 Esta sección se basa en: Proyecto Estado de la Nación, 1999, capítulo 5.

21 Costa Rica, por su parte, ha procurado atraer inversiones extranjeras en los últimos años, pero sin considerar, al mismo tiempo, el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas como proveedoras de las nuevas empresas y la necesidad de perfeccionar el Mercado Común Centroamericano como atractivo para las inversiones privadas regionales y extrarregionales.

22 Sobre el particular se puede consultar Bernal, 1988.

23 A pesar de los problemas metodológicos en la medición del valor agregado, y de que dicha medición se acerca más al concepto de contenido nacional, esta información es de suma utilidad para el análisis del sector externo costarricense. No obstante, con la nueva metodología adoptada por el Banco Central en materia de balanza de pagos, específicamente la quinta edición, se va a dejar de calcular el valor agregado de las exportaciones en Costa Rica.

24 Lo fiscal incluye también las instituciones autónomas o descentralizadas, pero dadas las características del déficit fiscal en Costa Rica, donde estos entes más bien financian al Gobierno Central, se abordará especialmente lo relativo al déficit de éste último.

25 Para un análisis detallado sobre el proceso de concertación nacional véase el capítulo 5.

26 Un análisis puntual sobre este tema y el de la pobreza se incluye en el capítulo 2.

27 La muestra que utiliza UCCAEP en sus encuestas trimestrales puede observarse más detalladamente en UCCAEP, 1999.

CAPÍTULO 4

Armonía con la naturaleza

Resumen de hechos y aspiraciones

HECHOS RELEVANTES EN 1998

■ Aprobación de la Ley de Biodiversidad en la Asamblea Legislativa. Entre sus disposiciones destaca la creación de un Consejo Nacional de Biodiversidad que agrupa a representantes del gobierno y la sociedad civil.

■ La cartera del MINAE se asigna como recargo a la Segunda Vicepresidencia de la República.

■ Continúan las denuncias por problemas de gestión y control de los planes de manejo forestal en el golfo Dulce.

■ Se aplica en el Área de Conservación Cordillera Volcánica Central (ACCVC) una nueva modalidad de evaluación de planes de manejo y permisos forestales, denominada Auditoría Forestal Externa.

■ Se reduce en un 50% el área boscosa sometida al pago de servicios ambientales.

■ Firma del Convenio MINAE-Unión Europea, para llevar adelante un proyecto de desarrollo sostenible en el Área de Conservación Tortuguero, por un monto de cuatro millones de euros.

■ Los cultivos de subsistencia muestran una caída del 10,3% en su valor bruto respecto de 1997.

■ Fuerte impacto físico, social y económico del huracán Mitch, con pérdidas totales para el sector productivo por un monto de \$24,9 millones.

■ La Comisión de Servicios Ambientales del Foro de Concertación presenta el proyecto de ley "Valoración y retribución de servicios ambientales".

■ Creación de ocho nuevos refugios de vida silvestre (cuatro bajo la modalidad mixta y cuatro privados).

■ Actualización de las tarifas de las áreas silvestres protegidas, por medio del Decreto Ejecutivo 27214-MINAE.

■ El SINAC inicia un sistema de monitoreo en las áreas silvestres protegidas.

■ Comienza el Proyecto Agenda 21 en la península de Osa, con la participación de organizaciones de la sociedad civil.

■ Preparación estudios de factibilidad para las cuencas de los ríos Tárcoles y Reventazón.

ASPIRACIONES

- Tasa de utilización de los recursos naturales menor o igual a la de reposición natural o controlada por la sociedad, siempre y cuando esto no amenace la supervivencia de otros seres del ecosistema.
- Tasa de producción de desechos y contaminantes igual o inferior a la capacidad del ambiente para asimilarlos, ya sea en forma natural o asistida por la sociedad.
- Medidas socioeconómicas, legales, políticas y educativas que eviten un mayor deterioro ambiental.
- Participación de la sociedad civil en el diseño, ejecución y seguimiento de medidas de protección y manejo responsable y sostenido de los recursos naturales.
- Minimización del impacto de los desastres provocados por fenómenos de origen natural, por medio de la capacidad de prevención, manejo y mitigación.
- Equidad en el uso y disfrute de los recursos naturales, de un ambiente saludable y de una calidad de vida aceptable para toda la población.
- Conciencia en los ciudadanos acerca de la estrecha relación que existe entre la sociedad, sus acciones y el ambiente, y de la necesidad de realizar un esfuerzo individual y colectivo para que dicha relación sea armónica.
- Uso del territorio nacional acorde con la capacidad de uso potencial de la tierra y su ordenamiento, como parte de las políticas de desarrollo en los ámbitos nacional y local.

CAPÍTULO 4

Armonía con la naturaleza

Introducción

En los anteriores informes sobre el estado de la nación se presentó el tema “Armonía con la naturaleza” como una aspiración hacia la cual debe avanzar la sociedad costarricense para mejorar el nivel de vida, tanto de la generación actual como de las futuras. Desde la perspectiva de la sostenibilidad del desarrollo humano, la armonía debe lograrse en dos grandes áreas. La primera se relaciona con la tasa a la cual la sociedad utiliza el capital natural (subsuelo, suelo, agua, bosques, aire) y la segunda con los desechos e impactos ambientales resultantes del proceso de desarrollo. En el primer caso, la meta es lograr que el uso sea inferior o igual a la tasa de recuperación del recurso, ya sea en forma natural o asistida por la sociedad, y en el segundo, que la contaminación derivada de los procesos productivos sea inferior o igual a la descontaminación natural del ambiente. Para fines de análisis estos dos principios se han dividido en dos subtemas¹ y seis elementos operacionales.

De los cuatro informes previos (1994-1997) se desprende que la sociedad costarricense ha logrado importantes avances en el campo de la sostenibilidad ambiental; sin embargo también es evidente que tiene un largo trecho por recorrer. En el informe de 1998 se da continuidad a los temas de los bosques, el sector agropecuario, los recursos de la biodiversidad y su gestión, la gestión del riesgo y la contaminación de aguas, suelos y aire. Por otro lado se tratan tres nuevos

aspectos: ordenamiento territorial, gestión de cuencas hidrográficas y recursos marino-costeros. Estos temas enriquecen el análisis y permiten avanzar hacia una visión cada vez más integral del desempeño nacional en desarrollo humano sostenible.

El capítulo se divide en cinco secciones. En la primera se hace una valoración general del desempeño nacional durante 1998; en la segunda se analiza la disponibilidad y el uso del capital natural (agua, bosques, recursos marinos y alimentos); en la tercera se discute lo referente a la gestión nacional en biodiversidad; en la cuarta se analizan las acciones para atender los desequilibrios derivados de los patrones de uso de bienes y servicios, y en la quinta, como consideraciones finales, se identifican algunos de los principales desafíos que se le plantean al país para el logro de una relación de mayor armonía con la naturaleza.

Valoración del desempeño durante 1998

El balance de 1998 fue elaborado a partir de la confrontación de los hechos y los indicadores básicos con las aspiraciones nacionales en el tema. El análisis indica que Costa Rica todavía no logra revertir tendencias negativas importantes, consolidadas históricamente, respecto de la recuperación, uso y deterioro de los recursos naturales. Durante el año no se observó avances significativos en cuanto a la atención de las causas que están en la base de los problemas en una serie de temas estratégicos.

CUADRO 4.1

Resumen de indicadores ambientales. 1997-1998

Indicador	1997	1998	Promedio 1994 a 1997
Sistemas de soporte de vida			
Recursos forestales			
Bosque bajo CAFMA (ha)	9.537	8.663	6.627
Bosque bajo CPB (ha) ^{iv}	94.525	46.391	38.768
Area plantada bajo CAFA y CAF (ha)	5.906	5.254	7.960
Número de permisos otorgados para manejo	1.320	1.961	
Area sometida a planes de manejo (ha)	19.089		26.794
Volumen de bosque aprovechado (m ³)	247.814	248.362	309.878
Nº de contratos forestales inscritos	2.550	4.525	1.492
			1990 a 1997
Total crédito forestal (millones de colones)	103,5	88,8	265,1
Crédito reforestación (millones de colones)	31,6	3,7	45,5
Crédito industria (millones de colones) ^v	39,32	52,45	128,4
Recursos hídricos			
Agua para consumo humano			
			1993 a 1997
Población nacional con servicio de agua domiciliaria (%)	95,4	94,8	96,6
Crecimiento en el Nº de servicios agua domiciliarias de los entes administradores (%)	3,7	3,5	5,3
Crecimiento en el Nº de servicios agua domiciliarias administrados por los CAAR (%) ^{vi}	6,2	4,1	7,8
Recursos alimentarios			
			1991 a 1997
Area cultivada de granos básicos (ha)	126.411	123.990	136.584
Pecuarios			
			1990 a 1997
Producción porcina (tm canal)	21.219	24.775	19.710
Recursos marinos			
			1991 a 1997
Captura total de pesca (tm)	17.259		14.687
Industrial	2.852	2.387	3.091
Artisanal	14.407		11.591
Agricultura orgánica			
			1996
Area en cultivos orgánicos (ha)	6.330	9.004	3.000
Número de productores		6.100	
Recursos energéticos			
			1990 a 1997
Generación eléctrica por tipo de generación (gW/hora)			
Hidroeléctrica	4.790	4.687	3.837
Geotérmica	544	592	471
Termoeléctrica	179	444	427
Eólica	76	65	
Consumo medio anual de electricidad por abonado residencial e industrial (kW/hora)	123.028	133.965	118.189

CUADRO 4.1 (continuación)

Generación privada (gW/hora)	461	578	95,4
Patrón de consumo de bienes y servicios			
Manejo de desechos			
			1990 a 97
Importación de plásticos (millones de kg)	148,1		123,6
Desechos sólidos que ingresan al relleno sanitario de Río Azul (tm/día)	947,0	1.040,7	877,0
Alcantarillado sanitario			
			1995 a 1997
Población nacional con servicio (%)	21,7	21,4	23,1
Crecimiento en número de servicios (%) ^d	3,3	3,4	2,6
Contaminación			
Contaminación del aire en la GAM ^d			
Partículas en suspensión (ug/m ³)	184		Norma <75 µg/m ³
Monóxido de carbono (ug/m ³)	7,92		Norma <9 µg/m ³
Material particulado pm ₁₀ (ug/m ³) ^e	45		Norma <50 µg/m ³
Ruido (decibeles) ^f	68 a 84		Norma <70db
Contenido máximo de azufre en diesel (%) de masa	0,73	0,44	Norma <=0.5
Vehículos en circulación			
Diesel	113.827		99.588
Gasolina	393.310		302.240
Daños en la salud humana por efecto de la contaminación			
Intoxicaciones por plaguicidas según Ministerio de Salud	920	544	565
Reducción de la contaminación			
			1996
Playas con Bandera Azul Ecológica (clase A)	19	24	10
Distinciones de Bandera Ecológica ^g		17	18

Pm₁₀: partículas en suspensión mayores de 10 micras.

Kg i.a.: kilogramos de ingrediente activo.

ug/m³: 1x10⁻⁶ gramos por metro cúbico.

^a Promedio 1995-1997.

^b CAAR: Comités Administradores de Acueductos Rurales.

^c Incluye todos los proveedores del servicio.

^d Datos del Laboratorio de Calidad del Aire, Escuela de Ciencias Ambientales, UNA.

^e Dos de tres estaciones de muestreo presentaron valores sobre la norma.

^f Basado en mediciones del Departamento de Control del Ambiente del MSP.

En materia de cuencas hidrográficas persiste una visión legal y administrativa segmentada, que frena los esfuerzos por conservar las cuencas y detener el deterioro de las principales fuentes de agua. En cuanto al uso y acceso a este recurso, si bien destaca el mejoramiento de la calidad del agua suministrada por el ICAA en 1998, no ocurre lo mismo con los acueductos rurales, en los que persisten graves problemas. Llama especialmente la atención las dificultades crecientes que enfrenta la población de la Región Central para acceder a servicios de tratamiento de aguas negras, servidas y residuales.

En cuanto al recurso suelo, se mantienen conflictos de uso importantes, como el sobreuso agropecuario de áreas altamente sensibles a la degradación ambiental. En cuanto a cobertura boscosa, si bien continúa la recuperación observada en 1997, en la Región Huetar Norte y en la Península de Osa, especialmente, persisten problemas asociados a una débil gestión de control y ejecución de los planes de manejo. Estas situaciones, unidas a la ausencia de procesos de ordenamiento territorial participativos, poco contribuyen para que el país se acerque al nivel óptimo propuesto en el informe de la Comisión Terra (publicado en 1999) en cuanto a cobertura boscosa, de 54,8% y no del 40,3% existente en la actualidad (FONAFIFO, 1998).

Durante 1998 se dieron avances y retrocesos en cuanto al manejo y la conservación del recurso forestal. Entre los aspectos positivos destaca la publicación de los Principios, Criterios e Indicadores para el Manejo Forestal y la Certificación Forestal, con lo que se consolida el Sistema de Certificación Nacional. En lo operativo, se comenzó a realizar auditorías forestales externas en los planes de manejo y permisos de corta de madera en áreas de conservación. Con ellas se espera tener un mayor control y claridad sobre estos procesos, los cuales han sido objeto de denuncias permanentes por parte de diversos sectores de la sociedad civil.

Otro esfuerzo importante en 1998, producto del Foro de Concertación Nacional, fue la presentación del proyecto de ley "Valoración y retribución por servicios ambientales" ante la Comisión de Asuntos Agropecuarios y Recursos Naturales de la Asamblea Legislativa. Con esta iniciativa se busca propiciar una retribución justa de los servicios ambientales que brindan bosques, otros servicios ecosistemas y plantaciones.

A los aspectos positivos en materia de conservación de bosques se agrega la creación de ocho refugios de vida silvestre y la puesta en operación

del sistema de monitoreo de áreas silvestres protegidas, así como la implementación de la "Estrategia nacional de incendios forestales", orientada a reducir los impactos negativos de estos fenómenos sobre las áreas de conservación.

Sin embargo, también hubo retrocesos. Entre ellos destacan la reducción, en un 50%, del área boscosa sometida a preservación bajo la modalidad de pago de servicios ambientales, y la reducción del área con nuevas plantaciones forestales, en un 11% respecto de 1997. Se reforestaron 5.254 hectáreas, valor inferior al promedio del período 1994-1997 (7.960 hectáreas). Asimismo, en cuanto al volumen de madera cortada y registrada, llama la atención que todavía el 52% proviene de bosques y el 48% de fuera de bosques.

La aplicación de criterios de caja única en las finanzas públicas ha provocado una disminución de los montos asignados al sector forestal para cumplir con el pago de los servicios ambientales, lo cual sigue provocando interrogantes respecto a la prioridad que se le dará al sector en los próximos años.

Por otra parte, la consolidación del Sistema Nacional de Áreas de Conservación avanza lentamente; la coordinación con los gobiernos locales y el equilibrio en materia financiera se mantienen como retos pendientes.

En materia de fuentes de contaminación se constata la persistencia de problemas en la calidad del aire de la Gran Área Metropolitana. El registro de nuevas intoxicaciones por plaguicidas genera preocupación, así como a la efectividad de los mecanismos que emplean las instituciones responsables de controlar el uso de esas sustancias.

No hubo avances significativos en la definición de políticas nacionales claras para el manejo de desechos sólidos, aunque deben destacarse los esfuerzos que realizan diversas comunidades, municipalidades y empresas privadas por atender el problema en el ámbito local.

Como parte de los esfuerzos regionales por reducir las emisiones de gases con efecto invernadero y avanzar en el cumplimiento de convenios internacionales suscritos en esta materia, en 1998 se realizaron investigaciones tendientes a cuantificar la emisión de metano, carbono y óxido nítrico producidos por actividades agropecuarias.

En el campo de los estímulos para reducir la contaminación, nueve de los trece premios y certificaciones ecológicas otorgados en 1997 fueron convocados nuevamente.

En relación con la producción alimentaria, en 1998 se mantuvo la tendencia a la disminución en el área dedicada a los granos básicos, como

resultado de un conjunto de factores entre los que sobresalen las orientaciones de las políticas agrícola, comercial y crediticia del país, así como los efectos adversos de fenómenos naturales como el huracán Mitch y El Niño. Vinculado directamente con el tema ambiental, destaca el crecimiento mostrado por la porcicultura, cuya expansión genera preocupaciones, ya que no se registran avances en cuanto al manejo de desechos y aguas residuales de esta actividad.

Otro hecho importante en 1998 fue la aprobación de la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos, con la cual se espera normar y planificar mejor las acciones de los productores agropecuarios en este aspecto. En materia de agricultura orgánica continuaron los esfuerzos de los productores por ganar nuevos nichos en los mercados nacional e internacional. Un estudio reciente sobre este sector revela la existencia de una notable variedad de unidades productivas con diferentes grados de desarrollo y de articulación con los mercados local y externo. Esta tipología constituye un avance hacia la definición de una política agrícola más clara respecto de esta incipiente pero importante actividad productiva.

En 1998 se inició un proceso orientado a formular una estrategia nacional en el tema de la biodiversidad, con la cual se pretende no sólo cumplir con el Convenio sobre la Diversidad Biológica, sino también lograr consensos básicos entre la sociedad civil y los entes gubernamentales involucrados en la conservación y el uso del capital natural. También se plantearon propuestas y se aprobaron nuevos instrumentos legales para la protección de especies, particularmente en los casos de los delfines y las tortugas marinas.

La Ley de Biodiversidad, aprobada en febrero

de 1998 como resultado del esfuerzo concertado entre el gobierno y organizaciones de la sociedad civil, sufrió un traspie cuando la Procuraduría General de la República interpuso una acción de inconstitucionalidad contra los artículos que crearon al Consejo Nacional de Biodiversidad y el Sistema Nacional de Áreas de Conservación. La acción se fundamenta en que, al ser creados, estos órganos recibieron potestades propias de un ente descentralizado, para lo cual no se contó con los votos requeridos, y además en que dichas potestades son incompatibles con la naturaleza de órganos ubicados dentro del Poder Ejecutivo.

La participación de la sociedad civil en materia de conservación y aprovechamiento sostenible de la riqueza natural del país continúa mostrando un importante dinamismo. Sin embargo, tales esfuerzos muestran debilidades importantes cuando se analizan temas como la gestión municipal en materia ambiental y la participación comunitaria en procesos de ordenamiento territorial.

En cuanto al desarrollo de una conciencia ciudadana en favor de la armonía con la naturaleza, en 1998 se formuló la "Estrategia Nacional de Educación y Extensión Ambiental", que integra a diversos sectores gubernamentales y no gubernamentales, representantes del sector productivo y de las universidades. Los logros que puedan obtenerse con este tipo de iniciativas permitirán avanzar hacia una mayor coordinación nacional en este tema.

Disponibilidad y uso del capital natural

La presente sección da cuenta del estado del capital natural del país: sus bosques, recursos hídricos, biodiversidad, recursos marinos y

RECUADRO 4.1

El país carece de indicadores en recursos naturales y ambiente

Persisten limitaciones para el acceso a series estadísticas fiables, consistentes y actualizadas para el análisis del desempeño nacional en materia ambiental. Las decisiones en este campo se toman con escasa información, lo que parece ser un problema inherente al sector ambiente-recursos naturales, que debe subsanarse en el futuro cercano si se quiere lograr una verdadera valoración del desempeño de la interacción sociedad-capital natural. No se cuenta con datos recientes, el acceso a los pocos existentes es difícil, no hay continuidad en las variables que se mide, la

información esta dispersa, y la que está disponible proviene de fuentes y metodologías diversas, lo que dificulta la realización de comparaciones. Las organizaciones de la sociedad civil en el área ambiental tienen serias dudas sobre la calidad de la información gubernamental; a este respecto existen grandes expectativas en cuanto a la función que deben cumplir el INEC y las demás fuentes de información, tanto en lo que concierne a la producción sistemática de estadísticas ambientales, como a la labor de mantener informada a la ciudadanía.

alimentos. Dado que la base de recursos es limitada, que la población está creciendo y que cada día la demanda por bienes y servicios es mayor, es imperativo determinar en qué medida se avanzó en el conocimiento del estado de los principales recursos naturales de la nación.

Ordenamiento territorial: un reto pendiente

Costa Rica se caracteriza por tener una topografía muy diversa, que incluye desde zonas planas, como las Llanuras del Norte, hasta áreas fuertemente escarpadas, como la cordillera de Talamanca. Sin embargo, debido a la rugosidad del territorio nacional las áreas ubicadas sobre los 300 metros, aproximadamente un 45,3% del total, poseen una topografía de fuertemente ondulada a montañosa y, por lo tanto, presentan restricciones al desarrollo de actividades agropecuarias y, en algunos casos, también de las forestales.

Un estudio del Departamento de Evaluación de Suelos del MAG indica que en 1992 el uso adecuado del territorio en Costa Rica era de sólo un 28,2%; el subuso era de 45,3% y el sobreuso de un 26,5%. Los datos de cobertura forestal de 1996-1997² (CIEDES, CCT, FONAFIFO, 1998) indican que los bosques cubrían aproximadamente el 40,3% del país. Ello es signo de que algunas de las áreas sobreutilizadas han pasado a un uso acorde con su vocación, lo que representaría una mejora desde la perspectiva de la sostenibilidad del suelo. No obstante, es necesario actualizar los datos de uso y cobertura de la tierra para valorar el avance o retroceso entre uso y capacidad de uso del recurso. Para esto en 1998 el MINAE, el IMN y el IGN suscribieron un conve-

nio que permitirá contar con datos actualizados de uso y cobertura del suelo a escala 1:200.000 para finales de 1999.

Un informe del MAG indica que las regiones con mayores desequilibrios son la Chorotega y la Pacífico Central. En el primer caso, el 38,5% de las tierras tiene sobreuso, es decir, unas 588.541 hectáreas. En la región Pacífico Central el sobreuso alcanza un 38,2%, o sea, 146.498 hectáreas. La región Huetar Norte es la que tiene comparativamente más tierras en subuso (651.883,8 hectáreas), el 67,2% del total. La región con mayor uso adecuado de la tierra es la Atlántica, con el 54,9%, es decir casi 500.000 hectáreas en uso adecuado (Alfaro, 1999).

La cartografía edafológica disponible (Acon y Asociados, 1991) indica que un 31,0% del territorio debe dedicarse a actividades silviculturales (plantaciones y manejo de bosque) y un 4,7% exclusivamente a servicios ambientales. En cuanto al riesgo de deterioro de los suelos, el mismo estudio permite inferir que un 26,5% de los suelos del país presenta limitaciones para usos agropecuarios, debido a su riesgo de erosión, grado de erosión actual o condiciones limitantes del suelo (mapa 4.1).

La comparación del área bajo cobertura natural (bosque, mangle, páramo, yollito, humedales) por categoría de capacidad de uso del territorio y por tipo de factor limitante del suelo, para 1984 y 1996-1997, permite llegar a las siguientes conclusiones:

- Del 4,7% del territorio nacional que debería dedicarse exclusivamente a servicios ambientales (cobertura natural), un 3,1% (66%) se encontraba en dicha condición en 1984. Para 1996-1997 ese valor se redujo a 2,4%, aun

CUADRO 4.2

Uso del territorio por regiones. 1989-1992

(en hectáreas y porcentajes)

Regiones	Uso adecuado		Subuso		Sobreuso		Total ha
	ha	%	ha	%	ha	%	
Costa Rica	1.419.132,4	28,2	2.285.774,4	45,3	1.335.713,4	26,5	5.040.620,1
Central	310.232,7	36,3	300.915,8	35,3	242.651,3	28,4	853.799,8
Chorotega	170.486,6	16,9	450.341,3	44,6	588.541,0	38,5	1.009.168,9
Atlántica	499.711,7	54,9	310.439,0	34,1	99.943,1	11,0	910.093,8
Huetar Norte	130.953,2	13,5	651.883,8	67,2	187.605,2	19,3	970.442,2
Pacífico Central	65.972,0	17,2	170.971,7	44,6	146.498,3	38,2	383.442,0
Brunca	241.772,2	26,5	401.222,7	43,9	270.674,5	29,6	913.673,4

Nota: El total incluye el área insular.

Fuente: MAG, Departamento de Evaluación de Suelos, 1997.

cuando existe un 0,6% bajo la clase "nubes" en la misma categoría.

- En 1984 un 15,4% de los suelos con potencial agropecuario se encontraba bajo cobertura natural, es decir, se estaba utilizando con una intensidad menor a la de su aptitud natural. Para 1996-1997 dicho valor aumentó a un 16,4%. Esto es consistente con el hecho de que la cobertura boscosa del país aumentó entre 1984 y 1996-1997, y de que muchas de las áreas bajo pasto pasaron a ser bosque secundario³.

Estos datos indican que existe un conflicto de uso del suelo. Por un lado se tienen vastas extensiones subutilizadas y, por otro, áreas altamente sensibles a la degradación ambiental dedicadas a la actividad agropecuaria. La ausencia de un plan nacional de ordenamiento territorial⁴, la dispersión legal, la diversidad de instituciones con competencias en la materia y la falta de un censo nacional, obstaculizan los esfuerzos en favor de un adecuado aprovechamiento de los recursos naturales.

Las cuencas hidrográficas: su estado y conservación

Una cuenca es un entramado de pequeñas

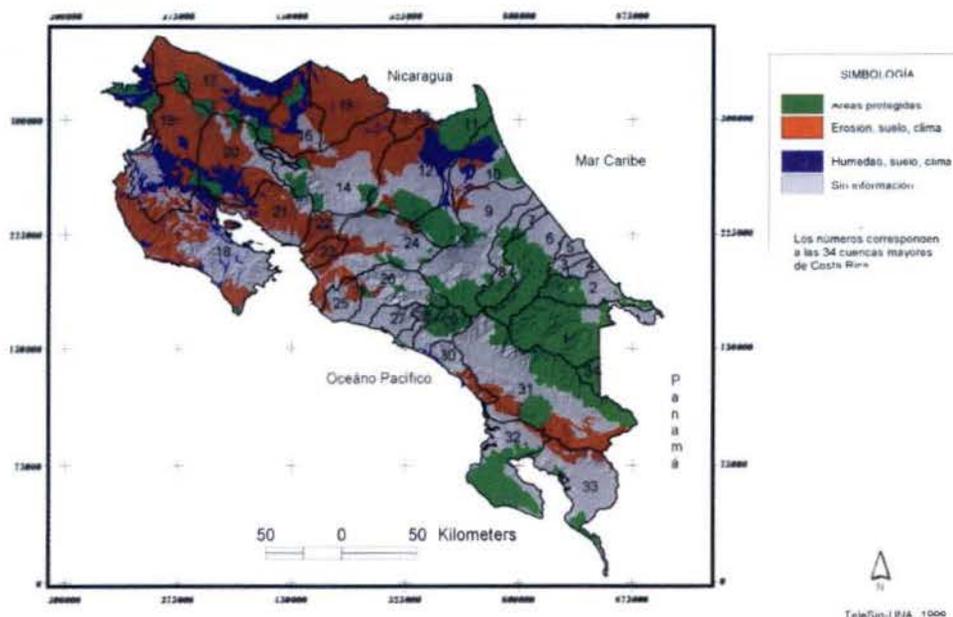
unidades territoriales, denominadas microcuencas o subcuencas, que permiten el movimiento del agua desde la atmósfera hasta el suelo, los mantos acuíferos, los ríos, los océanos y, finalmente, de nuevo a la atmósfera. Este ciclo hidrológico indica que cualquier alteración o transformación del paisaje rural, urbano o silvestre tendrá un efecto en la cantidad, calidad y distribución del recurso hídrico en el tiempo y el espacio. Es importante comprender que cualquier parte del país forma parte de una cuenca hidrográfica.

Costa Rica tiene una topografía muy quebrada, dominada por cuatro grandes cadenas montañosas con orientación noreste a sureste. Esto, aunado a una abundante precipitación, ha dado origen a una densa red hidrográfica, que alimenta a las 34 cuencas mayores en que se ha dividido el país (cuadro 4.3). Considerando la fisiografía del territorio, las cuencas se han agrupado en tres vertientes: Pacífico, Caribe y Norte.

Una de las premisas para planificar el uso sostenible de cualquier recurso natural es conocer su disponibilidad y tasa de uso, cuán escaso o abundante es y cuál es su tasa de reposición. Cuando se trata de recursos hídricos es difícil responder a estas preguntas, pues la información hidrometeorológica e hidrogeológica es escasa y

MAPA 4.1

Costa Rica: factores limitantes para el desarrollo de actividades agropecuarias y forestales. 1991



Fuente: Elaborado a partir del mapa de Asociaciones de Subgrupos de Suelos de Costa Rica. ACON y Asociados, 1991.

CUADRO 4.3

Algunas características ambientales de las principales cuencas de Costa Rica

Nº.	Nombre	Area	Precipitación	Precipitación total	Cobertura Natural 1985	Cobertura antrópica 1985	Cobertura Natural 1996	Cobertura antrópica 1985	Otra
		km ²	(mm)	(Km ³)	(ha)	(ha)	(ha)	(ha)	ha
1	Sixaola sección CR	2.260	3.708	8,38	199.570	25.650	139.040	21.371	64.577
2	La Estrella	1.016	3.733	3,79	82.530	19.010	65.087	12.793	23.428
3	Banano	224	3.825	0,86	18.240	4.190	16.511	2.972	2.938
4	Bananito y otros	178	3.004	0,53	13.240	4.600	11.961	2.120	3.760
5	Moín y otros	185	3.336	0,62	10.600	7.930	8.906	9.278	260
6	Matina	1.665	3.685	6,14	141.590	24.850	130.815	33.860	1.788
7	Madre de Dios y otros	201	3.530	0,71	12.080	7.970	9.034	11.017	0
8	Pacuare	913	3.703	3,38	70.020	21.370	64.051	27.166	112
9	Reventazón-Parismina	2.763	3.318	9,17	148.690	127.710	137.289	135.874	3.236
10	Tortuguero y otros	1.427	4.330	6,18	85.430	56.470	74.515	67.246	309
11	Chirripó	1.900	3.969	7,54	164.150	21.770	117.709	54.402	11.063
12	Sarapiquí	1.992	3.997	7,96	129.980	68.890	110.520	88.197	6.593
13	Cureña	333	3.393	1,13	26.970	5.810	26.003	6.891	0
14	San Carlos	3.055	3.200	9,78	150.760	154.470	125.564	167.665	12.028
15	Pocosol y otros	1.667	2.201	3,67	107.550	57.530	40.251	95.920	17.159
16	Frío	1.643	2.987	4,91	92.620	71.700	10.602	35.584	129.817
17	Zapote y otros	2.475	2.871	7,11	113.050	133.620	75.469	135.103	35.172
18	Península Nicoya y costa norte	4.427	2.002	8,86	125.250	312.330	215.258	219.817	1.698
19	Tempisque	2.967	1.844	5,47	90.760	205.850	90.489	195.700	10.427
20	Bebedero	2.197	1.812	3,98	61.950	157.730	46.100	173.357	303
21	Abangares y otros	1.380	2.209	3,05	41.520	95.440	42.069	93.993	1.041
22	Barranca	493	2.854	1,41	18.610	30.680	4.490	39.050	5.728
23	Jesus María	354	2.574	0,91	10.080	25.210	1.600	33.614	0
24	Tárcoles	2.394	2.381	5,70	45.620	181.810	38.080	186.888	2.460
25	Tusubres y otros	546	2.702	1,48	23.080	42.490	20.330	42.428	3.538
26	Parrita	1.359	2.364	3,21	31.480	104.030	35.639	97.062	3.015
27	Damas y otros	460	3.347	1,54	19.670	25.140	21.389	21.296	2.678
28	Naranjo	324	3.782	1,23	17.780	14.470	17.220	13.616	1.611
29	Savegre	637	3.651	2,33	48.560	14.950	36.697	21.870	5.063
30	Barú y otros	540	2.773	1,50	24.770	28.790	11.353	27.827	14.767
31	Grande de Térraba	4.991	3.133	15,64	216.590	280.050	151.542	320.604	25.224
32	Península de Osa	1.959	4.007	7,85	146.470	44.400	103.802	56.295	31.349
33	Esquinas y otros	1.834	4.154	7,62	76.000	104.480	67.804	96.474	16.099
34	Changuinola sección CR	226	3.168	0,72	22.400	0	293	0	22.257

Notas:

Para 1996 la cobertura natural corresponde a áreas de bosque (natural, intervernido y secundario), mangle, yolillo, páramo, plantaciones forestales y lagunas.

Para 1995 la cobertura natural corresponde a áreas de bosque (natural, intervernido y secundario), mangle, yolillo, páramo, y lagunas.

La clase "otro" corresponde a áreas con nubes o no clasificadas durante 1996.

Fuente: La información sobre precipitación proviene de mapa de lluvia media anual elaborado a partir de 3 estaciones. Los datos de bosques provienen de ING, 1985 y Centro Científico Tropical-CIEDES, 1998, estaciones pluviométricas.

fragmentada (Abt Associates, 1999). La información meteorológica de Costa Rica indica que, en promedio, el país recibe anualmente 154,4 km³ de agua⁵. La distribución espacial de la precipitación no es homogénea a lo largo del territorio; por ejemplo, la zona del bosque seco tropical de Palo Verde y Santa Rosa, con tres a cuatro meses sin lluvia, recibe entre 1.000 y 2.000 mm, en tanto que la península de Nicoya, donde existe un bosque húmedo y muy húmedo tropical, recibe entre 2.000 y 2.500 mm. Además, a lo largo de las cadenas montañosas de Guanacaste, Tilarán, Volcánica Central y de Talamanca se extiende una banda de abundante precipitación. Por lo tanto, se puede considerar a estas cuencas montañosas como verdaderas productoras de agua (gráfico 4.1).

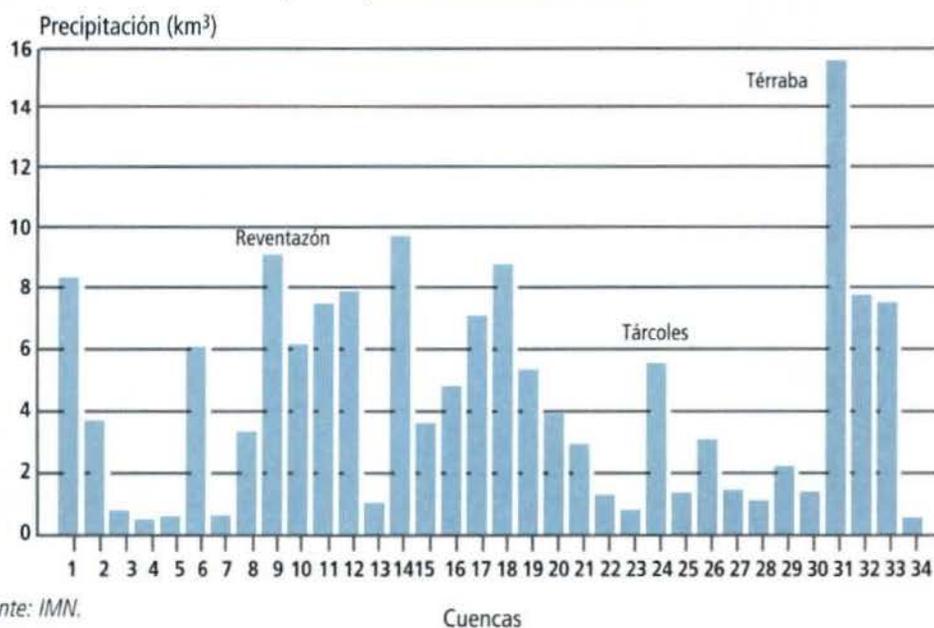
Ya en la década de los sesenta se reconocía en el país la relación funcional que existe entre los diferentes elementos de la cuenca (suelo-agua-vegetación-sociedad), así como la importancia de utilizar esta última como unidad de gestión y planificación (Harthsorn et al, 1982; OFIPLAN, 1979; Red Latinoamericana de Cooperación Técnica en Manejo de Cuencas Hidrográficas, 1987). Sin embargo, aun cuando ha habido preocupación por el tema, ésta no se ha cristalizado en un modelo de gestión de recursos natu-

rales. Una revisión de la legislación costarricense permite apreciar que existen al menos veintiséis leyes o decretos asociados con la regulación, uso y conservación de los recursos hídricos. Desde el punto de vista institucional, existen al menos catorce instituciones con un mandato en las mismas áreas (recuadro 4.2). Desde 1992 se encuentra en la Asamblea Legislativa una propuesta de reestructuración del sector hídrico, que a la fecha se ubica en la posición 32, en espera de primer debate (CEDARENA, 1998).

A pesar de intentos ocasionales que se han dado a lo largo de los últimos veinte años (cuadro 4.4), las cuencas hidrográficas del país todavía no son reconocidas como unidades de gestión y planificación de los recursos naturales. En la mayoría de los casos se han elaborado estudios básicos y propuestas de manejo, pero sólo se han ejecutado acciones particulares, como la reforestación de riberas de ríos, programas de educación ambiental e iniciativas de conservación de suelos. Los proyectos que han contado con fondos externos no han tenido continuidad. Durante 1998 se concluyeron los diagnósticos y estudios de factibilidad para las cuencas de los ríos Grande de Tárcoles y Reventazón. Con el objeto de ilustrar algunos de los complejos elementos involucrados en el manejo de cuencas, se rescata

GRAFICO 4.1

Costa Rica: volumen anual de agua de lluvia que ingresa a las principales cuencas. 1998



Fuente: IMN.

Cuencas

en este capítulo la experiencia de los últimos seis años de la Comisión Coordinadora de la cuenca del río Grande de Tarcoles.

Otro elemento que debe tenerse en cuenta es que no existe relación entre la división político-administrativa del territorio y la división geomorfológica e hidrológica de las cuencas, es decir, que las competencias de las municipalidades y otros entes públicos no concuerdan con la ubicación física de las cuencas. Esto, sumado a la problemática antes descrita, implica que el país afrontará los retos de suministro de agua del nuevo milenio con un sector de recursos hídricos desarticulado, sin coordinación, con funciones institucionales y legales duplicadas y, lo más grave, con un deterioro creciente de las fuentes de agua que abastecen a la población. Otra seria limitación para una gestión exitosa del recurso es la carencia de información sobre la cantidad, calidad y distribución del agua en las cuencas nacionales.

El agua

Un vistazo a la legislación costarricense permite apreciar que hasta los años 1995-1996 el agua no se había valorado como una materia prima, sino más bien como un bien público, gratuito

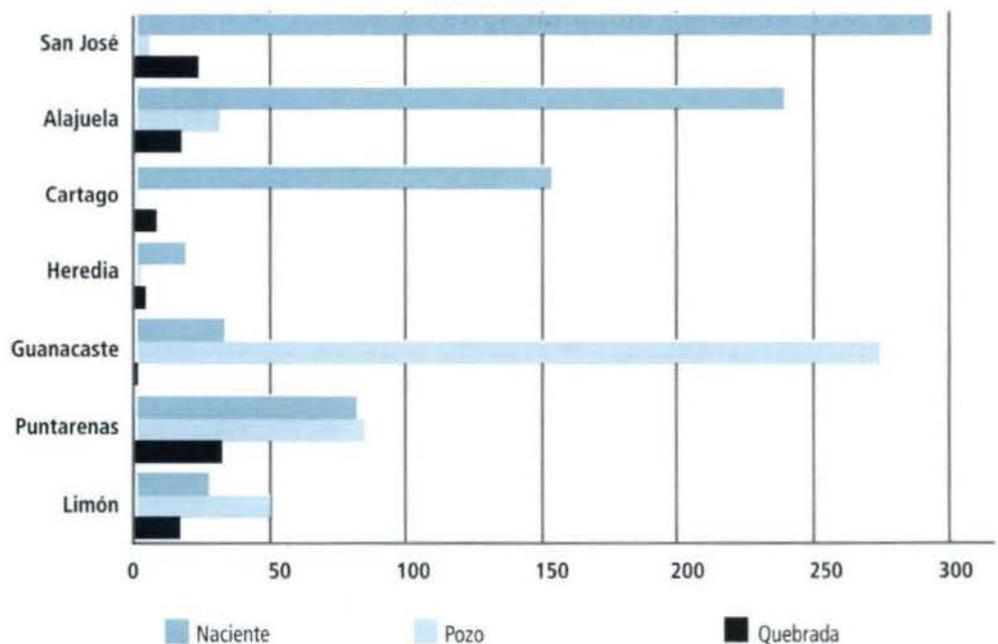
e ilimitado. Por más de un siglo se le contaminó y utilizó sin mayor preocupación ni planificación. Hoy esa visión ha cambiado. Así por ejemplo, la Ley Orgánica del Ambiente, de 1995, reconoce el valor de este recurso y la necesidad de un ordenamiento adecuado del territorio para mantenerlo, así como la conveniencia del pago de tarifas que internalicen el costo del manejo sostenible de las cuencas. Sin embargo, por otro lado se tiene una Ley de Aguas, de 1942, que no incorpora esta visión y limita la modernización del sector. Para lograr un verdadero desarrollo en armonía con la naturaleza, esta incongruencia debe subsanarse en el corto plazo.

Se mantiene una alta cobertura del servicio de agua potable

En Costa Rica el agua potable es suministrada por el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillado (ICAA), las municipalidades, los acueductos rurales, la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH), el Ministerio de Salud y suplidores privados (Mora, Portuguez y Castillo, 1996.) En 1998 el ICAA proveyó un 47,3% de los servicios domiciliarios, seguido por los acueductos rurales, con 26,7%, y las municipalidades, con un 21,4%.

GRAFICO 4.2

Costa Rica: acueductos rurales por provincia y fuente de agua. 1995-1998



Fuente: Mora, Portuguez y Castillo, 1999.

CUADRO 4.4

Esfuerzos realizados para promover la cuenca hidrográfica como unidad de gestión y planificación en Costa Rica. 1970-1998

Iniciativa/área de acción	Instituciones involucradas y propuestas
1970-1980	
Estudios básicos para la cuenca de los ríos Nosara (península de Nicoya), Tiribí y Uruca (Valle Central), 1978	Departamento de Cuencas Hidrográficas de la DGF. Se emprendieron acciones como reforestación y prácticas de conservación de suelos en las microcuencas de los ríos
Unidad de Cuencas Hidrográficas, 1979	Se inició el levantamiento de información hidroambiental requerida por ICAA para cumplir con su misión de suplir agua potable a la nación
1980-1990	
Arenal, 1980	Centro Científico Tropical-ICE. Estudio ecológico integral y propuestas de manejo para la cuenca
Parrita, 1984	DGF-MAG-SEPSA. Programa de Conservación de Recursos Naturales (CORENA). Se elaboraron estudios básicos y el plan de manejo para la cuenca; se ejecutaron algunas acciones como reforestación y obras de conservación de suelos. Contó con el apoyo financiero de AID-USA
Convenio IFAM-MAG, 1986	Fortalecimiento de las municipalidades en cuanto a su rol como proveedores de agua; incluía capacitación y estudios básicos en cuencas de trece cantones
Convenio Interinstitucional para el Manejo Integrado de Cuencas Hidrográficas, 1987	Grupo interinstitucional en manejo de cuencas. Acuerdo de cooperación firmado por MIRENEM (hoy MINAE), MAG, ICAA, ICE SENARA, y SNE (hoy ARESEP). Pretendía promover la coordinación y ejecución de actividades prioritarias de alcance nacional en el área de manejo de cuencas. Este convenio se dio en el marco del Programa Regional de Manejo de Cuencas, con sede en el CATIE y financiado por USAID-ROCAP
Virilla (seleccionada como cuenca prioritaria de Costa Rica en 1988)	CATIE, Programa Regional de Manejo de Cuencas. Se preparó un plan de manejo integral de la cuenca. Sin embargo, no se puso en práctica
Plan de Manejo Ambiental de la parte alta de la cuenca del río Virilla (PLAMA-Virilla), 1994-1999	Compañía Nacional de Fuerza y Luz. Incluye programas de educación ambiental, control y reducción de la contaminación, reforestación y conservación de bosques (a través del programa de implementación conjunta Costa Rica-Noruega), producción de abono orgánico y un programa de monitoreo de la calidad del agua
1990-1998	
Plan General de Uso de la Tierra-ACA, 1993	SINAC-ACA. Si bien en el documento no se concibe la cuenca como unidad de planificación, ésta sí es considerada a nivel de subunidades de gestión operativa
Comisión Coordinadora de la cuenca del río Grande de Tárcoles, 1993	Esta comisión es la responsable de coordinar todas las acciones relacionadas con el manejo de la cuenca del río Grande de Tárcoles
Cuenca media y alta del río Quebradas, San Isidro de Pérez Zeledón, 1995	Comunidad local, ICAA, CARE-Costa Rica. Estudios básicos elaborados con participación local. Compra de tierras con fondos locales para proteger recursos hídricos
Consejo Civil de la cuenca del río Tempisque, 1996	Promueve actividades de educación ambiental, dragado del río Bolsón en coordinación con la CNE, reforestación de riberas de ríos y áreas de recarga
Comisión para el Ordenamiento Integral de la cuenca del río Reventazón, (decreto ejecutivo del 31 de marzo de 1996)	El proyecto hidroeléctrico del ICE ubicado en Angostura cuenta con financiamiento del BID para realizar un componente de protección ambiental sobre un área de 1.528 km ² de la cuenca del río Reventazón, a partir de la cota 405 msnm
San Juan, 1997	Cuenca binacional. OEA, PNUMA, MARENA-Nicaragua, MINAE-CR. Se concluyó la primera etapa de diagnóstico y se está en la fase de negociar acciones concretas, tanto en el sector nicaragüense como en el costarricense.
Primer Encuentro de Organismos de Cuenca de Centroamérica y el Caribe, 1997	FUDEU-Comisión cuenca del río Grande de Tárcoles-Centro Internacional del Agua, Nancy, Francia. El objetivo del encuentro fue consolidar el concepto de manejo de cuencas como unidad natural de gestión e impulsar su aplicación a nivel político. Se promueve el modelo de Organismos de Cuenca de Francia

CUADRO 4.4 (continuación)

Sarai, Banano, Bananito, Siquirres, Grande de Tárcoles, Barranca, Virilla, Potrero, Liberia y Tempisque, 1997-1998	Departamento de Cuencas del ICAA. Programa de monitoreo ambiental en las áreas de recarga de estas cuencas
Río Tempisque, 1997	MINAE, ICE y una ONG. Estudios básicos y planes de acción elaborados por el Centro Científico Tropical
Reventazón (1998-1999), Grande de Tárcoles, 1999	Estudios básicos y de factibilidad. Sugerencias para mejorar la gestión de los recursos naturales en la cuenca

Fuente: Centro Científico Tropical, 1980; Compañía Nacional de Fuerza y Luz, 1996; Duarte, A., 1997; Gobierno de Costa Rica-Gobierno de Nicaragua, 1997; Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, 1996 y 1999; Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas, 1993; Oficina de Planificación Nacional, 1979; Vargas y Portilla, 1987.

CUADRO 4.5

Número de servicios de acueductos domiciliarios según ente administrador^{a/} 1995-1998

Ente administrador	1995 ^{b/}	1996	1997	1998	Crecimiento anual promedio (%)			
					1995-1996	1996-1997	1997-1998	1995-1998
ICAA total	346.654	361.682	368.217	381.093	4,33	1,81	3,50	3,31
ICAA urbano	267.641	275.973	304.276	315.633	3,10	10,27	3,73	5,98
ICAA rural	79.013	85.739	63.941	65.680	8,51	-25,42	2,72	-5,72
CAAR ^{c/}	155.804	194.968	207.022	215.427	25,14	6,18	4,06	12,76
Municipalidad urbano	129.968	162.712	167.593	172.617	25,19	3,00	3,00	10,94
ESPH urbano	28.996	30.336	34.379	35.651	4,62	13,33	3,70	7,65
Privado urbano	396	411	411	411	3,79	0,00	0,00	1,26
Total	661.818	750.109	777.622	805.199	13,34	3,67	3,57	7,22

^{a/} Sólo se incluyen acueductos privados que han presentado estudios tarifarios al ICAA.

^{b/} Información al mes de agosto.

^{c/} CAAR: Comités de Administración de Acueductos Rurales.

Fuente: Dirección de Operaciones de Sistemas, ICAA, 1999.

La tasa de crecimiento del número de servicios disminuyó entre 1995 y 1998. En ese período se instalaron 143.381 nuevos servicios, lo que representa un incremento medio anual del 7,2%. Este valor está fuertemente influenciado por un crecimiento del 13,3% entre 1995 y 1996. Sin embargo, no todos los entes suplidores mostraron crecimientos similares. Por ejemplo, el ICAA incrementó su cobertura en un 3,3% y la ESPH lo hizo en un 7,6%; por su parte, el servicio suministrado por las municipalidades creció en un 10,9% y el de los comités administradores de acueductos rurales en un 12,7%.

Según los registros oficiales, existen 1.660

acueductos rurales, que suministran agua a 1.453.313 personas. Del total de acueductos, el 49% provee agua a comunidades menores de 500 personas. No obstante, según Mora, Portuguese y Castillo (1999) en el país existen al menos 2.122 acueductos rurales, para una cobertura estimada de 1.857.791 personas⁶. En cuanto a la fuente del recurso, el 31,9% (442) se abastece de pozos, de los cuales 273 (61,8%) se ubican en la provincia de Guanacaste; el 60,7% (840) utiliza nacientes y el 7,4% (102) quebradas (gráfico 4.2). Estos datos reafirman la importancia de un adecuado uso del suelo para mantener la calidad del recurso.

Calidad del agua

El ICAA ha dividido el país en seis regiones: Área Metropolitana, Huetar Atlántica, Chorotega, Central, Brunca y Pacífico Central. Durante 1998 se observó una mejora en la potabilidad del agua suministrada en las regiones Huetar Atlántica (39,7%), Chorotega (6%), Pacífico Central (4,3%) y Brunca (2,4%). El cloro es utilizado para eliminar microorganismos; sin embargo su uso no asegura la potabilidad del recurso, como puede observarse en la región Huetar Atlántica, donde un 80,8 % de la población servida recibe agua clorada, aun cuando sólo un 68% del agua es potable (cuadro 4.6). Incluso el agua puede catalogarse como no potable por exceso de cloro residual, como sucede en el caso de los acueductos de Cahuita, Davao de Batán, Limón y Puerto Viejo. De todas las áreas servidas por el ICAA, la región Huetar Atlántica es la que presenta una menor cobertura en agua potable (68%); este es el resultado de una larga cadena de eventos, tales como el terremoto de 1991, la contaminación del acuífero que abastece la ciudad de Limón y la ausencia de un manejo adecuado de aguas negras y servidas en las zonas urbanas de la región.

El área Metropolitana es abastecida por un acueducto metropolitano y veinticinco acueductos periféricos. La reducción en la calidad del agua (4%) indica que menos personas recibieron agua potable en las afueras del GAM durante 1998. De los acueductos periféricos, Chirracal, Piedades de Santa Ana, San Pedro y San Rafael de Coronado (sector planta de tratamiento) y Calle Máquinas de San Juan incumplieron las normas de calidad microbiológica. Las fuentes subterrá-

neas de Puente de Mulas, La Libertad y La Valencia cumplieron con los criterios de calidad microbiológica, en tanto que Chigüite, Padre Carazo y San Pedro no lograron alcanzar el estándar requerido para consumo humano. De las fuentes de agua subterránea sin cloración sólo Zamora no cumplió con las normas de calidad microbiológica, pues en esa fuente se detectaron coliformes fecales en el 35% de los muestreos efectuados.

Los problemas de calidad físico-química del agua suministrada por los acueductos están relacionados con: a) la presencia de niveles de nitratos superiores a los recomendados, en Filadelfia, Liberia, Palmira y Quebrada Grande, en la región Chorotega; Puente de Mulas, La Libertad, Pozo W-4 y W-12, en la región Metropolitana; nacimiento Lankaster, La Guácima y Pasito, en la región Central; b) niveles de hierro por encima de los máximos recomendados en las regiones Huetar Atlántica, Central y Brunca, y c) altos niveles de turbidez en la zona metropolitana y en las regiones Huetar Atlántica y Central.

Acueductos rurales

El programa de administración de acueductos rurales se inició en 1965, como una actividad conjunta entre el ICAA y las comunidades. Sin embargo, en 1975 su administración se trasladó por completo a las comunidades. Esto provocó, por dos décadas, la ausencia de información sobre el estado y la calidad del agua suministrada por dichos acueductos. Para solventar este problema, a finales de 1995 el ICAA inició un programa de monitoreo de la calidad del agua en los 1.660

CUADRO 4.6

Calidad del agua domiciliar suministrada por ICAA. 1999

Región	N° acueductos		Población servida		
	Potable	No potable	Total	Con sistema clorado (%)	Con sistema no clorado (%)
Metropolitana	15	11	1.203.549	99,6	0,4
Huetar Atlántica	1	37	217.982	80,8	19,2
Chorotega	3	92	192.338	100,0	0,0
Central	19	11	147.404	91,4	8,6
Brunca	15	5	172.071	99,6	0,4
Pacífico Central	17	6	214.627	98,4	1,6
Total	119	41	2.147.971	97,1	2,9

Fuente: Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, 1999.

CUADRO 4.7

Servicios de alcantarillado sanitario domiciliario según ente administrador^{a/}. 1995-1998

Ente administrador	1995 ^{b/}	1996	1997	1998	Crecimiento promedio anual %			Promedio 1995-1998
					1995-1996	1996-1997	1997-1998	
ICAA total	144.773	149.940	152.556	157.717	3,57	1,74	3,38	2,98
ICAA urbano	140.168	145.480	149.237	153.212	4,21	2,17	2,66	3,10
ICAA rural	4.605	4.460	3.319	4.505	-3,15	-25,58	35,73	-0,72
CAAR ^{c/}	5399	5.399	6.209	6.402	0,00	15,00	3,11	6,19
Municipalidad urbano	7.451	7.632	8.597	8.846	2,43	12,64	2,90	6,24
ESPH urbano	10.011	11.264	11.958	12.364	12,52	6,16	3,40	7,83
Privado urbano	36	36	36	36	0,00	0,00	0,00	0,00
Total	167.670	174.271	179.356	185.365	4,29	2,57	3,35	3,52

^{a/} Sólo se incluyen acueductos privados que han presentado estudios tarifarios al ICAA.

^{b/} Información al mes de agosto.

^{c/} CAAR: Comités de Administración de Acueductos Rurales.

Fuente: Dirección de Operaciones de Sistemas, de ICAA, 1999.

acueductos rurales registrados. La valoración se hizo considerando veintidós parámetros físico-químicos, además de criterios microbiológicos; no obstante, en opinión del ICAA los problemas de calidad del agua en Costa Rica están básicamente asociados con la contaminación fecal (ICAA, 1999).

De los 1.384 acueductos evaluados entre 1995 y 1998, el 44% (786) suministró agua potable desde el punto de vista microbiológico. En cuanto a los parámetros físico-químicos, 183 acueductos presentaron valores para algunos parámetros por encima de los recomendados para consumo humano. La contaminación físico-química está asociada a color, turbidez, hierro total y pH. Sólo 256 (18,5%) de los acueductos rurales tenían hasta diciembre de 1998 equipos de cloración.

Aguas negras y residuales

En cuanto a las aguas negras y servidas o residuales el panorama es menos alentador. En 1995 sólo existían 167.670 hogares atendidos por servicios de alcantarillado sanitario, para una cobertura estimada del 23,9% de la población costarricense. De los suplidores del servicio, el ICAA representaba el 86,3% del total y, de éstos, un 96% correspondía a áreas urbanas (cuadro 4.7). Para 1998 la situación desmejoró, pues la población total cubierta se redujo a un 21,4%. La

ausencia de servicios de disposición de aguas negras y residuales es importante porque, como se observó en la sección anterior, la contaminación microbiológica es la principal fuente de degradación del agua superficial en el país. Costa Rica no cuenta con suficientes plantas de tratamiento y los tanques sépticos son una solución temporal que, en el largo plazo, podría causar problemas de contaminación de aguas subterráneas.

Río Grande de Tárcoles: un ejemplo de la complejidad del manejo de cuencas

La cuenca del río Grande de Tárcoles es un ejemplo de la falta de rectoría y de políticas nacionales sobre los recursos hídricos. En 1999, un estudio realizado para la Comisión Coordinadora del río Grande de Tárcoles por Abt Associates Inc. recopiló la información más reciente sobre la problemática de esta cuenca. Mucha de la información incluida en esta sección se extrae de esa investigación.

Físicamente, la cuenca del río Grande de Tárcoles posee un área de 2.169 km² (4,6% del territorio nacional), una precipitación media de 2.381mm y una topografía muy variada, que incluye desde zonas relativamente planas, como las ciudades de San José, Heredia y Alajuela, hasta regiones muy escarpadas, como los Montes del Aguacate. Desde el punto de vista antrópico,

RECUADRO 4.2

Marco institucional en el manejo de recursos hídricos en Costa Rica

Uso	
Institución ICAA, ESPH, asociaciones de acueductos rurales, municipios ICE, CNFL SENARA	Responsabilidad primaria Suministrar agua para consumo humano e industrial Generación de electricidad Agua subterránea, drenaje de áreas anegadas
Regulación	
Institución MINAE, Departamento de Aguas INVU, municipalidades SETENA	Responsabilidad primaria Ente rector del sector hídrico; otorga concesiones y derechos para el aprovechamiento de los recursos hídricos, incluyendo la generación de electricidad Aprobar planes de desarrollo urbano, elaborar planes reguladores, velar por el cumplimiento de la normativa sobre protección de fuentes de agua superficial y subterránea Sancionar estudios de evaluación de impacto ambiental
Protección	
Institución ICAA, MINAE-SINAC, Ministerio de Salud, SENARA, municipios, IDA ICE MINAE, Oficina de la Sociedad Civil MAG, Agricultura Conservacionista COVIRENAS Defensoría de los Habitantes Procuraduría General de la República Contraloría Ambiental	Responsabilidad primaria Velar por la conservación y el uso racional de los recursos en las cuencas hidrográficas. Realizar acciones tendientes a la conservación y mejora del medio ambiente Proteger las cuencas que proveen agua para sus proyectos Cada costarricense tiene derecho a un ambiente sano y equilibrado; por tanto, debe denunciar cualquier alteración ambiental Promover técnicas de manejo de cultivos compatibles con la producción de agua de alta calidad Denunciar cualquier violación a las leyes en el área de recursos naturales Atender asuntos relacionados con la materia ambiental Acciones legales para garantizar el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado Fiscalizar acciones en el campo ambiental

alberga a la Gran Área Metropolitana, la cual es el hogar para más de dos millones de costarricenses, y en la cual existen unos 520.000 vehículos particulares y 184 rutas de servicio público, de las cuales 172 ingresan al centro urbano (LCR Logística, 1999).

A continuación se analiza la problemática y los retos de la cuenca desde la perspectiva ambiental, jurídico-institucional y socioeconómica. Aún reconociendo las particularidades de este caso, las lecciones aprendidas pueden aplicarse, en alguna medida, a las otras 33 cuencas del país.

El uso actual de los recursos naturales en la cuenca no es sostenible. Un alto porcentaje de la cobertura forestal original ha sido reemplazado por pastos, cultivos y, más recientemente, por áreas urbanas. Esto tiene serias implicaciones en

la calidad y la distribución espacial y temporal de los recursos hídricos de la cuenca. Algunos usos de la tierra, como los desarrollos urbanísticos y las actividades agropecuarias, promueven una reducción en la capacidad de infiltración del suelo, de la recarga de los mantos acuíferos y un aumento en la tasa de erosión y de transporte de sedimentos en los ríos. Estas condiciones, aunadas a fuertes aguaceros, constituyen una amenaza para los pobladores, especialmente los ubicados en zonas de alto riesgo de inundación (Esquivel et al 1993; Abt Associates, 1999). En este sentido, la Comisión Nacional de Emergencias ha clasificado en la categoría de alto riesgo de inundación a los cantones de Desamparados, Goicoechea y San José, y en la categoría de riesgo moderado a Alajuelita, Curridabat, Escazú, Puriscal y Tibás.

Otro tema relevante es la generación de desechos sólidos y líquidos por parte de la población y las industrias asentadas en la cuenca. Los datos disponibles para 1998 indican que la contaminación proveniente de los beneficios de café ya no es la principal, como lo era a principios de los años noventa (MIDEPLAN, 1994), pues se ha reducido de un 21% a un 5%. Para 1998 se estimó que los líquidos domésticos representaron el 40% de la contaminación total de la cuenca, seguidos por los desechos líquidos industriales, con un 23%; los desechos animales, con un 16% y los desechos sólidos, con un 14%. La reducción en la carga de contaminantes industriales fue el resultado de un programa piloto iniciado por la Municipalidad de San José en coordinación con la Cámara de Industrias en 1991, el cual tenía como objetivo promover la instalación de plantas de tratamiento de desechos en las diecisiete empresas más contaminantes de la cuenca. Para 1993, doce de esas empresas habían instalado sus sistemas de tratamiento y cinco años después se percibe el efecto positivo de esta acción.

En cuanto a los mantos acuíferos, una de las fuentes de agua para consumo humano de la GAM, el estudio indica que la situación no es tan crítica, a pesar de haberse detectado coliformes totales y fecales por encima de las normas de potabilidad del ICAA en los acuíferos de la formación Barva⁷. Si bien la situación ambiental de la cuenca no es la deseable, sí presenta una mejoría con respecto al panorama ambiental reportado por MIDEPLAN (1994) para 1991⁸.

Uno de los logros en el campo institucional fue la creación, vía decreto ejecutivo, de la Comisión Coordinadora de la cuenca del río Grande de Tarcoles, en 1993; sin embargo, dada su complejidad, experimentó serias dificultades para coordinar y lograr una gestión integral y participativa en la cuenca. Se retoman aquí algunas de las lecciones aprendidas.

Al conformarse la Comisión se trató de incluir a representantes de los 36 gobiernos locales involucrados, dos áreas de conservación, las principales instituciones asociadas al sector hídrico del Gobierno Central, las cámaras privadas, las universidades y las ONG. La Comisión no tenía personería jurídica propia, por lo que, para lograr sus fines y metas, debía apoyarse en las otras instituciones del sector. Los proyectos y actividades emprendidas por la Comisión, si bien valiosos, tuvieron un impacto reducido y poco sostenible (Abt Associates, 1999). En parte esto se debió a que se trató de solucionar la problemática

de la cuenca como un todo, sin reconocer las necesidades y particularidades hidrológicas, ambientales y socioeconómicas de las subcuencas que la conforman. Por otro lado, también se dieron problemas asociados con la insuficiencia de recursos humanos, la poca estabilidad en las políticas gubernamentales y la falta de integración y coordinación entre las instituciones con responsabilidades en la cuenca.

La cobertura forestal de Costa Rica

La cobertura boscosa de Costa Rica decreció desde 1960, cuando se reportó un 56% del país cubierto por bosques, hasta llegar al 36% en 1980 y al 32% del territorio nacional en 1990 (Dengo et al, 1999). El estudio más reciente sobre este tema fue realizado en 1998 (FONAFIFO, CCT, CIEDES). Se utilizaron imágenes Landsat T.M. para los años 1986-1987 y 1996-1997. Las principales conclusiones del estudio se citan textualmente a continuación (Calvo et al, 1999):

- La cobertura forestal es de 40,3% del territorio nacional, considerando bosques primarios, secundarios, manglares, yolillales y plantaciones forestales.
- Del 40,3% de cobertura forestal, el 16,4% está en áreas protegidas y el 24% fuera de ellas o en terrenos de propiedad privada no protegidos.
- El estudio no permite identificar las diferentes calidades de la cobertura forestal.
- El estudio no incluye un 8,7% del territorio nacional dado que, por la presencia de nubes y sombras en las imágenes de satélite, no pudo ser interpretado. Por ello, es de suponer que el porcentaje de cobertura forestal es mayor.
- La pérdida de cobertura forestal promedio anual para el área comparable en el periodo de 10 años (se omitió Guanacaste) fue de 164.485 ha, o sea, 16.400 ha/año.
- Dentro de áreas protegidas la pérdida de cobertura forestal durante el periodo fue de 24.091 ha, producto de incendios, deslizamientos y cambio de uso. La recuperación de cobertura forestal dentro de áreas protegidas alcanzó las 17.585 ha.
- Las regiones Huetar Norte, Atlántica y Península

de Osa presentan procesos activos e importantes de deforestación que provocan la fragmentación del ecosistema y ponen en riesgo la continuidad del paisaje en las áreas de amortiguamiento y los corredores biológicos.

- Es necesario el apoyo a la conservación de las áreas boscosas privadas en las áreas de amortiguamiento y los propuestos corredores biológicos.
- El esquema de servicios ambientales en favor de los propietarios privados se convierte en una de las opciones más promisorias para la conservación de la cobertura forestal a mediano plazo.

Los resultados de este estudio provocaron gran controversia en el país, especialmente por la crítica que formuló la Asociación Preservacionista de Flora y Fauna Silvestre (APREFLOFAS), según la cual el estudio habla de una cobertura forestal del 40% porque toma en cuenta cualquier tipo de foresta (bosques secundarios que incluyen tacotales y áreas de sucesión más avanzada, plantaciones forestales, cafetales arbolados y otros) pero en realidad, según la misma fuente, el país cuenta con menos del 8% de bosque primario (FECON, 1999).

La Federación Costarricense para la Conservación del Ambiente promovió un debate al que asistieron las partes vinculadas, tanto en el estudio como en las críticas. La principal conclusión de ese encuentro fue "la urgente necesidad de contar con mecanismos sistemáticos para medir la cobertura forestal en términos cuantitativos y cualitativos" (FECON, 1999).

La recuperación de la cobertura boscosa del país se explica en parte por el abandono y posterior regeneración natural de antiguas áreas de pastos dedicadas a la ganadería de carne, por el establecimiento de plantaciones forestales⁹ y por la existencia de una legislación que define la protección de los bosques y su biodiversidad como una prioridad nacional. En este proceso empieza a tener un impacto relevante la valoración de los servicios ambientales.

Desde 1996, el principal mecanismo financiero es el pago de servicios ambientales (PSA), que establece la compensación para dueños de bosques y plantaciones forestales por los servicios ambientales que estos ecosistemas generan. Sin embargo, hasta 1998 el Estado no había trasladado la totalidad de los fondos que se recaudan para tal fin, lo cual ha producido una reducción en las áreas que anualmente ingresan al programa.

A pesar de los logros del sector en los últimos diez años, y a la luz del "Escenario de Desarrollo Regional Balanceado" propuesto por Dengo et al (1999), el país debería tener bajo cobertura forestal el 54,8% de su territorio, considerando para uso forestal productivo un 26,4% (1.350.000 ha) y un 28,4% dedicado a la categoría de conservación de ecosistemas naturales (1.450.000 ha). De acuerdo con esta propuesta, se debería mantener los bosques actuales e incrementar la cobertura forestal en un 15% (765.000 ha), mediante el establecimiento de bosques secundarios y nuevas plantaciones forestales.

Se mantiene el volumen extraído de bosque natural

El aprovechamiento forestal incluye tres fuentes de materia prima: los bosques naturales con diferentes grados de intervención, las plantaciones forestales y los árboles en áreas de uso agropecuario. No existen registros completos sobre el número de permisos y el volumen autorizado para la corta de madera para el periodo 1990-1998 (SINAC, 1999); sólo hay información sobre los permisos otorgados en áreas boscosas. La ausencia de información coincide con la creación del SINAC y la desaparición de la antigua Dirección General Forestal, institución responsable de llevar dichos registros. Para el periodo 1990-1998 el promedio de madera extraída fue de 316.579 m³/año; el volumen aprovechado desde 1995 es inferior en un 21,6% al promedio de la década.

Para 1998 se contó nuevamente con información sobre el volumen cortado, tanto fuera de bosques como en áreas boscosas. El total aprovechado fue de 447.344 m³, con un 55,5% proveniente de bosques y un 44,5% de áreas fuera de bosques, usualmente árboles en terrenos agropecuarios. Un detalle de interés es que el volumen extraído de potreros durante 1998 (228.982 m³) fue muy similar al registrado en 1992 y 1993, últimos años para los cuales existen datos. Esto permite suponer que las áreas de pastos y los terrenos agrícolas constituyen una importante fuente de materia prima para la industria maderera nacional. El volumen promedio aprovechado en el periodo fue de 11,6m³/ha, lo que equivale a 3-5 árboles por hectárea.

La industria de transformación primaria

La industria forestal ha enfrentado en los últimos años una reducción de la oferta de madera de especies más valiosas, y un cambio en las

dimensiones de la materia prima que se comercializa en el mercado, hacia trozas de menor tamaño. Según las estadísticas del periodo 1994-1998, la oferta actual de madera de bosques aprovechados con planes de manejo oscila entre 221.000 m³ en 1996 y 473.000 m³ en 1994, dependiendo del área que se someta a manejo. Esto significa entre un 22% y un 47% de la demanda anual de madera.

A esta fuente de materia prima debe sumarse la madera proveniente de árboles que se localizan en potreros y que se aprovecha comercialmente. La información sobre este volumen para 1998 es 228.982 m³, es decir, otro 23% de la demanda actual. Si se toma en cuenta las estimaciones de Corrales (1999) sobre la utilización de madera de plantaciones en 1998, se obtiene que esta fuente abasteció otro 15-20% de la demanda nacional. Además, Costa Rica está consumiendo madera importada de diversos países, entre ellos Nicaragua y Chile.

Sin embargo, sigue existiendo en el país un porcentaje importante de madera que se extrae en forma ilegal y que genera un mercado negro que afecta tanto a industriales como a consumidores. En este esquema los más afectados son los transportistas, industriales y dueños de depósitos que operan bajo la legislación costarricense en materia forestal.

Existen estadísticas trimestrales de precios de la madera en la zona norte, Pacífico seco y sur del país desde mayo de 1995 (CCF, 1999). La información disponible indica que, en términos reales, entre 1995 y 1996 la mayor parte de las especies mantuvo su precio. No obstante, a partir de 1996 y hasta 1998, la mayoría de las especies incrementó su precio en términos reales entre un 2% y un 5%. El análisis de la información es preliminar y se realizó con valores promedio. Hasta la fecha no se ha realizado un análisis detallado por año y por especie.

Vale destacar el caso de la melina en la zona norte como un ejemplo de disminución drástica de los precios de la madera en pie. En noviembre de 1997 esta especie tenía un precio promedio en pie que oscilaba entre 3.000 y 5.100 colones por metro cúbico (\$12,36-\$21,01), dependiendo del tamaño de las trozas. Para diciembre de 1998, el precio en pie osciló entre 2.400 y 3.300 colones por metro cúbico (\$8,83-\$12,15). Esta disminución provocó que muchos reforestadores decidieran no volver a plantar y empezaran a vender sus plantaciones.

La industria de transformación secundaria

El diagnóstico del sector industrial de la madera (MEIC y CCF, 1995) mostró que en el periodo 1990-1993 existían entre 633 y 626 industrias que trabajaban con madera. Para 1993, las empresas manufactureras de muebles y accesorios para el hogar y oficina constituían el 64,3% de toda la industria forestal costarricense (404 empresas), que está conformada en su mayoría por micro y pequeñas empresas. En cuanto a los fabricantes de muebles, sólo el 3,0% corresponde a medianos y grandes empresarios, y para los aserraderos el valor es de 8,8%. En resumen, la industria en su mayoría es pequeña, con baja capacidad de inversión, carece de normas técnicas, estandarización de productos y criterios de calidad que le faculten para estructurar líneas de producción continuas, que a su vez le permitan abastecer mercados de alto volumen. La limitación de tamaño, ligada a la falta de recursos técnicos y financieros, dificulta el desarrollo del sector.

Gestión nacional de la biodiversidad

El estudio de la gestión nacional en materia de biodiversidad se ha realizado en los informes sobre el estado de la nación tomando en cuenta los tres niveles de organización en que se divide la biodiversidad para su estudio: ecosistemas, especies y recursos genéticos. En esta ocasión se retoma el concepto plasmado en la Ley de Biodiversidad, que incorpora los tres elementos anteriores y adiciona un elemento que se refiere al conocimiento humano asociado a los recursos, es decir, la dimensión cultural.

La Ley de Biodiversidad, aprobada el 23 de abril de 1998, incluye un concepto amplio que incorpora los elementos tangibles e intangibles. El artículo 7 define la biodiversidad como:

Variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, ya sea que se encuentren en ecosistemas terrestres, aéreos, marinos, acuáticos o en otros complejos ecológicos. Comprende la diversidad dentro de cada especie, así como entre las especies y los ecosistemas de los que forma parte.

Además la Ley agrega en su artículo 72:

Para los efectos de esta Ley, se entenderán como comprendidos en el término de biodiversidad los elementos intangibles, como son: el conocimiento, la innovación y la práctica tradicional, individual o colectiva, con valor real o potencial asociado a recursos bioquímicos y genéticos, protegidos o no por los sistemas de propiedad intelectual o sistemas sui-generis de registro.

RECUADRO 4.3

Investigación sobre planes de manejo en la península de Osa

Las denuncias sobre la tala ilegal y la falta de control en los planes de manejo en la península de Osa continuaron durante 1998.

En junio de 1999, bajo el auspicio de la Fundación CECROPIA, se publicó el estudio denominado "Planes de manejo forestal en la península de Osa, cumplimiento de la Ley Forestal N° 7575". Esta investigación indica que entre 1997 y 1999 se aprobaron 164 planes de manejo forestal en la península de Osa, con los cuales se autorizó la tala de 14.346 árboles ubicados en un área de 3.486 hectáreas, casi un 10% del área boscosa de la Reserva Forestal de Golfo Dulce.

Los niveles de extracción autorizados en este lapso duplicaron las recomendaciones técnicas sugeridas por el plan de manejo de la reserva de Golfo Dulce aprobado en 1992.

El estudio llega a las siguientes conclusiones:

- Los planes de manejo forestal están siendo ejecutados en las cuencas altas de los ríos, donde se encuentran los últimos remanentes de bosque de la península. El manejo de este bosque atenta contra la preservación de los recursos hídricos, por tratarse de áreas de pendientes pronunciadas y con uno de los niveles de precipitación más altos del planeta.
- Las prácticas de explotación forestal utilizadas en los últimos años han fragmentado el bosque de la Reserva Forestal Golfo Dulce. Tal fragmentación se convierte en un obstáculo para el uso sostenible

de las especies maderables y ha sido aumentada por la ejecución de decenas de planes de manejo en zonas que sirven como corredores biológicos a los fragmentos de bosque remanente.

- Una evaluación de los expedientes y un estudio de campo de los planes de manejo demostraron que la mayoría carece de los requisitos estipulados en la legislación vigente. Todos estos planes identifican los árboles comerciales con nombres vulgares, provocando una gran confusión en la verdadera identidad de las especies extraídas.
- Debido a la topografía de las áreas manejadas, la pendiente de los caminos y el tamaño de los claros abiertos por la caída de los árboles cortados, el daño sobre la vegetación remanente excede las regulaciones establecidas para explotación maderera. Bajo estas condiciones, se pueden producir cambios irreversibles en la regeneración de bosque natural, que pueden conducir a la extinción de una parte importante de la biodiversidad del país.
- Los planes de manejo forestal contemplan la extracción de los árboles de mayor tamaño, sin considerar que éstos son la base de la reproducción y regeneración de los bosques y que el tiempo necesario para alcanzar ese tamaño supera con creces los ciclos de corta establecidos por los criterios actuales.

Fuente: Fundación CECROPIA, 1999a.

Costa Rica cuenta con más del 4% de los organismos vivos del mundo, aunque su superficie abarca sólo un 0,01% del territorio del planeta. Todavía no se ha descubierto todas las especies de vida silvestre, pese a los esfuerzos realizados, sobre todo, por el Instituto Nacional de Biodiversidad.

La vida silvestre se encuentra muy afectada por dos factores: la pérdida de hábitat naturales y la sobreexplotación. Las especies de fauna amenazadas cuentan con protección jurídica, no así una gran cantidad de especies de flora que no han sido incluidas en listados nacionales, aun cuando se encuentran cubiertas por el tratado CITES sobre comercio internacional de especies silvestres, el cual ha sido suscrito por Costa Rica (Solís, Madrigal y Ayales, 1999).

Según lo dispuesto por la Ley de Biodiversidad, los recursos económicos orientados a la gestión de la vida silvestre han sido traspasados en un 50% del Fondo de Vida Silvestre al SINAC, el

cual podrá utilizar estos recursos para fines que no sean necesariamente la investigación o la promoción de proyectos sobre vida silvestre.

Uno de los problemas de mayor impacto sobre los ecosistemas naturales del país es la introducción de especies exóticas que pueden convertirse en especies invasoras. Este tema se encuentra regulado en el artículo 26 de la Ley de Conservación de la Vida Silvestre; sin embargo, ni la aplicación de este artículo ni el cumplimiento de los requisitos establecidos han sido rigurosos. La reglamentación que se ha desarrollado demuestra un debilitamiento en los procedimientos y requisitos establecidos por ley, lo que ha contribuido a una menor presencia estatal en las actividades relacionadas con la conservación de la vida silvestre.

Nueva legislación para la protección de especies

La fauna silvestre es uno de los recursos

RECUADRO 4.4

Marco legal para la gestión de la biodiversidad: antes y después de la Ley

La Ley de Biodiversidad es el resultado de un largo proceso para generar un marco jurídico que asegure una distribución justa y equitativa de los beneficios derivados del aprovechamiento de la diversidad biológica, siguiendo los principios sustentados en el Convenio sobre la Diversidad Biológica.

En el momento de la presentación del primer proyecto de Ley de Biodiversidad, en junio de 1996, en Costa Rica se habían suscrito ya contratos con compañías transnacionales para la realización de prácticas de bioprospección, pero se carecía de un marco legal regulatorio para la realización de dichas actividades.

Existían leyes para regular cada recurso natural por separado, como la Ley de Conservación de la Vida Silvestre (1992), la Ley Forestal (1996), la Ley Constitutiva del Servicio de Parques Nacionales (1972) y la Ley Orgánica del Ambiente (1995). Pero existía un vacío legal en la regulación de los recursos genéticos y bioquímicos, así como sobre su acceso y la distribución de sus beneficios. El Convenio sobre la Diversidad Biológica fue ratificado en 1994.

El marco administrativo para la consideración del tema de la biodiversidad se restringía a un Consejo Asesor del Ministro de Ambiente y Energía, llamado COABIO, conformado por especialistas, y al Instituto Nacional de Biodiversidad (InBio), asociación civil sin fines de lucro. El InBio actúa como contraparte de las empresas privadas interesadas en la búsqueda, para fines comerciales, de nuevas fuentes de compuestos químicos, genes, proteínas, microorganismos y otros productos con valor económico actual o potencial.

La nueva Ley establece regulaciones para el acceso al recurso genético, aquél que contiene unidades funcionales de herencia, y para el recurso bioquímico, todo material derivado de plantas, animales, hongos o microorganismos que contenga características específicas,

moléculas especiales o pistas para diseñarlas.

En las disposiciones generales declara de dominio público las propiedades bioquímicas y genéticas de los elementos de la biodiversidad silvestre o domesticada, dando el fundamento jurídico para la regulación ulterior, que va desde el acceso hasta las normas sobre propiedad intelectual.

Corresponde a la Comisión Nacional de Gestión de la Biodiversidad (CONAGEBIO) proponer las políticas de acceso a los elementos genéticos de la biodiversidad, *ex situ* e *in situ*, y actuar como órgano de consulta obligatoria en los procedimientos de solicitud de protección de los derechos intelectuales sobre la biodiversidad.

Una de las exclusiones que establece la Ley en su artículo 4 es la de no aplicar las disposiciones al intercambio de los recursos bioquímicos y genéticos, ni al conocimiento asociado resultante de prácticas, usos y costumbres sin fines de lucro, entre los pueblos indígenas y las comunidades locales.

El "consentimiento previamente informado" se define como el procedimiento mediante el cual el Estado, los propietarios privados o las comunidades locales e indígenas, en su caso, previo suministro de toda la información exigida, consienten en permitir el acceso a sus recursos biológicos o al elemento intangible asociado a ellos, en las condiciones mutuamente convenidas.

Se reconoce también el "derecho a la objeción cultural", como el derecho de las comunidades locales y los pueblos indígenas a oponerse al acceso a sus recursos y al conocimiento asociado, por motivos culturales, espirituales, sociales, económicos o de otra índole.

Fuente: Solís, Madrigal y Ayales, 1999.

naturales más amenazados de Costa Rica. La legislación es el primer eslabón en la cadena para asegurar su protección y uso sostenible. Durante 1998 se aprobaron varios instrumentos legales, de los cuales merece especial mención el Decreto N° 27007, que prohíbe la captura, posesión o comercio de cualquier especie de la familia *Delphinidae* en aguas de jurisdicción costarricense. Además se presentaron tres iniciativas para la protección de las tortugas marinas. La primera fue el Decreto N° 27387-MINAE, mediante el cual se declara como área de acceso restringido el sector comprendido entre Punta Ventanas y la boca del estero Tamarindo, en el Refugio Nacional de Vida Silvestre Tamarindo, por ser utilizado como área de desove por la tortuga baula (*Dermochelys coriacea*) entre el 1 de octubre y el 15 de marzo de cada año. El segundo es un proyecto denominado "Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas" y el tercero es el proyecto de ley

"Protección, conservación y recuperación de las poblaciones de tortugas marinas".

Sin embargo, durante 1998 también se presentaron problemas asociados al aprovechamiento de tortugas marinas en la costa del Caribe. La cacería, a la cual tienen derecho las comunidades locales, se lleva a cabo con muy poco control y coordinación entre las diferentes instituciones públicas. INCOPECA extiende los permisos para el aprovechamiento de un máximo de 1.800 piezas por año, pero se argumenta que existe caza ilegal. El MAG es responsable de inspeccionar el único matadero legal, ubicado en el barrio Cieneguita, y el Departamento de Vigilancia Marítima del Ministerio de Seguridad Pública en Limón realiza los patrullajes marítimos; durante 1998 este organismo decomisó tortugas verdes cazadas al margen de la ley.

Uso sostenible de la vida silvestre

La Ley de Vida Silvestre permite diferentes tipos de uso del recurso: zoológicos, acuarios, viveros, taxidermia, importación, caza, pesca, recolección científica o cultural, centros de rescate y jardines botánicos. Muchas comunidades aún utilizan estos recursos y obtienen de ellos productos útiles para la alimentación, la medicina, etc. (cuadro 4.8). No obstante, los ejemplos de uso comunitario que se dan sobre algunas especies no tienen el apoyo ni el seguimiento institucional y técnico adecuados.

El uso de la vida silvestre no siempre busca cubrir necesidades primarias, sino que puede tener fines de esparcimiento, como la cacería deportiva y el ecoturismo. La explotación comercial de algunas especies en peligro de extinción sigue generando importantes conflictos, como lo evidenció el caso de la tortuga verde (*Chelonia mydas*) durante el año 1998 (recuadro 4.5).

Todos los permisos, licencias y autorizaciones relativos al uso y aprovechamiento de la vida silvestre establecidos legalmente se tramitan y otorgan en el área de conservación respectiva, salvo en el caso de los permisos de importación y exportación de las especies incluidas en los apéndices del tratado CITES, que son otorgados exclusivamente por la autoridad administrativa correspondiente. Como parte del SINAC se ha previsto el establecimiento de un sistema de información que centralice los datos sobre permisos, licencias, autorizaciones y concesiones de uso de la vida silvestre. Hasta la fecha este sistema no ha sido creado, lo cual trae serias

consecuencias para el control y monitoreo de la aplicación de la ley y la conservación de las especies. Por ejemplo, para saber el número de licencias de caza otorgadas durante 1998, habría que consultar a cada una de las áreas de conservación, puesto que a nivel nacional no se cuenta con estos datos. A pesar de que la normativa vigente en materia de vida silvestre es amplia, la gestión institucional sobre este recurso se ha debilitado en términos de recursos humanos y financieros (Solís, Madrigal y Ayales, 1999).

Participación ciudadana en el manejo, uso y conservación de la biodiversidad

Con el fin de asegurar la reglamentación y aplicación de la Ley de Biodiversidad y fortalecer la participación de la sociedad civil en los debates relacionados con comercio y medio ambiente, la Mesa Nacional Campesina, la Mesa Nacional Indígena, la Federación Costarricense para la Conservación del Ambiente y el Programa CAMBIOS, de la Universidad Nacional, crearon la llamada "Red de Incidencia" y se plantearon los siguientes objetivos:

- Asegurar la participación directa de los sectores campesino, indígena, académico y ambientalista en la reglamentación de la Ley.
- Fortalecer la participación de la sociedad civil en la Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad (CONAGEBIO).
- Fortalecer la participación de la sociedad civil

RECUADRO 4.5

Las tortugas marinas

Tradicionalmente, las tortugas marinas en la región neotropical han sido utilizadas de acuerdo con las pautas culturales de las poblaciones costeras. Así sucede en la costa caribeña costarricense desde la época de sus primeros pobladores indígenas. La tortuga se usa para el consumo de carne y huevos, para elaborar artesanía o en el desarrollo de productos farmacéuticos, entre otros usos.

La tortuga verde ha sido objeto de un conflicto institucional entre el MINAE y el Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCO-PESCA). En 1998 los diarios informaron sobre el posible uso desmedido de este recurso en la costa caribeña. En el mes de mayo se interpuso una acción de inconstitucionalidad contra el decreto que permite la caza de la tortuga verde (Decreto N° 14524-A, del 26 de mayo de 1983). Esta acción se basó en que la tortuga verde se encuentra en el apéndice I del tratado CITES y en que dicho decreto permite anual-

mente la caza de 1.800 tortugas, sin haber analizado la situación poblacional de esta especie en el país. Además se consideró deficiente el control sobre la aplicación de este decreto. La Sala Constitucional resolvió en favor de esta gestión por el principio *in dubio pro natura*, según el cual la duda del perjuicio que se le pueda causar al equilibrio ecológico es suficiente para protegerlo. Efectivamente, los permisos de captura otorgados parecen excesivos y el Estado ha demostrado una capacidad de control sumamente deficiente. El uso cultural de estas especies puede ser concedido con base en el Convenio Interamericano de las Tortugas Marinas, pero debe garantizarse que el uso en verdad sea cultural y no la excusa para un uso comercial.

Fuente: Vargas Emilio, 1999 y Solís, Madrigal y Ayales, 1999.

CUADRO 4.8

Costa Rica: experiencias de manejo comunitario de vida silvestre

Nombre del proyecto	Objetivo	Especie	Financiamiento	Región	Beneficios
Apoyo a la protección de la lapa verde en su época de anidamiento en la zona norte de Costa Rica ^a	Recuperar las poblaciones de lapa y su hábitat natural	Lapa verde (<i>Ara ambigua</i>) Almendro (<i>Dipterx panamensis</i>)	Embajada de Inglaterra, NORAD	Alajuela	Conservación y uso sostenible del bosque
Manejo de la iguana verde: un modelo para el desarrollo rural ^a	Hacer un manejo racional de la iguana verde y mantener su hábitat natural	Iguana verde (<i>Iguana iguana</i>)	NORAD	Puntarenas	Fuente de proteínas, venta de mascotas, pieles y ecoturismo
Recuperación y protección de poblaciones de lapa roja ^a	Recuperar y conservar la especie mediante anidación no natural, protección de nidos y conservación del hábitat natural	Lapa roja (<i>Ara macao</i>)	Austria, WWF	Puntarenas	Conservación de la especie, ecoturismo
Manejo comunitario de huevos de tortuga (Ostional) ^a	Manejo racional de los huevos de tortuga, extrayendo parte de los nidos y protegiendo el resto	Tortuga lora (<i>Lepidochelys olivacea</i>)		Guanacaste	Autoconsumo, capacitación, venta de huevos, turismo
Manejo y conservación de las ranas <i>Dendrobates</i> ^a	Establecimiento de un criadero de ranas tropicales y generación de conocimiento para replicar la experiencia	<i>Dendrobates auratus</i> , <i>Dendrobates pumilio</i>	Iniciativa privada	Limón	Venta de mascotas
Plantas medicinales, Asociación ANDAR ^b	Producción y comercialización de plantas medicinales por parte de las mujeres de la comunidad	Tilo nacional, menta, orégano, albahaca, salvia, juanilama, zacate de limón, naranjo agrio, passiflora, papaya, saragundi	Auto-financiamiento	Limón, Zona cerca del Arenal	Venta de plantas, capacitación para elaboración de productos secundarios
Cultivo de uña de gato ^b	Investigación sobre las propiedades de la planta, y para cuantificar la viabilidad de su reproducción	Uña de gato	Fundación Neotrópica, ITCR	Limón	La comunidad trabaja en la reproducción de la planta para poder comercializarla

CUADRO 4.8 continuación

Proyecto Pococi: manejo de tepezcuintle en zocriaderos mixtos ^{a/}	Establecimiento de cinco zocriaderos para evitar presión de la especie en el bosque	Tepezcuintle (<i>Agouti paca</i>)	Fundación Neotrópica		Educación ambiental, conservación de bosque, autoconsumo
Zocriaderos de mariposas de la Asociación de Mujeres de Caño Negro (ASOMUCAN) ^{a/}	Desarrollar un zocriadero de mariposas que genere ingresos al grupo y ayude a la recuperación de la biodiversidad en la zona		MINAE	Caño Negro, Los Chiles	Capacitación, infraestructura, aumento de ingresos al grupo, intercambio de experiencias con otras comunidades
Zocriadero de mariposas, Fundación para el Desarrollo del Centro Biológico Las Quebradas (FUDEBIOL) ^{a/}	Establecimiento de un zocriadero de mariposas, atracción de turistas a la zona y exportación de pupas		FUNDECOOPERACION	San Isidro de El General	Capacitación, aumento de ingresos
Vivero forestal con especies nativas, grupo de mujeres indígenas de Térraba ^{a/}	Iniciativa para reforestar las principales áreas de captación hídrica y, a la vez, servir como fuente de trabajo y recursos económicos para el grupo de mujeres		ARADIKES	Térraba, Buenos Aires	Capacitación, compra de árboles para reforestación de la zona, fuente de ingresos

Fuentes: ^{a/} Gutiérrez, Ortiz e Imbach, 1997.

^{b/} Comunicaciones personales con funcionarios de los proyectos.

^{c/} Rodríguez, 1999.

en los Consejos Regionales de las Áreas de Conservación.

- Apoyar un proceso participativo con las comunidades, para normar los derechos intelectuales comunitarios *sui generis* (derechos de las comunidades locales a beneficiarse de manera colectiva de sus conocimientos, prácticas e innovaciones de conservación y mejoramiento de la biodiversidad).
- Apoyar la educación para la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad.
- Fortalecer relaciones internacionales para compartir experiencias y apoyar propuestas que benefician a las comunidades locales.

En diciembre de 1998 el Ministerio de Ambiente y Energía y la Procuraduría General de la

República plantearon ante la Sala Cuarta una acción de inconstitucionalidad contra los artículos 14 y 22 de la Ley de Biodiversidad. Estos artículos crean la Comisión Nacional de Gestión de la Biodiversidad (CONAGEBIO) y el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC). La acción se fundamenta en el rescate de la competencia estatal en la definición de las políticas sobre ambiente y recursos naturales, así como en su competencia y responsabilidad exclusiva en el uso de los fondos públicos. La acción está pendiente de resolver. No obstante, se convocó oficialmente a la CONAGEBIO según está definida por la Ley, con representación del MINAE, el MAG, el Ministerio de Salud, el SINAC, INCOPECA, la Mesa Nacional Campesina, la Mesa Nacional Indígena, CONARE, FECON y UCCAEP.

Da inicio el diseño de la Estrategia Nacional de Biodiversidad

La Estrategia Nacional de Biodiversidad es uno de los compromisos de los países firmantes del Convenio sobre la Diversidad Biológica. Los objetivos de este proceso son:

- Identificar vacíos de información y necesidades en el campo de la conservación y uso sostenible de la biodiversidad, basados en el Convenio sobre la Diversidad Biológica, en cada área de conservación, para su análisis a nivel nacional.
- Identificar acciones de mediano y largo plazo que cubran esas necesidades, así como los actores para su implementación.
- Incorporar en el análisis de la problemática el criterio de los diferentes sectores involucrados: quiénes salvan la biodiversidad, quiénes la usan, la investigan y la regulan (Proyecto Estrategia Nacional de Biodiversidad, 1999).

El programa es financiado por el Fondo Ambiental Global y ejecutado por el SINAC y el INBio. El plan tiene tres componentes. El primero es el "Informe de País", el cual fue concluido en enero de 1998 y presentado a la Secretaría de la Convención. El segundo consiste en la actualización del Estudio Nacional de Biodiversidad elaborado en 1992, la cual finalizó también en junio de 1998¹⁰. El tercer componente, que corresponde a la elaboración de la Estrategia Nacional de Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad, inició en junio de 1998 y finalizó en setiembre de 1999. La estrategia se sustenta en los conceptos de salvar, conocer y usar. Este marco orientador permite definir y proponer acciones tendientes a lograr un balance entre la investigación (generación de nuevo conocimiento), la protección del recurso en sus diferentes niveles y modalidades (áreas estatales, privadas, conservación *ex situ*) y su uso (recreación, prospección, valor de opción, etc).

Como producto de esta iniciativa, en 1998 se empezó a recopilar información para actualizar el inventario nacional sobre biodiversidad. También se realizaron veintidós talleres regionales (dos por área de conservación) en los que participó un total de seiscientas personas (Obando, 1999).

Una segunda fase en el diseño de la Estrategia consiste en la propuesta de acciones para ser ejecutadas en los próximos cinco años. Subyace en todo el proceso la necesidad de considerar la

problemática, los criterios, valores y creencias de los diferentes segmentos de la sociedad costarricense involucrados en el estudio, uso y conservación de la biodiversidad. En 1999 se espera contar con un plan nacional y un plan regional por área de conservación. El trabajo culminará con una consulta nacional que se efectuará mediante tres talleres en los cuales la sociedad civil, el Gobierno, el sector privado y las ONG podrán pronunciarse sobre el contenido de la Estrategia (Obando, 1999).

Participación social y equidad de género en el manejo de los recursos naturales

En 1998 se definió la política denominada "Integración de la equidad de género en las políticas, programas y proyectos del MINAE" (Decreto Ejecutivo N° 27346-MINAE, del 14 de octubre de 1998) y se elaboró un plan de acción al respecto.

Entre las actividades realizadas en 1998 por la Oficina de Género y Ambiente del Sistema Nacional de Áreas de Conservación interesa destacar las siguientes:

- Con las distintas áreas de conservación, se elaboraron planes de acción para incorporar variables de género.
- Se incorporaron indicadores de género en versiones preliminares del Sistema de Evaluación del Mejoramiento Continuo (SEMEC).
- Se formularon distintos proyectos con enfoque de género: "Fondo de Financiamiento Femenino", "Fortalecimiento de la Posición de las Productoras Rurales", entre otros.

A pesar de que la política de equidad de género ocupa un lugar importante, ya que fue contemplada entre las trece políticas prioritarias para el MINAE dentro del Plan de Desarrollo Humano, aún se perciben limitaciones. Una de ellas es que la Oficina de Género y Ambiente no cuenta con un asidero legal que la respalde. Además, es necesario integrar esta oficina dentro de la estructura organizativa del MINAE y fortalecerla con recursos propios.

Avances regionales en el cumplimiento del Convenio sobre la Diversidad Biológica

Protocolo de Bioseguridad del Convenio de Diversidad Biológica

Pese a que no hubo un acuerdo centroamericano

para adoptar el Protocolo de Bioseguridad dentro del Convenio de Diversidad Biológica, la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) promovió una postura regional frente al Protocolo de Biodiversidad.

Proyecto de Protocolo de Acceso a Recursos Genéticos y Bioquímicos en Centroamérica

La CCAD, con el apoyo de PROARCA-CAPAS-AID, inició un proyecto para promover la discusión y el análisis de un protocolo común de acceso a recursos genéticos y bioquímicos. Se impulsará la armonización, tanto de las normas que regulan el acceso como de los procedimientos administrativos. Para tal fin, se ha realizado un análisis de la normativa vigente en cada país centroamericano y se ha elaborado una ley modelo.

Corredor Biológico Mesoamericano

El Corredor Biológico Mesoamericano es uno de los mayores esfuerzos conservacionistas de la región. Tiene como objetivos lograr la cooperación regional para la protección de mares, ríos y bosques, la promoción de proyectos de desarrollo sostenible y el alivio de la pobreza. A la vez, pretende limitar los efectos del cambio climático y prevenir la destrucción causada por incendios e inundaciones (CCAD, 1999).

Los presidentes de la región acordaron entender el Corredor Biológico Mesoamericano bajo el siguiente concepto:

Un sistema de ordenamiento territorial compuesto de áreas naturales bajo regímenes de administración especial, zonas núcleo, de amortiguamiento, de usos múltiples y áreas de interconexión, organizado y consolidado, que brinda un conjunto de bienes y servicios ambientales a la sociedad centroamericana y mundial, proporcionando los espacios de concentración social para promover la inversión en el uso sostenible de los recursos naturales, con el fin de contribuir a mejorar la vida de los habitantes de la región. (CCAD, 1999).

Durante 1998, el avance de este proyecto se centró en la búsqueda de financiamiento para las actividades que se iniciarían en 1999.

IV Conferencia de las Partes

En mayo de 1998 se realizó la IV Conferencia de las Partes del Convenio de Diversidad Biológica, en Bratislava, Eslovaquia. Este es el órgano de mayor jerarquía, que debe velar por la aplicación y cumplimiento del Convenio, recibir

los informes del órgano asesor científico, técnico y tecnológico (SBBSTA), adoptar protocolos y desarrollar con mayor especificidad los temas incluidos en el Convenio.

La CCAD, con el apoyo técnico de UICN-Mesoamérica, realizó un esfuerzo para promover una posición regional en esta Conferencia y un proceso nacional de discusión sobre los temas de agenda.

El Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC)

Una de las formas de asegurar el disfrute de la biodiversidad a las generaciones actuales y futuras es a través de la creación de áreas protegidas de dominio público, privado o mixto. De las diferentes categorías de manejo, los parques nacionales y las reservas biológicas absolutas son los que ofrecen el mayor grado de seguridad en cuanto a la protección del recurso.

En 1996 el MINAE creó el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), como un modelo de gestión y coordinación institucional desconcentrado y participativo que integra las competencias en materia forestal, vida silvestre y áreas protegidas. Sin embargo, este organismo no se constituyó legalmente sino hasta en abril de 1998, con la aprobación de la Ley de Biodiversidad, N° 7788.

RECUADRO 4.6

Sistema de monitoreo para las áreas protegidas

En 1998 el SINAC inició la aplicación de un sistema de monitoreo técnico-administrativo (Artavia, Mena y Calvo, 1998) dirigido a todas las áreas silvestres protegidas (ASP) del país, que se irá implantando en forma gradual. El sistema se probó en forma experimental en cinco áreas de la Cordillera Volcánica Central durante 1997, y en 1998 se expandió a veintiséis. Es flexible, participativo, simple y de bajo costo. Sus criterios clave son: plan de manejo, grupos de interés, plan de vigilancia, análisis de amenazas, zonificación, conectividad, plan de financiamiento y autoridad administrativa.

La primera evaluación de veintiséis ASP indicó que la mayoría se encuentra en un nivel poco aceptable en cuanto a la gestión que realiza (cuadro 4.9). Uno de los principales factores para tal valoración fue la ausencia de participación de la sociedad civil en la administración del ASP.

RECUADRO 4.7

Evaluación de 26 áreas silvestres protegidas

Criterio	Resultado
Plan de manejo	15 de las 26 áreas no contaban con un plan de manejo; en los casos en que éste existía, era un documento de referencia y en algunos casos desactualizado
Zonificación	Existe zonificación, pero está basada en planes obsoletos y las necesidades de otro momento
Análisis de amenazas	Las amenazas han sido identificadas y priorizadas; sin embargo, no se cuenta con una estrategia para su atención
Plan de vigilancia	Las áreas no cuentan con un plan estructurado e integral de vigilancia, aun cuando realizan acciones específicas en forma sistemática
Conectividad	La mayoría de las áreas está evaluando, y en algunos casos realizando, tareas de coordinación para poner en práctica la propuesta de corredores biológicos del proyecto GRUAS
Autoridad del ASP	Se tienen avances aceptables en cuanto a la gestión desconcentrada y descentralizada de los directores de las áreas evaluadas
Plan de financiamiento	La mayor parte de las áreas no cuenta con planes de financiamiento y las acciones que realizan no cubren los costos de operación ni los de inversión.

Fuente: Artavia, Mena y Calvo, 1998.

Si bien el país cuenta con una excelente red de áreas protegidas públicas y privadas, no puede afirmarse que esto sea el resultado de una política explícita de ordenamiento territorial. En 1996 el informe del proyecto GRUAS indicó que el 75% de las 105 áreas silvestres protegidas del país requerían alguna modificación en cuanto a su tamaño y forma, o su categoría de manejo. Se propuso la ampliación de 21 de las 34 áreas con categoría de parque nacional o reserva biológica, y se consideró que el 28% de las 71 áreas silvestres actualmente con categoría de uso extractivo sostenible deberían incorporarse al subsistema de parques y reservas biológicas. Además era necesario identificar nuevas reservas que incluyeran muestras de los 13 macrotipos de vegetación escasamente representados hasta 1996 (García, 1996).

Por otro lado, el estudio sobre tenencia de la tierra en áreas silvestres protegidas de Costa Rica (MINAE, SINAC, 1999) revela que el país no ha contado con una verdadera política para el establecimiento de esas áreas y que, por el contrario, en muchos casos la designación ha obedecido a razones de conveniencia y oportunidad. Actualmente, uno de los principales retos del SINAC es trasladar del dominio privado al público parte del área en parques nacionales y reservas biológicas, lo que requeriría una erogación de cerca de 19 millones de dólares (5.317.000 millones de

colones) por parte de Estado. Como prioridad se requiere cumplir con el pago de tierras expropiadas.

En parques nacionales el porcentaje de tierras privadas es de 15%, en las reservas biológicas, 47%, en las zonas protectoras de 76%, en las reservas forestales de 76%, en los humedales de 4%, en los monumentos nacionales de 17%, en las reservas nacionales absolutas de 5% y en los refugios nacionales de vida silvestre de 59%; esto representa alrededor de 1,3 millones de hectáreas (MINAE-SINAC, 1999a y 1999b).

Es importante resaltar que en manos del sector privado afiliado a la Red Costarricense de Reservas Forestales Privadas hay más de 65.000 hectáreas de bosque¹¹.

Durante 1998 las reservas biológicas Barbilla y Carara pasaron a ser parques nacionales y se amplió el área de los parques nacionales Braulio Carrillo e Irazú. Se crearon los refugios de vida silvestre Pejeperro, Romelia, Carate y Preciosa-Platanares, bajo la modalidad de categoría mixta y Donald Peter Hayes, Transilvania, La Cueva del Murciélago y Cerro Dantas, como refugios privados. También se creó el Monumento Natural Parque Ecológico y Recreativo de Liberia y se aprobó la Ley 7774 para la segregación de terrenos pertenecientes al Refugio de Vida Silvestre Frontera Norte.

En ese mismo año, el SINAC inició el proceso

de formulación de la "Estrategia Nacional de Educación y Extensión Ambiental" y de estrategias locales, incorporando la participación de todas las áreas de conservación y de organizaciones de la sociedad civil. Como parte de esta iniciativa, además, el MINAE oficializó la Comisión Nacional de Educación Ambiental (Decreto N° 27344), integrada por representantes del SINAC, el MINAE, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Educación, Consejo Nacional de Rectores, el Consejo Nacional de Universidades Privadas, del Instituto Nacional de Biodiversidad y representantes de organismos no gubernamentales y del sector productivo; esto constituye un avance en la integración de esfuerzos dispersos en la materia (SINAC, 1998).

En 1998 el SINAC finalizó el proceso de consulta y validación de la Estrategia Nacional sobre el Manejo del Fuego en Costa Rica. El documento final contribuye a la definición de acciones tendientes a fortalecer el marco institucional para el manejo del fuego, en cumplimiento de las normas legales previstas en la Ley Forestal, pues en él se establecen los mecanismos de coordinación que involucran a la sociedad civil en las acciones orientadas al control y manejo del fuego.

La Estrategia da continuidad a la Comisión Nacional sobre Incendios Forestales (CONIFOR) creada en 1994 y constituida por representantes del Instituto Nacional de Seguros, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Ministerio de Educación Pública, la Comisión Nacional de Emergencias, el Ministerio de Seguridad Pública, el Instituto de Desarrollo Agrario, el Instituto Costarricense de Electricidad, el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados y el Sistema Nacional de Conservación del Ministerio del Ambiente y Energía.

Las áreas de conservación son las unidades ejecutoras de los programas de manejo del fuego que emanan de la Estrategia y, para ello, cuentan con potestades para definir, establecer y ejecutar acciones para enfrentar la problemática de incendios en su jurisdicción. La Estrategia contempla la creación de comisiones regionales, coordinadas por el MINAE, para atender las emergencias vinculadas con incendios en las áreas de conservación y fortalecer las brigadas voluntarias forestales.

Durante la temporada de incendios 1997-1998 se vieron afectadas cerca de 63.000 hectáreas, la mayoría fuera de las áreas silvestres protegidas. Las áreas de conservación más afectadas fueron Arenal Huetar Norte (17.951 ha) y Tempisque (33.875 ha) (SINAC, 1999).

En 1998 los incendios afectaron fundamen-

talmente tacotales, yolillales, charrales y pastos (79,76%) y, en muy baja proporción, los bosques (12,15%). Estas cifras demuestran la persistencia de las prácticas de quema en terrenos abandonados. Además del peligro que representan, las quemadas son generadoras de gran cantidad de dióxido de carbono que se traslada hacia la atmósfera. A pesar de las áreas afectadas, se debe reconocer el éxito logrado por el país en cuanto a la minimización de las áreas quemadas durante la temporada 1997-1998, pese a los efectos del fenómeno de El Niño.

En julio de 1998 el SINAC recibió una importante donación de equipo, herramientas y capacitación para la atención de incendios, que ha permitido fortalecer las acciones en este campo, en especial el programa de brigadas de bomberos forestales voluntarios, que en 1998 contaba con 59 brigadas y 570 brigadistas (SINAC, 1999).

Mirar al mar

Costa Rica es un país con un territorio continental de aproximadamente 52.100 km². Sin embargo, hay diez veces más territorio marítimo asociado a la Zona Económica Exclusiva. La longitud total de las costas alcanza 1.376 km y la de manglares asociados es de 41.000 km.

Para la conservación de la biodiversidad marina se han creado áreas silvestres con una extensión total de 383.256 hectáreas, de las cuales un 96% corresponde a parques nacionales y el resto a reservas biológicas y refugios de vida silvestre (www.inbio.ac.cr).

El principal aporte económico de los ecosistemas marinos y costeros proviene de las actividades de pesca y turismo. "Se estima, por ejemplo, que la actividad pesquera en Costa Rica genera entre 9.000 y 10.000 empleos. La flota nacional se estima en 3.500 unidades, en donde la mayoría (3.000) son artesanales en pequeña y mediana escala. La flota industrial se constituye de botes camaroneros y atuneros. Se estima que cada una de estas embarcaciones genera un promedio de 6 empleos, mientras que el promedio para la flota artesanal es de 2,5 empleos aproximadamente. En la artesanal se incluyen los pescadores artesanales manuales, que son los dedicados a la pesca en manglares de chuchecas, pianguas y otros. Para 1996, la pesca (pescados, mariscos, tortugas y otros) generó ingresos por 7.670 millones de colones" (www.inbio.ac.cr).

Alrededor del 7% de la población nacional vive en la zona marítimo-costera. Los principales indicadores sociales evidencian claras desventajas

de sus habitantes en cuanto a oportunidades de empleo, ingreso, vivienda, educación y salud. Por ejemplo, la tasa de desempleo de la región Huetar Atlántica fue la más alta del país, 7,2%, en 1997; en el caso de la región Pacífico Central, llama la atención la alta tasa de deserción de la población en edad escolar, principalmente en secundaria (20,2%) (Proyecto Estado de la Nación, 1997).

El primer sistema de interés marino, por su importancia para el país, es el golfo de Nicoya, que ha recibido un gran esfuerzo de investigación. En sus costas se dispone de tres laboratorios marinos, dos en la ciudad de Puntarenas y otro en Punta Morales. Son todavía escasos los estudios que contribuyen a determinar el potencial pesquero y de cultivo de sus 215 especies identificadas de peces, por ejemplo, y aún más raras las evaluaciones cuantitativas del grado de contaminación causado por plaguicidas, metales, hidrocarburos, coliformes fecales y basura sólida. La reciente publicación del primer modelo trófico para el golfo de Nicoya es un paso importante para entender el funcionamiento del sistema y la importancia relativa de sus principales componentes (peces, camarones y manglares, entre otros). Se requiere efectuar evaluaciones biológico-ambientales al menos dos veces al año (estación seca y lluviosa) y en varios sitios desde la desembocadura del río Tempisque hasta la del río Tárcoles.

El segundo sistema importante de la costa Pacífica, que ha recibido atención sólo en años recientes, es el golfo Dulce. La investigación realizada hasta la fecha indica que por sus características físicas, químicas, geológicas, macrobiológicas y microbiológicas, es un ecosistema único en el continente y en un estado relativamente inalterado, lo cual lo convierte en un sitio de enorme interés científico, así como también para el turismo naturalista internacional. Sobre este sistema se dispone además de datos recientes (1998) sobre su estado de contaminación por plaguicidas (Vargas, 1999). El golfo Dulce también cuenta con un modelo trófico, desarrollado en gran parte con la información marina generada recientemente por las universidades y el INCOPECA.

El tercer sistema de relevancia en la costa Pacífica es el golfo de Papagayo, un área de afloramiento de aguas frías en cierta época del año. Allí la investigación se inició hace pocos años, con énfasis en los extraordinarios arrecifes de coral que pueden sobrevivir en este ambiente de aguas relativamente frías. Al igual que para los golfos de Nicoya y Dulce, el de Papagayo requiere ur-

gentemente una evaluación detallada del grado de contaminación actual, así como de otras características naturales que son básicas para las pesquerías.

Además de los tres golfos citados, otros sistemas importantes son los arrecifes coralinos, tanto del Pacífico como del Caribe. Los arrecifes de Cahuita y la zona de Gandoca-Manzanillo tienen especial trascendencia por su alta diversidad biológica.

Los problemas ambientales de estos sistemas están asociados a la falta de ordenamiento territorial, que induce la alteración y hasta la destrucción de los hábitat por el desarrollo habitacional y comercial, así como por el incumplimiento de la legislación nacional sobre la zona marítima costera y el desarrollo desordenado de la infraestructura turística que favorece el deterioro de los procesos ecológicos. La contaminación de las zonas costeras, sobre todo de aguas, se relaciona directamente con un manejo inapropiado de las cuencas hidrográficas en las zonas altas, por la erosión de los suelos, la falta de tratamiento de aguas residuales y la mala disposición de desechos sólidos.

El golfo de Nicoya es el área marina más degradada, tanto por la sobreexplotación de sus recursos como por los altos niveles de contaminación, particularmente por desechos acarreados por los ríos Grande de Tárcoles y Tempisque.

Durante 1998 se realizaron esfuerzos importantes, como el establecimiento de la Comisión Insular de la Isla del Coco, coordinada por el MINAE, y la iniciativa del ICT para facilitar la labor de investigación marina a través del acceso a sus instalaciones en playa Panamá y a la construcción de un pequeño laboratorio costero en bahía Culebra.

La situación de los recursos marino-costeros ha sido resaltada como uno de los ejes fundamentales de la Estrategia Nacional de Biodiversidad, actualmente en proceso de elaboración. De acuerdo con la discusión realizada en ese proceso, los principales problemas están relacionados con:

- Falta de cumplimiento o inexistencia de leyes que regulen la utilización de los recursos.
- Descoordinación institucional.
- Ausencia de un plan integrado de manejo marino costero.
- Débil aplicación de convenios internacionales.
- Conocimiento disperso y poco accesible.
- Inadecuado monitoreo del estado de las especies.
- No regulación de la industria turística.
- Contaminación y destrucción de hábitats.
- Visión "cortoplacista" en el aprovechamiento

CUADRO 4.9

Declaratorias de aptitud turística y no turística, planes reguladores aprobados y publicación en La Gaceta, por cantones

Cantón	Nº de declaratorias de aptitud turística	Nº de declaratorias de aptitud no turística	Planes reguladores aprobados por cantones	Planes reguladores publicados en La Gaceta
La Cruz	49	15	6	2
Liberia	16	2	1	
Carrillo	16	1	9	3
Santa Cruz	36	5	27	16
Nicoya	6	7	6	3
Hojancha	2	2	1	
Nandayure	6	10	4	4
Cóbano (Puntarenas, península Nicoya)	39	4	8	3
Puntarenas Insular	5	3	4	4
Puntarenas	16	23	2	
Esparza			1	
Garabito	8	8	2	3
Parrita	7	1	9	
Aguirre	8	1	6	4
Osa	36	19	18	13
Golfito	24	5	7	6
Talamanca	11	2	1	1
Limón	1			
Siquires	1			
Matina	1			
Pococí	5		2	2
Total	289	108	114	64

Fuente: Instituto Costarricense de Turismo. Departamento de Planes Reguladores y Aptitud Turística.

de los recursos (Estrategia Nacional de Biodiversidad, documento borrador, 1999).

Un desarrollo de la zona marítimo-costera que promueva la conservación de la naturaleza y el uso sostenible de los recursos naturales requiere medidas concretas de ordenamiento territorial. Sin embargo, la información recabada en las diferentes instituciones relacionadas con la aprobación de los planes reguladores de esta zona evidencia irregularidades en las concesiones turísticas.

El Registro Nacional de Concesiones indica que, a mayo de 1999, el total de concesiones inscritas era de 484, de las cuales 338 correspondían a la provincia de Guanacaste, 145 a Puntarenas y una a la provincia de Limón. El cantón con mayor número de inscripciones era Nicoya, con 169. Aun cuando no existen datos sobre el número de concesiones privadas en la zona maríti-

mo-terrestre, se puede afirmar que su número es muy superior a las inscritas. Si se compara el total de concesiones (484) con las zonas de aptitud turística (289), deberían estar inscritas, en promedio, unas dos concesiones por zona. Lo anterior indica que sólo se han inscrito aquellas concesiones para las que existen planes reguladores plenamente aprobados, tal como lo establece la Ley de Zona Marítimo-Terrestre.

La participación ciudadana ha estado ausente en el proceso de elaboración y aprobación de los planes reguladores costeros. En este sentido, la Defensoría de los Habitantes ha hecho un llamado a los gobiernos locales para que adopten mecanismos que aseguren la participación ciudadana en las diferentes fases de la elaboración y ejecución de los planes reguladores y además ha señalado que éstos deben responder a la realidad socioambiental de la zona por normar.

Otra limitante para una buena gestión ambiental y administrativa de la zona marítimo-costera es que a nivel local tampoco existen registros actualizados de las concesiones otorgadas ni de los montos por cobrar. La ausencia de registros actualizados en relación con las concesiones otorgadas ha causado que existan en algunos casos hasta dos otorgamientos de concesión sobre un mismo terreno. Dicha problemática se refleja directamente en el cobro de los cánones por parte de los gobiernos locales y en un alto índice de morosidad. Por ejemplo, la Defensoría de los Habitantes indica que en las provincias de Limón, Puntarenas y Guanacaste los municipios percibieron sólo el 2,9% de los ingresos esperados en 1996 y que para 1997 dicho valor fue de 3,0%.

Recursos alimentarios

La producción agropecuaria tiene gran importancia para la economía costarricense, no sólo por las divisas que producen, sino por su contribución al abastecimiento del consumo interno y la generación de empleo. En el período 1990-1997 ocupó el segundo lugar de importancia relativa por su aporte al PIB, con una participación promedio de 18,9%, y levemente menor en 1998 (17,9%). En términos del empleo generado, la PEA agropecuaria pasó de representar el 25,3% en 1990, a 19,7% en 1998. En este último año, las actividades agrícolas ocuparon 449.155 hectáreas (SEPSA, 1999).

La disponibilidad de recursos alimentarios es una preocupación fundamental de la nación. En Costa Rica productos como el arroz, los frijoles y el maíz forman parte esencial de la dieta e involucran a un numeroso grupo de productores. Los granos básicos constituyen la segunda actividad más importante para el sector agropecuario en términos de área cultivada: representaron en promedio el 30,5% del total en el período 1990-1998, aunque han venido registrando una caída paulatina en esta década. En 1990 el área cultivada de granos básicos fue de 183.120 hectáreas (40,6% del total del sector), cifra que comenzó a disminuir a partir de dicho año hasta alcanzar 126.411 hectáreas (28,4% del total del sector) en 1997. Esto se explica en gran medida por el fenómeno de El Niño y la apertura comercial, que obligaron a muchos productores a abandonar sus actividades.

En 1998 se dio una caída de 1,9% respecto de 1997. En ese año, productos como el arroz, y principalmente el frijol, fueron muy afectados por el huracán Mitch, además de que se incre-

mentó la competencia internacional con la desgravación arancelaria. Un aspecto relevante es que la disminución del área cultivada no está asociada a problemas de rendimiento.

Durante el período 1990-1997, el valor bruto de la producción de granos básicos cayó en 0,5% y en 1998 mostró una caída dramática de 10,3% respecto de 1997. Este comportamiento hizo que la actividad presentara una disminución de 1,7% en la generación de valor bruto en el período 1990-1998. La problemática de esta actividad viene presentándose desde los años ochenta; a partir de entonces se ha hecho evidente la falta de atención a la producción para el mercado interno, situación que en la presente década se ha manifestado en la importación de granos básicos que ha debido hacer el país para satisfacer la demanda interna.

Entre 1996 y 1997 se aceleró la desgravación arancelaria en el sector agropecuario. El arancel para el maíz blanco pasó de 35% a 15%, mientras que el arancel a las importaciones de frijol disminuyó del 30% al 20%. En 1998 se inició un fuerte debate nacional luego de que el Gobierno anunciara su deseo de implementar una apertura comercial unilateral en productos agropecuarios en forma más acelerada que lo acordado con la OMC. Los argumentos gubernamentales se centraron en cuatro aspectos: varios productos presentaban aranceles altos y proteccionistas; el país era el que ganaba importando productos de menor costo en comparación con el costo de producirlos internamente; los aranceles eran mayores que los del resto de Centroamérica; la reducción arancelaria obligaría al sector agropecuario a volverse más competitivo.

En este sentido, el Gobierno comenzó a proponer una disminución unilateral de los aranceles a un máximo de 15%-10% y un mínimo de 0%, que podría ser aplicada en 1999. En 1998 se dio la reducción del arancel para el frijol (de 20% a 10%) y del arroz en granza y pilado (de 20% a 10% y de 35% a 15%, respectivamente). En este último caso influyó la negociación del Gobierno con los productores, a quienes se ofreció la liberalización del precio doméstico a cambio de la reducción arancelaria. Aparte de esto, se realizaron conversaciones para iniciar reducciones arancelarias en azúcar, pechugas de pollo, leche y partes y embutidos de pollo, las cuales fueron percibidas por los productores como unilaterales y más agresivas que las pactadas con la OMC.

Además de los granos, las importaciones de otros productos agrícolas han mostrado aumentos significativos. Los casos de la papa y la cebolla son

CUADRO 4.10

Comportamiento del área cultivada de las principales actividades agrícolas. 1997-1998

(porcentajes de participación y tasa de crecimiento)

Actividad	1997		1998		Tasas de crecimiento	
	ha	%	ha	%	1997-1998	1990-1998
Tradicionales	205.292,0	46,2	211.315,0	47,0	2,9	1,2
Banano	49.191,0	11,1	51.315,0	11,4	4,3	8,3
Cacao			4.800,0	1,1		
Café	108.000,0	24,3	106.000,0	23,6	-1,9	0,1
Caña de azúcar	48.101,0	10,8	49.200,0	11,0	2,3	2,1
Granos básicos	126.411,0	28,4	123.990,0	27,6	-1,9	-4,4
Arroz	69.920,0	15,7	70.020,0	15,6	0,1	3,1
Frijol	43.336,0	9,7	38.006,0	8,5	-12,3	4,2
Maíz	13.155,0	3,0	15.964,0	3,6	21,4	-11,9
Frutas	55.797,3	12,6	53.594,5	11,9	-3,9	4,8
Coco	3.000,0	0,7	3.000,0	0,7	0,0	-4,8
Fresa	150,0	0,0				
Macadamia	6.000,0	1,3	2.746,0	0,6	-54,2	-10,2
Mango	7.945,0	1,8	7.945,0	1,8	0,0	9,4
Maracuyá	20,0	0,0	12,0	0,0	-40,0	-34,8
Melón	4.512,0	1,0	5.310,0	1,2	17,7	11,9
Naranja	25.000,0	5,7	25.200,0	5,6	0,8	11,6
Papaya			707,0	0,2		
Piña	9.170,3	2,1	8.674,5	1,9	-5,4	5,5
Hortalizas	22.279,3	5,0	25.971,7	5,8	16,6	14,8
Cebolla	819,0	0,2	688,7	0,2	-15,9	3,7
Chayote	312,8	0,1	500,0	0,1	59,9	10,4
Palmito	10.169,0	2,3	12.500,0	2,8	22,9	35,5
Papa	3.027,0	0,7	3.710,9	0,8	22,6	7,3
Plátano	7.700,0	1,7	7.300,0	1,6	-5,2	8,9
Tomate	251,5	0,1	1.272,0	0,3	405,7	57,9
Otras actividades	27.430,5	6,2	26.780,0	6,0	-2,4	-0,9
Tabaco	844,5	0,2	195,0	0,0	-76,9	-5,7
Palma africana	26.586,0	6,0	26.455,0	5,9	-0,5	1,7
Pimienta			130,0	0,0		
Raíces y tubérculos	7.548,2	1,7	7.504,6	1,7	-0,6	37,6
Jengibre	1.195,0	0,3	1.512,4	0,3	26,6	
Ñame	466,4	0,1	999,6	0,2	114,3	
Ñampí	412,6	0,1	274,2	0,1	-33,6	
Tiquisque	1.850,4	0,4	1.174,2	0,3	-36,5	
Yuca	3.623,8	0,8	3.544,2	0,8	-2,2	8,3
Total	444.758,3	100,0	449.155,7	100,0	1,0	-0,2

Fuente: Elaboración propia con base en datos de SEPSA.

CUADRO 4.11

Principales tendencias en la producción alimentaria. 1990-1998

	Area	Valor	Importaciones
Arroz	Crece 3,1% pero se estanca entre 1997-1998	Crecimiento positivo (1,2%) con fuerte caída entre 1997-1998 (-10,3%). Crecimiento en regiones Pacifico Central, Chorotega y Huetar Norte	Aumentan
Maíz	Disminuye 11,6%, pero tiene una fuerte recuperación entre 1997-1998 (aumenta 21,4%)	Crecimiento negativo (-0,9%) con fuerte caída entre 1997-1998 (-8,1%). Disminución en regiones Pacifico Central y Central	Aumentan
Frijol	Crece 4,2%, pero muestra una fuerte caída entre 1997-1998 (12,3%)	Crecimiento negativo (-8,6%) con fuerte caída entre 1997-1998 (-12,7%). Disminución en regiones Pacifico Central, Chorotega, Brunca y Huetar Norte	Aumentan

Fuente: Sánchez, 1999.

interesantes, porque se observa un crecimiento acelerado de las importaciones en 1995 y 1996, tendencia que se revirtió en 1997. Las importaciones de tabaco fueron relativamente importantes entre 1990 y 1994, pero comenzaron a mostrar niveles muy altos y crecientes a partir de 1995; entre 1990 y 1997 estas importaciones se incrementaron en 85,9%. El cacao y las legumbres muestran un comportamiento creciente con niveles bastante altos; las importaciones de ambos productos se incrementaron en 48,9% y 45,3%, respectivamente, entre 1990 y 1997.

Una aproximación a los efectos de la apertura comercial sobre el sector agropecuario se puede hacer observando la composición del valor bruto de la producción del sector por actividades. En este sentido, sobresale la caída de la participación de los granos básicos y otros productos agrícolas en la generación de valor bruto. Se argumenta que el descenso en la importancia relativa del sector de granos básicos es el principal efecto que ha tenido la apertura comercial en este sector. La importación de granos básicos (maíz, arroz, frijol y trigo) se viene incrementando desde 1992. Aunque se dio una disminución en 1993, a partir de 1992 las

importaciones de arroz han sido muy altas; sólo en 1996 equivalieron a \$28,6 millones.

La apertura ha obligado a muchos pequeños y medianos agricultores a buscar nuevas alternativas de producción o a migrar hacia los centros urbanos en busca de mejores oportunidades. La falta de estímulo a la producción de granos básicos y otros productos agrícolas (papa, cebolla, tabaco, cacao y legumbres, entre otros), su desgravación arancelaria y las importaciones, le están generando al país un problema que atenta contra la autosuficiencia alimentaria.

Estos efectos generaron en 1998 un debate en contra de la apertura. Los productores argumentan que los aranceles existentes son compensatorios más que proteccionistas, y que la apertura se ha dado en condiciones desventajosas, ya que persisten distorsiones como la falta de infraestructura adecuada, altas tarifas eléctricas y portuarias, elevadas tasas de intereses bancario, así como problemas de capacitación, entramamiento burocrático y tecnología deficiente.

CUADRO 4.12

Aranceles para algunos productos agropecuarios y medidas de apertura en 1998

Producto	Arancel	Medidas de apertura
Frijol	20%	Se redujo a 10%
Arroz en granza	20%	Se acordó reducir al 10%
Arroz pilado	35%	Se acordó reducir al 15%, a cambio de la liberalización de precios internos
Aceite de palma	30%	No se consideró
Embutidos	35%	No se consideró
Papas	40%	No se consideró
Queso rallado	44%	No se consideró
Carne de cerdo	45%	No se consideró
Azúcar	51%	Se propusieron reducciones importantes para 1999
Pechugas de pollo	51%	Se propuso reducción al 40% para 1999
Cebolla	51%	No se consideró
Leche	104%	Se iniciaron conversaciones para su reducción en 1999, hasta alcanzar 65% en el 2002
Partes de pollo	200%	Conversaciones para su reducción a 150% en 1999, al término de cinco rebajas semestrales
Embutidos de pollo	258%	Se iniciaron conversaciones para su reducción a 60% en 1999 y luego una baja gradual de cinco semestres hasta alcanzar 35%

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Economía Industria y Comercio y del Ministerio de Comercio Exterior.

Actividades agrícolas tradicionales

El banano, el café y la caña de azúcar son las actividades agrícolas tradicionales de mayor importancia en Costa Rica, pues en conjunto han aportado aproximadamente el 50% del valor bruto generado por el sector en la década de 1990. En 1998 se observó un crecimiento en el valor bruto de 9,3% con respecto a 1997, como consecuencia de una mejora en los aportes de los sectores bananero y cañero. Este crecimiento puede juzgarse como satisfactorio, dado que el valor bruto del sector agropecuario creció como un todo un 6,9%.

En el transcurso de la presente década el sector de productos tradicionales ha sufrido los efectos adversos de fenómenos naturales (huracanes César y Mitch) y meteorológicos (inundaciones en la zona atlántica, El Niño), además de la fluctuación del precio internacional del café y las cuotas bananeras, que limitaron la expansión de las exportaciones.

Las exportaciones agrícolas tradicionales experimentaron un incremento de 6,8% entre 1990 y 1997, disminuyendo un punto porcentual en el último año, al pasar de \$1.029,3

CUADRO 4.13

Principales tendencias en la producción tradicional 1990-1998

	Area	Valor	Exportaciones
Banano	Crece 8,3%	Crecimiento positivo (5,8%) con aceleración entre 1997-1998 (-14,6%) Crecimiento en la región Huetar Atlántica	Aumentan
Café	Estancamiento 0,1%, con caída entre 1997-1998 (-1,9%)	Crecimiento negativo (-0,8%) con un estancamiento entre 1997-1998. Disminución en regiones Central y Brunca	Aumentan
Caña de azúcar	Crece 2,1%, estable entre 1997-1998 (2,3%)	Crecimiento positivo (5,0%) con fuerte incremento entre 1997-1998 (15,4%) Crecimiento en regiones Pacífico Central y Chorotega	Fluctúan

Fuente: Sánchez, 1999.

millones a \$1.107,9 millones. Las exportaciones de banano y café aumentaron, mientras que las de azúcar mostraron un comportamiento fluctuante, marcado por problemas de precios internacionales y de reducción de la cuota norteamericana, aunque, en promedio, registraron un crecimiento de 8,3%. De esta forma se profundiza el comportamiento decreciente de las exportaciones de azúcar que se inició en 1995. La carne es el único producto tradicional de exportación con una tendencia negativa en todo el período, marcada por un decrecimiento continuo de las exportaciones desde 1993. Ello se reflejó en una tasa de decrecimiento de 4% en el período 1990-1997, la cual se reforzó dramáticamente en 1998, cuando cayó en 18,1% respecto de 1997.

Producción agrícola no tradicional

Los productos agrícolas no tradicionales se ubican en el tercer lugar de importancia en la generación de valor del sector agropecuario. En promedio, esta actividad generó el 11,4% del valor bruto del sector entre 1990 y 1997, con una tasa promedio de crecimiento anual de 8,5%. Esta tendencia continuó en 1998, cuando se dio un incremento del 6,8% respecto de 1997. Una de las principales actividades es la frutera: en promedio generó el 8,8% del valor bruto del sector agropecuario.

Entre 1990 y 1997 el área cultivada de fruta creció en un 6%, aunque para 1998 cayó un 3,9%. Esto se explica mayoritariamente por los efectos del huracán Mitch en la producción de piña. Productos como las naranjas y los mangos continuaron mostrando un comportamiento creciente.

El producto de mayor dinamismo entre 1990 y 1998 fue el palmito, el cual presentó un crecimiento en área sembrada de 37,6% entre 1990 y 1997 y de 22,9% entre 1997 y 1998.

Contrario a lo sucedido con las exportaciones agrícolas tradicionales, y continuando con una tendencia de la década anterior, las exportaciones agrícolas no tradicionales registraron una participación creciente entre 1990 y 1998. Pasaron de \$153,4 millones en 1990 a \$465,8 millones en 1997, con una tasa de crecimiento de 17,3%. En 1998 las exportaciones se incrementaron a \$517,5 millones, lo que representó un crecimiento de 11,1% respecto de 1997. La diversificación de las exportaciones no tradicionales se ha acelerado en la década de 1990 y presenta niveles importantes en productos como piña, follajes y hojas, plantas ornamentales y melón.

Actividad pecuaria

La producción pecuaria es la segunda en importancia en la composición del valor bruto del sector agropecuario, representando en promedio un 25% para el período 1990-1997. Muestra una tendencia creciente en todo el período. Dentro de este grupo, la actividad lechera es la que en promedio ha generado mayor valor bruto, y es la tercera en orden de importancia en el sector agropecuario, aún mayor que el conjunto de las actividades no tradicionales.

Durante 1998 el sector se vio afectado por enfermedades en los pastizales, debidas a las lluvias causadas por el huracán Mitch.

La participación de las exportaciones pecuarias y pesqueras ha venido creciendo en los años noventa. El dinamismo de este grupo de productos está marcado principalmente por las exportaciones del sector pesca, que han tenido un crecimiento muy satisfactorio desde 1993, explicado en parte por la existencia de incentivos a esta actividad. Entre 1990 y 1997, las exportaciones del sector pecuario y pesca, en conjunto, lograron crecer a una tasa promedio anual de 34,7%. En 1998 se registraron exportaciones por un total de \$327,1 millones, lo que significó un crecimiento de 7,2% respecto del año anterior.

Desde el punto de vista económico, tanto la actividad porcina como las granjas mostraron un desempeño favorable en 1998, con tasas de crecimiento de 17,1% y 9,6%, respectivamente. Sin embargo, esto se logró probablemente a expensas del ambiente, en especial en el caso de las porquerizas, que en su mayoría no cuentan con un adecuado manejo de desechos y aguas residuales. Las provincias con una mayor población porcina son Alajuela, San José y Puntarenas.

Agricultura orgánica

Durante 1998 el área cultivada con productos orgánicos fue de 9.004 hectáreas, 3.000 más que en 1997, lo que da una idea del interés que mantienen productores nacionales y extranjeros en este tipo de producción (CEDECO, 1999).

En este año destacan como hechos relevantes la consolidación de la certificadora nacional, denominada Ecológica, y el ingreso al mercado nacional del café orgánico producido por la Asociación de Familias Agricultoras Orgánicas de la Región de Carraigres. También se realizaron mayores esfuerzos de coordinación entre los productores y los organismos no gubernamentales vinculados con este tipo de agricultura. En la región Huetar

Norte, CEDARENA y la Asociación Regional de Agricultores Orgánicos (ARAO) dieron inicio a un proyecto orientado a generar en las comunidades rurales capacidad de incidencia sobre el marco legal vigente en materia de agricultura orgánica. De igual manera, el Estado emprendió acciones en procura de establecer una mayor articulación con los sectores organizados del movimiento orgánico (productores, organismos no gubernamentales y empresas) (Amador, 1999).

Un estudio publicado por CEDECO en 1998 revela la existencia de un sector de agricultura orgánica bastante heterogéneo, en el cual es posible diferenciar al menos seis tipos de unidades productivas de acuerdo con su grado de avance en la producción orgánica, su organización interna y el tipo de productos que generan (cuadro 4.14). Esta tipología constituye un valioso instrumento para la definición de políticas nacionales más claras respecto de este tipo de producción.

Entre los desafíos que enfrenta el sector figuran: el logro de una capacitación integral, desarrollo de fiscales regionales para certificación de productos orgánicos, análisis de la demanda, acopio y distribución de productos, información

sobre precios nacionales e internacionales, investigación agroecológica, control y laboratorio de análisis, agroindustria rural. Estas necesidades se refieren sobre todo a pequeños productores nacionales, dado que los proyectos más consolidados empresarial y comercialmente en las diferentes actividades orgánicas se encuentran en manos de productores extranjeros (Amador, 1998).

Efectos del huracán Mitch en el sector agropecuario

En el período 1990-1997, el sector agropecuario apareció como el segundo de mayor importancia en la economía nacional. Esta participación disminuyó levemente en 1998, cuando pasó a ser de 17,9%. Entre 1997 y 1998, el Producto Interno Bruto Agropecuario (PIBA) mostró un crecimiento de 5,9%, con lo cual se revirtió la caída que se comenzó a dar en 1996.

La disminución en la producción del sector agropecuario en 1998 se explica en gran medida por los efectos acumulados del fenómeno de El Niño, así como por el paso del huracán Mitch, en el mes de octubre. De acuerdo con el informe del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el

CUADRO 4.14

Tipología de fincas y actividades orgánicas

Tipo de finca	Descripción
Unidades productivas en gestión	Aquellas que han iniciado un proceso hacia la producción orgánica, aunque no cuentan necesariamente con un plan de manejo orgánico claramente establecido. No utilizan agroquímicos sintéticos o han reducido su uso
Unidades productivas certificadas	Cuentan con productos orgánicos certificados por una agencia certificadora nacional o internacional
Unidades productivas en transición	Han iniciado el proceso hacia una producción orgánica y cuentan con un plan claramente establecido
Unidades productivas que generan insumos orgánicos	Se dedican a la elaboración y comercialización de insumos a partir de materiales de origen orgánico o síntesis biológica, para ser utilizados en la producción agropecuaria
Unidades productivas que generan alimentos orgánicos o materia primas de origen animal	Para el manejo de animales se cuenta con un plan de salud preventiva
Unidades productivas que procesan materias primas orgánicas	Se dedican a la transformación de alimentos en pequeña escala (agroindustria campesina)

Fuente: Corporación Educativa para el Desarrollo Costarricense (CEDECO), 1998.

sector agropecuario tuvo pérdidas en cultivos por 6.482 millones de colones. La actividad más golpeada fue la cafetalera, la cual registró pérdidas por 3.362 millones de colones. Ello se debió a que el temporal azotó con mayor fuerza a los más importantes cantones cafetaleros del país: Coto Brus y Pérez Zeledón. Según información del Instituto Costarricense de Café (ICAFFE), el 30% de las plantaciones del grano existentes en la zona sur fue destruido (120.000 fanegas). Con respecto a la producción nacional (alrededor de 3 millones de fanegas), las pérdidas fueron aproximadamente del 4%.

Las pérdidas en millones de colones también fueron cuantiosas en otras actividades y productos: hortalizas (1.114), arroz (816), maíz y frijol (329), caña (751), ganadería (leche y pastos: 64), frutas (39), raíces y tubérculos (4 millones de tubérculos). Las pérdidas representaron el 1,64% de las exportaciones y un 1,80% del valor bruto de la producción agropecuaria.

Los efectos del huracán Mitch abarcaron casi todo el territorio nacional. Únicamente no se registraron pérdidas en las zonas Caribe y Norte. La zona más afectada fue el Valle Central Occidental, donde las pérdidas ascendieron a los 2.054,2 millones de colones. Le siguen las regiones Chorotega, Valle Central Sur y Brunca, con pérdidas de 1.420,5, 1.380,6 y 1.093 millones de colones, respectivamente. Las regiones que registraron las menores pérdidas son la Pacífico Central y el Valle Central Oriental, con montos de 290,2 y 243,8 millones de colones, respectivamente. Es importante recalcar que estas zonas también fueron afectadas en 1997 por el fenómeno de El Niño.

La ayuda básica que brindó el Gobierno a los pequeños productores se concentró en la prevención y en charlas técnicas para los agricultores. Además, se abrieron líneas de crédito especiales en bancos y otras entidades.

Hacia una geografía del riesgo en Costa Rica

En 1998 concluyó el "Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales", declarado en 1989 por las Naciones Unidas. Este mismo año fue marcado por uno de los mayores desastres de la historia centroamericana, provocado por el paso del huracán Mitch por Honduras y Nicaragua, en el mes de octubre. El fenómeno dejó a su paso miles de muertos y desaparecidos, millones de personas damnificadas y pérdidas económicas estimadas en miles de

millones de dólares (cuadro 4.15). Aunque Costa Rica fue afectada marginalmente por Mitch, con daños concentrados en el litoral del Pacífico, el alto grado de vulnerabilidad regional revelado por este huracán insta a una reflexión profunda sobre la conformación geográfica del riesgo en Costa Rica en las dos últimas décadas del siglo XX.

En los anteriores informes sobre el estado de la nación, el análisis en esta materia se centró en los impactos del huracán Cesar (1996) y el fenómeno de El Niño (1997-1998), sobre distintos sectores de actividad económica en Costa Rica. Si se amplía el marco temporal de análisis a las dos últimas décadas, la alta recurrencia de fenómenos naturales con impactos importantes sobre la sociedad costarricense obliga a ponderar la forma en la cual se ha analizado la conformación del riesgo en el país.

Una creciente corriente de literatura originada en América Latina desafía la visión convencional de los desastres, que centra el análisis del riesgo en el estudio de las amenazas naturales y en la incidencia de los grandes eventos físicos (terremotos, erupciones volcánicas, huracanes). La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (La Red) ha impulsado en los últimos diez años un esfuerzo de acopio sistemático de información sobre daños relacionados con todo tipo de desastres, tanto los de gran magnitud, como los miles de medianos y pequeños eventos que perturban la vida cotidiana de los habitantes de la región. Este esfuerzo parte del argumento de que la acumulación de los impactos de pequeños y medianos desastres (generalmente asociados a deslizamientos, inundaciones y vendavales, entre otros) totaliza en el tiempo cifras comparables o superiores a los daños originados en los desastres de gran magnitud (Lavell, 1996). Implícita en este argumento está la noción de la vulnerabilidad como un proceso creciente y con una fuerte dinámica temporal. Procesos como el cambio en patrones de asentamiento, el uso del suelo, el crecimiento urbano y la degradación ambiental, contribuyen a aumentar los niveles de riesgo en escenarios a distintas escalas (Maskrey, 1998; Mora, 1999). De esta manera, la evaluación del riesgo es necesaria para identificar escenarios que permitan comprender los factores que incrementan la vulnerabilidad de la sociedad costarricense, y que se suman al escenario multi-amenaza que caracteriza a esta región del mundo.

Un estudio en curso para generar una geografía del riesgo manifiesto en Costa Rica (Sanahuja, 1999) se basa en el argumento de que el daño

constituye la evidencia empírica o la manifestación concreta de una situación de riesgo. Este estudio combina variables selectas del daño incluidas en Desinventar¹² (muertos, heridos, viviendas destruidas y viviendas afectadas) para generar índices de riesgo manifiesto¹³ a nivel distrital para las dos últimas décadas (1980-1998). El mapa 4.2 ilustra los resultados obtenidos y brinda una visión sinóptica del riesgo en Costa Rica. Esta distribución espacial del riesgo manifiesto sugiere que existen escenarios diferenciados de vulnerabilidad y riesgo local en Costa Rica.

La distribución espacial del riesgo manifiesto en Costa Rica

El mapa 4.2 contempla exclusivamente los daños generados por eventos hidro-meteorológicos (inundaciones, deslizamientos y vendavales) en el período 1980-1998. Estas categorías de eventos, junto con los sismos, explican el grueso de los daños asociados a amenazas naturales para el período estudiado. Los sismos no están incluidos debido a que el corto período de análisis y el impacto mayor del terremoto de Limón-Bocas del Toro, de abril de 1991, crean un sesgo estadístico que no permite realizar estudios comparativos. A pesar de no considerar la totalidad de los eventos físicos que conforma la gama de amenazas naturales que incide en Costa Rica, las categorías de eventos presentadas ofrecen una primera aproximación para explicar la conformación del riesgo en el país.

A primera vista el mapa sugiere una distribución espacial heterogénea del daño acumulado. Cuatro grandes concentraciones de niveles de riesgo manifiesto se pueden identificar:

Distritos con niveles elevados de riesgo manifiesto

- Los distritos del cantón de Pérez Zeledón conforman lo que se puede considerar una zona de alto riesgo, por los daños históricos causados en forma recurrente (no sólo durante el paso del huracán César).
- En la región Huetar Atlántica (provincia de Limón), las inundaciones recurrentes contribuyen en forma sustantiva a explicar estos niveles. Teniendo en cuenta que no se han incorporado los daños provocados por el terremoto de 1991, se podría afirmar que los distritos de la provincia de Limón conforman el escenario de mayor riesgo en Costa Rica.
- A una resolución mayor, la zona de Turrialba, región central-este, presenta características de riesgos manifiestos particularmente elevados, con una contribución mayor de los deslizamientos y las inundaciones.
- También se puede incluir los distritos de Parrita y Paquera, en el Pacífico Central, donde la recurrencia crónica de inundaciones, deslizamientos y marejadas conforma un escenario de riesgo muy localizado.

CUADRO 4.15

El impacto social del huracán Mitch. Octubre de 1998

País	Muertos	Desaparecidos	Heridos	Damnificados	Evacuados	Viviendas afectadas	Puentes afectados	Acueductos dañados
Honduras	6.600	8.052	11.998	1.393.669	2.100.721		215	1.683
Nicaragua	2.823	885	254	368.261		41.420	63	79
Guatemala	268	121	280	108.607	104.016	21.625	121	60
El Salvador	240	29		84.005	49.000	10.372	10	155
Costa Rica	4	4		3.007	5.500	965	69	12
Panamá	2			8.408	602	1.933	1	
Belice					75.000			
Total	3.337	9.091	12.532	1.965.957	2.334.839	76.315	479	1.989

Fuente: CEPREDENAC, 1999

Distritos con niveles intermedios de riesgo manifiesto

- Varios distritos de la región Chorotega (Guanacaste), donde las inundaciones periódicas y los vendavales contribuyen a estos índices de riesgo.
- Varios distritos del Pacífico Sur, en la región Brunca (provincia de Puntarenas), afectados tanto por inundaciones como por deslizamientos y vendavales.

Distritos con niveles heterogéneos en la distribución del riesgo manifiesto

- El área central, con una clara concentración en el sector sur del Área Metropolitana, en distritos como Desamparados, Curridabat, San Diego. Los impactos recurrentes de deslizamientos e inundaciones explican en gran medida

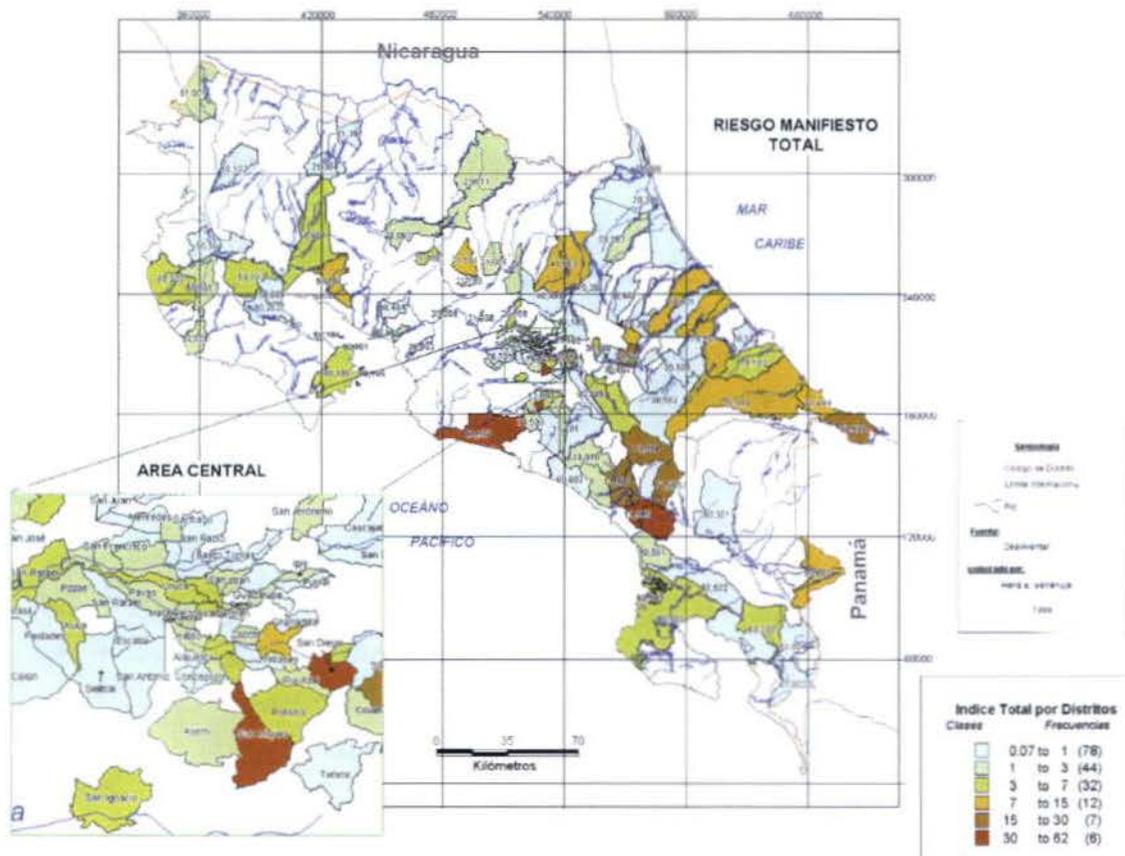
los índices de riesgo para estos distritos.

Esta distribución geográfica preliminar del riesgo manifiesto en Costa Rica invita a analizar con más detalle los distintos factores asociados a los índices de riesgo manifiesto que presentan los distritos. El cuadro 4.16 muestra los veinte distritos con los índices de riesgo manifiesto total más elevados para el período de estudio.

Los altos índices de riesgo manifiesto para los distritos pertenecientes al cantón de Pérez Zeledón (Pejibaye, Platanares, Daniel Flores, San Pedro y San Isidro de El General) están reflejados en gran medida por la incidencia del huracán César, que afectó el Pacífico costarricense en junio de 1996. En menor medida ha contribuido la tormenta tropical Gert, que afectó el área en 1993. En los períodos entre la ocurrencia de estos eventos meteorológicos se presentaron inundaciones menores que afectaron

MAPA 4.2

Costa Rica: geografía del riesgo manifiesto. 1980-1998



Fuente: Elaborado a partir de archivo digital del mapa de cobertura forestal de Costa Rica. CIEDES, FONAFIFO y CCT. 1998.

fundamentalmente la infraestructura de servicios. Entre las localidades más afectadas se puede mencionar las siguientes: Pejibaye, San Pedro, Rivas, San Isidro de El General, Boquete y Buena Vista.

Los distritos caribeños pertenecientes a la provincia de Limón (Limón, Sixaola, Matina, Siquirres, Estrella y Cahuita) muestran una alta incidencia de daños, asociada tanto a inundaciones como a deslizamientos y vendavales. En todos los casos, la ocurrencia de eventos asociados a daños es particularmente alta. Los vendavales están asociados a fuertes vientos acompañados de lluvias. Entre los lugares más afectados se puede mencionar los barrios Envaco, La Bomba, Mofn, Cerro Mocho, Los Corales, Cieneguita, Pueblo Oliva, Margarita y Paraíso.

Los distritos de Turrialba y Pacayas conforman un área de alto riesgo manifiesto, que se caracteriza por presentar daños asociados a inundaciones y deslizamientos. Al igual que en los distritos de la provincia de Limón, la frecuencia de eventos es alta y está asociada a fuertes lluvias y desbordamien-

tos de ríos. Se pueden mencionar varios barrios que son sistemáticamente afectados: La Margot, La Guaria, Campabadal, Chiz y Murcia.

El mapa muestra algunos distritos donde el riesgo manifiesto parece estar muy localizado. El distrito de San Diego, por ejemplo, presenta el índice de riesgo manifiesto más elevado, pero los daños están exclusivamente asociados a las fuertes lluvias que provocó una depresión tropical en 1994. El distrito de Parrita, en el Pacífico Central, muestra daños asociados fundamentalmente a inundaciones, con una clara incidencia del huracán César y la tormenta tropical Gert, a los que además se suman la tormenta tropical Lilly y una serie de temporales. Este distrito también registra las dos marejadas que afectaron la isla Damas. Los poblados más afectados en Parrita son numerosos: Sitradique, Pueblo Nuevo, La Julieta, Sardinal, Las Vueltas, La Unión y La Palma, entre otros.

El distrito de San Miguel de Desamparados, al sur del Área Metropolitana, también se presenta como un área localizada de riesgo manifiesto, afectada tanto por deslizamientos como por

CUADRO 4.16

Veinte distritos con los mayores índices de riesgo manifiesto

Distrito	Cantón	Provincia	Índice de riesgo	Amenazas
San Diego	La Unión	Cartago	61,92	I
Parrita	Parrita	Puntarenas	4,20	I
San Miguel	Desamparados	San José	38,51	I, D
Pejibaye	Perez Zeledón	San José	38,40	I
San Isidro	León Cortés	San José	38,08	I
Platanares	Perez Zeledón	San José	31,26	I, D
Daniel Flores	Perez Zeledón	San José	26,88	I
Limón	Limón	Limón	25,44	I, V
San Pedro	Perez Zeledón	San José	19,86	I
Rivas	Perez Zeledón	San José	19,86	I
Sixaola	Talamanca	Limón	19,01	I
San Nicolás	Cartago	Cartago	17,30	I, V
San Isidro de El General	Perez Zeledón	San José	15,43	I, V
Curridabat	Curridabat	San José	14,89	I
Turrialba	Turrialba	Cartago	14,88	I, D
Pacayas	Alvarado	Cartago	14,08	I, D
Matina	Matina	Limón	12,04	I
Siquirres	Siquirres	Limón	10,65	I, D
Estrella	Limón	Limón	9,45	I, V
Cahuita	Talamanca	Limón	8,94	I

(I) inundaciones; (D) deslizamientos; (V) vendavales

Fuente: Sanahuja, 1999.

inundaciones. Los barrios y caseríos que aparecen con más frecuencia en los registros de daños son Higuito y Los Guido. También al sur del Área Metropolitana se puede identificar al distrito de Curridabat con un alto índice de riesgo manifiesto asociado a inundaciones. La urbanización José María Zeledón aparece como la más afectada, junto a Santiago del Monte y Santa Cecilia.

Con base en el análisis anterior, se puede concluir que la distribución del riesgo manifiesto en Costa Rica, asociado a inundaciones, deslizamientos y vendavales, permite reconocer escenarios mayores de riesgo en distintos niveles.

La información que brindan los mapas de riesgo manifiesto es particularmente útil para apoyar los análisis a escalas mayores. Por ejemplo, si se toma los distritos de Turrialba y Pacayas, se podría inferir que la geografía accidentada y la densa red hidrológica pueden estar jugando un rol importante en la configuración del riesgo para esta zona. Por otro lado, en el caso del distrito de San Miguel de Desamparados, la lectura puede ser muy diferente; los patrones de urbanización en áreas no aptas, la alta densidad poblacional y los altos índices de pobreza (Meléndez, 1996) permiten inferir que la vulnerabilidad contribuye en mayor medida a la configuración del riesgo para este distrito. En ese sentido, la combinación de estos mapas con otras coberturas de información, que también están georreferenciadas con arreglo a las divisiones jurídico-administrativas, podría apoyar análisis de vulnerabilidad más profundos.

El mapa de amenazas por cantones y el listado de localidades en alto riesgo, que posee la Comisión Nacional de Emergencias, podría combinarse con los mapas de riesgo manifiesto para la identificación y priorización de escenarios de riesgo con una mayor precisión.

Acciones y omisiones en materia de conservación, protección y aprovechamiento de los recursos naturales

A pesar de los problemas que persisten en el país en materia de uso y conservación de los recursos naturales, los diversos sectores (gubernamentales y no gubernamentales) realizan esfuerzos orientados a atender los desequilibrios. Durante 1998 se dieron acciones y omisiones importantes, que se revisan a continuación.

Distinciones ecológico-ambientales

Desde 1995 se otorgan en el país distinciones que buscan reconocer los esfuerzos realizados en

la promoción de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. En 1998 se convocaron nueve de los doce premios nacionales existentes.

Se fortalece el programa Bandera Ecológica

En 1998 se premió a siete empresas que obtuvieron el galardón por primera vez. Con ellas sube a veinticinco el total de empresas que han recibido esta distinción. La Comisión Nacional de Bandera Ecológica es el órgano que designa a los galardonados. Durante 1998 el programa mantuvo un vínculo con las dieciocho empresas que han recibido la Bandera Ecológica y con el grupo de auditores ambientales acreditados ante el programa. Además, se invitó a afiliarse a 110 nuevas industrias, con lo que el número total de industrias asociadas al programa llegaría a 284. Las empresas que ostentaron la distinción en 1998 fueron: Baxter Healthcare, Tejidos Hanes Heredia, Tejidos Hanes Cartago, Prolex, Productores de Monteverde, La Nación, Alunasa, Tenería Primenca, Robisa, Etipres, Beneficio Coopeagri, Beneficio San Antonio, Beneficio Juan Viñas, Beneficio San Juanillo, Hilos AyE, Amanco-Ricalit, Teleférico del Bosque Lluvioso y Platanera Río Sixaola¹⁴. Además, veinticinco nuevas empresas adquirieron los materiales requeridos para participar en el programa. Se propuso a las empresas que cuantificaran las inversiones y el costo de operación de las medidas adoptadas para mitigar el impacto ambiental de sus operaciones. Asimismo, la Comisión estableció contactos con la Cámara de Porcicultores, la Cámara de Azucareros y el Instituto del Café, organizaciones que representan a tres de los sectores agroindustriales que generan contaminación de naturaleza biodegradable como parte de sus procesos productivos.

Más playas con Bandera Azul Ecológica

El programa Bandera Azul Ecológica nació en 1996, con el fin de promover un desarrollo ambientalmente equilibrado de las zonas costeras. En 1996 se premió a 10 de las 60 playas inscritas; en 1997 el número ascendió a 19 de 73 y en 1998 se galardonó a 24 de 96 playas evaluadas. De las 19 playas premiadas en 1997, 16 lograron mantener su distinción durante 1998. La valoración también permitió determinar que las playas utilizadas con mayor frecuencia por la población de menores recursos económicos no poseen las mejores condiciones ambientales. Por ejemplo, Puntarenas obtuvo un puntaje de 67%, el Balneario Municipal de esa misma ciudad 25%, Jacó

72,5% y Cieneguita 60%. Estos valores las ubican en las categorías C y D del sistema e indican que tienen deficiencias en varios de los siguientes indicadores: calidad del agua de mar, calidad del agua para consumo humano, calidad de las costas, educación ambiental, seguridad y administración. El porcentaje mínimo para obtener la bandera es de 90%.

Se deteriora monitoreo de la calidad del aire en el Área Metropolitana

La Gran Área Metropolitana, con una población de aproximadamente 2,5 millones de personas, es uno de los centros urbanos con mayores problemas en cuanto a contaminación del aire en Costa Rica. Entre los factores que contribuyen a esta situación se cita a las 1.100 unidades de transporte colectivo y los 4.000 taxis que transitan por la ciudad (MOPT, 1998), aunados a los vehículos particulares y la actividad industrial. Uno de los principales proyectos para el control de la calidad del aire es el denominado Aire Limpio y Transporte, del MOPT/GTZ (MOPT, 1998). Durante 1998 se avanzó poco en la agenda de trabajo de este programa: no se inició el control de emisiones en vías públicas por falta de recursos financieros y hubo dificultades para poner en marcha el programa de Revisión Técnica Mecánica, de Seguridad y de Emisiones (RTV). Tampoco se logró avanzar en la preparación de un plan técnico concertado para un Sistema Integrado de Transporte Público de la Gran Área Metropolitana (SITGAM), que es esencial para controlar y reducir los niveles de contaminación del aire.

De los datos suministrados por el Laboratorio de Calidad del Aire de la Universidad Nacional (Alfaro y Moreno, 1999) se desprende que los niveles de partículas en suspensión (DPS), partículas respirables (PM¹⁰, monóxido de carbono) alcanzan cifras superiores al mínimo recomendado por la OMS en 1997. Estos resultados indican que el programa de ecomarchamo iniciado en forma obligatoria a partir del 1 de agosto de 1996, no ha logrado el objetivo esperado, de reducir sustancialmente la contaminación del aire generada por el parque vehicular de la GAM (MIDEPLAN, 1997).

En cuanto a la calidad del diesel, para 1998 se reportó una mejora, ya que los niveles máximos de azufre en el mismo se redujeron a 0,44% por masa, que es inferior al estándar de 0,5% que rigió durante dicho año, y al 0,73% reportado para 1997. Además, la tendencia en los últimos ocho años ha sido a reducir el promedio de

contenido de azufre, desde 0,56% en 1991 hasta 0,19% en 1998.

De los datos que se derivan de Alfaro y Moreno (1998) se nota una considerable reducción de SO² en el aire.

Otro avance importante fue la elaboración de una propuesta de decreto sobre normas y contaminantes atmosféricos de fuentes fijas (industrias) y la preparación de un nuevo reglamento para el control de emisiones de gases, así como una propuesta de convenio entre el MINAE y el Laboratorio de Química de la Atmósfera de la UNA, para establecer un programa de monitoreo de emisiones.

Contaminación por plaguicidas

Aun cuando el área total del país dedicada a la actividad agrícola es relativamente pequeña (aproximadamente un 8,9%) comparada con el área de pasto (41%) o de bosque (39,4%), los paquetes tecnológicos utilizados por los principales cultivos se sustentan en la aplicación intensiva de agroquímicos, lo que redundará en efectos adversos sobre el ambiente y la población asociadas a dicha actividad.

En cuanto a la importación de ingredientes activos de plaguicidas, aunque no se dispone de datos para 1998, los valores para el período 1992-1997 indican un crecimiento del 61% y, en general, una tendencia ascendente, lo cual coincide con la expansión de algunos productos agrícolas, especialmente de exportación.

Datos del Ministerio de Salud indican que el 39% de los accidentes con plaguicidas ocurre en la región Huetar Atlántica, seguida de Puntarenas y Cartago. Esta misma fuente revela un crecimiento lento pero sostenido de las intoxicaciones durante 1990 y 1997, así como una disminución entre 1997 y 1998, cuando el número de intoxicaciones pasó de 920 a 544. Esta baja contrasta, sin embargo, con los datos reportados por el Centro Nacional de Control de Intoxicaciones, según los cuales el número de intoxicaciones asociadas a plaguicidas se incrementó en un 5,1% respecto a 1997 (de 1.411 a 1.472); organofosforados, carbamatos y "mezclas elaboradas" fueron las sustancias que causaron una mayor incidencia de accidentes (18,8%, 16% y 13%, respectivamente). Las diferencias en los datos de estas dos fuentes de información (secundaria y primaria respectivamente) obligan a hacer un llamado de atención sobre los registros que se lleva en el país sobre este tema, dada la necesidad de contar con cifras que permitan

tener mayor precisión sobre las dimensiones reales del problema.

No obstante las diferencias en los registros de información, lo cierto es que el problema de la contaminación por plaguicidas se mantiene. En 1998 el Ministerio de Salud, con apoyo de la Oficina Panamericana de la Salud y de la agencia danesa de cooperación, DANIDA, estableció la Comisión Nacional PLAGSALUD, conformada por representantes de diferentes instituciones públicas responsables de la atención del problema y con comisiones regionales y locales focalizadas en Limón y Puntarenas. Se espera con ello avanzar hacia el diseño de una estrategia orientada a disminuir la incidencia de intoxicaciones por plaguicidas y el impacto de éstos en la salud. También en 1998, en el área de salud ocupacional, se aprobó el Decreto Ejecutivo N°27383, mediante el cual se constituyó una comisión para el estudio de la situación de los trabajadores bananeros afectados por la aplicación del DBCP.

Acciones vinculadas con el sector y los recursos forestales

Se pone en marcha nuevo mecanismo de control forestal

Un aspecto fundamental para lograr un manejo forestal sostenible es que existan mecanismos de control eficientes sobre los planes de manejo aprobados. El control forestal es responsabilidad de la Administración Forestal del Estado (AFE) y en el ámbito privado ésta recae en los regentes forestales. Sin embargo, ante el incremento en las denuncias por parte de grupos ambientalistas sobre el deficiente control del Estado y de los regentes forestales, se estableció un mecanismo de verificación independiente, con el propósito de asegurar a la ciudadanía que la inversión pública que se realiza cumple con los objetivos esperados. En este sentido 1998 marcó un hito, pues se aplicó una nueva modalidad de evaluación de planes de manejo y permisos de corta de madera. Esta auditoría forestal externa inició en el Área de Conservación Cordillera Volcánica Central (ACCV) y se aplicó a una muestra de doce planes de manejo y permisos forestales otorgados en el período maderero 1997-1998. Sus hallazgos pueden agruparse en tres grandes categorías:

Aprobación gubernamental

Entre el 50% y el 60% de los planes de manejo

fue aprobado sin contener toda la información necesaria, como la lista de árboles en áreas de protección, los árboles poco frecuentes y los cálculos en el error de muestreo del área basal. Esto indica una falta de capacidad técnico-administrativa por parte de la instancia que autoriza el plan de manejo.

Ejecución

En la fase de aprovechamiento, la construcción de caminos y patios es el aspecto que mayor impacto puede causar sobre el suelo y los recursos hídricos. En ninguno de los doce planes analizados se detectaron problemas de importancia a nivel de caminos primarios; en los secundarios los problemas más significativos fueron cauces obstruidos y la presencia de caminos secundarios paralelos. Sólo en el 8,3% de los casos se presentaron problemas graves de erosión. De las 160 pistas de arrastre evaluadas, ninguna mostró deficiencias constructivas; sin embargo, el 71,3% eran innecesarias. El 80% de los patios de acopio se encontraba fuera del bosque, lo cual reduce el impacto directo sobre el mismo. En la corta de árboles el mayor problema fue que el 45,1% de los tocones no estaba numerado o tenía números ilegibles. En el 7,3% de los casos se cortó en áreas de protección y en el 85,9% de los casos los árboles cortados y numerados eran efectivamente los que habían sido autorizados por la AFE para la corta.

Monitoreo y regulación estatal

Esta es posiblemente la fase más importante para asegurar la sostenibilidad del aprovechamiento forestal. Existe un problema con el manejo de las guías de transporte, pues en algunos casos se entregó gran cantidad de ellas; sin embargo, en el expediente no se indica cuáles fueron utilizadas. En el 58,3% de los expedientes existían los dos informes de regencia requeridos por la AFE; no obstante, en el 33,3% de los mismos no aparecía ningún informe de regencia.

Se avanzó en el manejo sostenible de los bosques naturales y la certificación forestal

Uno de los hechos más relevantes en la promulgación de nuevas normas forestales fue la publicación, vía decreto ejecutivo, de los Principios, Criterios e Indicadores (P/C/I) para el Manejo Forestal y la Certificación Forestal en Costa Rica. Esto viene a consolidar el Sistema de

Certificación Nacional. En setiembre de 1998, la Comisión Técnica de Bosque Secundario aprobó el Principio 11, "Para el manejo del Bosque Secundario", el cual deberá ser establecido vía decreto ejecutivo para formar parte del conjunto de P/C/I para Costa Rica. El único elemento que le falta al sistema es el Manual de Procedimientos para la Acreditación de Certificadores Forestales.

Se deroga el impuesto a la madera y se proponen reformas a la Ley Forestal

Durante 1998 se presentaron varias iniciativas para modificar la Ley Forestal, N° 7575. Entre ellas las más importantes son las relacionadas con el pago del impuesto forestal, dado que su cobro fue declarado con visos de nulidad en 1998, por inconsistencias entre la Ley y su Reglamento. Por ello, los sectores público y privado formularon una propuesta de reforma al pago de dicho tributo. Además, se presentó un proyecto para modificar once artículos de la Ley, entre los cuales destaca una propuesta para reducir el porcentaje del volumen aprovechado por hectárea y disminuir el ciclo de corta en bosques naturales. Las reformas planteadas generaron diversas reacciones de las organizaciones de FECON en lo relativo a su ejecución e implementación, ante lo cual la Federación impulsó un proceso de análisis y seguimiento a fin de trasladar el debate a otros sectores y ámbitos¹⁵.

Disminuye el crédito para productores e industriales forestales

Durante el período 1992-1998, el FONAFIFO financió con recursos de todos sus fideicomisos un total de 1.546,7 millones de colones, presentando para 1995 y 1996 los mayores montos invertidos (23,2% y 26,6% respectivamente). A partir de 1997 el monto disminuyó sensiblemente, hasta llegar en 1998 a una inversión anual menor que toda la de ese período. Considerando la inflación de la década, es evidente que los recursos disponibles a 1998 se redujeron en forma significativa. Por otro lado, entre 1992 y 1996 el crédito puente fue uno de los rubros más importantes, pues permitía al productor forestal realizar la inversión necesaria para reforestar o manejar el bosque antes de recibir los incentivos y, más recientemente, el PSA. Este tipo de crédito sufrió una fuerte reducción en 1997 y 1998. Una de las líneas de crédito que tomó importancia a partir de 1995 fue la industria forestal, en la cual FONAFIFO había invertido hasta 1998 un total de 440,40

millones de colones, es decir, un 28,5% del total. Sin embargo, el 78,5% de esa inversión se realizó entre 1995 y 1996, reduciéndose el monto en esta línea de crédito a partir de 1997. Durante 1998 FONAFIFO colocó un total de 88,8 millones de colones en créditos forestales; el principal rubro fue el de proyectos de desarrollo industrial, con un 59%.

Pago de servicios ambientales

El tema de los servicios ambientales tomó relevancia durante 1988, al ser incluido como uno de los diez temas del Foro de Concertación Nacional (véase capítulo 5). Una de las conclusiones más importantes de ese proceso fue la decisión de crear un Sistema Integral de Servicios Ambientales que incluya los mecanismos de cobro y pago para los servicios ambientales establecidos en la Ley Forestal. Otra conclusión relevante fue la de que el Estado debe asignar efectivamente los recursos correspondientes a la tercera parte de la recaudación del impuesto a los combustibles, para el programa de servicios ambientales.

El proceso culminó con la elaboración del proyecto de ley "Valoración y retribución de los servicios ambientales", con el cual se busca consolidar el sistema de compensación y pago de los servicios ambientales que brindan bosques, otros ecosistemas naturales y las plantaciones¹⁶, que inciden directamente en la protección y mejoramiento del ambiente, como un mecanismo justo y eficiente para lograr la conservación y el desarrollo sostenible de la diversidad biológica. El proyecto se remitió a la Asamblea Legislativa para su trámite respectivo en la Comisión de Asuntos Agropecuarios.

Avance en el pago de servicios ambientales

Durante 1998 se revisó y actualizó el manual de procedimientos para la operación del sistema, que fue elaborado en 1997. Para determinar los montos por hectárea que se debe pagar por cada ecosistema, se han utilizado como referencia diversos estudios sobre la valoración del servicio de protección del agua, de la biodiversidad y de la belleza escénica. Durante 1998 los dueños de nuevas plantaciones recibieron \$576,8/ha; las áreas sometidas a manejo de bosques \$352,1/ha; las áreas de bosque dedicadas a la preservación \$224,7/ha y las plantaciones nuevas establecidas con fondos privados \$224,7/ha. Estos montos, como se aprecia en el cuadro 4.18, guardan

proporción con el número de años en que los propietarios de cada ecosistema le ceden al Estado los derechos para comercializar los servicios ambientales que éstos generan. El esquema de pago propuesto considera que la comunidad nacional debe cubrir los costos de los servicios de protección de fuentes de agua y belleza escénica, en tanto que la comunidad internacional debe pagar por la protección de la biodiversidad y la fijación y almacenamiento de carbono. Con el objeto de optimizar la selección de áreas que serán sometidas al programa por las diferentes áreas de conservación, se establecieron criterios para la elección de fincas (recuadro 4.8). Con base en dichos criterios, cada área de conservación seleccionó las áreas que serían incluidas en el programa de PSA en 1998.

Al igual que en el año precedente, en 1998 el Estado no entregó el total del tercio del impuesto selectivo a los combustibles que establece el artículo 69 de la Ley Forestal para el programa de compensación de servicios ambientales. El Gobierno de la República y el Ministerio de Hacienda nuevamente argumentaron que, debido a la crisis fiscal que vive el país, no era posible entregar el monto correspondiente a ese año, el cual ascendía a unos 8.000 millones de colones (aproximadamente \$30 millones). En 1998 se invirtieron \$9,62 millones en el pago de servicios ambientales, monto inferior al de 1997, el cual ascendió a \$14 millones (FONAFIFO, 1998).

La asignación lograda en 1998 para financiar proyectos nuevos para manejo y conservación de bosques y plantaciones forestales fue de 1.925 millones de colones, de los cuales el Ministerio de Hacienda dejó pendientes de entrega un total de 400 millones de colones. No cabe duda de que, si bien el monto asignado por el Ministerio de Hacienda es muy inferior al que le corresponde al programa según lo establecido en la Ley Forestal, el mismo ha venido a contribuir con la recuperación y conservación de zonas forestales, tanto primarias como secundarias.

Se reduce el área de bosque sometida a preservación

El área boscosa sometida a preservación bajo la modalidad de Certificados de Protección de Bosque (CPB) fue de 46.391,3 hectáreas durante 1998, aproximadamente un 50% menos que en 1997 (94.525 hectáreas). Durante el período 1995-1998 se incorporaron al programa 162.694,3 hectáreas. Las áreas de conservación más favorecidas fueron Arenal-Huetar Norte (15,5%), Tempisque (14,8%), Pacífico Central (12,4%) y Cordillera Volcánica Central (11,3%); en tanto que las áreas menos favorecidas fueron Tortuguero, con un 4,8% y la Amistad-Caribe, con un 6,3% del área aprobada para preservación (mapa 4.3).

RECUADRO 4.8

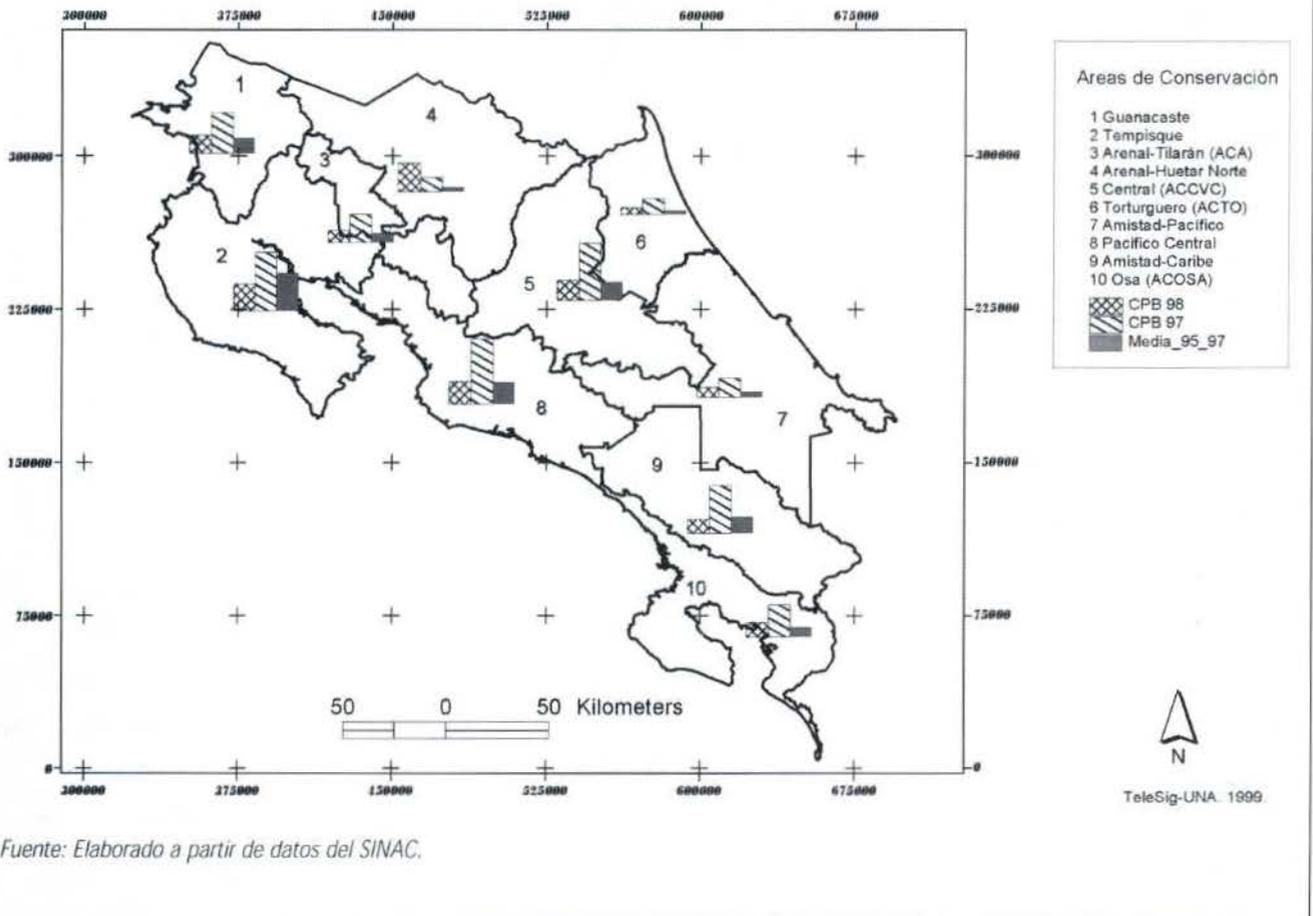
Principales criterios utilizados para el pago de servicios ambientales en 1998

- Bosques y fincas ubicados en áreas privadas que se encuentran dentro de áreas silvestres protegidas (ASP).
- Bosques y fincas ubicados en las áreas de influencia de las ASP.
- Áreas declaradas refugios de vida silvestre mixtos o privados.
- Fincas, bosques y terrenos con regeneración natural que, por sus condiciones y ubicación estratégica, son importantes para la protección del recurso hídrico, como corredores biológicos, para la protección de especies en peligro de extinción o con especies de flora y fauna de interés científico.
- Sitios declarados de importancia cultural y arqueológica.
- Áreas de repastos en cualquier etapa de sucesión del bosque (bosques secundarios).

Fuente: Alfaro, 1999.

MAPA 4.3

Costa Rica: distribución de áreas sometidas a pago de servicios ambientales para preservación de bosque (CPB). 1995-1998



Fuente: Elaborado a partir de datos del SINAC.

Se reduce área de bosques bajo manejo con Pago de Servicios Ambientales

Durante 1998 se sometieron al PSA 8.663,4 ha de bosque natural para manejo forestal, lo que representa una reducción de 9,2% con respecto a 1997 (9.537,0 hectáreas). El Certificado de Abono Forestal para Manejo de Bosque (CAFma), hasta 1998, había incorporado 35.171,3 hectáreas; en los últimos cinco años el área anual sometida a manejo forestal no ha superado las 10.000 hectáreas. El monto asignado a manejo de bosques en 1998 fue el 23% del presupuesto total asignado para ese año y con ello, la inversión realizada por el Estado en PSA para preservación y manejo de los bosques del país ascendió a 1.871,5 millones de colones, es decir, el 70,7% de la inversión total de 1998.

Es importante señalar que el Área de Conservación Huetar Norte representa el 57% del área dedicada a manejo de bosque en el periodo 1994-1998, lo que contrasta con la ausencia de incentivos en Arenal-Pacífico, Tempisque y Arenal Tilarán. Asimismo, llama la atención que en ACOSA, donde la polémica sobre mal manejo de bosque es fuerte, poca extensión está sometida a planes de manejo (6% total en el mismo periodo) (mapa 4.3).

Se reduce el área de nuevas plantaciones forestales

Durante el periodo 1979-1998 se establecieron 118.643 hectáreas de plantaciones forestales bajo las modalidades de deducción del impuesto sobre la renta, CAF, CAFA, PDF y PSA. Además deben incluirse 47.319 hectáreas que corresponden

CUADRO 4.17

Sistema de Pago de Servicios Ambientales: ecosistemas forestales incluidos y montos asignados. 1998

Ecosistema	Monto (\$/ha ^a)	Monto (colones/ha)	Período del contrato ^b (años)	Porcentaje anual de pago durante el período de desembolso				
				Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
Plantaciones forestales nuevas	576,8	154.000	15	50	20	15	10	5
Manejo de bosques	352,1	94.000	10	50	20	10	10	10
Preservación de bosques	224,7	60.000	5	20	20	20	20	20
Plantaciones forestales existentes (establecidas con recursos propios)	224,7	60.000	5	20	20	20	20	20

^a Tipo de cambio: US\$=267 colones octubre de 1998, mes en que se inició la entrega de los PSA 98 a los dueños del recurso.

^b Plazo de la cesión de derechos sobre los servicios ambientales establecido en el contrato firmado entre el Estado y el propietario.

Fuente: FONAFIFO, 1999.

a los incentivos de los artículos 63 y 87 de la Ley Forestal. De las 165.963 hectáreas plantadas, el 65% fue establecido entre 1990 y 1998.

Para 1998 el área de nuevas plantaciones forestales alcanzó 5.254,6 hectáreas, un 11% menos que en 1997 (5.905 hectáreas). Sin embargo, si se analiza el último quinquenio es evidente que el área reforestada ha disminuido notablemente. El promedio del área plantada de 1990 a 1998 alcanzó 11.968 ha/año, y al comparar dicho valor con el área actualmente plantada se observa una reducción de casi el 60%. La inversión realizada por el FONAFIFO para los proyectos de 1998 y para cubrir los pagos pendientes de CAF, CAFA y PSA alcanzó los 694,12 millones de colones, que equivalen al 26,23% de la inversión realizada durante ese año. En las áreas de conservación la inversión se ha concentrado en Huetar Norte, Pacífico Central, Tempisque y Volcánica Central.

En definitiva, el área dedicada a plantaciones forestales bajo el sistema de Pago de Servicios Ambientales se ha reducido sensiblemente. Debe evaluarse el impacto de esta reducción sobre el abastecimiento de madera al mercado nacional en el mediano y largo plazo.

Además, en el país se desarrollan proyectos de reforestación que no gozan del PSA, principalmente porque son inversionistas extranjeros que gozan de incentivos establecidos en la Ley

Forestal. El área reforestada con recursos de las empresas durante 1998 se estimó en 1.000 hectáreas (CCF, 1999).

Los servicios ambientales y la protección del agua

En 1998, con la aprobación de la Ley de Biodiversidad, se autorizó al SINAC para cobrar a los usuarios del agua una tarifa por concepto de los servicios ambientales recibidos y, a la vez, se le permitió compensar a los dueños de los bosques y ecosistemas forestales por la protección que su recurso brinda. Con este marco legal se han firmado convenios entre el MINAE y cogeneradores hidroeléctricos. Por ejemplo, la empresa Energía Global se comprometió a pagar a FONAFIFO la suma de \$10/ha/año hasta por un total de 400 hectáreas localizadas en la cuenca del río San Fernando y 2.093 hectáreas en la del río Volcán. Durante 1998, Energía Global pagó por un área de 904,6 hectáreas, de las cuales 130,5 hectáreas (14,4%) se sometieron a manejo de bosque y 774,1 hectáreas (85,6%) a preservación.

En dicho año también se estableció un "Contrato de compra-venta de servicios ambientales" entre la Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL), el FONAFIFO y el MINAE. El contrato tiene por objetivo fomentar las actividades de manejo forestal, protección de bosque y establecimiento de plantaciones forestales que

contribuyan a la protección del recurso agua. La CNFL aportará \$40/ha/año para compensar a los dueños de bosques o plantaciones que participen en el programa. Además, aportará \$5/ha/año para apoyar las actividades de promoción y seguimiento de proyectos en el área de interés. Un tercer convenio de esta naturaleza fue firmado entre el MINAE y la compañía hidroeléctrica Platanar, la cual se comprometió a pagar un total de \$15/ha/año para conservar e incrementar la cobertura forestal en la cuenca del río Platanar, donde desarrolla su proyecto. Además, por un período de veinticuatro meses, la empresa pagará a FUNDECOR la suma de \$1.000 mensuales para cubrir parte de los gastos de promoción, identificación de propietarios y realización de estudios técnicos necesarios para consolidar el programa.

Nueva iniciativa en el área de fijación de carbono

En 1998 se inició la formulación del proyecto denominado "Fijación y almacenamiento de carbono en ecosistemas forestales ubicados en terrenos de propiedad privada" también llamado Proyecto Forestal Privado (PFP). El propósito de esta iniciativa es determinar los flujos anuales de carbono en plantaciones y ecosistemas forestales privados dedicados a la preservación o al manejo sostenible de bosques, a fin de identificar la oferta real de este servicio y disponer de la información necesaria para su comercialización internacional.

El proyecto considerará el CO₂ no emitido por la protección del bosque natural, o sea, por reducir a cero el riesgo de deforestación. Estos ecosistemas poseen una gran cantidad de carbono almacenado; al evitarse el cambio de uso, se impide que el carbono almacenado se convierta en CO₂ y vuelva a la atmósfera. Por ello, el proyecto busca que los propietarios reciban una compensación anual equivalente a las emisiones evitadas. También incluye la regeneración de bosques o bosques secundarios, los cuales tienen una capacidad de fijación anual superior a la de los bosques primarios no intervenidos. Esta modalidad contempla todo tipo de bosque y considera la extracción de madera en los casos en que corresponda. Las plantaciones brindan el servicio de secuestro de carbono (entre 4 y 7 tm/ha/año) y además están produciendo la madera que luego vendrá a abastecer la demanda nacional y, posiblemente, la internacional. Si se considera un ciclo de producción de veinte años, el monto generado por hectárea sería de \$800 a \$1.400, es

decir, entre 200.000 y 350.000 colones, solamente por la venta del servicio de fijación de carbono. Esto redundaría en un beneficio para los dueños de las plantaciones y de las comunidades rurales donde se encuentren los bosques, ya que el dinero lo reciben en los primeros cinco años de operación, período en el cual el productor forestal necesita liquidez para plantar y manejar la plantación.

Acciones para el logro de un desarrollo sostenible del sector agropecuario

La mayor parte de los proyectos orientados al desarrollo sostenible en el sector agropecuario han estado dirigidos por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). El 21 de abril de 1998 se aprobó la Ley 7779, denominada Uso, Manejo y Conservación de Suelos en Costa Rica. Esta normativa abarca cuatro áreas prioritarias: a) investigación y transferencia de tecnología agroconservacionista, b) organización y desarrollo empresarial, c) coordinación institucional, y d) incentivos para la agricultura conservacionista. Utiliza la microcuenca como la unidad básica de planificación. Esta ley le permitirá al MAG y a los actores del sector agropecuario normar y planificar su desarrollo considerando la protección, conservación y mejoramiento de los suelos, en el marco de una gestión integrada y sostenible con los demás recursos naturales. Esto posibilitará una reducción en las pérdidas de suelo, disminuirá la contaminación ambiental por uso de agroquímicos, estimulará el uso sostenible de los recursos naturales y, a mediano y largo plazo, mejorará las características del suelo en 79 microcuencas de todo el país, lo cual ampliaría la posibilidad de aumento en la eficiencia económica de los sistemas de producción de 8.325 productores.

Por otra parte, la Ley 7779 potenció el trabajo desarrollado hasta ese momento por la Unidad de Desarrollo Sostenible del MAG (UNIDESO). Esta unidad es un grupo permanente de trabajo encargado de incorporar los principios del desarrollo sostenible en el quehacer diario del MAG¹⁷.

Medición de gases con efecto invernadero en el sector agropecuario¹⁸

Como parte de los esfuerzos regionales para reducir las emisiones de gases con efecto invernadero, Costa Rica ratificó, como Ley N° 7513, el Convenio Regional sobre Cambios Climáticos,

suscrito por los países centroamericanos en Guatemala en 1993. También ratificó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), como la Ley N°7414, en 1994. Para cumplir con las responsabilidades adquiridas por el país, se avanzó en una serie de trabajos experimentales tendientes a cuantificar la emisión de gases de efecto invernadero (metano, carbono y óxido nitroso) producidos por las actividades agropecuarias¹⁹. La importancia de esta investigación radica en que, a corto plazo, los países compradores de productos agropecuarios estarían asociando el grado de emisión de estos gases y la contaminación del país exportador a restricciones y reducciones en las cuotas de importación.

Para realizar estas investigaciones se seleccionaron las principales actividades agrícolas y pecuarias del país. En las determinaciones de metano (CH₄) se incluyó la actividad ganadera (leche, carne y doble propósito), para lo cual se desarrolló un modelo de simulación y, utilizando los datos de campo generados en investigaciones previas, se logró cuantificar la emisión de este gas para el hato nacional, el cual es de 19g de CH₄/kg de leche y 161 g de metano/ternero nacido. También se desarrollaron investigaciones tendientes a determinar alternativas de manejo pecuario para disminuir la emisión de metano y se identificaron opciones para mejorar el rendimiento de la actividad ganadera.

Para el cultivo de arroz anegado la emisión de metano se estimó en 4,94 kg/ha durante el ciclo de cultivo.

En lo referente al óxido nitroso (N₂O) y al carbono (CO₂) se determinó la emisión para los cultivos de banano, café (a plena exposición solar y bajo sombra), hortalizas (papa y cebolla), caña de azúcar y las áreas cubiertas de pastos kikuyo, estrella africana, ratana y jaragua.

Participación social en tareas de protección y manejo

La participación social en las tareas de protección y manejo del ambiente ha encontrado un campo muy fértil y estimulante en el país en la última década. Han surgido diversos grupos preocupados por el uso de los recursos naturales, proyectos ecoturísticos y de naturaleza productiva amigables con el ambiente, así como nuevas formas de realizar negocios rentables sin deteriorar significativamente el ambiente. A pesar de que no existe un inventario completo de las organizaciones sociales que trabajan en este campo, el cuadro

4.18 ofrece una muestra que ejemplifica la riqueza de formas organizativas, la variedad de temas en los que trabajan y las zonas en que están presentes.

Los Comités de Vigilancia de los Recursos Naturales

Durante 1998 las autoridades aprobaron nuevas disposiciones jurídicas que promueven la participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones en las áreas de conservación. Entre las más importantes está el decreto que reglamenta el funcionamiento de los Comités de Vigilancia de los Recursos Naturales (COVIRENAS).

Entre las actividades desarrolladas por los COVIRENAS en 1998 sobresalen las acciones emprendidas en la península de Osa, en respuesta a las irregularidades detectadas en el trámite y seguimiento de los planes de aprovechamiento forestal. Durante el año se contó con 121 comités y aproximadamente 1.350 miembros. Como parte de la labor de la Secretaría Nacional se logró establecer nuevos vínculos de trabajo con las áreas de conservación, las cuales promovieron la creación de 35 nuevos comités en las regiones Atlántica, Metropolitana, Pacífico Central y Amistad Pacífico; también se desarrollaron esfuerzos para conformar un Consejo Nacional de Organizaciones de Voluntariado Ambiental (Poliméni, 1999).

Se inicia el proceso para instalar los Consejos Regionales Ambientales

Los Consejos Regionales Ambientales fueron creados por el artículo 7 del capítulo sobre participación ciudadana de la Ley Orgánica del Ambiente, de 1995. Están adscritos al MINAE y pretenden ofrecer a la sociedad civil un espacio para la discusión, análisis, denuncia y control de las actividades, proyectos y programas en materia ambiental. Su financiamiento proviene de un 10% del impuesto a la madera. En junio de 1998 se publicó el Decreto 26973-MINAE, que reglamenta su funcionamiento; con ello la Oficina de la Sociedad Civil del MINAE inició los trámites administrativos para su conformación en cada una de las once áreas de conservación. Los logros de estos Consejos podrán evaluarse en los planes de trabajo y presupuestos de cada una de las áreas de conservación al finalizar 1999.

Las municipalidades y la calidad ambiental

La legislación costarricense confiere a las municipalidades la responsabilidad de establecer

La gestión ambiental y las organizaciones no gubernamentales

CUADRO 4.18

Organización y zona de trabajo	Principales actividades en 1998	Principales logros en 1998	Respuesta autoridades locales y nacionales	Perspectivas
ASEPALECO (Asociación Ecológica de Paquera, Lepanto y Cóbano)	Educación ambiental en 60 escuelas y 3 colegios Campañas contra incendios forestales y manejo de desechos sólidos Apoyo a las minireservas en 35 escuelas Apoyo a la producción orgánica Promoción del corredor biológico	Inicio del corredor biológico en la zona. Intercambio con escuelas de Italia sobre biodiversidad y cultura Reducción del impacto de incendios forestales por fenómeno de El Niño Manejo de la Reserva Karen Mogensen, de 600 ha Promoción del proyecto de relleno sanitario	Municipalidad: abiertos a coordinar, pero con limitaciones por los cambios de cada 4 años. MINSA: se trabaja bien en conjunto CCSS: financia materiales y talleres MINAE: se tiene convenio y hay apertura. Apoyo al Proyecto Desarrollo Integral Peninsular del Acuerdo Bilateral CR-Holanda.	Que el relleno sanitario se instale y sea ejemplar Concretar el proyecto del corredor biológico y que funcione un proyecto ecoturístico y de investigación para el autosostenimiento de la organización
FUNDECOCA (Fundación Unión y Desarrollo de las Comunidades Campesinas Región Huetaar Norte)	Desarrollo y fortalecimiento de la capacidad local para la administración de crédito comunal Fortalecimiento de la organización comunal	Constitución de nuevos comités de crédito comunal Fortalecimiento de 38 comités de crédito Otorgamiento y seguimiento a 1.300 productores y productoras, distribuidos en 105 comunidades rurales Fortalecimiento de la organización regional	Buenas intenciones de apoyo, sin logros concretos	Ampliar la cobertura de crédito a más pequeños productores rurales y más comunidades Desarrollo de proyectos sobre el medio ambiente para la producción sostenible y la comercialización
FUNDECA (Fundación para el Desarrollo Integral de la Familia Campesina de la Zona Norte)	Manejo de fondos comunales para préstamos en 33 comunidades Industrialización y comercialización del palmito Exploración de chile picante	Mantener organización campesina y mejoras en la calidad de vida de las comunidades campesinas Logros limitados por la caída en el precio del palmito	Locales: poca coordinación y apoyo, por falta de comunicación Nacional: escaso apoyo, se ha dado principalmente en la formación de consorcios de palmito El INA ha dado diferentes cursos a los agricultores	Explorar palmito orgánico, junto con la Fundación Café Forestal Diversificar producción para la industrialización y comercialización a nivel nacional e internacional Buscar capacitación y asesorías para el desarrollo de estos proyectos

CUADRO 4.18 (continuación)

Organización y zona de trabajo	Principales actividades en 1998	Principales logros en 1998	Respuesta autoridades locales y nacionales	Perspectivas
Asociación Montaña Verde, cuenca del río Chiripó Pacífico y Buena Vista en el distrito de Rivas, Pérez Zeledón	Protección de cuencas de ríos de Buena Vista y Chirripó Educación ambiental a maestros y maestras Proyectos de abonos orgánicos y huertas en las escuelas Trabajo con niños y jóvenes Reforestación, con un vivero de especies nativas Proyectos silvopastoriles Oposición a proyectos hidroeléctricos	Conciencia local y nacional del vacío legal y técnico de las concesiones de agua para proyectos hidroeléctricos Hacer respetar las zonas de alto riesgo de las cuencas, luego de César y Mitch Coordinación de 22 organizaciones de la zona, la iglesia y la UNA	Las instituciones gubernamentales han reaccionado muy lentamente a las observaciones sobre los efectos negativos de los proyectos hidroeléctricos La Municipalidad ha dado un apoyo basado en las recomendaciones del plan regulador	Recuperar la cuenca, mediante la elaboración de un plan. Lograr que el Estado declare esta zona de protección especial
COOPRENA (Consortio Cooperativo Red Ecoturística Nacional) Albergues ecoturísticos en Bijagua, Monteverde, La Fortuna, Aguas Zarcas, Savegre, Corcovado y Golfito	Capacitación Comercialización de oferta turística Educación ambiental Difusión Promoción Asesoría en género, desarrollo, agricultura orgánica, manejo y tratamiento de desechos, toma de decisiones y proyectos productivos	Mayor flujo de visitantes a albergues Mayor compromiso de organizaciones en temas de conservación Formar parte de la Red de Reservas Privadas	Ninguno directo al Consortio.	Seguir mejorando mercadeo y capacitación
Reserva Biológica Bosque Nuboso Monteverde Monteverde, Puntarenas	Ecoturismo Protección del bosque Educación ambiental Investigación Concientización sobre importancia de la biodiversidad	Construcción de un puente colgante (ecoturismo y educación) Apoyo para la investigación científica Talleres de educación ambiental en 23 escuelas, 9 talleres para tercer ciclo y 200 maestros	MINAE dio aporte en protección del bosque y educación ambiental Coordinación con MINSa, MAG y MEP	Aumento del ecoturismo Fortalecimiento del programa de investigación

CUADRO 4.18 (continuación)

Organización y zona de trabajo	Principales actividades en 1998	Principales logros en 1998	Respuesta autoridades locales y nacionales	Perspectivas
FECON (Federación Costarricense para la Conservación del Ambiente)	<p>Construcción de página <i>web</i></p> <p>Seguimiento al proyecto de Ley de Biodiversidad</p> <p>Facilitó mesas de intercambio que analizaron aspectos legales y técnicos del manejo de desechos sólidos</p> <p>Participó en el Foro de Concertación Nacional en los temas de servicios ambientales y desarrollo rural</p> <p>Análisis y seguimiento a la Ley Forestal</p> <p>Discusión nacional sobre estudios de cobertura forestal en Costa Rica</p>	<p>Presentación de una agenda política mínima en materia de recursos naturales</p> <p>Confomación de la Red de Coordinación en Biodiversidad, junto con otras organizaciones</p> <p>Consulta, definición de posición y participación activa en el proceso de concertación</p> <p>Estímulo y participación en debates nacionales sobre temas ambientales clave</p>	<p>Las políticas gubernamentales se vieron limitadas, e incluso fueron contradictorias e inciertas</p> <p>El diálogo propositivo y analítico con la sociedad civil tuvo un perfil bajo</p> <p>El aparato estatal relacionado con las políticas ambientales continúa siendo insuficiente, limitado y con serias contradicciones en cuanto a competencias y responsabilidades</p>	<p>Continuar con los procesos de incidencia política en temas ambientales</p> <p>Ser un legítimo interlocutor del movimiento ambientalista costarricense</p> <p>Tener presencia permanente en los medios de comunicación masiva</p> <p>Desarrollar procesos de descentralización y regionalización que potencien el trabajo y eleven la participación de las organizaciones ambientalistas</p>
Red de Reservas Privadas	<p>Elaboración de proyectos: fijación privada de carbono, "ecomarket", biodiversidad y redes de reservas privadas en cada uno de los países de Centroamérica</p> <p>Concertación nacional.</p> <p>Comisión Nacional de Gestión de la Biodiversidad</p> <p>Comisión de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente (UCCAEP)</p> <p>Junto con el ICT, CANATUR y el MINAE, en la Comisión Tripartita de la Sostenibilidad Ambiental</p>	<p>Aumento en el número de afiliados</p> <p>Facilitación de estudios académicos sobre conservación privada</p>	<p>Respuesta positiva; la Red ha recibido colaboración constante por parte de autoridades, tanto locales como nacionales</p>	<p>Dar seguimiento a todas las iniciativas que impulsa la Red</p> <p>Mejorar el servicio a los afiliados.</p>

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por las organizaciones.

RECUADRO 4.9

Organizaciones comunales y gestión ambiental

Si bien no existe un registro exhaustivo de las organizaciones comunales o de productores que realizan actividades de protección o conservación de los recursos naturales, la revisión del listado de los grupos atendidos por las agencias de extensión del Ministerio de Agricultura y Ganadería durante 1997 muestra los siguientes resultados:

Región	Grupos mixtos	Grupos de mujeres	Total	Actividades de protección o conservación ^{a/}
Chorotega	36	22	58	3
Dirección Central				
Subregión Grecia	7	19	26	8
Subregión Cartago	1	14	15	6
Subregión Puriscal	6	22	28	3
Huetar Atlántica	21	5	26	1
Huetar Norte	8	45	53	17
Pacífico Central	12	22	34	6
Brunca	10	45	55	13
TOTAL	101	194	295	57

a/ Contemplan actividades como: agricultura orgánica, viveros forestales, frutales y hortícolas, producción de *compost* y abono orgánico, plantas ornamentales, plantas medicinales, reforestación y manejo de bosques, ecoturismo y cultivo de mariposas.

La mayoría de las organizaciones combina la protección y conservación ambiental con actividades como ganadería, financiamiento, ejecución de obras comunales, agroindustria, artesanía y agricultura, tanto de productos tradicionales como no tradicionales. Esta tendencia también se evidenció en el análisis del directorio de organizaciones de la sociedad civil elaborado por la Fundación Arias para la Paz

y el Progreso Humano (1998). Es importante destacar que, de acuerdo con estos datos, las mujeres tienen una participación activa tanto en la gestión de los proyectos ambientales como en el desarrollo de otras actividades productivas. Un 66% de las organizaciones está a cargo únicamente de mujeres y un 44% corresponde a proyectos ejecutados por grupos mixtos.

Fuente: Elaboración propia con datos del MAG.

políticas de planeamiento urbano y desarrollo rural integral, así como de resguardar los recursos naturales de todo orden con el fin de proteger las cuencas hidrográficas, los bosques y la fauna silvestre.

Durante 1998 se estudió una muestra de 95 denuncias planteadas a la Defensoría de los Habitantes en contra de las municipalidades (León, 1998). Un 35,2% de las denuncias correspondía a temas relacionados con la contaminación por desechos sólidos, del aire y por ruido, en tanto que el 64,8% estaba asociado a los recursos hídricos. Las respuestas de los gobiernos locales a las denuncias planteadas por los ciudadanos pueden agruparse en dos grandes categorías: aquellas en las que el municipio indica que "se está haciendo algo" o que "se hará algo" (un 41% de los casos) y aquellas en las que el municipio aduce diferentes razones para no atender la solicitud de los ciudadanos (59%). De este último porcentaje sobresalen dos respuestas: "nos les corresponde" con un 30,5% y reconocer los hechos pero no proponer soluciones, con

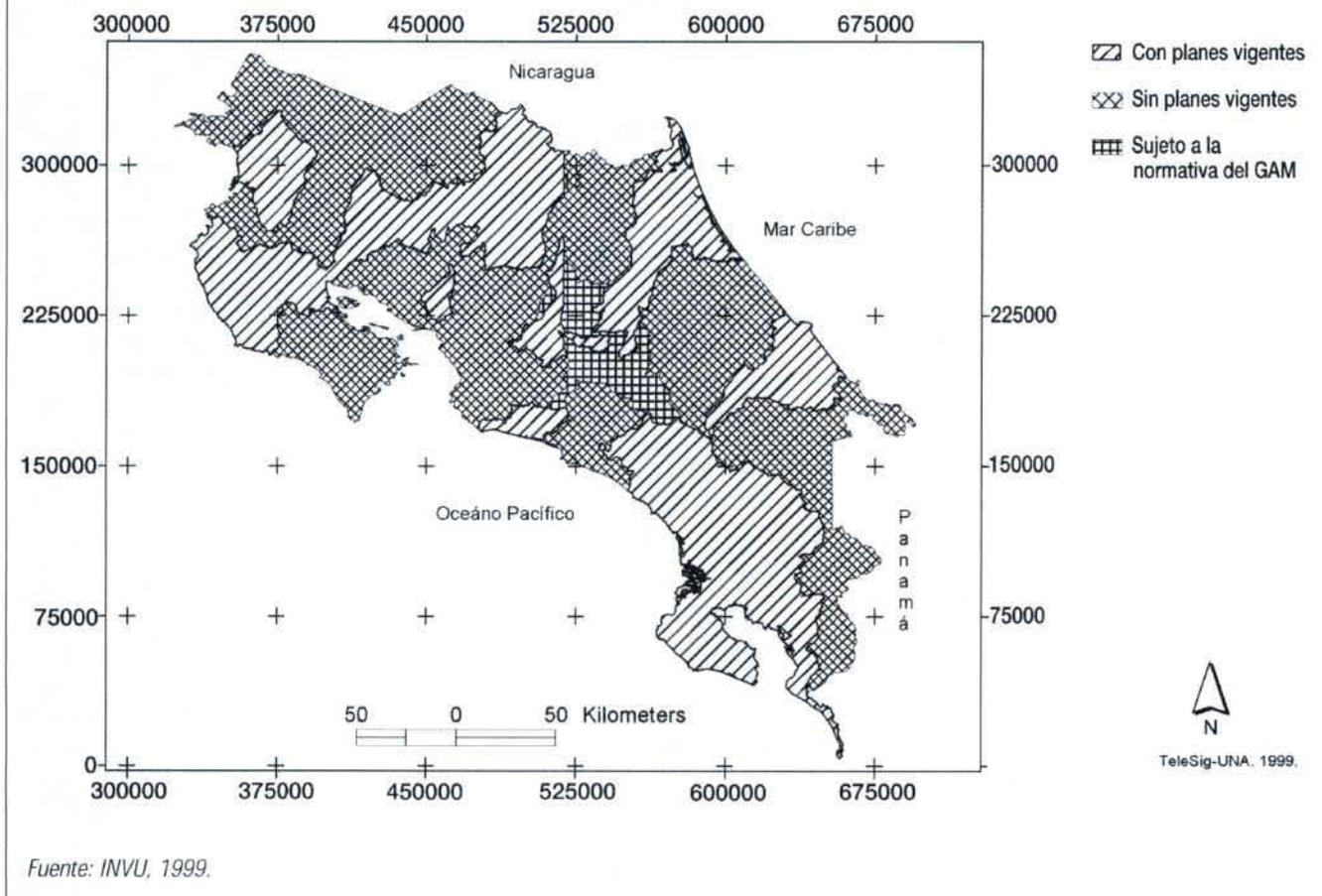
un 17,9%. Los pronunciamientos de la Defensoría de los Habitantes les dieron la razón a los denunciantes en un 82% de los casos, de lo que se concluye que la posición de los gobiernos locales no era la correcta. Sólo un 3% de las denuncias fueron declaradas favorables a los municipios (León, 1998).

Planes reguladores cantonales: entre los nuevos y los desactualizados

El plan regulador cantonal es el instrumento legal establecido en la Ley de Planificación Urbana, de 1968, que le permite a los municipios administrar y planificar el desarrollo del cantón. En 1998 sólo fueron aprobados dos planes reguladores, y de los planes aprobados previamente sólo aquellos posteriores a 1990 cubren la totalidad del territorio del cantón; los demás sólo cubren el área urbana y están desactualizados (mapa 4.4).

MAPA 4.4

Costa Rica: situación de los planes reguladores cantonales



El Plan Director de San José y la planificación en ambientes urbanos

La ciudad de San José alberga la mayor concentración de población en el país y, por lo tanto, es también la que presenta los mayores retos en cuanto al logro de un desarrollo en armonía con la naturaleza. El Plan Maestro de San José tiene su origen en 1995, cuando se publicaron los reglamentos y la cartografía necesaria para oficializarlo e iniciar su ejecución. Dos años más tarde se reformuló como Plan Director Urbano, considerando cuatro aspectos básicos: renovar los reglamentos de uso del suelo y de vialidad, incluir un nuevo título de publicidad exterior y lo referente a la organización del tránsito. Las iniciativas más relevantes de los últimos años en cuanto al proceso de gestión territorial urbana son la propuesta de un plan estratégico de mediano plazo (1999 al 2004), formulado y aproba-

do en agosto de 1998, y la propuesta de reformular o renovar el plan cada dos años.

Este plan regulador permitió la incorporación de nuevas áreas de trabajo, tales como la educación ambiental, la participación de los habitantes mediante foros distritales y planes estratégicos locales, el uso de sistemas de información geográfica y cartografía digital, y la cooperación interinstitucional para la ejecución de proyectos y para crear la autoridad de la ciudad y de la región metropolitana.

Esfuerzos para un manejo más adecuado de los desechos sólidos

La disposición de los desechos sólidos sigue siendo uno de los principales desafíos que tiene el país. El problema se asocia directamente con las características del modelo de crecimiento asumido por Costa Rica en los últimos treinta

años. La expansión de las actividades industriales, la concentración de la población en la región Central, los cambios en las pautas de consumo de la población y las formas de gestión del Estado forman parte de los fenómenos que han condicionado el surgimiento del problema y también las formas en que ha sido atendido.

En el Plan Nacional de Manejo de Desechos, la producción de basura en el país se estimó en 12.000 toneladas diarias (PNMD, 1991). Datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos indican que el ingreso de desechos sólidos al relleno sanitario de Río Azul en 1998 fue de 1.049,7 toneladas métricas diarias, compuestas por artículos putrescibles, papel, plástico, vidrio y aluminio. De acuerdo con la Asociación Costarricense de la Industria del Plástico, anualmente se producen en el país 40.000 toneladas de basura plástica (ACIPLAST, 1998). Un estudio reciente destaca a Costa Rica como uno de los países de América Latina con mayor utilización de empaques desechables per cápita: de las compras hechas en un supermercado, el 94% está empaquetado con materiales desechables y sólo el 6% es reutilizable (Ureña, 1997). Después de los materiales biodegradables, los desechos de papel son los que generan mayor contaminación. El papel constituyó en 1995 el 19,15% de los residuos sólidos urbanos según la Dirección de Saneamiento Ambiental de la Municipalidad de San José.

En cuanto a las formas de eliminación de los desechos, según la Encuesta de Hogares de julio de 1997, el 74% de los hogares costarricenses utiliza el camión recolector como forma de eliminación; enterrar y quemar la basura son las otras prácticas más frecuentes (cuadro 4.19). Esta situación presenta variantes regionales: en las regiones Chorotega, Brunca y Huetar Norte el porcentaje de hogares que utilizan el servicio de recolección desciende de manera significativa, representando apenas un 40%. El uso alternativo que predomina en la región Chorotega es la incineración (43%), mientras que en las regiones Brunca y Huetar Norte la práctica de enterrar la basura es la más usada (34% y 41%, respectivamente).

Iniciativas para el manejo de los desechos

En 1998 no se observó un avance significativo en cuanto al logro de soluciones duraderas y adecuadas al problema de la disposición final de los desechos sólidos en el país. En el mes de julio los legisladores de la Comisión de Asuntos Agropecuarios se interesaron en las propuestas

de ley sobre el tema existentes en la corriente legislativa desde 1995 y 1996. Se conformó una subcomisión técnica con representantes del Ministerio del Ambiente y Energía, el Ministerio de Salud, la Municipalidad de San José, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, el Instituto Costarricense de Electricidad y la Compañía Nacional de Fuerza y Luz, quienes, con el aval de los diputados, se dispusieron a elaborar un nuevo texto titulado "Ley General de Desechos". Acompañando este proceso, la Federación Costarricense para la Conservación del Ambiente (FECON) promovió talleres de análisis acerca del manejo técnico de los desechos, con representantes de diversas municipalidades de la Gran Área Metropolitana y de grupos ambientalistas y comunales que trabajan en esta temática.

Persisten en el país esfuerzos importantes, pero aislados, en cuanto al manejo de desechos sólidos por parte de organizaciones comunales, municipios y empresas privadas. En abril de 1998 la Asociación Ecológica de Paquera, Lepanto y Cóbano (ASEPALECO), con apoyo de la Agencia Alemana de Cooperación (GTZ), promovió un encuentro nacional de asociaciones de desarrollo relacionadas con el manejo de desechos sólidos, con el objetivo de "intercambiar experiencias que han permitido fortalecer la cooperación entre municipios, asociaciones de desarrollo, organismos no gubernamentales y microempresas y empresas privadas en relación con el manejo adecuado de los desechos sólidos y la protección del ambiente" (ASEPALECO, GTZ, 1998). Participaron en este encuentro representantes de los cantones de Santa Ana, Aguirre, Alvarado, Upala, San Ramón, Paquera, Lepanto y Cóbano. Actividades como esta se orientan a promover un enfoque del manejo adecuado de los desechos como una responsabilidad que involucra a todos los ciudadanos y no sólo al Estado.

Asimismo, diversas empresas nacionales han ido incorporando programas de manejo adecuado de desechos sólidos; entre ellas pueden reseñarse las siguientes:

- Amanco, empresa dedicada a la producción de materiales para la construcción, recicla 10 toneladas de papel por día (principalmente periódico) para la elaboración de láminas de fibrocemento, unas 3.600 toneladas al año. Esta empresa inició su programa de reciclaje a finales de la década de los setenta. El papel periódico es esencial para brindar consistencia a las láminas, pues sus fibras ayudan a que las partículas del cemento (que constituyen el

RECUADRO 4.10

La participación comunitaria en los planes urbanos y costeros

Un estudio acerca de los planes urbanos y costeros formulados en el período 1993-1998 revela la poca participación que tienen las comunidades en la elaboración de estos importantes instrumentos de planificación local. La principal causa está asociada a las regulaciones que existen para la participación comunal. La única vía legalmente reconocida para esa participación es el cabildo abierto; éste consiste en una audiencia pública que debe ser publicitada con dos

semanas de antelación en el diario oficial *La Gaceta*. Las audiencias públicas carecen de autoridad para tomar decisiones y, a la vez, sólo son requeridas para los planes urbanos. En los planes costeros, la legislación omite mención alguna sobre las audiencias públicas, de manera que funcionarios y encargados han generado distintas interpretaciones sobre la necesidad o no de hacerlas (Chaverri, 1997).

Inclusión comunal en las etapas del plan regulador

Fases de los planes	Planes costeros	Planes urbanos	San José	Vázquez de Coronado	Desamparados	Escazú
Acuerdo previo sobre puntos de intervención	No	No	No	No	Sí	No
Encuestas a la comunidad	Variable, información secundaria	Variable, información secundaria	Sí	Sí	Sí	Sí
Diagnóstico de la comunidad	No	No	No	No	No	Sí ^{a/}
Elaboración de la propuesta	Solamente el equipo técnico	Solamente el equipo técnico	Solamente el equipo técnico	Solamente el equipo técnico	Equipo técnico y mixto	Sólo el equipo técnico
Discusión de la propuesta con la comunidad	No	No	Seminarios, presentaciones, talleres	Talleres de distrito	Comunidad y talleres de distrito	Comunidad y talleres de distrito ^{a/}
Cabildo	No es un requisito	Requisito formal	100–200 personas presentes	300 personas, muy conflictivo	No hay información disponible	No hay información disponible
Negociación entre sectores	No	No	Sí	Comisión ad hoc	Sí ^{a/}	Sí ^{a/}

^{a/} Comunicación personal. No se ha obtenido información sobre los resultados.

Fuente: Chaverri, 1997.

CUADRO 4.19

Viviendas ocupadas y tipo de eliminación de basura por región. Julio de 1997

Región	Total	Eliminación de basura					Otro
		Camión recolector	Enterrada	Incinerada	Lote baldío	Río, quebrada o mar	
Costa Rica	784.128	578.748	94.198	94.914	8.008	2.738	5.522
Región Central	501.175	440.356	26.792	27.771	3.818	929	1.509
Región Chorotega	57.169	23.561	7.045	24.815	499	100	1.149
Región Pacífico							
Central	43.558	27.634	4.709	10.251	644	178	142
Región Brunca	74.320	30.579	25.449	14.521	1.680	1.250	841
Región Huetar							
Atlántica	71.037	42.674	15.174	10.110	1.123	195	1.761
Región Huetar Norte	36.869	13.944	15.029	7.446	244	86	120

Fuente: INEC, Encuesta de Hogares, 1997.

95% de la lámina) no se eliminan con el agua (Gómez, 1999).

- Resintech es una empresa dedicada a la manufactura de compuestos de PVC. Inició su programa de reciclaje hace cuatro años, por iniciativa de sus clientes y empleados. Procesa aproximadamente 80 toneladas de plásticos, los cuales utiliza en la elaboración de resinas para la fabricación de tuberías y suelas para calzado. Los principales proveedores de la empresa son las municipalidades de Belén y Cartago (Martínez, 1999).
- La empresa Panamco-Tica cuenta con un programa de recuperación y reciclaje de envases desechables de bebidas gaseosas identificadas con el sello verde "Misión Planeta". Este programa se inició en 1997 y en él participan cerca de 100 centros de acopio, donde se lograron recuperar 6,5 millones de botellas durante 1998. El programa se dedica a la recolección y reciclado de envases de la resina plástica PET. Los envases recuperados mensualmente (aproximadamente 25 toneladas, equivalentes a 1.000.000 de envases de medio litro) son utilizados para la elaboración de nuevos artículos, resinas para la impermeabilización de barcos, tinas para baño y lavamanos, así como para obtener energía térmica en condiciones

de combustión controlada, en empresas como INCSA y CEMPASA. La recolección se realiza a través de recolectores autorizados (escuelas, universidades, colegios, asociaciones ambientalistas, empresas, grupos scout y particulares), quienes ponen a disposición de los consumidores centros de acopio y realizan la venta de los envases a Panamco-Tica o a los camiones recolectores. El programa cubre las zonas Pacífico Norte y Central y la Gran Área Metropolitana, pero a mediano plazo se prevé su expansión al resto del país (Mata, 1999).

- Recyco es el resultado de un convenio entre la casa matriz de la compañía Compex Centroamericana y las empresas bananeras, para reciclar el mecate de polipropileno que fabrica Compex. Recyco, junto a otro grupo de empresas involucradas en el reciclaje de desechos bananeros, ha logrado reciclar aproximadamente 5.500 toneladas métricas de desechos plásticos al año, lo cual representa el 66% del total de desechos plásticos generados por la actividad bananera, estimados en 8.200 toneladas métricas al año (25% del total de desechos plásticos que se generan en Costa Rica). Esto implica que Recyco recicla más del 16% del total de desechos plásticos que se generan en el país. La experiencia de Recyco en la producción de gránulo de plástico a partir de

desechos ha permitido a otras empresas como NUPAC, compañía que fabrica los empaques para la Coca-Cola, reprocessar cajas de refrescos desechadas y generar materia prima para la producción de empaques mejorados (Ureña, 1997).

- Vidriera Centroamericana S.A. (VICESA) impulsa un programa de recuperación del vidrio a través de escuelas, colegios, hoteles, centros de acopio, empresas, asociaciones y fundaciones. Dependiendo del tipo de recolector, entrega a VICESA entre 0,5 y 80 toneladas de vidrio por mes. Sin embargo, los centros de acopio son los que mejores resultados han generado. La meta es lograr el 52% de recuperación a mediados del año 2000. El programa de recuperación y reciclaje está en proceso de expansión a Nicaragua y Honduras. El vidrio reciclado se utiliza para la elaboración de envases de vidrio que son adquiridos por sectores industriales como el de bebidas alcohólicas y gaseosas, y el de productos alimenticios. VICESA recolecta aproximadamente 1.000 toneladas de vidrio mensualmente (Hernández, 1999).
- La Cervecería Costa Rica tiene un programa de recuperación y tratamiento de desechos que incluye diversos productos y subproductos generados en el proceso de fabricación de la cerveza. No obstante, la recuperación de envases de aluminio es el área más significativa, pues desde 1992, cuando salió al mercado la cerveza en lata, la empresa inició un programa de recuperación de los envases desechados que incluyó también los envases de refrescos y cervezas importadas. Actualmente el programa recoge el 55% de las latas de aluminio que se venden en el mercado (uno de los más altos porcentajes en América). Con sus planes futuros, la empresa espera alcanzar niveles de recuperación superiores al 60% (similar al de países industrializados); además, próximamente iniciará la recolección masiva de envases de Agua Cristal. La empresa suscribió un "Convenio Voluntario de Cooperación Interinstitucional" con el Ministerio de Salud y el MINAE para el manejo adecuado de los desechos sólidos (Monge, 1999).
- Modelado y Fundación Saborío es una empresa que procesa chatarra de hierro, bronce, aluminio y cobre, así como sobrantes de materiales. Por mes procesa 6 toneladas de hierro, 1,5

toneladas de bronce y 5 toneladas de aluminio. Recoge los materiales de "chatarreros hormiga", talleres e industrias en general. Produce una gran variedad de bienes, como tapas para registro, trampas de grasa, granadas, rotulación de aluminio y bronce, elementos decorativos para rejillas, hidrantes, etc. También fabrica repuestos y piezas a la medida para la industria. Los productos son vendidos a una gran cantidad de empresas, entre ellas Firestone de Costa Rica, Embotelladora Tica, Sylvannia, Productos de Concreto, Mall San Pedro, Banco de Costa Rica y Banco Nacional (Saborío, 1999).

- Republic Tobacco Company se dedica a la producción y comercialización de cigarrillos. La empresa no utiliza desechos para la elaboración de sus productos; no obstante, algunos de los desperdicios del proceso productivo se obsequian a instituciones sin fines de lucro o a empresas, ya sea para reciclaje (como el papel y el cartón) o bien para su utilización como materia prima (por ejemplo, el polvo de tabaco en la producción de abono orgánico). La compañía procesa 78 toneladas anuales de polvo de tabaco, 7,8 toneladas anuales de materiales de envoltura y papelería y 4.940 m³ anuales de aguas residuales. La política de medio ambiente, salud y seguridad ocupacional está en práctica desde la década de los ochenta. Cabe destacar que en la actualidad se cuenta con un gerente funcional a cargo del área de medio ambiente (Briceño, 1999).

Desafíos pendientes

El balance realizado para 1998 permite identificar un conjunto de desafíos pendientes que Costa Rica debe atender para lograr avances sustantivos en temas clave para el logro de un desarrollo nacional más armónico con la naturaleza.

La falta de información sobre el uso que el país hace de sus recursos naturales constituye la principal amenaza para el logro de un desarrollo armónico con la naturaleza. Sin información apropiada no se puede saber qué se tiene y cómo se está usando. Es necesario definir indicadores básicos en esta materia, con miras a la constitución de un sistema nacional de seguimiento. Para lograrlo es fundamental que las instituciones encargadas de generar esos indicadores se comprometan a hacerlo en forma sistemática y coordinada, bajo el auspicio de alguna entidad rectora como el MINAE o el Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Las buenas prácticas consignadas en este informe, como la aprobación de la Ley de Conservación y Uso del Suelo, los planes reguladores existentes y la elaboración de instrumentos como el mapa de riesgos manifiestos en el territorio nacional, confirman que el país puede avanzar en la conservación y aprovechamiento de los recursos naturales incorporando criterios de ordenamiento territorial en los diversos proyectos, programas e iniciativas públicas y privadas. Estos esfuerzos, sin embargo siguen siendo aislados y requieren políticas de Estado más claras e integrales.

El problema del manejo de los desechos sólidos no ha sido resuelto. Su solución requiere avances en materia de legislación (Ley General de Desechos), mayor conciencia nacional sobre el tema y políticas estatales que promuevan soluciones descentralizadas.

Las municipalidades, como entes responsables de la gestión ambiental local, mantienen serias deficiencias técnicas para asumir sus potestades. Este sigue siendo un desafío pendiente. Hacerle frente a este reto requiere no sólo el fortalecimiento de los municipios en materia de calificación de sus recursos humanos, sino también mayor efectividad en los mecanismos de coordinación y participación de estos entes con el Gobierno y las organizaciones de la sociedad civil, para el desarrollo de las diferentes iniciativas de conservación y manejo de los recursos naturales a escala local y regional.

Se debe tener presente que el desarrollo humano sostenible será una realidad cuando cada uno de los costarricenses piense no sólo en las necesidades de hoy, sino también en las del futuro, el cual llega al despertar cada mañana.

Notas

- 1 Los subtemas considerados son "funcionamiento de los sistemas de soporte de la vida" y "patrón de consumo de bienes y servicios".
- 2 La definición de "cobertura forestal" utilizada en el estudio fue la siguiente: son áreas que incluyen tanto bosque no intervenido, como intervenido y secundario en diferentes grados de sucesión. Para que un área de crecimiento secundario fuera catalogada como bosque debía tener una altura mayor o igual a 6 m y la densidad de la vegetación arbórea y arbustiva debía ser tal que eliminara el pasto. El estudio reconoce que ciertos usos arbóreos pero no forestales, tales como plantaciones de cítricos, mangos y café con sombra, no se clasificaron adecuadamente. Sin embargo, dada la extensión de dichas áreas, los autores argumentan que esto no tiene efectos significativos en las conclusiones del estudio.
- 3 Cabe advertir que hasta el momento no hay una política que asegure la permanencia de este bosque secundario y que, ante una recuperación del precio internacional de la carne, estas áreas podrían volver a convertirse en pastizales.
- 4 Las iniciativas más importantes que se encuentran en estudio legislativo son: el proyecto de ley de "Ordenamiento Territorial Integral Costarricense (OTIC)" y el proyecto de ley "Participación Ciudadana y Descentralización".
- 5 Esta estimación se basa en un mapa de precipitación promedio anual elaborado a partir de 337 estaciones pluviométricas ubicadas en todo el territorio nacional.
- 6 Este valor es una estimación, considerando que cada servicio provee de agua a 5,5 personas.
- 7 Estos acuíferos se consideran como superficiales, y por lo tanto, son más susceptibles a la contaminación química y microbiológica.
- 8 El Plan Nacional de Manejo de Desechos Sólidos, publicado en 1991, indica que en la cuenca se descargaba el 80% de los desechos y el 70% de las aguas negras y residuales producidas en el país.
- 9 Las especies utilizadas en estas plantaciones son teca y melina, especies no nativas. Si bien no puede considerarse que esos terrenos son de cobertura boscosa, ciertamente estos cultivos contribuyen a reducir la extracción de madera de los bosques primarios y secundarios.
- 10 Ambos estudios se encuentran disponibles en www.inbio.ac.cr/estrategia.
- 11 Comunicación personal con Marta Marín, presidenta de la Red Costarricense de Reservas Forestales Privadas.
- 12 A fines de 1994, y en el marco de su esfuerzo por documentar la distribución geográfica de daños provocados por pequeños y medianos eventos, La Red inició el proyecto "Inventario de Desastres en América Latina: Desinventar". Desinventar es una base de datos multi-criterio que permite almacenar de manera sistemática la información sobre daños generados por eventos físicos y antrópicos en unos veinte países de América Latina, incluyendo a Costa Rica. El principal criterio que sustenta la metodología de Desinventar es el interés en todo tipo de desastres, que tienen impactos desde las escalas locales a las nacionales. El resultado es una herramienta analítica inédita y sumamente útil para estudiar la conformación del riesgo en Costa Rica.
- 13 El índice de riesgo manifiesto se construye utilizando una de las técnicas de evaluación multi-criterio: la sumatoria lineal ponderada, que permite obtener un acumulado de daños ponderados en un periodo determinado, para un distrito, un cantón o una provincia en particular. Para mayor detalle véase Sanahuja, 1999.
- 14 Comunicación personal con Jorge Polimeni, Director de la Oficina de la Sociedad Civil del MINAE.
- 15 Los temas generales que se analizaron incluso más allá de la Ley Forestal- fueron: cambio de uso del suelo, conservación y preservación, aprovechamiento total de plantaciones forestales, aprovechamiento parcial, mercados y comercialización, dimensión institucional y participación (FECON, 1999).
- 16 Durante el proceso de concertación, FECON manifestó ante la Comisión de Servicios Ambientales que debía quedar explícitamente en el texto que son los bosques primarios no intervenidos los que prestan una mayor cantidad y calidad de servicios ambientales y, en menor medida, las plantaciones forestales.
- 17 La UNIDESO-MAG se integró en enero de 1997, con la participación de siete funcionarios de los departamentos del MAG que tienen relación directa con el desarrollo sostenible en la ejecución de sus programas y proyectos. En ese año se consolidó la unidad y sus integrantes se capacitaron a través de SINADES en los principios, filosofía y conocimientos e instrumentos para la ejecución de los proyectos que se relacionaban con el desarrollo sostenible institucional.
- 18 Contribución de J. Montenegro, Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- 19 Información más detallada puede encontrarse en los informes de investigación "Estimación de la emisión de metano (CH₄) en la ganadería bovina de Costa Rica, 1990 y 1996"; "Alternativas de reducción de la emisión de metano (CH₄) en la ganadería bovina de Costa Rica", y "Emisión de metano (CH₄) en el cultivo de arroz anegado (Oriza sativa) en Costa Rica, 1998." Los informes sobre la emisión del óxido nítrico y del dióxido de carbono están en proceso de publicación.

CAPÍTULO 5 Fortalecimiento de la democracia y buen gobierno

Resumen de hechos y aspiraciones

HECHOS RELEVANTES EN 1998

- Elecciones presidenciales e inicio de la Administración Rodríguez Echeverría.
- Creación del Instituto Nacional de la Mujer. Las modificaciones incorporadas al proyecto de ley respectivo disminuyeron el número de representantes de la sociedad civil en la junta directiva de esta entidad, lo que provocó la reacción de los grupos organizados de mujeres.
- Por primer vez se designó una Ministra de la Condición de la Mujer; sin embargo, el número de mujeres nombradas dentro del Gabinete y en las presidencias ejecutivas de las instituciones autónomas fue menor que el esperado, hecho que suscitó críticas de grupos de mujeres y de la Defensora de los Habitantes. La Sala Constitucional emitió una resolución en la que señala la obligación del Poder Ejecutivo de nombrar un número significativo de mujeres en los cargos de decisión política.
- Foro de Concertación Nacional.
- Anulación parcial, por parte de la Sala Constitucional, de dos artículos del Código de Trabajo. Con ello quedaron eliminadas las restricciones para que la mayoría de los trabajadores del sector público pueda ejercer el derecho a la huelga.
- Entró en vigencia un nuevo Código Municipal. Se sustituyó la figura del ejecutivo municipal por la del alcalde municipal, que en el futuro será electo popularmente -al igual que dos alcaldes suplentes y los concejos de distrito-, el primer domingo de diciembre inmediatamente posterior a las elecciones nacionales (1 de diciembre de 2002). El manejo de los fondos provenientes de partidas específicas pasó a ser tarea de las municipalidades, los concejos de distrito y el Ministerio de Hacienda.
- El nuevo Código Procesal Penal entró en vigencia. Se aprobó el reglamento de la Ley de Resolución Alternativa de Conflictos, que define las características y las condiciones que deben cumplir las organizaciones y personas del sector privado que brindarán servicios de conciliación y arbitraje.
- El Partido Liberación Nacional finalizó el Congreso Ideológico José Figueres Ferrer, iniciado en 1991.
- La Contraloría General de la República objetó parte de los gastos realizados por los partidos políticos en la campaña electoral, por un monto de 632,7 millones de colones.
- Nombramiento de nuevos magistrados y del Presidente del Tribunal Supremo de Elecciones.

-
- Renuncias de los ministros de Educación Pública y de la Condición de la Mujer.
 - Aumentos en los salarios del Presidente de la República, ministros y diputados, provocaron una reacción negativa en la opinión pública.

ASPIRACIONES

El fortalecimiento de la democracia contribuye al desarrollo humano sostenible, al garantizar un régimen político basado en:

- El ejercicio pleno de la ciudadanía, que implica no solamente la participación en la elección de representantes, sino también la posibilidad de la acción organizada directa en algunos de los ámbitos en donde se toman decisiones. El sistema político y las instituciones del Estado disponen de mecanismos para facilitar la participación ciudadana organizada; pero el ejercicio pleno de la ciudadanía supone además la disminución de las desigualdades sociales y la eliminación de cualquier tipo de discriminación por razones de género, etnia, religión, identidad cultural o sexual.
- El control político y la auditoría ciudadana de las instituciones públicas, a través de instancias de control y auditoría que ofrecen garantía de transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía. Estas instancias están libres de cualquier tipo de influencia política o de la injerencia de los poderes públicos. El control dentro de las esferas del Estado se complementa con una auditoría ciudadana ejercida desde la sociedad civil, por medio de organizaciones especializadas.
- La protección de los derechos humanos, el acceso a justicia pronta y cumplida, la independencia de Poder Judicial y la transparencia en sus acciones, constituyen garantías para la ciudadanía y para el mantenimiento del régimen democrático. Dentro de este marco, la seguridad ciudadana es una exigencia, pues de otra manera la convivencia social y política se dificulta y tiende a la segregación.
- Los ciudadanos tienen acceso a los medios de comunicación, para hacer oír su voz en los asuntos de interés para la comunidad nacional, y disponen de información amplia y veraz sobre lo que acontece en el país y en el mundo.

CAPÍTULO 5

Fortalecimiento de la democracia y buen gobierno

Introducción

El régimen político costarricense cumple, en general, con el conjunto de requisitos necesarios para ser calificado como democrático. En otras palabras, en el país los principales funcionarios responsables de las decisiones de política pública son elegidos popularmente, en elecciones que se llevan a cabo cada cuatro años y que son consideradas libres e imparciales. Hay libertad para formar asociaciones políticas o de protección de intereses, no existen restricciones para la expresión del pensamiento, las mujeres y los hombres adquieren la ciudadanía a los dieciocho años, y en tal condición tienen derecho al voto y a ocupar cargos públicos, sin mayores requisitos adicionales. Asimismo, la libertad de prensa está protegida por la ley¹.

El fortalecimiento de la democracia implica entonces avances por encima de ese conjunto, en varios aspectos relacionados entre sí. En primer lugar, la apertura de espacios para la participación real y efectiva de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones sobre los asuntos que tienen que ver con el gobierno de la comunidad, tanto en el ámbito nacional como en el local, en forma directa o a través de representantes; en segundo lugar, el ejercicio ciudadano del control político a través de diversas instancias, tanto del Estado como de la sociedad civil; en tercer lugar, el acceso a una administración de la justicia que cumpla con el precepto constitucional de "justicia pronta y cumplida".

Tal fortalecimiento no puede alcanzarse sin el concurso de gobernantes y gobernados. Se trata de una responsabilidad compartida, por cuanto unos y otros deben propiciar la apertura de los espacios de participación, incentivar el control político ciudadano y mejorar los mecanismos de administración de la justicia. La existencia de "buen gobierno", es decir, de una administración pública no solamente preocupada por el crecimiento económico y la eficacia y la eficiencia en su gestión, sino también por el desarrollo de las instituciones democráticas y la apertura de los espacios de participación, es una condición indispensable para tal fin; sin embargo, el éxito de la acción de los gobernantes en este plano depende, más allá de sus intenciones reales, de su legitimidad como tales y de la confianza ciudadana en las instituciones. Un acercamiento a las percepciones ciudadanas sobre estos aspectos puede lograrse a través de la evaluación sobre el desempeño gubernamental e institucional que cotidianamente hacen hombres y mujeres integrantes de una sociedad, que se expresa a través de encuestas y otras formas de sondeo de opiniones.

Esa evaluación es resultado de una mezcla de criterios objetivos y subjetivos: por un lado, está basada en la experiencia directa, es decir, en la forma en que las acciones gubernamentales o institucionales afectan directa o indirectamente la economía, los negocios y la vida cotidiana de las personas; y, por el otro lado, en las imágenes que transmiten los medios de comunicación, todo ello sobre el telón de fondo de las simpatías

políticas y las concepciones particulares del mundo que poseen los hombres y mujeres que integran una sociedad.

El ejercicio pleno de la ciudadanía implica no sólo el disfrute de los derechos civiles, políticos y sociales consignados en la Constitución de la República y las leyes, sino también responsabilidades en el gobierno y el desarrollo de la comunidad nacional en sus diferentes niveles. Sin embargo, el logro de esta ciudadanía sustantiva está mediado por la cultura política, la desigualdad social, la coyuntura económica y política tanto en el plano nacional como en el local, y la atención gubernamental a las demandas ciudadanas. La existencia o apertura de espacios es condición necesaria pero no suficiente para alcanzar una mayor participación ciudadana. En primer lugar, los espacios no solamente tienen que ser reales, sino que deben ser percibidos como tales para alcanzar la legitimidad ciudadana. En segundo lugar, las percepciones sobre la utilidad personal o de grupo que conlleva la participación, influyen en forma determinante sobre calidad de dicha participación. En situaciones en las que esta utilidad es marginal, la apatía o el ritualismo son consecuencias esperadas. El reto es la sustitución de dicho ritualismo y de la participación utilitaria por otra que entrañe valores democráticos.

El ejercicio de la ciudadanía está profundamente afectado, además de las condiciones políticas y sociales, por dos elementos fundamentales: las diferencias de género y las identidades étnicas, culturales y sexuales. Igualmente, el desempeño de las instituciones y sus relaciones con los ciudadanos y ciudadanas está afectado por estas diferencias.

Fortalecimiento de la democracia en 1998: visión de conjunto

La valoración del año 1998 en términos del fortalecimiento de la democracia y el buen gobierno arroja resultados dispares. Por un lado, el comportamiento ciudadano durante la campaña electoral y los resultados de las elecciones, así como los estudios realizados posteriormente, indican un relativo alejamiento de la política por parte de un sector de la población, conformado en gran medida por jóvenes. Votar en las elecciones nacionales aparentemente comienza a tener una importancia secundaria para un porcentaje importante de la población. La encuesta PROCESOS 97, por ejemplo, muestra que entre los menores de treinta años la importancia que se le otorga al voto es menor que entre los de mayor

edad (Rodríguez, Castro y Espinosa, 1999). Por otro lado, la acogida brindada por la ciudadanía a los nuevos espacios de participación que se abrieron, tanto en contexto local como en el nacional, a pesar de los defectos que se les puedan señalar, muestra la existencia de un interés por los asuntos del país y la comunidad.

El desinterés y el descontento parecieran estar relacionados con los esquemas tradicionales de hacer política, con los actores de esa política y con los mecanismos a través de los cuales ésta se desarrolla, incluyendo los partidos políticos y la Asamblea Legislativa. Los hechos parecen estar planteando la necesidad de una revisión de los formatos de participación y representación para poder responder efectivamente a las demandas del presente, y el establecimiento de otras formas de participación política que permitan la acción ciudadana directa y el fortalecimiento de la sociedad civil.

Lo local comienza a vislumbrarse como un nuevo espacio para vigorizar la democracia y transformar la política. La modernización del régimen municipal, su fortalecimiento económico y la ampliación de su autonomía, ligados a los esfuerzos de desconcentración de servicios públicos y al inicio de procesos de concertación entre el gobierno local, la sociedad civil y las instituciones estatales, abre nuevos espacios de participación con mayor control ciudadano. El Triángulo de Solidaridad, los concejos de distrito, la Red de Cantones Ecológicos y Saludables, así como la organización comunal, son mecanismos a través de los cuales se intenta incentivar dicha participación.

La participación de las mujeres en los ámbitos de decisión política mostró algunos avances en el plano de los concejos municipales, en los que ha aumentado notablemente el número de regidoras propietarias; pero, en general, su presencia en los altos cargos de decisión política sigue siendo escasa. Los avances en este aspecto no son los deseables (recuadro 5.1)

En el plano de la transparencia y la rendición de cuentas, los avances son limitados, pese a los esfuerzos realizados por las instancias estatales encargadas de ejercer el control y canalizar las denuncias, y del mismo Poder Ejecutivo. El problema no se ciñe solamente a la creación de mecanismos efectivos de rendición de cuentas, sino que implica un cambio cultural en el sector público y una mayor presión ciudadana en todos los niveles de la relación con las instancias estatales. Como producto del proceso de concertación el 7 de noviembre el Gobierno de la República

RECUADRO 5.1

Mujeres en cargos políticos. 1994 y 1998

Cargos de elección popular	1994	1998	Variación (%)
Vicepresidentas	1	2	100
Diputadas	9	11	22
Regidoras propietarias	70	196	180
Regidoras suplentes	119	219	84

Cargos de decisión política. 1998

Mujeres	Hombres
4 ministras, incluyendo los ministerios a cargo de las vicepresidentas	12 ministros
4 viceministras, una de ellas con el recargo de otro viceministerio	16 viceministros
4 mujeres en las juntas directivas de las empresas públicas no financieras	62 hombres
12 mujeres en las juntas directivas de las empresas públicas financieras ^{a)}	65 hombres
31 mujeres en las juntas directivas de otras empresas públicas ^{b)}	75 hombres ^{b)}

^{a)}No incluye la administración del crédito hipotecario.

^{b)} INAMU, ICT, INA, IDA, ARESEP, CCSS, CONICIT, PANI y las universidades estatales.

Mujeres en el Poder Judicial

22 magistrados: 20 hombres y 2 mujeres

367 jueces: 193 hombres y 174 mujeres (67 son interinos: 34 hombres y 33 mujeres)

Nombramientos realizados en 1998: 200 nombramientos en propiedad: 120 hombres y 80 mujeres

El índice de masculinidad de la población mayor de 18 años de Costa Rica es de 0,95, es decir, por cada 100 mujeres mayores de edad hay 95 hombres. La brecha de participación femenina en cargos de decisión política es, a pesar de los avances en la materia, muy elevada: el índice de masculinidad alcanza 1,53 para los cargos de jueces y regidores, y 4,42 para otros cargos de decisión política (por cada cien mujeres en un puesto de ministra, viceministra, o miembro de junta directiva de instituciones públicas, hay cuatrocientos cuarenta y dos hombres).

emitió tres decretos dirigidos a prevenir la corrupción: el Decreto 27548-MP, mediante el cual se crea la Comisión Nacional para el Estudio de Políticas Preventivas contra la Legitimación de Capitales Provenientes del Narcotráfico; el Decreto 27549-MP, que crea una comisión para que analice y proponga los aspectos legales y operativos de las Contralorías Comunales o Ciudadanas, y el Decreto 27551-MEP, que declara de interés educativo prioritario la formación de valores y principios éticos y morales.

Respecto del Estado de derecho y la seguridad ciudadana se puede concluir que en 1998 se avanzó en materia de protección de los derechos humanos, con la entrada en vigencia del Código Procesal Penal. Este instrumento jurídico vino a establecer una serie de garantías procesales para las personas acusadas de delitos, además de "multidireccionar" la solución del conflicto penal, de forma no sólo efectiva sino también "garantista", puesto que permite la satisfacción de la víctima a través de medidas no punitivas, tales como la conciliación, la reparación integral del daño y el criterio de oportunidad, entre otras. El nuevo modelo de administración de justicia penal busca adecuar el sistema penal a la ideología propia de un Estado democrático de derecho, acabando con una serie de procedimientos antidemocráticos que imperaban en el sistema inquisitorio anterior. Quedan por ver los efectos que esta situación provocará en el comportamiento ciudadano frente a los conflictos y a las situaciones delictivas.

En lo referente a las relaciones de la ciudadanía con los medios de comunicación, destaca el nombramiento del Defensor del Oyente, dentro de los Radioperiódicos Reloj. Desde el 1 de diciembre de 1998 los radioescuchas pueden comunicarse por la vía telefónica, o mediante el envío de notas y visitas personales, para hacer consultas, críticas y protestas sobre informaciones y editoriales transmitidos a través de ese medio. El Defensor del Oyente, cuyas funciones están consignadas en un estatuto, analiza e indaga las preocupaciones ciudadanas, en consulta con el director y los periodistas de la emisora. En un espacio asignado especialmente dentro de las emisiones diarias de los Radioperiódicos, el Defensor responde a los oyentes, brindando explicaciones y en no pocas ocasiones rectificando noticias y editoriales. Dadas la importancia de la radio como medio de comunicación y la sintonía de que goza Radio Reloj en la mayor parte del país, según lo muestran los estudios realizados (CANARA, 1998), la figura del Defensor del

Oyente significa un avance en el rompimiento de la comunicación unidireccional que caracteriza a buena parte de los medios, y en la defensa de los derechos individuales, a veces afectados por el contenido de algunas informaciones.

Finalmente, un aspecto en el que no ha habido progresos es el referido a la sobrepoblación en los centros penitenciarios. Esto lleva indefectiblemente a situaciones de hacinamiento y deterioro de las condiciones de vida de las personas ubicadas en el sistema penitenciario, que rozan con el respeto a los derechos humanos, sin que en el período estudiado se visualizaran planes o estrategias específicas para enfrentar el problema.

La influencia de las elecciones de febrero fue determinante en la mayoría de los acontecimientos ocurridos en 1998 en el plano de la política. El Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) ganó las elecciones: obtuvo el 47% de los votos válidamente emitidos, 2,4% más que su inmediato contendiente, el Partido Liberación Nacional (PLN). No logró, sin embargo, una mayoría en la Asamblea Legislativa que le permitiera aprobar sin mayores tropiezos los proyectos de ley que el nuevo gobierno deseaba impulsar. Con veintisiete diputados, la bancada del PUSC conforma la "primera minoría" dentro del parlamento costarricense, seguido por el PLN, que consiguió elegir veintitrés diputados, el más bajo número de escaños alcanzado a lo largo de su historia, mientras que otros cinco partidos eligieron los siete puestos restantes. Entre estos últimos destaca el Partido Fuerza Democrática, que consiguió tres puestos legislativos.

Los porcentajes de la votación (votos válidos) obtenidos por el PUSC y el PLN indican que el bipartidismo se mantiene, pero sobre el trasfondo de un abstencionismo que se elevó aproximadamente once puntos porcentuales sobre su horizonte tradicional, que ha sido aproximadamente de un 19%, lo que de alguna manera debilita la legitimidad del nuevo gobierno y del sistema político en general. Hasta ahora el apoyo al régimen se había mantenido estable y el voto periódico era valorado como un deber cívico. Los resultados de las elecciones de 1998 muestran cambios en ese plano, que podrían acentuarse en el futuro.

Dentro de este marco político inició su gestión la Administración Rodríguez. Impulsar su plan de gobierno implicaba ampliar su base social de apoyo, a fin de fortalecer su posición dentro de la Asamblea Legislativa en las negociaciones con el PLN y los otros partidos. Su propuesta de

iniciar un proceso de concertación que acercara a diferentes actores sociales a posiciones similares y soslayara los enfrentamientos, fue recibida con una mezcla de aprobación y escepticismo, tanto dentro como fuera de su propio partido. Algunos círculos políticos y empresariales consideraban que lo apropiado, pese al panorama político prevaleciente, era hacer uso del margen de maniobra que en las últimas dos décadas habían tenido los nuevos gobiernos, los míticos cien días, para definir los rasgos de su política económica y social. Sin embargo, el Presidente insistió en su propuesta de llevar adelante un proceso de concertación, que fue convocado oficialmente en el mes de junio. La iniciativa se desarrolló en los meses siguientes bajo una doble presión: el escepticismo ciudadano y la necesidad del gobierno de plantear, en el menor plazo posible y con el mayor respaldo político, algunas reformas al sistema institucional que consideraba imprescindibles.

El proceso se legitimó a sí mismo, pues conforme se fueron conociendo los primeros resultados del trabajo de las comisiones el respaldo ciudadano aumentó, como lo reflejaron algunos sondeos de opinión. Por ejemplo, la encuesta nacional realizada entre el 27 de agosto y el 7 de septiembre por la empresa Unimer mostró que el 87,1% de los entrevistados consideraba que el proceso era necesario; no obstante, las respuestas dejaban entrever diferencias entre la percepción ciudadana y la del gobierno sobre los principales temas de la concertación, dado el peso que la ciudadanía le otorgaba a temas como la corrupción, las pensiones y Asignaciones Familiares, dejando en un lugar secundario la apertura de los mercados de telecomunicaciones y seguros.

Al final, las diferencias de interpretación de algunos de los acuerdos, especialmente el relacionado con la aprobación de propuestas por consenso, terminaron restándole fuerza a un proceso que duró varios meses y que consumió una importante energía ciudadana. Pese a ello, el proceso mostró que el diálogo y el trabajo conjunto entre diferentes actores de la sociedad civil no sólo son posibles, sino necesarios para la conformación de una opinión pública dinámica, que sirva de referencia efectiva para el legislador y el gobernante. A pesar de sus defectos, la concertación fue un buen ejercicio de ampliación de la participación ciudadana en la toma de decisiones, pero también dejó entrever, por un lado, las dificultades que enfrenta la clase política para mantener un diálogo abierto con la sociedad civil y, por el otro, las debilidades de esta última,

en términos de su independencia frente al Estado y su capacidad de propuesta. Un espacio se abrió, y aunque sus resultados no cumplieron con la totalidad de las expectativas que despertó, fue un primer paso en la búsqueda de nuevos mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones.

En resumen, durante 1998 el aumento del abstencionismo planteó un conjunto de interrogantes sobre el comportamiento futuro de la ciudadanía en los procesos electorales y la legitimidad de los gobiernos designados a través de ellos. Sin embargo, el proceso de concertación mostró el interés ciudadano en los asuntos que tienen que ver con el gobierno del país y el mejoramiento de la sociedad, interés que además fue visible en el espacio local durante las elecciones. El problema podría estarse presentando en la percepción ciudadana sobre las posibilidades de seleccionar, mediante el voto, entre diferentes opciones políticas, no sólo entre matices, y escoger la que realmente refleje sus aspiraciones en las decisiones sobre política pública que posteriormente tomen los gobiernos.

Nuevos espacios de participación ciudadana

Durante 1998 se abrieron dos nuevos espacios para la participación ciudadana, uno en el plano nacional y otro en el plano local: el Foro de Concertación Nacional y el Triángulo de Solidaridad.

La Concertación Nacional: abrió una brecha, pero la tarea quedó inconclusa

Al día siguiente a las elecciones del 1 de febrero de 1998, el Presidente electo planteó la necesidad de que el país iniciara un proceso de concertación en los meses ulteriores al cambio de gobierno, con el propósito de alcanzar acuerdos en torno a algunos temas básicos de la agenda nacional. A fin de contar con una propuesta sobre temas y procedimientos, dispuso que se integrara una comisión especial, denominada Comisión de Concertación, que realizó un trabajo de acercamiento a organizaciones de la sociedad civil, con el fin de obtener diversos puntos de vista sobre lo que debería tratarse en la concertación. En particular, la Comisión mantuvo un diálogo abierto con representantes del Consejo Nacional de Rectores (CONARE) y de la Conferencia Episcopal, instancias a las que el Presidente electo había solicitado su apoyo. En la

CUADRO 5.1

Evolución de algunos indicadores políticos. 1995-1998

	1995	1996	1997	1998	Variación 1997-1998
Participación en organizaciones sociales					
Sindicatos activos (420 en 1990)	348	319	283	279	disminuye
Nº de afiliados a sindicatos	171.428	165.075	152.778	134.998	disminuye
Cooperativas activas	293	249	517	526	aumenta
Nº de afiliados a cooperativas	358.885	359.314	379.732	412.368	aumenta
Asociaciones solidaristas activas	1.471	1.481	1.389	1.398	aumenta
Nº de afiliados a asociaciones solidaristas	163.473	170.406	178.819	188.239	aumenta
Sociedades anónimas laborales	45	13	168	215	aumenta
Asociaciones de desarrollo comunal	1.600	1.620	1.635	1.732	aumenta
Cámaras empresariales afiliadas a UCCAEP	41	41	45	46	aumenta
Justicia pronta y cumplida					
Asuntos ingresados en las salas del Poder Judicial					
Sala Primera	567	670	419	582	aumenta
Sala Segunda	602	428	400	437	aumenta
Sala Tercera	879	1.048	1.333	1.305	disminuye
Sala Constitucional	6.768	7.421	8.916	8.885	disminuye
Casos de violencia doméstica		5.023	15.336	20.996	aumenta
Recursos de hábeas corpus presentados	1.126	1.111	1.328	1.108	disminuye
Recursos de amparo presentados	5.165	5.773	7.022	7.188	aumenta
Acciones de inconstitucionalidad presentadas	338	345	399	350	disminuye
Duración promedio de los hábeas corpus	1 mes	21 días	19 días	21 días	aumenta
Duración promedio de los amparos	4 meses y 2 semanas	3 meses y 2 semanas	3 meses y 1 semana	3 meses	disminuye
Duración promedio de las acciones de inconstitucionalidad	39 meses y 2 semanas	37 meses y 3 semanas	26 meses	19 meses y 3 semanas	disminuye
Control ciudadano					
Casos en la Defensoría de los Habitantes					
Consultas	19.916	26.109	19.405	13.077 [*]	
Expedientes abiertos	2.049	1.496	1.358	2.082	aumenta
Oposiciones a solicitudes de ajuste tarifario			38	41	aumenta
Audiencias públicas en la ARESEP		7	70	79	aumenta
Demandas en la Comisión Nacional del Consumidor		1.505	2.493	2.248	disminuye
Contralorías de Servicios Públicos			62	81	aumenta

*El número de consultas registradas disminuyó considerablemente: 4.970 menos que el año anterior. Esta disminución se explica, según el *Informe Anual 1998-1999* de la Defensoría de los Habitantes, por un error de registro de las consultas hechas por teléfono, atribuible a la Oficina encargada de tal tarea.

Carta Pastoral de Adviento, de diciembre de 1997, la Conferencia Episcopal había hecho un llamado a la apertura de un proceso de concertación en el que todos los sectores participaran en la búsqueda de soluciones a los problemas económicos y sociales del país.

El CONARE integró un grupo técnico que se encargó de elaborar una propuesta que contenía algunos principios y lineamientos considerados esenciales para un proceso de concertación que sentara las bases para un gran acuerdo nacional. En un documento entregado el 3 de abril, los representantes de CONARE señalaban, en coincidencia con la *Carta Pastoral de Adviento*, que en las condiciones sociopolíticas del país el proceso de concertación debía incluir a un conjunto de actores de la sociedad civil, con una agenda relativamente amplia. La Comisión de Concertación, por su parte, sostenía que en la concertación solamente debían participar los representantes de los trabajadores, de los empresarios y del gobierno. Los otros actores de la sociedad civil podrían participar en instancias de consulta e información, pero los acuerdos deberían ser el producto de una mesa integrada en forma tripartita. No hubo acuerdo en estos puntos y el grupo técnico de CONARE terminó sus funciones. El 14 de mayo de 1998 la Comisión de Concertación presentó su informe a consideración del Presidente de la República.

El trabajo de la Comisión abrió realmente el proceso de concertación, dadas las numerosas consultas y negociaciones realizadas a lo largo de casi tres meses. Sin embargo, la concertación en sí no se inició oficialmente sino hasta la emisión del Decreto Ejecutivo N° 27106-MP-98, publicado en *La Gaceta* N° 122 del 25 de junio de 1998, mediante el cual se convocó a un conjunto de organizaciones, se definió la agenda por discutir y se determinó la estructura y organización del proceso. Para entonces había variado el punto de vista restrictivo sostenido por la Comisión, en cuanto a la participación de actores de la sociedad civil, y la concertación había adquirido mayor amplitud². En otras palabras, el enfoque corporativista³, que era apoyado por empresarios y trabajadores, se debilitó y la concertación se abrió a la participación de otros actores sociales en casi todos los temas.

¿Cómo se organizó el proceso?

El decreto ejecutivo mencionado definía como órganos del proceso de concertación las siguientes instancias:

- El Foro Nacional, conformado por representantes de grupos organizados de los sectores cooperativo, financiero, sindical, solidarista, comunal, campesino y empresarial; además de representantes del gobierno y de grupos de mujeres, de jóvenes, de organizaciones ecologistas, de etnias y diversos grupos cívicos. El Foro tenía como funciones: analizar, estudiar y resolver los temas que fueran sometidos a su consideración por la Mesa Coordinadora, y cumplir con las normas establecidas por ésta.
- La Mesa Coordinadora de la Concertación, encargada de coordinar el Foro Nacional y determinar el mecanismo de trabajo para la discusión y resolución de cada uno de los temas, así como de informar a la Secretaría Ejecutiva para la ejecución respectiva. La Mesa además debía establecer normas con respecto a las intervenciones, tales como el tiempo y la extensión en el uso de la palabra oral o escrita, y mantener una estrecha relación con el Ministro de la Presidencia y con los otros actores del proceso⁴.
- La Secretaría Ejecutiva, integrada por un representante delegado del Ministro de la Presidencia, quien la coordinaba, un representante de los rectores de las universidades estatales y otro nombrado por la Iglesia Católica. La Secretaría era la encargada de: dar el soporte necesario a cada uno de los órganos del proceso de concertación; ejecutar el cronograma de actividades definido por la Mesa Coordinadora para cada uno de los órganos; recopilar información sobre los diferentes temas y subtemas, para hacerla llegar a todos los actores; sistematizar las ponencias y propuestas para su posterior utilización; mantener centros permanentes de recepción, físicos o electrónicos; realizar foros de carácter regional, con el propósito de recopilar las opiniones de la ciudadanía; llevar un registro detallado del trabajo realizado, para efectos de elaborar las memorias respectivas; preparar el presupuesto y conseguir los recursos humanos y económicos necesarios para la eficaz ejecución del proceso.
- La Junta de Mediadores, integrada por los Ex-presidentes de la República, el Arzobispo de San José y las dos Vicepresidentas de la República, fue la responsable de conocer, mediar y proponer alternativas en aquellos casos en que los miembros del Foro Nacional no pudieran llegar a decisiones por consenso.

CUADRO 5.2

Sector es representados en el Foro de Concertación Nacional

Sectores / instituciones	Número de representantes
Sector cooperativo	
Consejo Nacional de Cooperativas	5
Sector financiero	
Cámara de Bancos Privados e Instituciones Financieras de Costa Rica	1
Asociación Bancaria Costarricense	1
Sector campesino	
Mesa Nacional Campesina	1
UPANACIONAL	1
Frente Agrario de Organizaciones Sociales	1
Sector sindical	
Comité Sociolaboral	5
Sector mujeres	
Foro de las Mujeres	3
Sector empresarial	
Unión de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada	5
Sector detallistas	
Cámara Nacional de Comerciantes Detallistas	2
Sector solidarista	
Movimiento Solidarista Costarricense	5
Sector comercio e industria	
Cámara de Comercio de Costa Rica	1
Cámara de Industrias de Costa Rica	1
Sector comunal	
Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo Comunal	2
Sector comercio exterior	
Cámara de Exportadores de Costa Rica	2
Sector educativo	
Foro Magisterial	2
Sector minorías étnicas	
Mesa Indígena	1
Comisión Nacional de Asuntos Indígenas	1
Asociación Proyecto Caribe	1
Asociación China de Costa Rica	1
Sector comercio autónomo	
Federación Costarricense de Trabajadores Autónomos	2
Sector ambientalista	
Federación Costarricense para la Conservación del Ambiente	2
Sector alta tecnología	
Cámara de Productores de Aplicaciones Informáticas	1
Comité de Alta Tecnología de la Cámara Costarricense Norteamericana de Comercio	1
Sector de microempresarios	
Comité Nacional de la Micro y Pequeña Empresa	2
Sector juventud	
Confederación Universitaria Nacional	1
Asociación Cristiana de Jóvenes de Costa Rica	1
Sector partidos políticos	
Nombrados por el Comité Ejecutivo	1
Nombrados por el Jefe de Fracción de cada uno de los partidos políticos con representación en la Asamblea Legislativa	7
Sector Gobierno de la República	
Nombrados por el Presidente de la República	10

Fuente: Secretaría Ejecutiva del Foro de Concertación Nacional (Barahona, Gallardo y Sojo, 1999).

- La Comisión de Verificación de Acuerdos, conformada por un representante nombrado por la Iglesia Católica, un representante de los rectores de las universidades estatales, la Defensora de los Habitantes y el Ministro de la Presidencia, fue el órgano designado para verificar el fiel cumplimiento de cada uno de los acuerdos tomados en el proceso de concertación.

El mismo decreto señalaba el grado de representación de los sectores convocados, tal como lo muestra el cuadro 5.2.

Después de la publicación del decreto de convocatoria a la concertación, otras organizaciones lograron su inclusión en el proceso, aunque algunas de ellas dentro de la categoría de "miembros por ampliación", cuyo *status* no fue claramente definido. Según los registros de la Secretaría Ejecutiva (Barahona, Gallardo y Sojo, 1999), el número de participantes inscritos en las comisiones fue mayor que el especificado en el decreto: 139 entre miembros plenos y miembros por ampliación. A pesar de que no todos los inscritos participaron en las deliberaciones, el Foro de Concertación Nacional ha sido el proceso de negociación y búsqueda de acuerdos con mayor participación de la sociedad civil realizado en el país hasta 1998.

El inevitable sesgo presente en un ejercicio realizado en la zona central del país se intentó minimizar con la organización de cinco foros regionales. Se buscaba informar a las personas y organizaciones de la zona sur, de Limón, de San Carlos, de Guanacaste y Puntarenas, sobre los asuntos que se estaban debatiendo, a fin de obtener criterios y sugerencias que enriquecieran el trabajo de las comisiones. Sin embargo, pese a los esfuerzos realizados por las sedes regionales de la Universidad de Costa Rica, la Universidad Nacional y el Instituto Tecnológico de Costa Rica, además de los sacerdotes encargados de la Pastoral Social y líderes comunales, los foros regionales no cumplieron con las expectativas que generaron, por dos razones fundamentales: en primer lugar, la convocatoria fue precipitada, lo que se tradujo en una baja participación numérica y el desinterés en los temas en debate, pues no se percibía claramente su relación con los problemas locales; en segundo lugar, debido a la ausencia de mecanismos que permitieran engarzar el trabajo de los foros regionales con el de las comisiones, las conclusiones y sugerencias no fueron aprovechadas por aquellas.

La mecánica del proceso

El proceso se desarrolló en varias fases

sucesivas, que se presentan esquemáticamente en el cuadro 5.3. Una vez conformado el Foro Nacional, los participantes se dividieron en comisiones de trabajo, de acuerdo con sus preferencias sobre los temas propuestos. La agenda estuvo conformada por diez temas definidos por el Gobierno: corrupción, mercado de seguros, mercado de telecomunicaciones, cesantía, pensiones, asignaciones familiares y desarrollo social, sistema integral para el pago de servicios ambientales, libertades sindicales, política salarial y desarrollo rural. Esta estructuración de la agenda dio origen a ocho comisiones de trabajo, porque los tres temas relacionados con aspectos laborales fueron discutidos en el seno del Consejo Superior de Trabajo dentro de un enfoque tripartito, es decir, sin la participación de los otros sectores presentes en la concertación.

Superados algunos problemas iniciales, como la integración de las comisiones y el nombramiento de los moderadores⁵, el trabajo comenzó y se desarrolló intensamente a lo largo de casi dos meses. Dio como resultado un conjunto de más de 150 acuerdos por consenso, esto es, por unanimidad (cuadro 5.4); sin embargo, en dos temas cruciales, la apertura de los mercados de telecomunicaciones y seguros, no hubo unidad de criterios. Se produjeron resultados de mayoría, pero no acuerdos de concertación en sentido estricto, dada la oposición de algunos de los sectores sindicales participantes. Los acuerdos de mayoría fueron uno de los aspectos que complicaron el proceso en las dos últimas fases. Ideado como un mecanismo que permitiera el paso de las posiciones de mayoría a conocimiento del Presidente de la República, para lo que éste tuviera a bien decidir, el denominado "alto grado de acuerdo" (75% o más de los miembros de la comisión), terminó siendo usado por la Mesa Coordinadora como sustituto de consenso, con el consiguiente disgusto de muchos de los miembros del Foro, quienes alegaron que se habían cambiado las reglas del juego al final del proceso. Dado el desequilibrio numérico de intereses presente en algunas de las comisiones de trabajo⁶, las decisiones por el mecanismo de votación no procedían, además de que, por su índole misma, la concertación implica acuerdos negociados entre las partes, y no la imposición de posiciones de mayoría a las minorías.

En la sesión del Plenario del Foro realizada el 30 de octubre, después de algunos incidentes, el mecanismo de alto grado de acuerdo fue derogado por resolución de la Mesa Coordinadora; cuando menos así lo entendió buena parte de los

CUADRO 5.3

Las fases de la concertación

Fases	Tareas	Procedimientos	Resultados
Preparación	Establecimiento del marco normativo; definición del temario; integración del Foro Nacional; elaboración de los documentos base de las discusiones sobre los temas, incluyendo diagnósticos y propuestas de solución	Sondeos con dirigentes políticos; consultas con representantes de diversos sectores y organizaciones; seminario realizado los días 17 a 19 de marzo; discusión con el grupo técnico del CONARE sobre la propuesta presentada y con la Conferencia Episcopal; elaboración de un informe con una propuesta sobre los procedimientos y temas	Decreto N° 27106-MP/98, en el que se definen los propósitos, el temario y la estructura de la concertación; integración del Foro Nacional, la Mesa Coordinadora y la Secretaría Ejecutiva; integración de las comisiones de trabajo; presentación de los documentos y diagnóstico y las propuestas
Trabajo en comisiones	Lograr acuerdos en torno a los temas en discusión	Instalación de las comisiones; nombramiento de los moderadores; discusión y negociación en el seno de las siete comisiones y el Consejo Superior de Trabajo	Informes de las comisiones, con más de 150 acuerdos logrados por consenso, así como con las discrepancias en torno a algunos aspectos de los temas analizados
Mediación	Ayudar a las partes en desacuerdo a revisar sus posiciones en busca del consenso	Reunión del Plenario del Foro Nacional, el 30 de octubre; traslado de los desacuerdos a la Junta de Mediadores; informe de dicha Junta al Plenario; traslado de acuerdos y desacuerdos al Presidente de la República	Fracaso en la mediación; Junta de Mediadores recomienda al Presidente asumir como acuerdos de concertación las posiciones de mayoría; algunos sectores manifiestan su inconformidad con lo sucedido; <i>impasse</i> ; gestiones de la Secretaría Ejecutiva; convocatoria al Plenario del Foro con una agenda limitada
Seguimiento y verificación de acuerdos	Redacción de decretos y proyectos de ley con base en los acuerdos	Revisión de los decretos y proyectos de ley por parte de la Comisión de Verificación de Acuerdos, para constatar el fiel cumplimiento de los acuerdos de concertación	Proyectos de ley, decretos y acciones de política pública

Fuente: Adaptación del cuadro elaborado por Barahona, Gallardo y Sojo, 1999.

presentes. Por ejemplo, en el informe rendido a UCCAEP por su Presidente, refiriéndose a los acuerdos del Plenario dice textualmente: "Uno de los hechos más relevantes lo constituyó la modificación que se realizó a la norma del 75% de los votos presentes para la consecución de 'alto grado de acuerdo'. De esta manera todos los temas en los que el consenso no fue total (100%), serán ahora examinados por la Junta de Mediadores para ser remitidos, de nuevo, al Foro Nacional de Concertación en los casos en que tampoco se logre consenso" (UCCAEP, 1998). Ese era el procedimiento establecido en el decreto

que dio origen a la concertación. No lo entendió así la Mesa Coordinadora, ni tampoco la Junta de Mediadores, la cual recomendó al Presidente tomar como acuerdos de concertación también las posiciones de mayoría y dar por finalizado el proceso. Se inició así un *impasse* que se prolongó hasta el 24 de noviembre, cuando nuevamente se reunió el Plenario⁷, pero dentro de un clima que contrastaba notablemente con el predominante al finalizar el trabajo de las comisiones.

En el transcurso de noviembre el Poder Ejecutivo comenzó a tomar decisiones con base en los acuerdos de las comisiones; dictó algunos

CUADRO 5.4

Principales acuerdos del Foro de Concertación Nacional

Temas	Propuestas
Asignaciones familiares	Fortalecimiento de los esquemas de coordinación y financiamiento para el combate de la pobreza en Costa Rica, garantizando, como mínimo, un aporte equivalente al 2% del PIB para los programas de prevención y atención de la pobreza
Cesantía	Transformación de la cesantía en un derecho real para la población trabajadora
Corrupción	Desarrollo de campañas para el fomento de valores, mecanismos para mejorar la calidad de la representación política y la auditoría ciudadana, impulso de la evaluación y rendición de cuentas en el sector público
Desarrollo rural	Reestructuración del sector público agropecuario, previo establecimiento de las estrategias de desarrollo rural y agropecuario
Libertades sindicales	Compromiso para difundir y dar acatamiento efectivo a la normativa que rige esta materia
Pensiones	Creación de un sistema multipilar de pensiones, tomando como plataforma el régimen de invalidez, vejez y muerte de la CCSS, un segundo pilar obligatorio en la reasignación de cargas sociales y un tercer pilar voluntario
Política salarial	Instauración de un modelo de ajustes semestrales automáticos de conformidad con la evolución del Índice de Precios al Consumidor y establecimiento de una canasta básica tributaria de bienes y servicios
Servicios ambientales	Establecimiento de un sistema integral de retribución de servicios ambientales derivados de los bosques y plantaciones forestales, la biodiversidad, la protección de recursos hídricos y suelos
Telecomunicaciones	Consenso respecto al fortalecimiento del ICE y la creación de un ente regulador de las telecomunicaciones

Fuente : Barahona, Gallardo y Sojo, 1999.

decretos y elaboró proyectos de ley que fueron enviados a conocimiento de la Asamblea Legislativa (cuadro 5.5). La Comisión de Verificación de Acuerdos inició también sus funciones, revisando detenidamente los proyectos de ley y otras acciones del Gobierno, para constatar su fidelidad al espíritu de la concertación⁸. La Comisión constató la existencia de varios incumplimientos de la voluntad de las comisiones en el contenido de los instrumentos jurídicos elaborados por el Poder Ejecutivo. Algunas de las diferencias encontradas fueron enmendadas; en otros casos, dieron origen a nuevas negociaciones en las comisiones respectivas, como ocurrió en el caso de asignaciones familiares y desarrollo social.

La concertación y el clima político

El análisis del proceso de concertación no puede desligarse del desarrollo de la campaña electoral y de sus resultados, que pusieron en

evidencia un sentimiento de frustración de una parte de la ciudadanía ante una forma limitada de entender y hacer la política. La política como un proceso de discusión y toma de decisiones sobre el gobierno de la comunidad nacional o local, en el que la participación ciudadana es fundamental y el debate público desempeña un papel destacado, ha ido cediendo su lugar a una versión que la reduce en buena medida al proceso electoral. Una vez finalizado éste, la política vuelve a alejarse del ciudadano y se concentra excesivamente en las manos de representantes que, muchas veces, tienen un contacto limitado con las preocupaciones cotidianas de la mayoría de hombres y mujeres del país y que, además, no se sienten obligados a rendir cuentas a los electores periódicamente.

Los debates entre los políticos que llegan a la ciudadanía son a veces meramente teatrales, dados los intercambios y negociaciones que se hacen en espacios que permanecen vedados para

CUADRO 5.5

Decretos y proyectos de ley originados en el proceso de concertación nacional ^{a/}

Tema	Normativa-número	Contenido
Asignaciones familiares y desarrollo social	Decreto Ejecutivo 27558-MTSS	Reglamento a la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
	Proyecto de ley (expediente 13.474)	Creación del Fondo de Solidaridad y de Desarrollo Humano
Cesantía, libertades sindicales y política salarial	Directriz 13-P	Modernización de la Dirección Nacional e Inspección General de Trabajo
	Proyecto de ley (expediente 13.475)	Reforma a varios artículos del Código de Trabajo, Ley N° 2 del 26 de agosto de 1943 y a los artículos 10, 15, 16, 17 y 18 del Decreto Ley N° 832 de 4 de noviembre de 1949 y sus reformas
Corrupción	Decreto 27548-MP	Creación de la Comisión Nacional para el Estudio de Políticas Preventivas contra la Legitimación de Capitales Provenientes del Narcotráfico
	Decreto 27549-MP	Creación de una comisión que analice y proponga los aspectos de índole legal-operativo de las Contralorías Comunales o Ciudadanas
	Decreto 27551-MEP	Declara la formación de valores y principios éticos y morales como asunto de interés educativo prioritario
	Proyecto de ley (expediente 13.473)	Ley de Protección a la Libertad de Prensa
	Proyecto de ley (expediente 13.469) Proyecto de ley (expediente 12.377)	Reforma al artículo 150 de la Constitución Política Código de Deberes y Normas del Servidor Público
Desarrollo rural	Decreto Ejecutivo 27550-MAG	Creación de la Comisión Nacional Consultiva sobre Desarrollo Rural (CNCDR)
Seguros	Proyecto de ley (expediente 13.476)	Ley de Seguros
Servicios ambientales	Decreto 27552-MINAE	Crea la Comisión de Seguimiento de los acuerdos alcanzados durante el proceso de concertación nacional en el tema de servicios ambientales
	Decreto N° 27553-MINAE	Establecimiento de la Comisión Técnica Interinstitucional para la Definición de Criterios para la Internalización del Valor del Agua
	Proyecto de ley (expediente 13.472)	Ley de Valoración y Retribución por Servicios Ambientales
Telecomunicaciones	Proyecto de ley (expediente 12.694)	Ley General de Telecomunicaciones
	Proyecto de ley (expediente 12.695)	Ley de Modernización y Fortalecimiento del ICE

^{a/} No todos los proyectos y decretos señalados son acuerdos de concertación en sentido estricto.

Fuente: MIDEPLAN, Barahona, Gallardo y Sojo, 1999.

aquella. El esfuerzo por ampliar el debate público, con la inclusión de nuevos actores y la apertura de nuevos espacios, fortalece la democracia y el ejercicio de la ciudadanía, entendida ésta no solamente como la posesión pasiva de derechos. El proceso de concertación fue un buen intento de avanzar por ese camino. Sectores de la sociedad civil que por diversas razones habían tenido escasa capacidad de incidencia en los procesos de toma de decisiones, incluso por autoexclusión, no sólo tuvieron la oportunidad de hacer oír su voz dentro de un espacio sectorialmente heterogéneo, sino que se vieron obligados a escuchar los argumentos de otros, dentro de un marco de búsqueda de aproximaciones entre posturas diferentes en torno a los temas planteados. Esta es una de las fortalezas del proceso; sin embargo, la concertación también evidenció las dificultades por las que atraviesa la relación entre la sociedad civil, todavía muy dependiente de la iniciativa del Estado, y una clase política no acostumbrada a moverse fuera de sus arenas tradicionales, a dialogar con otros actores sociales, ni a manejar un amplio umbral de incertidumbre, como corresponde al régimen democrático de gobierno. Este último factor estuvo presente a lo largo de todo el proceso.

La concertación, tal como se desarrolló, mostró algunas deficiencias que deberían evitarse en el futuro, en caso de que el mecanismo vaya a ser empleado nuevamente:

- Se intentó obtener resultados en poco tiempo, en temas en los cuales el desacuerdo inicial era muy acentuado. Los intereses presentes y la desigual preparación de los actores exigían un plazo mayor para el trabajo de algunas comisiones, cuyos miembros necesitaban madurar los acuerdos o revisar los tomados junto con sus organizaciones. El reducido tiempo señalado para la negociación, comprensible por razones políticas, puesto que el gobierno necesitaba justificar la concertación ante la sociedad, obstaculizó el arribo a acuerdos en algunas comisiones y precipitó decisiones que tuvieron que ser revisadas después de finalizado oficialmente el proceso. Algunas comisiones debieron reunirse de nuevo para examinar los acuerdos y las reformas introducidas en la redacción de los proyectos de ley, con lo cual, en la práctica, la concertación se prolongó más allá del 24 de noviembre, fecha del último Plenario. Quizá lo conveniente hubiera sido que las comisiones revisaran dichos proyectos antes de su envío a la Asamblea Legislativa.
- Debido a la falta de experiencias previas, algunos actores carecían de un mandato claro para negociar en nombre de las organizaciones que representaban. Cuando los acuerdos se hicieron del conocimiento público, algunos de los participantes en el proceso fueron censurados por sus organizaciones, lo que restó fuerza a lo pactado. En otras palabras, algunos de los que negociaron no sólo carecían de posiciones técnicamente sustentadas sobre los temas en discusión, sino que su mandato para negociar en nombre de las organizaciones era sumamente débil.
- El andamiaje de la concertación fue bastante endeble, tanto técnica como financieramente. Los recursos económicos con que contó la Secretaría Ejecutiva fueron exiguos, lo que en buena medida fue un obstáculo para disponer de un equipo técnico que asesorara a las comisiones adecuadamente, con estudios y posiciones autorizadas no comprometidas con los intereses en juego. La necesidad de este equipo estaba justificada, además, porque no todos los representantes tenían posibilidades de acceso a fuentes de información o recursos para asesorarse por su propia cuenta, sobre todo en algunos temas especializados.
- La Mesa Coordinadora colocó el énfasis de la conducción en el rápido logro de acuerdos, dejando en un segundo plano el papel conciliador entre posiciones encontradas. La toma de partido por las posiciones gubernamentales y la inflexibilidad mostrada en algunos momentos provocó roces y conflictos innecesarios. En el período comprendido entre el 30 de octubre, fecha del primer Plenario, y el 24 de noviembre, fecha del segundo Plenario, el proceso quedó prácticamente sin dirección. La Secretaría Ejecutiva jugó un papel ambiguo, ya que debido a su composición (representantes de CONARE y de la Conferencia Episcopal) no era exactamente un órgano ejecutor de los acuerdos de la Mesa Coordinadora; de hecho en no pocas ocasiones sus criterios fueron totalmente opuestos a los de la Mesa, pero sus iniciativas tenían una incidencia limitada sobre el proceso. Al final la Secretaría se desdibujó, al igual que la Mesa Coordinadora, sin haber rendido cuentas (no hubo un informe global) a las organizaciones participantes y al país en general.
- La terminación abrupta del proceso impidió

que las comisiones de trabajo desarrollaran una labor de "cabildo" en el ámbito legislativo, a fin de que los proyectos fueran tramitados sin mayores dilaciones. Al quedar en manos del Gobierno esta responsabilidad, la tramitación de los proyectos cayó dentro del juego político partidario.

El Triángulo de Solidaridad

El Triángulo de Solidaridad (TS) es una de las propuestas incluidas en el Programa de Gobierno que el PUSC presentó a consideración de los electores durante la campaña electoral de 1997-1998. Una de las primeras acciones del actual gobierno fue la creación de la Secretaría Ejecutiva del TS, mediante el Decreto N° 27076-C del 5 de junio de 1998. De acuerdo con su formulación teórica, el TS busca incentivar la participación ciudadana en el ámbito local, a fin de establecer un diagnóstico de los principales problemas de las comunidades y sus posibles soluciones, dentro de una acción concertada entre éstas, las municipalidades y las instituciones gubernamentales (véase capítulo 2). De esta manera, se establece entre las partes un compromiso que abarca diversos aspectos, incluyendo el aporte de fondos, es decir, las comunidades y las municipalidades deben aportar contrapartidas a los fondos provistos por las instituciones públicas.

En relación con otros programas impulsados en el pasado con el fin de resolver problemas en comunidades, sobre todo de bajos ingresos, ¿cuáles son los aspectos novedosos que contiene el TS? De acuerdo con interpretaciones emanadas de la Secretaría Ejecutiva del programa, la diferencia estriba en que el mecanismo del Triángulo se basa en la identificación de los problemas y sus posibles soluciones, por parte los vecinos organizados de las comunidades. La aspiración es que el TS llegue a convertirse en una política pública que permita la articulación de las demandas locales con la oferta de las municipalidades y las instituciones gubernamentales. Una articulación mediante la cual no solamente se fortalezca una concepción más activa de la ciudadanía, sino también una cultura institucional en el plano de las relaciones con comunidades y municipalidades.

La participación escalonada

La aplicación del TS en una comunidad específica implica un proceso que contiene varias fases o etapas de progresiva participación ciudadana:

- La selección de cantones, distritos y comuni-

dades en donde se va desarrollar el programa, de acuerdo con un conjunto de criterios económicos y sociales: nivel de pobreza, organización social, recursos existentes, riesgo ante desastres naturales. Posteriormente se realiza una consulta con las municipalidades y con los directores de las instituciones presentes en el cantón, para determinar su grado de interés. Los concejos municipales deben expresar formalmente su acuerdo con el inicio del proceso dentro de sus jurisdicciones territoriales. Dado que el TS es un mecanismo de concertación, no se impone a las comunidades, sino que su aceptación es voluntaria.

- La celebración de asambleas distritales de vecinos, agrupados por sectores, en las que se eligen los miembros de las comisiones de desarrollo y de las fiscalías ciudadanas. Esas comisiones, compuestas por un máximo de veinte representantes, aprueban los proyectos y programas señalados como prioritarios en los procesos de planificación estratégica que se llevan a cabo en los distritos y cantones.
- La mesa de negociación, integrada por representantes de la comunidad, el concejo municipal y las instituciones del Estado, analiza los planes distritales, selecciona los proyectos, establece el aporte de cada una de las partes y elabora las cartas de compromiso que deben firmar las instancias correspondientes. Aunque las municipalidades y las instituciones públicas presentan sus propios proyectos, la base de la discusión la constituye la selección realizada por las comisiones distritales de desarrollo.
- La puesta en operación de las fiscalías ciudadanas, cuya finalidad es garantizar la ejecución de los proyectos y la transparencia de los procesos.

Como se señala en el capítulo 2 de este informe, hasta junio de 1999 se habían realizado 87 asambleas de distrito en 17 cantones (Secretaría del TS, 1999a). En dichas asambleas participaron 15.686 personas, el 54,9% hombres y el 45,1% mujeres (cuadro 5.6). En las comisiones de desarrollo han participado 1.307 personas, el 67,7% hombres y el 32,3% mujeres. En las fiscalías ciudadanas el número de hombres participantes es también considerablemente mayor que el de mujeres: de 855 integrantes, el 66,8% son hombres y el 33,2% mujeres. Los responsables del TS están conscientes de este desequilibrio de género y han procurado incentivar la

participación de las mujeres facilitándoles el traslado a los lugares de reunión, pero no se ha establecido un mecanismo de cuotas por género⁹.

Por otra parte, el TS ha desarrollado un trabajo de capacitación con el propósito de incrementar la capacidad de los miembros de las comisiones de desarrollo para elaborar diagnósticos de necesidades, proponer soluciones y negociar con municipalidades e instituciones públicas.

El TS y las políticas hacia las comunidades

Es todavía muy temprano para hacer un análisis de los resultados del TS en términos de incremento de la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre asuntos de su especial interés, particularmente en comunidades rurales y de bajos ingresos. En todo caso, cualquier evaluación debe colocar el planteamiento del TS en perspectiva. Desde los años sesenta, los gobiernos han estimulado la organización comunal como

un medio de solución de problemas locales con recursos aportados total o parcialmente por los habitantes de las comunidades. A pesar de los logros alcanzados en varias zonas del país, el movimiento de desarrollo de la comunidad no pudo escapar a la influencia de la política ni logró independizarse de la acción de las instituciones del Estado. Probó, sin embargo, que la acción ciudadana concertada podía mejorar la calidad de vida de las comunidades.

El TS pretende recoger las experiencias positivas del trabajo institucional con comunidades y superar las negativas, pero tiene algunos retos que enfrentar. En primera instancia, debe recuperar la confianza ciudadana en las instituciones, sin incentivar la dependencia con respecto a ellas, que posiblemente siguen siendo valoradas como las principales proveedoras de los fondos necesarios para realizar los diferentes proyectos seleccionados. Un factor que puede favorecer la ruptura de la dependencia del gobierno local

CUADRO 5.6

Triángulo de Solidaridad, participación ciudadana, según regiones y cantones

(junio de 1999)

Región	Cantón	Nº de distritos	Nº de asistentes a asambleas de distrito	Nº de miembros de comisiones de desarrollo	Nº de miembros de fiscalías ciudadanas
Huetar Atlántica	Guácimo	5	634	65	45
	Siquirres	6	729	92	55
	Pococí	6	1.357	76	47
	Talamanca	4	740	82	33
	Matina	8	524	34	27
	Limón	4	795	68	41
Central	Pavas	1	1.157	10	10
	Acosta	5	538	66	52
	Turrialba	10	1.565	136	101
Chorotega	Abangares	4	639	70	41
	Nicoya	7	2.709	100	89
	La Cruz	4	374	81	41
Brunca	Coto Brus	5	824	82	49
	Buenos Aires	8	870	125	77
Pacífico Central	Puntarenas	4	602	67	38
Huetar Norte	Upala	7	1.080	118	70
	Los Chiles	4	549	75	39
Total	17	87	15.686	1.307	855

Fuente: Secretaría del Triángulo de Solidaridad.

frente al Poder Ejecutivo es el hecho de que, como resultado de las modificaciones realizadas al Código Municipal, los municipios manejan mayores recursos económicos, aunque las situaciones varían de región en región; además, la reactivación de los concejos de distrito y la posibilidad de disponer de recursos vía partidas específicas coloca a las comunidades en una situación de menor desigualdad frente al poder de las instituciones públicas.

Por otra parte, el TS debe lograr un cambio en las culturas organizacionales prevalecientes en algunas instituciones del Estado, que propician el "verticalismo" en las relaciones con personas y comunidades. De otro modo los procesos de negociación corren el riesgo de sesgarse fuertemente por el peso que tienen los funcionarios destacados en zonas y comunidades; de esta manera podrían imponerse los temas de interés y las prioridades del gobierno, frente a las preferencias de las comunidades y las municipalidades. El TS tiene que estimular la valoración de la capacidad de las personas y los grupos participantes mediante el acceso a recursos simbólicos y económicos, de tal forma que se puedan equilibrar las asimetrías en el poder, dentro de las negociaciones con municipalidades e instituciones.

Finalmente, el TS tiene que probar que no es una iniciativa que solamente busca disminuir el peso de las demandas que debe atender el Estado, trasladando la responsabilidad a las comunidades, bajo la cubierta ideológica de la descentralización y el "democratismo"; en otras palabras, que como se señala en el apartado correspondiente del Plan Nacional de Desarrollo, que el TS "se sustenta en el convencimiento de la impostergable necesidad de gobernar con y para las personas, incluyendo la población femenina y los grupos vulnerables, quienes históricamente han sido excluidos". (MIDEPLAN, 1999).

Democracia y buen gobierno local

El año 1998 trajo modificaciones para el Régimen Municipal y de expectativas de cambio para las relaciones políticas en el ámbito local. Con la entrada en vigencia del nuevo Código Municipal, Ley N° 7794, y de una nueva Ley de Partidas Específicas (N° 7755), el gobierno municipal ha entrado en una etapa de modernización, con impacto en el funcionamiento de la democracia dentro del espacio local.

Reforma de la legislación municipal

La introducción de la figura del alcalde y su

nombramiento por la comunidad a partir del año 2002, en elecciones diferidas de las presidenciales; es quizá la transformación más radical que contiene el nuevo Código. Esta elección plantea una serie de interrogantes sobre el futuro de las relaciones entre los órganos ejecutivo y legislativo del gobierno municipal. Inevitablemente el alcalde va a desarrollar un espacio de autonomía en su gestión, al soltarse las amarras que mantenían atado a un ejecutivo municipal de nombramiento del Concejo. Los transitorios incorporados en el nuevo Código posibilitaron la transformación inmediata de los ejecutivos en alcaldes, con todas las prerrogativas contenidas en el articulado; sin embargo, como en toda transición, lo nuevo y lo viejo coexisten no sin problemas.

Durante 1998 la mayoría de las municipalidades se ocupó de la conformación de los Concejos de Distrito, los cuales, de acuerdo con el nuevo Código, están integrados por cinco miembros: síndico propietario y síndico suplente y tres concejales electos por nóminas partidarias. La vigencia de la nueva Ley de Partidas Específicas les permite a estos Concejos obtener recursos financieros para obras comunales. A partir del año 2002 los Concejos también serán de nombramiento popular, lo que abre otro espacio para la participación ciudadana organizada.

Entre las funciones del gobierno municipal señaladas en el nuevo Código está la de acordar "... la celebración de plebiscitos, referendos y cabildos de conformidad con el reglamento que se elaborará con el asesoramiento del Tribunal Supremo de Elecciones, observando, en cuanto a la forma e implementación de estas consultas populares, lo preceptuado por la legislación electoral vigente" (Capítulo Primero, art. 13, inciso j). Una de las principales razones para convocar a un plebiscito es la destitución del alcalde, aplicación novedosa en la institucionalidad costarricense de la figura de Revocatoria de Mandato. Se trata de mecanismos que buscan una mayor participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales. Ninguno de ellos fue usado en 1998; no obstante, algunas municipalidades, por iniciativa del alcalde, han promovido consultas entre los vecinos de los distritos, para la presentación de planes de inversión de los Concejos de Distrito. Es el caso de la Municipalidad de San José, que ha venido desarrollando una serie de foros distritales con ese fin.

El nuevo Código está siendo revisado por la actual Asamblea Legislativa, en la Comisión Especial de Reforma Municipal, con el propósito de precisar el papel y las facultades de los miembros

del Concejo Municipal y corregir algunas incongruencias jurídicas y políticas. También en otras comisiones legislativas permanentes se han introducido proyectos de ley con el fin de profundizar el proceso descentralizador y precisar las atribuciones del Concejo Municipal y del alcalde.

Nuevas autoridades locales

1998 fue también un año de renovación de los concejos municipales. En las elecciones del 1 de febrero se observó una vez más la tendencia que se viene manifestando desde 1986, de un aumento progresivo del número de regidores propietarios electos por los partidos minoritarios emergentes (cuadro 5.7). El número de partidos de este tipo que participan en las elecciones locales también se ha incrementado, pues pasaron de diez en 1986 a veintitrés en 1998. Algunas de estas agrupaciones han mantenido su presencia a lo largo de varias elecciones cantonales, pero

también han incursionado en el plano provincial.

Del total de 571 regidores propietarios electos, un 47,3% fue postulado por el PUSC, un 40,1% por el PLN y un 12,6% por los partidos minoritarios. De los regidores electos, el 65,6% son hombres y el 34,4% mujeres. Aunque las mujeres electas todavía no alcanzan el mínimo del 40%, se observa una tendencia de crecimiento, porque en 1986 las ciudadanas electas en dichos cargos representaban apenas el 6,2% del total (cuadro 5.8).

Esta integración de los concejos municipales generó una dinámica de negociación y compromisos, tanto en las elecciones de presidentes y vicepresidentes como en las designaciones de alcaldes. En 81 cantones del país el PUSC consiguió elegir 51 presidentes y 53 vicepresidentes, el PLN 16 presidentes y 21 vicepresidentes, mientras que los partidos minoritarios lograron 10 presidencias municipales y 7 vicepresidencias. El 70,4% de los presidentes electos

CUADRO 5.7

Regidores electos según agrupación política. 1986-1998

(números absolutos y relativos)

Agrupación política	1986		1990		1994		1998	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Total	505	100,0	525	100,0	545	100,0	571	100,0
Partido Unidad Social Cristiana	232	46,0	274	52,2	232	42,5	270	47,3
Partido Liberación Nacional	260	51,5	233	44,4	269	49,3	229	40,1
Partidos minoritarios	13	2,5	18	3,4	44	8,2	72	12,6

Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones.

CUADRO 5.8

Regidores electos por sexo, según provincia. 1986-1998

(números absolutos y relativos)

Provincia	1986				1990				1994				1998			
	M	%	F	%	M	%	F	%	M	%	F	%	M	%	F	%
Total	474	93,8	31	6,2	460	87,6	65	12,4	468	85,8	77	14,2	375	65,6	196	34,4
San José	130	94,2	8	5,8	122	87,1	18	12,9	120	80,0	30	20,0	94	60,2	62	39,8
Alajuela	85	93,4	6	6,6	82	88,1	11	11,9	87	89,7	10	10,3	68	67,3	33	32,6
Cartago	51	98,1	1	1,9	50	83,3	10	16,7	55	91,6	5	8,4	43	69,3	19	30,7
Heredia	50	92,6	4	7,4	51	85,0	9	15,0	57	89,0	7	11,0	42	65,6	22	34,4
Guanacaste	56	88,8	7	11,2	55	87,3	8	12,7	49	77,7	14	22,3	46	68,6	21	31,4
Puntarenas	66	95,6	3	4,4	63	91,3	6	8,7	64	90,1	7	9,9	50	68,5	23	31,5
Limón	36	94,7	2	5,3	37	92,5	3	7,5	36	90,0	4	10,0	32	66,6	16	33,4

Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones.

fueron hombres y solamente el 29,6% mujeres; en las vicepresidencias el peso de las mujeres aumentó a un 49,9% (IFAM, 1998b).

En cuanto a la designación de alcaldes, hubo novedades en algunos cantones. Por ejemplo, en Escazú la selección se hizo después haber realizado un concurso de antecedentes entre los miembros de la comunidad; en Desamparados los candidatos tuvieron que sustentar sus candidaturas en planes de trabajo. En la mayoría de los casos, sin embargo, la elección fue el resultado de una negociación entre las fracciones partidarias. Además, en los nombramientos el desequilibrio de género es notorio: 76 son hombres y solamente 5 son mujeres (IFAM, 1998b).

Ciudadanía y municipalidades

Las acciones municipales, sobre todo la prestación de servicios, son el origen de conflictos en el espacio local. Muchos no traspasan dicho espacio, algunos se reflejan en los medios de co-

municación y otros se convierten en denuncias presentadas ante la Defensoría de los Habitantes. En 1998 en esta instancia se encontraban abiertos 546 expedientes con denuncias contra 68 municipalidades del país. La Municipalidad de San José acapara el mayor porcentaje de denuncias (12,8%), seguida por las municipalidades de Alajuela, Goicoechea, Desamparados y Cartago.

Los problemas en la prestación de servicios están relacionados con las finanzas municipales. Como puede observarse en el cuadro 5.9, entre 1995 y 1997 el crecimiento de los ingresos fue significativo. A partir del traspaso de la administración del impuesto sobre bienes inmuebles, los ingresos mejoraron sustancialmente y aumentaron alrededor del 41% en colones constantes entre 1992 y 1998. Sin embargo, ese crecimiento no ha sido acompañado por un movimiento similar en la inversión municipal; ha aumentado la partida destinada a salarios, pero la inversión se redujo enormemente. De acuerdo con datos de la Contraloría General de la República, en 1998 la

CUADRO 5.9

Ingresos y egresos municipales. 1992-1998

(miles de colones de 1995)

Concepto	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Ingresos totales	11.934,85	14.387,14	13.672,75	13.163,37	17.120,16	20.280,67	19.430,38
Ingresos corrientes	9.018,36	10.614,08	9.774,76	9.985,30	13.103,37	14.246,64	14.279,97
Impuestos	5.323,06	6.432,45	5.505,69	5.257,20	7.781,03	8.357,78	7.885,43
Tasas servicios públicos	2.186,00	2.264,56	2.004,94	2.208,16	2.442,42	2.556,44	3.076,58
Otros ^{a)}	1.509,30	1.917,06	2.264,14	2.519,93	2.879,92	3.332,42	3.317,96
Ingresos de capital	2.919,21	3.773,06	3.897,99	3.177,22	4.016,79	6.034,03	5.150,41
Transferencias	468,79	773,04	914,91	547,22	647,43	922,08	538,5
Préstamos ^{b)}	555,38	796,14	409,22	330,73	598,85	857,05	777,25
Otros ^{c)}	1.738,45	2.144,07	2.495,00	2.220,31	2.655,12	4.192,15	3.834,66
Egresos totales	9.666,06	11.330,81	10.994,19	13.758,44	12.660,05	16.152,35	15.465,74
Gasto corriente	7.566,66	8.581,51	8.674,83	8.304,21	9.695,95	11.262,21	11.801,80
Salarios ^{d)}	4.357,98	4.769,74	5.010,73	4.953,93	5.771,40	6.347,25	6.696,43
Inversión ^{e)}	1.812,25	2.213,37	1.887,32	1.680,49	532,73	1.098,19	897,98

^{a)} Se consigna el monto diferencia en los rubros correspondientes bajo ingresos corrientes".

^{b)} Se consigna el dato correspondiente a recursos de crédito recibidos de 1991 a 1994 y el endeudamiento efectivo a partir de 1995.

^{c)} Se consigna el monto diferencia entre la sumatoria de los rubros correspondientes bajo ingresos de capital".

^{d)} Se consigna el dato correspondiente a remuneraciones efectivas del período 1992-1995 y servicios personales efectivos a partir de 1996.

^{e)} Se consigna el dato correspondiente a la inversión real efectiva del período 1992-1995 y en los períodos 1996-1997 se homologa con el rubro construcciones, adiciones y mejoras, lo cual no refleja necesariamente la inversión real de esos períodos. Se hace así porque el monto de inversión real no aparece consignado en la memorias anuales de la Contraloría General de la República.

Fuente: Contraloría General de la República.

reducción de los egresos de capital con respecto al año anterior fue de 15,8% en colones corrientes, disminución que está relacionada con el descenso en los ingresos de capital debido, en lo fundamental, a la rebaja de la tasa del impuesto sobre bienes inmuebles: 4,1% con respecto a 1997 (Contraloría General de la República, 1999).

La nueva legislación sobre partidas específicas le da facultades a los Concejos de Distrito para proponer proyectos de desarrollo e inversión local ante los Concejos Municipales, los cuales, a su vez, los elevan ante el Ministerio de Hacienda, entidad que decide con base en criterios técnicos (territorio, población e índice de pobreza cantonal) el destino del monto global presupuestado por concepto de partidas específicas. Con esta transformación se ha buscado eliminar el clientelismo político que generaba el manejo de estos recursos por los diputados de la zona, trasladando a las comunidades, vía los Concejos de Distrito, la responsabilidad de identificar necesidades, presentar planes y disponer de los recursos una vez logrados. En este sentido, 1998 ha sido una especie de laboratorio para experimentar formas de aplicación de la nueva legislación. No todo ha sido satisfactorio, por supuesto. En varios cantones se dificultó la conformación de los Concejos de Distrito, con los consiguientes perjuicios para las comunidades. El Ministerio de Hacienda, por su parte, tuvo problemas para distribuir una suma total insuficiente para responder positivamente a todos los proyectos enviados por las municipalidades. Un total de veinticinco municipalidades presentaron proyectos originados en 140 distritos, la mayoría de ellos destinados a mejorar caminos, puentes, escuelas, salones comunales y servicios de salud (IFAM, 1998a).

En el ámbito del mejoramiento de las relaciones con las comunidades, debe destacarse el funcionamiento de 30 Oficinas de la Mujer en igual número de cantones. Estas oficinas son el resultado de convenios de cooperación entre las municipalidades y el Instituto Nacional de la Mujer, establecidos con el propósito de impulsar proyectos para el mejoramiento de la condición de las mujeres en el ámbito local, facilitar la coordinación entre las instituciones y los grupos de mujeres en las comunidades y, en general, velar por el cumplimiento de la equidad de género en las acciones municipales. Existen además siete oficinas municipales especializadas en la atención de la violencia doméstica y se proyecta abrir otras siete con el mismo fin (INAMU, 1999).

La Red de Cantones Ecológicos y Saludables,

iniciada en 1996, es otro espacio de participación ciudadana en el ámbito local, donde las municipalidades juegan un importante papel. Su propósito es mejorar la salud de la localidad, involucrando a las organizaciones ciudadanas, las instituciones públicas y la empresa privada, a fin de analizar los problemas en el campo de la salud y construir soluciones en conjunto. A fines de 1998 esta Red abarcaba 34 cantones (Información brindada por la unidad de promoción de la salud, Ministerio de Salud, 1999).

La sociedad civil y el espacio público

La idea de sociedad civil involucra "...a ciudadanos actuando colectivamente en una esfera pública para expresar sus intereses, pasiones e ideas, intercambiar información, alcanzar objetivos comunes, realizar demandas al Estado y aceptar responsabilidades oficiales del Estado" (Diamond, 1997). Comprende entonces un conjunto amplio de organizaciones tanto formales como informales, pluralistas, diversas e independientes, que interactúan en el espacio público, al amparo de la libertad de asociación y expresión consagradas en la Constitución Política y las leyes. No buscan el ejercicio del poder político, pero sus acciones muchas veces inciden en la toma de decisiones en las instituciones del Estado, incluyendo el parlamento. Una sociedad civil extendida y dinámica juega un papel preponderante en el fortalecimiento de la democracia y en el adecuado desempeño de la administración pública, formulando demandas, ejerciendo presiones y realizando negociaciones con instancias del sector público.

Una aproximación al análisis de la calidad de la participación organizada de la ciudadanía debe tomar en cuenta algunos indicadores: tipo y cantidad de grupos conformados o establecidos, así como su capacidad de preservación a través de los años; incidencia en la definición de los asuntos públicos, mediante pronunciamientos sobre problemas específicos, formulación de propuestas y obtención de respuestas gubernamentales; capacidad de los grupos para establecer alianzas o articularse con otros grupos, y creación de espacios nuevos de participación ciudadana.

En Costa Rica las estadísticas disponibles dan cuenta aproximada del conjunto de grupos organizados, porque solamente ciertas organizaciones deben registrarse en las oficinas públicas y son muy pocas las que llevan datos sobre la cantidad de grupos y su afiliación. En el cuadro

CUADRO 5.10

Organizaciones inscritas y afiliados según provincia. 1998

Provincia	Sindicatos		Asociaciones solidarias		Asociaciones de desarrollo comunal		Cooperativas	
	Nº	Afiliados	Nº	Afiliados	Nº		Nº	Afiliados
San José	172	109.601	795	110.612	433		212	232.394
Alajuela	31	3.894	127	16.392	457		83	114.705
Cartago	12	4.038	79	18.200	178		33	8.903
Heredia	6	2.308	131	16.720	117		29	5.096
Guanacaste	10	842	31	3.074	191		43	36.698
Puntarenas	26	7.164	47	6.355	188		91	10.095
Limón	22	7.151	188	16.886	146		55	4.477
Total	279	134.998	1.398	188.239	1.710 ^{a)}		526	412.368

^{a)} A este total se debe sumar 22 asociaciones de reservas indígenas.

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1998 e INCOOP, 1999.

5.10 se muestra el comportamiento de sindicatos, organizaciones solidaristas, asociaciones de desarrollo comunal y cooperativas, durante 1998, en términos de número de asociaciones y de afiliados. Al total de asociaciones habría que agregar 46 cámaras empresariales agrupadas en la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP), 403 ONG¹⁰ y 215 sociedades anónimas laborales.

En el ámbito laboral, las asociaciones solidaristas constituyen el tipo de organización más extendido. Después de la disminución sufrida en 1997, ha recuperado el nivel observado en años anteriores. El número de sindicatos ha continuado disminuyendo, mientras que las cooperativas, las sociedades laborales y las asociaciones de desarrollo comunal han aumentado; las organizaciones empresariales afiliadas a la UCCAEP mantienen su cuantía. Las asociaciones laborales, tanto sindicales como solidaristas, están concentradas en San José, aunque estas últimas tienen importantes núcleos en Limón, Heredia y Alajuela.

La afiliación de mujeres al movimiento cooperativo, el de mayor número de afiliados, es de aproximadamente 45% del total de la membresía, lo que da una aproximación de la importancia numérica que ha alcanzado la participación femenina en las organizaciones de la sociedad civil. Para el año 1998 se registraban 40 cooperativas constituidas por mujeres.

Después de haber estado a punto de cerrar, DINADECO ha reanudado su labor de promoción; como resultado de ello hubo un repunte

del número de asociaciones de desarrollo comunal en 1998. De acuerdo con los datos de esta institución, entre mayo y diciembre de ese año el número de asociaciones constituidas y reactivadas fue de 97 en todo el país. Sin embargo, no se tienen datos sobre la afiliación y la calidad de las acciones que desarrollan estas organizaciones. El número de cooperativas muestra una ligera variación, pero tampoco estos datos reflejan la difícil situación financiera por la que atraviesa el movimiento. En lo que se refiere a las organizaciones no gubernamentales, los datos de que se dispone son solamente aproximados.

La participación en organizaciones parece ser un valor que no se aplica en la realidad. En una encuesta nacional efectuada en el marco de la Maestría Centroamericana en Ciencias Políticas, con una muestra de 1.600 personas en todo el país, entre los meses de agosto y octubre de 1998 (Fournier, Zeledón y Cortés, 1999), el 82% de los entrevistados indicó que era muy importante la pertenencia a organizaciones que luchan por la solución de problemas comunes; sin embargo, solamente el 13% afirmó pertenecer a alguna organización.

No hay indicadores que permitan evaluar la incidencia de la sociedad civil sobre las políticas públicas y otras decisiones del Estado costarricense. El análisis de los medios escritos muestra un conjunto de acciones en varios ámbitos, por lo general en defensa de intereses particulares, emprendidas fundamentalmente por sindicatos, cámaras empresariales y grupos comunales. Las

RECUADRO 5.2

Relaciones entre la sociedad civil y las instituciones públicas

La Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia, del Proyecto Estado de la Nación, realizó una encuesta en los meses de mayo y junio de 1999, junto con la empresa Unimer. Las 1.618 personas entrevistadas en todo el país opinaron de la siguiente manera acerca de las relaciones entre algunas organizaciones sociales y las instituciones públicas:

Organizaciones sociales	¿Existe relación?			¿Es transparente? ^{a/}			¿Acceso a información?		
	(%)			(%)			(%)		
	Sí	No	Ns/Nr	Sí	No	Ns/Nr	Fácil	Difícil	Ns/Nr
Sindicatos	51,5	34,8	13,7	29,7	66,0	4,3	14,7	80,4	4,9
Cámaras de empresas privadas	44,1	41,1	14,7	33,6	60,6	5,8	10,9	83,4	5,6
Asociaciones de desarrollo	56,7	31,6	11,6	49,9	45,3	4,7	22,8	72,0	5,2
Cooperativas	53,3	33,9	12,7	42,4	52,7	5,9	20,7	73,4	6,0
Partidos políticos	64,5	26,0	9,5	22,8	73,2	5,0	10,6	84,1	5,3
Organizaciones de mujeres	51,3	34,8	14,0	55,2	38,7	6,1	25,2	67,6	7,3
Grupos de vecinos	40,9	49,3	9,8	58,5	35,9	5,5	26,1	64,8	9,1

^{a/}Las preguntas sobre transparencia y acceso a información solamente se hicieron a quienes respondieron positivamente a la primera interrogante.

Como puede observarse, la mayoría de los entrevistados considera que sí hay relación entre las organizaciones sociales y las instituciones públicas; pero esa relación no es muy transparente, salvo en el caso de las organizaciones de mujeres y las de vecinos, en las que el 55,2% y el 58,5%, respectivamente, consideran que hay transparencia. El acceso a la información sobre estas relaciones es considerado difícil en todos los casos.

demandas de otros grupos son menos visibles en las informaciones de prensa, posiblemente debido a que ésta se interesa más por las situaciones conflictivas. Hay, además, acciones de cabildeo que se realizan continuamente y que no reciben ninguna publicidad, a veces por decisión de los mismos grupos participantes. Como fue señalado, en el plano local, alrededor del Triángulo de Solidaridad y la Red de Cantones Ecológicos y Saludables, la sociedad civil ha tenido una participación importante.

En ausencia de datos sistematizados, el análisis de las informaciones de la prensa escrita permiten la conformación de una idea general sobre la presencia de algunos sectores y organizaciones en el espacio público durante 1998.

- En el campo sindical, en el primer semestre las acciones se concentraron en torno a las negociaciones salariales, la mejora de las condiciones de trabajo en los hospitales de Liberia y Puntarenas, la aplicación de la Ley de Concesión de Obra Pública en el caso de los muelles, la vigencia de las libertades sindicales en el sector privado y las reformas a la Ley 7531, sobre pensiones. En el segundo semestre el proceso de concertación nacional consumió bue-

na parte de la atención sindical, debido al debate interno que generaron la participación de un sector del movimiento y las propuestas de apertura de las telecomunicaciones y el mercado de seguros. Las acciones más exitosas se refieren al debate sobre la Ley de Concesión de Obra Pública y el pronunciamiento de la Sala Constitucional que anuló los incisos a, b y e del artículo 376, y el segundo párrafo del artículo 389 del Código de Trabajo.

- En el ámbito empresarial, al igual que en años anteriores, la presencia fue constante y sistemática en los distintos espacios en que se debaten asuntos públicos o se toman decisiones sobre política pública, desde el proceso de concertación hasta comisiones especializadas. Sin embargo, no siempre la posición fue unívoca; así por ejemplo, la preocupación del sector exportador estuvo centrada en la necesidad de definir las políticas de competitividad y la prolongación de incentivos como los CAT, con la oposición de otros sectores, como la Cámara de Comercio. El 12 de noviembre se realizó una reunión entre representantes de la UC-CAEP y el Presidente de la República, a quien se le presentó el documento "El Estado

costarricense del siglo XXI: una perspectiva empresarial”, que recoge las reflexiones del sector sobre ese tema. En el transcurso del año se reactivaron las Comisiones Mixtas Bilaterales, un esfuerzo de cabildeo que había venido desarrollando el sector empresarial agrupado en la UCCAEP desde la pasada administración.

- Los problemas financieros fueron el eje principal alrededor del cual giraron las preocupaciones del sector cooperativo durante 1998. Sus acciones se encaminaron hacia las negociaciones en distintos niveles, con el fin de que el Gobierno tomara algunas medidas para paliar la crisis financiera del sector. Con este fin buscaron el apoyo de otros sectores y de dirigentes políticos y formadores de opinión pública.
- La Agenda Política de Mujeres Costarricenses desarrolló una campaña a favor de la elección de mujeres dentro del Gabinete y en las juntas directivas de las instituciones autónomas, de acuerdo con el pronunciamiento de la Sala Constitucional relativo a la obligatoriedad del cumplimiento de las cuotas de participación de las mujeres (Resolución 716-98). La Agenda también estuvo opuesta a la reforma que se hizo al proyecto de ley para la creación del Instituto Nacional de la Mujer (INAMU), que limitó a la mínima expresión la participación de la sociedad civil en el nombramiento de la junta directiva (la reforma fue producto de un acuerdo entre el gobierno saliente y el entrante). El Foro Autónomo de Mujeres consiguió ampliar la representación femenina en el proceso de concertación, al legitimar la elección de una cuota adicional a la canalizada oficialmente por el Foro de Mujeres convocado por el INAMU. En relación con la defensa de derechos de las mujeres y la apertura de espacios para su participación, ninguno de los otros sectores organizados tuvo iniciativas o acompañó a este sector.
- Un conglomerado de veintidós organizaciones indígenas y COOPEBORUCA se movilizaron para apoyar la aprobación de la Ley de Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas, que no encontró mayor respaldo en la Asamblea Legislativa.
- En el plano comunal, grupos de vecinos de Desamparados, Tirrases, Río Azul, Nicoya y Hatillo, desarrollaron acciones destinadas enfrentar distintos problemas comunales.

La percepción ciudadana sobre las instituciones

Las percepciones ciudadanas sobre las instituciones públicas y los espacios de participación forman parte del cuadro general de valoraciones que se hacen sobre el desempeño institucional y la utilidad de los espacios de participación. Como ya fue señalado, estas percepciones son el resultado la experiencia personal y las imágenes que transmiten los formadores de opinión, fundamentalmente los medios de comunicación. El hecho es que tienen impacto sobre las acciones de la ciudadanía tanto en el plano nacional como en el local, independientemente del sustrato que las conforma.

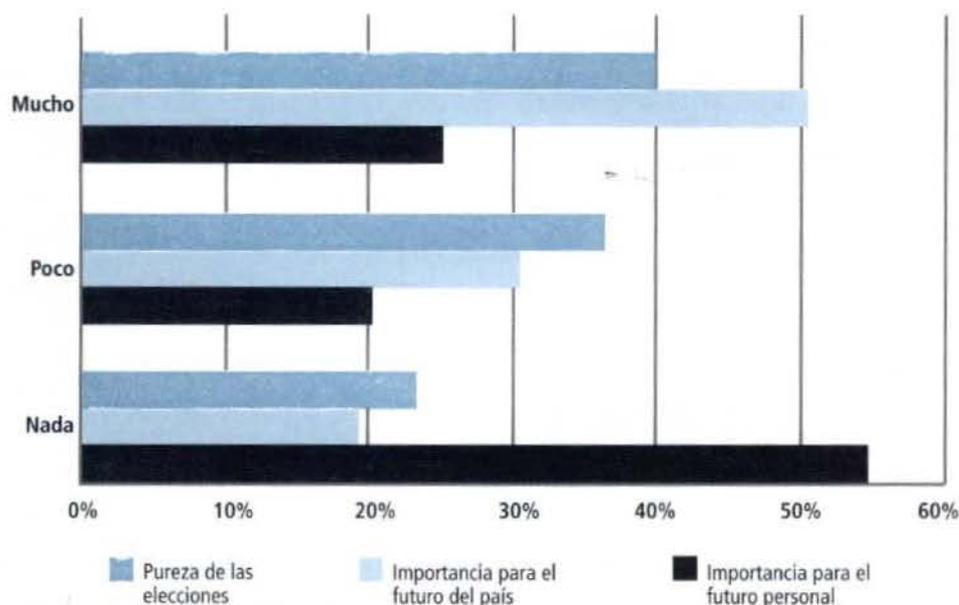
Los estudios sobre cultura política que se han realizado a lo largo de los años noventa muestran un apoyo indiscutible al régimen democrático. No obstante, hay claros signos de inconformidad con la política y los políticos. En la citada encuesta realizada en el marco de la Maestría Centroamericana en Ciencias Políticas, solamente el 10% de los entrevistados dijo tener una opinión buena o muy buena de los políticos; el 49% indicó que su opinión era regular, y el 41% dijo que su opinión era mala y muy mala. En cuanto a la política, sólo el 14% manifestó que su opinión era buena o muy buena; el 43% dijo que regular y el 43% afirmó que la opinión era mala o muy mala. Dentro del total de encuestados, los jóvenes entre 18 y 25 tienden a ser más severos en sus juicios sobre la política y los políticos.

Como también se señaló anteriormente, para un sector de la población emitir el voto en forma periódica en las elecciones nacionales ya no tiene el valor que se le atribuía hasta hace unos años. En el estudio citado, el 55% de los entrevistados afirmó que las elecciones no fueron nada importantes para su futuro personal; el 20% dijo que poco, y solamente el 25% contestó “mucho”. Sin embargo, el 50% de los entrevistados señaló que las elecciones sí eran muy importantes para el futuro del país (gráfico 5.1). Sobre la pureza del proceso electoral, contrariamente a lo que se podría pensar, un 23% opinó que eran “nada” puras, el 37% dijo que “poco” y el 40% afirmó que “mucho”.

Las encuestas efectuadas antes y después de las elecciones reflejan una persistente creencia en la continuidad de la situación económica y social del país, más allá de los cambios de gobierno. Este juicio está basado en la percepción de que se han perdido las diferencias programáticas entre los dos grandes partidos que dominan el escenario

GRAFICO 5.1

Costa Rica: imagen de las elecciones. Febrero de 1998



Fuente: Fournier, Zeledón, y Cortés, 1999.

RECUADRO 5.3

Bienestar personal y de la comunidad, las instituciones públicas y las organizaciones sociales

Los datos de la encuesta de la Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia, del proyecto Estado de la Nación, confirman la distancia que existe entre la ciudadanía y algunas organizaciones sociales. Ante la pregunta de si el trabajo de las instituciones públicas y las organizaciones sociales está dirigido al logro del bienestar de las comunidades y las personas, los entrevistados manifestaron lo siguiente:

Instituciones públicas y organizaciones sociales	Sí %	No %	NS/NR%
Asamblea Legislativa	28,6	68,1	3,3
Gobierno	38,6	58,9	2,5
Municipalidad local	70,8	28,5	0,7
Asociaciones de desarrollo	64,0	32,5	3,5
Sindicatos	31,6	62,9	5,5
Cooperativas	49,2	47,2	3,6
Iglesia	77,2	21,6	1,2
EBAIS	76,8	19,5	3,7
Partidos políticos	17,0	81,3	1,7
Policía	61,8	35,4	1,8
Tribunales de Justicia	55,0	41,8	3,2
Cámaras de empresarios	24,9	68,6	6,3

Las instituciones que son percibidas de manera más positiva en el aspecto señalado son los EBAIS, la Iglesia, las municipalidades, las asociaciones de desarrollo, la policía y los Tribunales de Justicia. Se trata de instituciones y organizaciones cercanas a la vida cotidiana de las personas.

Las mayores percepciones negativas están dirigidas hacia los partidos políticos, las cámaras de empresarios, la Asamblea Legislativa, los sindicatos y el gobierno. Se trata de instancias políticas o de defensa de intereses. Estas respuestas indican que los debates y acuerdos entre estos actores sociales y políticos, como una concertación tripartita, tiene pocas posibilidades de alcanzar un alto nivel de legitimidad en la mayoría de la población.

nacional. Por ejemplo, en la encuesta realizada por Unimer/La Nación en setiembre de 1998, más de la mitad de las personas entrevistadas (52%), indicó que no existían diferencias entre el PUSC y el PLN. Incluso entre los simpatizantes del PLN, el 30% afirmó que no existía diferencia y entre los partidarios del PUSC el 31% contestó exactamente lo mismo. Dentro de este panorama, los partidos políticos y la Asamblea Legislativa son las instancias ante las que la ciudadanía manifiesta menor confianza.

En el caso de la Asamblea Legislativa, las opiniones empeoran entre los meses de abril y se-

tiembre de 1998. Los diputados que finalizaron en sus cargos a fines del mes de abril fueron mejor calificados, relativamente, que los que comenzaron su labor el 1 de mayo. Entre esos meses aumentaron las calificaciones de “mala” y “muy mala” para la labor parlamentaria, y disminuyeron las categorías “regular” y “buena”. El intento de los legisladores por elevar sus salarios a niveles que la opinión pública consideró muy elevados posiblemente influyó en el aumento de las opiniones negativas observado en esos meses.

La composición de la Asamblea Legislativa

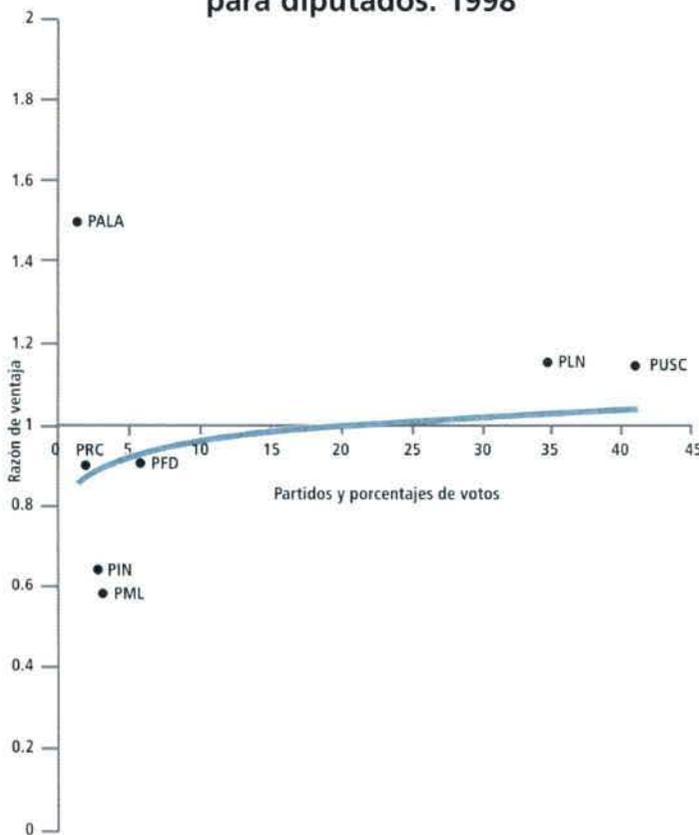
La evaluación ciudadana sobre la Asamblea Legislativa está en buena parte basada en concepciones preconcebidas, porque a lo largo de muchos años se ha venido insistiendo en la llamada “ineficiencia parlamentaria”. Tal ineficiencia es entendida como lentitud en la tramitación de las leyes, debida fundamentalmente a la prolongación de los debates, en algunos casos sobre aspectos de escaso interés para el país. Para evitar tales dilaciones se ha venido recalando la necesidad de reformar el reglamento que rige la dinámica interna de la Asamblea. La ineficiencia, de acuerdo con ciertos criterios manejados por periodistas y comentaristas políticos, estaría entonces determinada por el diseño institucional; no obstante, poco se habla de la conformación de la Asamblea y su impacto en el desempeño global de la institución.

Trece partidos postularon candidatos para presidente y vicepresidentes, y veintitrés lo hicieron para diputados; pero al establecer una relación entre los votos obtenidos y el número de asientos alcanzados en la Asamblea Legislativa, el “número efectivo” de partidos en esa instancia es apenas de 2,6 (Proyecto Estado de la Nación, 1999)¹¹. Este indicador, sin embargo, está afectado por las barreras legales (procedimiento del cociente y subcociente) que impiden una mayor representación de los partidos pequeños en el Parlamento. No obstante, los diputados de los cinco partidos pequeños tienen un peso importante en la dinámica legislativa, pese a que su acción no es homogénea, sino que responde a posiciones ideológicas y personales diferentes.

Al relacionar los votos obtenidos por los partidos con el porcentaje de escaños logrados, siguiendo la propuesta de Cox y Shugart (Lijphart, 1995; Vallés y Bosh, 1997), se puede trazar un perfil de proporcionalidad que muestra el sesgo presente en el sistema electoral y que favorece la representación de los grandes partidos, en detri-

GRAFICO 5.2

Costa Rica: Perfil de proporcionalidad, elecciones para diputados. 1998



NOTA: La razón de ventaja se obtiene dividiendo el porcentaje de escaños por el porcentaje de votos de cada partido. El perfil de proporcionalidad relaciona el porcentaje de escaños de cada partido con el porcentaje de votos. El punto de la curva que cruza el eje 1 se denomina porcentaje de indiferencia. En general, se considera que cuando dicha curva cruza ese eje en un punto situado entre 5% y 15% la proporcionalidad es aceptable. Entre el 15% y el 25% se considera muy elevada.

Fuente: Elaboración propia con datos del Tribunal Supremo de Elecciones.

mento de los pequeños (especialmente el Partido Integración Nacional y el Movimiento Libertario), como muestra el gráfico 5.2. En otras palabras, los partidos minoritarios podrían obtener una mayor representación en la Asamblea Legislativa si ocurrieran variaciones en el sistema de designación de escaños.

La distribución de escaños en la Asamblea Legislativa ha tenido efectos tanto sobre su dinámica interna, como en las relaciones con el Ejecutivo, con un hecho agravante: las dificultades experimentadas por la fracción del PLN para sostener una posición unívoca frente al Gobierno y la fracción del PUSC.

Otros factores también entran en juego. Por una parte, en el desempeño legislativo, sobre todo en el primer año de una nueva legislatura, la experiencia previa de los diputados juega un papel importante. Dada la imposibilidad de reelección de los parlamentarios, cada cuatro años la mayoría de los nuevos diputados debe aprender las reglas de la dinámica parlamentaria y tal cometido implica tiempo. Dicho de otro modo, la inexperiencia dificulta el trámite legislativo durante el primer año, a pesar de la disponibilidad de asesores especializados en el manejo legislativo. En la legislatura que se instaló el 1 de mayo de 1998, solamente ocho diputados contaban con experiencia parlamentaria previa. Sin embargo, en la fracción del PLN un número considerable de los diputados había ocupado cargos públicos, y en la fracción del PUSC aproximadamente el 50% tenía similar experiencia. El perfil profesional u ocupacional es heterogéneo, aunque predominan los abogados (14), seguidos de los educadores (8), los empresarios (7), los agricultores y agrónomos (6) y los médicos (5). Los restantes diputados tienen profesiones y ocupaciones diversas. Ahora bien, este abanico de profesiones y ocupaciones no necesariamente es un obstáculo, sino un factor que puede favorecer el examen y la tramitación de los proyectos.

Por otra parte, los partidos en el gobierno enfrentan cada vez más dificultades para alcanzar más del 50% de los escaños. En las elecciones de febrero de 1998, el Partido Unidad Social Cristiana no logró elegir el número de diputados suficiente para conformar la mayoría simple, necesaria para la aprobación de buena parte de los proyectos de ley. Se configuró así una Asamblea Legislativa integrada por dos grandes minorías y siete representantes elegidos por cinco pequeños partidos. Estas grandes minorías o "mayorías precarias", que han acompañado a los dos últimos gobiernos, señalan una tendencia hacia la

transformación de la dinámica de la Asamblea Legislativa y sus relaciones con el Poder Ejecutivo.

La noción de mayoría parlamentaria comienza a tener otro significado; ya no es dominio exclusivo del partido en el gobierno, sino que en su conformación deben concurrir dos o más partidos. En otras palabras, con sus votos en las elecciones para diputados, la ciudadanía está provocando un deslizamiento hacia un régimen semiparlamentario, más allá de los deseos o las intenciones de los propios partidos. Si se modificara el sistema electoral para eliminar las barreras que dificultan la elección de un número mayor de diputados de partidos minoritarios, la transformación señalada posiblemente ocurriría de manera más rápida.

Para llevar adelante su gestión de gobierno, el Presidente de la República necesita contar con el apoyo de la Asamblea Legislativa. Si el partido que lo eligió no obtuvo la mayoría parlamentaria requerida, ésta debe ser construida con el apoyo de otros partidos, mediante una negociación que no siempre es percibida como transparente y de utilidad para el país. Esto es lo que tradicionalmente se ha venido haciendo: la búsqueda no siempre exitosa de una agenda de consenso entre las fracciones de los dos partidos mayoritarios. Si la tendencia de minorías señalada se mantiene, es posible que en los próximos años la situación evolucione hasta un punto en el cual la conformación de mayorías parlamentarias implique la negociación de "paquetes completos", que reflejen los intereses de dos o más partidos.

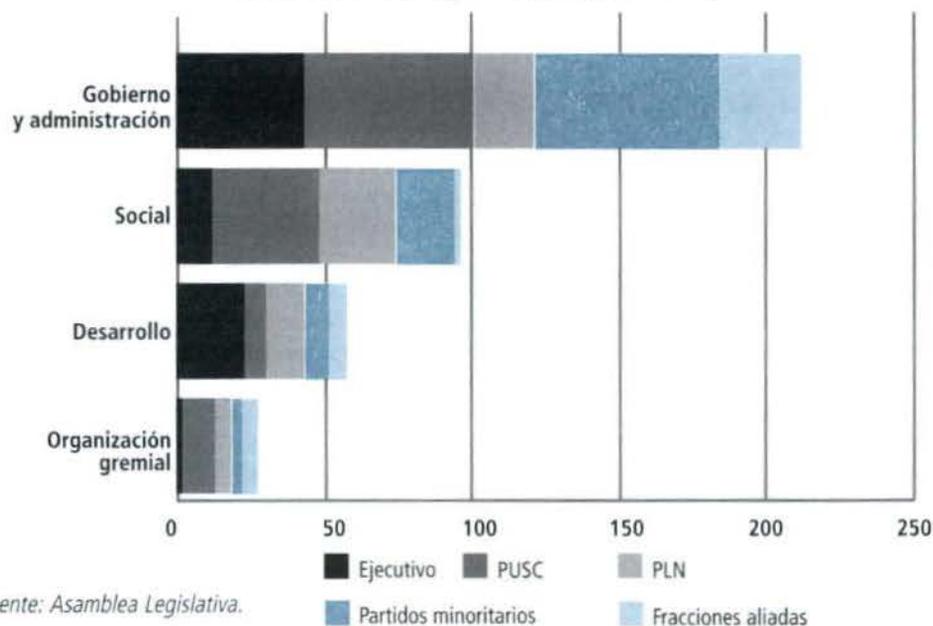
Hay consenso en que se requieren ajustes institucionales, pero todavía no hay suficiente claridad sobre la índole de tales ajustes. Es posible que la adecuación del reglamento no sea suficiente y que se necesiten innovaciones que incluso podrían afectar los mecanismos de elección de los diputados. La relativa parálisis observada durante el último año debe ser motivo de una profunda reflexión.

La Asamblea en cifras

La labor de un parlamento no puede medirse solamente por la cantidad de leyes aprobadas, dadas las otras funciones que debe cumplir, sobre todo en el plano del control político. Las leyes aprobadas son sólo un aspecto del funcionamiento legislativo; pese a ello, la comparación entre legislaturas constituye un indicador de lo que puede haber sucedido en el período analizado. En la legislatura que se inició el 1 de mayo de 1994 y concluyó a fines de abril del siguiente

GRAFICO 5.3

Costa Rica: Proyectos de ley presentados por tema, según origen de la iniciativa mayo 1998-abril 1999



año, la Asamblea Legislativa aprobó un total de 101 leyes; entre el 1 de mayo de 1998 y el 30 de abril de 1999 se aprobaron 72 leyes, es decir, un 28,7% menos que en el primer período señalado.

Durante esta última legislatura se presentaron un total de 394 proyectos, de los cuales el 20,3% correspondió a iniciativas del Ejecutivo¹². De estos, un poco más de la mitad se ubica en el área de "gobierno y administración" (gráfico 5.3¹³), que contempla los proyectos relacionados con aspectos administrativos, electorales, judiciales, jurídico-constitucionales, de finanzas y crédito público, contraloría, relaciones exteriores y seguridad ciudadana. En este tema destacan los cuatro proyectos sobre las transformaciones del ICE y del INS: Ley de Modernización y Fortalecimiento del ICE, Ley General de Electricidad, Ley General de Telecomunicaciones y Ley de Seguros, así como la ley de reforma constitucional que propone modificaciones al marco de las instituciones autónomas.

Los diputados del PUSC presentaron 114 proyectos, la mitad de ellos dentro del tema de gobierno y administración; la bancada del PLN presentó 65 proyectos, el 40% de ellos en el tema social; los diputados de los partidos minoritarios presentaron una cantidad de proyectos superior al total presentado por el Poder Ejecutivo y el PLN: 94, la mayoría de ellos dentro del tema

de gobierno y administración (67%).

Las 72 leyes aprobadas en el período fueron básicamente convenios (34,7%), reformas (26,4%) y excepciones al cumplimiento de leyes (16,7%). La mayoría de los proyectos aprobados, por su misma índole de convenios, fueron iniciativa del Poder Ejecutivo (66,6% del total).

En el plano de control político, la Asamblea Legislativa integró varias comisiones especiales de investigación, además de la Comisión de Narcotráfico, que es permanente y que fue instalada de mayo de 1986. En esta legislatura la Comisión ha continuado investigando alrededor de ese tema y se ha ocupado de dos asuntos importantes: el caso del diputado Luis Fishman, que fue desestimado, y el llamado caso Hank González. No presentó informe en el período.

Otras dos comisiones fueron instaladas para investigar el desvío de recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, así como las denuncias sobre anomalías cometidas con los fondos del Programa de Compensación Social. La segunda de las comisiones terminó su trabajo y rindió un informe en el cual se indica que el desvío de recursos fue el "producto de una conspiración entre funcionarios de la DESAF con representantes de América Capitales, que se vio favorecida por varios elementos. Primero, la negligencia evidente e inexcusable, de funcionarios

de rango medio del Departamento Financiero de la DESAF, quienes argumentando un supuesto desconocimiento, no registraron, donde correspondía, las inversiones que ilegalmente se hacían con fondos de FODESAF. Segundo, la debilidad y lentitud con que actuó la Autoridad Presupuestaria una vez detectadas las inversiones y los vacíos existentes en la legislación." La segunda comisión no ha rendido aún su informe. Ambas instancias consumieron bastante tiempo en las deliberaciones y las comparencias de funcionarios y figuras políticas.

A principios de junio se instaló una comisión para estudiar las denuncias de persecución política contra funcionarios de la Administración Figueres. El 24 de febrero de 1999 se presentó un informe con dictamen negativo de mayoría y dictámenes de minoría. El 16 de setiembre de 1998 se instaló una comisión para estudiar el manejo de los Certificados de Abono Tributario (CAT); este grupo elaboró un primer informe que está siendo analizado por los diputados.

Extensos debates se desarrollaron también alrededor de la denominada "directriz bancaria" y las reformas constitucionales; sin embargo, como se muestra en el recuadro 5.4, tanto la Asamblea en su conjunto como las comisiones especiales en particular, enfrentan un problema de credibilidad frente al público.

La imagen del Gobierno

A través de las encuestas de opinión se puede lograr una aproximación a la percepción ciudadana sobre el Gobierno. Esta evaluación, como ya se indicó, es una mezcla de criterios objetivos y subjetivos, y a veces está sumamente influenciada por los acontecimientos inmediatos. Las encuestas realizada por la empresa UNIMER para el diario La Nación, en enero, abril y setiembre de 1998, y en enero de 1999, permiten el seguimiento de algunas de esas percepciones.

En abril la imagen del gobierno saliente mejoró. Aumentaron las opiniones favorables al 32% y disminuyeron las desfavorables al 28%; asimismo, aumentaron las opiniones que calificaban la labor de "regular". Al final de su período, la Administración Figueres había logrado mejorar su imagen, después de haber caído en los más bajos niveles de popularidad alcanzados por un gobierno en los años noventa. La atracción de grandes empresas extranjeras en el ámbito tecnológico, aunada a una situación económica relativamente estable, ayudó a cambiar buena parte de las percepciones negativas que le habían

acompañado desde principios de 1995.

Estas opiniones favorables sobre el gobierno saliente fueron acompañadas por el "optimismo" ante el gobierno que iniciaría sus funciones el 8 de mayo. En esa misma encuesta de abril, el 40% de los entrevistados consideraba que el país iba a mejorar; una tercera parte indicó que la situación seguiría igual y solamente el 10% señaló que la situación sería peor. Entre las tareas urgentes que el nuevo gobierno debería acometer, los entrevistados señalaban, en primer lugar, el mejoramiento de la situación económica (44%), seguido de la creación de empleos (13%) y el aumento de la seguridad ciudadana (9%).

En el mes de setiembre la encuesta arrojó una imagen ciudadana favorable al nuevo gobierno. Las opiniones dentro de la categoría "buena y muy buena" habían pasado al 37%, mientras que la categoría "mala y muy mala" había retrocedido al 20%. Cuatro meses después esta imagen varió, al aumentar las percepciones negativas y disminuir las positivas. La agrupación de categorías "mala y muy mala" aumentó al 35% y la "buena y muy buena" descendió al 21%. La categoría "regular" también creció levemente.

Este cambio en las percepciones estuvo influido por el aumento del salario del Presidente, decretado algunas semanas antes y que en la encuesta de enero de 1999 es señalado como un error, junto con el aumento de los salarios de los ministros. Los resultados de la encuesta muestran además la dificultad de los entrevistados para señalar logros del gobierno: el 47% indicó que no había logros. En setiembre del año anterior en esta categoría se localizaba un mayor número de personas (55% del total), pero el número elevado se justificaba porque la Administración Rodríguez se había iniciado escasos cuatro meses antes. En esa encuesta, además, el 61% de los entrevistados dijo que el Gobierno no había cometido hasta entonces errores de importancia.

En ese momento, sin embargo, casi la mitad de los entrevistados, 47% del total, indicaba que el Gobierno no había logrado comunicar adecuadamente sus planes al país, aunque el 37% consideraba lo contrario. La ausencia de comunicación entre gobernantes y ciudadanía, que también afectó sensiblemente al gobierno anterior, se relaciona con la disociación que existe entre los planes de reforma económica y la opinión de buena parte de la población sobre esos asuntos. Las encuestas han venido reflejando un fuerte sustrato social de apoyo a las instituciones del Estado, desfavorable a las propuestas de apertura y privatización. Tanto en la encuesta

realizada por Unimer en abril de 1998, como en la efectuada por la Maestría Centroamericana de Ciencias Políticas entre agosto y octubre de ese año, la mayoría de los entrevistados se manifestó abiertamente a favor de un Estado fuerte. En el primer caso se les preguntó a los entrevistados quién debería tener más poder en Costa Rica: ¿el Estado o la empresa privada? El 72% contestó que el Estado. En otra encuesta, se les pidió escoger entre dos posibilidades: ¿un Estado fuerte y grande o una empresa privada fuerte y grande? El 62% se manifestó por la primera posibilidad y el 28% por la segunda. En este último caso no se manifestaron diferencias significativas entre los grupos de edad, pero sí entre los géneros: el apoyo de las mujeres al Estado es mucho mayor que entre los hombres: 66% y 58% respectivamente. En cuanto al nivel educativo, contrariamente a lo que se podría pensar, sólo las personas con ninguna educación formal manifestaron un menor apoyo al Estado: 52%.

Sobre este tema hay dudas e incertidumbres que no se pueden ocultar y que conviene enfrentar abiertamente. No es un problema de divulgación o propaganda, como se entiende a veces la comunicación, sino de intercambio abierto entre las partes, como se intentó alcanzar, con éxito limitado, en el proceso de concertación.

Rendición de cuentas y defensa de derechos

La rendición periódica de cuentas es un mecanismo que contribuye a fortalecer la democracia; acentúa la confianza ciudadana en las instituciones públicas e incrementa la responsabilidad de gobernantes y funcionarios, cuyas acciones tienen consecuencias favorables y desfavorables para el bienestar del país y de la población.

En Costa Rica existe un conjunto de instancias que ejercen controles en varios ámbitos de las instituciones públicas, como la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes, la Comisión Nacional del Consumidor, la Superintendencia General de Valores, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y otras. Pero no existe en realidad una cultura de rendición de cuentas y apenas se están desarrollando los mecanismos apropiados para que las instituciones y los funcionarios periódicamente presenten informes y se vean sometidos a la indagación pública.

En su *Memoria Anual 1998*, la Contraloría General de la República hace algunas observaciones no muy halagüeñas en términos de transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública. Se constatan no sólo actos de corrupción, sino también situaciones irregulares, calificadas como

RECUADRO 5.4

Rendición de cuentas

Sobre el tema de la rendición de cuentas, las personas entrevistadas en la encuesta realizada por la Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia, del Proyecto Estado de la Nación, indicaron mayoritariamente que los diputados, alcaldes, presidente, regidores y síndicos no rinden cuentas al pueblo que los eligió.

Funcionario	Sí rinde cuentas	No rinde cuentas
	%	%
Diputados	8,5	93,5
Alcaldes	7,2	92,8
Presidente	31,3	68,7
Regidores	10,1	89,9
Síndicos	10,5	89,5

¿Cuáles instituciones hacen algo para que los políticos, los funcionarios y las organizaciones sociales rindan cuentas al pueblo? El 17% de los entrevistados señaló a la Defensoría de los Habitantes en primer lugar, el 14% a los medios de comunicación y el 10% a la Contraloría General de la República. El porcentaje restante se distribuye en un conjunto conformado por catorce instituciones, entre ellas la Asamblea Legislativa y las comisiones legislativas especiales, que obtuvieron 6% y 5% de las menciones, respectivamente.

violación del ordenamiento jurídico. La Contraloría señala la “ausencia de controles eficientes en los sujetos pasivos que integran la Hacienda Pública, lo cual, aunado a una desidia muy generalizada en nuestra cultura, contribuye a la inobservancia de la normativa legal y técnica, al incumplimiento de objetivos y metas, a la irracionalidad del gasto, al despilfarro, entre otros, lo que dificulta en buena medida brindar un servicio eficaz y eficiente al ciudadano y conduce a la comisión de actos que conllevan a un ineficiente uso de los recursos públicos y a graves perjuicios económicos para el Estado”. (Contraloría General de la República, 1999). Esta administración ineficiente de los fondos públicos, además de que conduce a la corrupción abierta en no pocos casos, como lo señala la Contraloría, también podría estar reflejando un problema mayor: la impericia en la gestión pública. Aunque la Memoria no lo señala abiertamente, los resultados de la fiscalización por áreas dejan entrever un problema no solamente de ausencia de controles, sino también de manejo de los instrumentos existentes.

Durante décadas los ministerios e instituciones han presentado memorias anuales de su gestión ante la Asamblea Legislativa, en un ejercicio formal sin mayores consecuencias prácticas. La Contraloría General de la República realiza una labor de fiscalización de la Hacienda Pública, pero la rendición de cuentas no se reduce al manejo adecuado de los dineros públicos, sino que apunta además hacia la evaluación de los resultados obtenidos por las instituciones públicas en términos del desarrollo económico y social del país.

Al introducirse una modificación a la Ley General de la Administración Pública, los ministros deben presentarse ante la Comisión de Asuntos Hacendarios de la Asamblea Legislativa para rendir un informe sobre la ejecución del presupuesto de la entidad a su cargo, sobre la base del cumplimiento de metas cuantificables e indicadores de desempeño. De acuerdo con la Memoria citada, en 1998 seis ministros no cumplieron con esa norma legal: Presidencia, Economía, Industria y Comercio; Salud; Trabajo y Seguridad social; Planificación Nacional y Política Económica y Ciencia y Tecnología. Además, en tres comparecencias de ministros analizadas por la Contraloría se determinó la ausencia de una verdadera evaluación de los logros de los ministros con respecto a los objetivos y metas definidas en el presupuesto correspondiente (Contraloría General de la República, 1999). En la liquidación de los presupuestos que debe

presentar el Ministro de Hacienda a la Contraloría a más tardar el 1 de marzo, por segundo año consecutivo se incumplió con el examen de los indicadores de desempeño y el grado de cumplimiento de las metas por los diferentes ministerios. La *Memoria Anual* de la Contraloría señala otros incumplimientos de la normativa que apunta hacia un fortalecimiento de la rendición de cuentas.

La comisión que examinó el tema de la corrupción en el proceso de concertación nacional emitió una serie de recomendaciones para mejorar la rendición de cuentas y evitar la corrupción en el sector público, entre ellas las siguientes:

- Reformar el artículo 62 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, para dotar a las auditorías internas de las instituciones públicas de independencia presupuestaria con respecto a las gerencias y direcciones generales de las instituciones correspondientes.
- Aprobar el proyecto de Ley de Creación de la Procuraduría contra la Corrupción.
- Aprobar el proyecto de Ley de Creación de la Fiscalía Penal de Hacienda y Deberes de la Función Pública.
- Aprobar el proyecto de Ley de Creación de la Jurisdicción Penal de Hacienda y Función Pública.
- Evaluar, por parte de las auditorías internas de todas las instituciones públicas con inversiones transitorias, el cumplimiento de la directriz que establece la separación funcional y administrativa, en dichas instituciones, entre las decisiones de inversión financiera, las actividades propias de la relación con los puestos de bolsa, y el control interno de estas operaciones.
- Emisión por la Superintendencia General de Valores de la normativa para que los auditores externos de los puestos de bolsa adquieran la obligación de consultar a los principales inversionistas, con el fin de evaluar la correspondencia de los estados financieros de dichos puestos con la realidad.
- Recomendar a la Superintendencia General de Entidades Financieras y a la Procuraduría General de la República la convocatoria a una discusión pública sobre la apertura del secreto

bancario en casos relacionados con delitos contemplados por la Convención Interamericana contra la Corrupción.

- Reformar el artículo 150 de la Constitución Política, sobre los plazos para exigir responsabilidades no penales a presidentes y ministros de gobierno, a fin de equipararlos al resto de los servidores públicos.
- Solicitar a la Contraloría General de la República y a las auditorías internas de las instituciones públicas (gobierno central, sector descentralizado y municipalidades) que desarrollen los mecanismos para concretar un sistema nacional de fiscalización basado en tecnología informática avanzada.

Mucho se ha insistido también en la necesidad de que las instituciones y los funcionarios reconozcan el derecho de la ciudadanía a pedir cuentas sobre su desempeño y a recibir información amplia y veraz sobre el quehacer institucional. Sin embargo, tampoco existe una cultura extendida de defensa de derechos por parte de la ciudadanía, aunque el tema ha aumentado en relevancia y cada vez son más las personas que hacen uso de los mecanismos a su disposición. En la Defensoría de los Habitantes creció en un 53%

el número de expedientes abiertos entre el 1 de mayo de 1998 y el 30 de abril de 1999: pasaron de 1.358 en el período 1997-1998, a 2.082. La apertura de un expediente significa que una denuncia ha sido admitida y que un proceso de indagación se ha iniciado. El mayor porcentaje de las quejas presentadas a la Defensoría está constituido por denuncias contra municipios, por problemas en la prestación de servicios de recolección de basura y limpieza de vías, seguido por las que se refieren a servicios de agua, electricidad, teléfono y transporte público.

La Defensoría además ha puesto especial atención en siete temas cuya importancia para los derechos e intereses de los habitantes es demostrada por la reiteración constante de las denuncias. Estos temas son: la fijación de precios y tarifas, el desmantelamiento de los servicios de salud, la calidad y eficiencia de los servicios que presta el Sistema Nacional para la Vivienda, el cumplimiento de las normas existentes en torno al logro de la equidad de género en la participación política de las mujeres, la administración de la justicia, la calidad de la educación pública y el cumplimiento de su carácter gratuito y obligatorio, la práctica generalizada de descuido y pérdida de los documentos oficiales en la Administración Pública. Este último aspecto es de particular relevancia, pues la desaparición de documentos

CUADRO 5.11

Contralorías de servicios por sector, 1998

Instituciones por sector	Años	
	1997	1998
TOTAL	62	81
Instituciones intersectoriales	6	8
SECTORES ECONÓMICOS	29	30
Sector agropecuario	6	4
Sector rural	2	1
Sector economía y comercio	2	3
Sector finanzas y crédito	8	9
Sector recursos naturales, energía y minas	7	9
Sector transportes y obras públicas	4	4
SECTORES SOCIALES	27	43
Sector cultura	1	1
Sector educación	4	6
Sector salud	16	25
Sector trabajo y seguridad social	4	5
Sector vivienda y asentamientos humanos	2	2
Municipalidades		4

Fuente: MIDEPLAN, 1999.

oficiales impide determinar responsabilidades y comprobar hechos irregulares. El *Informe Anual 1998-1999* de la Defensoría abunda, además, en el señalamiento de situaciones que atentan contra los principios de transparencia en la gestión pública y rendición de cuentas.

Aunque las contralorías de servicios no son exactamente una instancia de rendición de cuentas, han venido recibiendo quejas y canalizando sugerencias de los usuarios. Con respecto a 1997, el número de contralorías creció un 30,6%, al pasar de 62 a 81. Como puede observarse en el cuadro 5.11, el mayor incremento ocurrió en el sector salud; sin embargo, no hay una evaluación sobre la calidad de los servicios que dichas contralorías prestan a los usuarios.

La ARESEP y la Comisión Nacional del Consumidor son dos instancias a través de las cuales puede ejercerse el control ciudadano sobre las actividades de comercio y prestación de servicios operadas por particulares. En el caso de la ARESEP, la consulta ciudadana y la participación en audiencias públicas es uno de los elementos por considerar en la toma de decisiones. Ese es el espíritu de la ley que le dio origen; empero, la participación no ha sido la esperada. En 1998 se realizaron 79 audiencias públicas para escuchar a los usuarios, pero la participación en términos numéricos no creció con respecto al año anterior: 1.875 personas en total. Esta insuficiente participación de las comunidades y los grupos organizados, que en la práctica han venido delegando en la Defensoría de los Habitantes la salvaguarda de sus intereses, es en buena medida resultado de la imposibilidad de participar en igualdad de condiciones en debates en los que la preparación técnica es fundamental (como por ejemplo en la fijación de tarifas), así como del predominio de una actitud pasiva de la ciudadanía. Aumentar y elevar la calidad de la participación es uno de los retos que debe enfrentar la ARESEP. Sobre este aspecto se ha comenzado a avanzar, mediante una serie de actividades de capacitación financiadas con fondos provenientes del BID (ARESEP, 1999). Sin embargo otras instancias, como la Defensoría de los Habitantes y el Ministerio de Educación Pública, pueden jugar también un papel importante en esta materia.

En su informe anual, la Defensoría de los Habitantes hizo algunos señalamientos a la ARESEP, relacionados con los ajustes tarifarios en el transporte público; la falta de transparencia en la convocatoria a audiencias para la fijación de tarifas por servicios de acueductos municipales, por cuanto los expedientes no contenían las informa-

ción necesaria para que las oposiciones se dieran con base en estudios técnicos; el incumplimiento de las disposiciones de la Ley de Creación del Sistema 911, por parte del ICE; la eliminación de principios fundamentales de solidaridad y gradualidad en los ajustes tarifarios en la electricidad que produce, transmite y distribuye el ICE; el reconocimiento como componente tarifario de la erogación hecha por las empresas expendedoras de combustibles por concepto de impuesto sobre la renta; y el cumplimiento de requisitos para el nombramiento de miembros de la junta directiva de la ARESEP.

En 1998 la Dirección de Atención de Usuarios de la ARESEP respondió 1.898 consultas (apenas dos más que el año anterior) y abrió un total de 176 expedientes, el 38% de ellos referido a electricidad, el 26% a telecomunicaciones, el 20% a transporte remunerado de personas, el 11% a acueductos y el 5% a otros asuntos.

Por su parte, la Comisión Nacional del Consumidor recibió en 1998 un total de 2.248 denuncias, un 10% menos que el año anterior. El 35% de las denuncias se encuentran en la categoría de incumplimiento contractual; en segundo término se encuentran las denuncias clasificadas como de incumplimiento de garantías (30%), seguidas por las relativas a falta de información (16%) e incumplimiento de normas (13%) (Comisión Nacional del Consumidor, 1999). De estos casos, 1.555 fueron resueltos, el 46,5% de ellos mediante el mecanismo conciliatorio.

Administración de la justicia

El acceso a la justicia es un derecho fundamental establecido en el artículo 41 de la Constitución Política. Según este artículo, todos los asuntos sometidos a conocimiento de los tribunales de justicia deben ser resueltos de acuerdo con las leyes y con prontitud (recuadro 5.5). Dentro de un Estado de derecho, la administración de la justicia es un pilar fundamental para el sostenimiento y avance de las instituciones democráticas.

En 1998 entró en vigencia el nuevo Código Procesal Penal, lo que ha significado cambios y redefiniciones en la esfera institucional, en cuanto a procedimientos, competencias y funciones. Introdujo una "multidireccionalidad" en la solución del conflicto penal, que afectó la administración de la justicia en general durante ese año, ya que "se elimina la instrucción formal y se le atribuye al Ministerio Público el deber de investigar todos los hechos delictivos, bajo la supervisión

RECUADRO 5.5

Duración de los procesos judiciales

Un análisis los juicios de primera instancia realizados entre 1987 y 1997, muestra importantes variaciones según la materia. Mientras que en materia de familia, el 85,9% de los juicios se resuelve en menos de dos años, en materia de lo contencioso administrativo el 42,1% dura cinco y más años.

Materia	Total	1 año	2 años	3 años	Más de 3 años
Familia	100,0	38,4	47,5	10,4	3,7
Agrario	100,0	30,6	33,3	16,7	19,4
Laboral	100,0	25,0	38,0	17,0	20,0
Ordinario civil	100,0	11,5	28	24,4	36,3
Contencioso administrativo	100,0	---	9,2	23,7	67,1

Fuente: Zeledón, 1998.

En las Salas de la Corte Suprema de Justicia y en el Tribunal de Casación Penal, la duración es considerablemente menor, según lo muestran los datos de 1998.

Sala	Duración promedio
Sala Primera (materia civil)	8 meses 3 semanas
Sala Primera (materia contencioso administrativa)	7 meses
Sala Primera (materia agraria)	9 meses 3 semanas
Sala Segunda (materia civil)	18 meses 3 semanas
Sala Segunda (materia trabajo)	5 meses 2 semanas
Sala Segunda (materia familia)	7 meses
Sala Tercera	3 meses 1 semana
Sala Constitucional (habeas corpus)	21 días
Sala Constitucional (recursos de amparo)	3 meses
Sala Constitucional (acciones de inconstitucionalidad)	19 meses 3 semanas
Tribunal de Casación Penal	5 meses 1 semana

Fuente: Sección de Estadística del Departamento de Planificación del Poder Judicial

En los Juzgados de Trabajo, la duración promedio de los procesos fue de 26 meses y una semana, durante 1998, según datos emanados del Poder Judicial.

Fuente: elaboración propia con datos de Zeledón, 1998.

de un juez de garantías denominado de la Etapa Preparatoria. Al mismo tiempo se individualiza un procedimiento intermedio, como la etapa destinada a controlar la actividad requirente del fiscal y la querrela del ofendido, así como también para definir el proceso. Paralelamente se adopta una serie de alternativas con el fin de diversificar las posibles respuestas ante el conflicto penal y se fortalece la participación de todos los protagonistas del mismo en la búsqueda de una solución, a través de mecanismos como la conciliación, la reparación integral del daño en delitos patrimoniales, la suspensión del proceso a prueba, el principio de oportunidad, el proceso abreviado, etc. En especial debe mencionarse el repo-

tenciamiento a la intervención de la víctima, la que incluso asume el papel decisivo sobre el rumbo del proceso, y se le regresa la potestad de acusar en delitos de acción pública. Los fundamentos filosóficos y doctrinarios que sustentan la reforma están vinculados con la necesidad de humanizar y democratizar la administración de justicia penal..." (González, 1996).

De acuerdo con el nuevo Código, los ciudadanos pueden optar entre un conjunto de formas de solución de los conflictos, específicamente en los procesos penales en materia laboral, de familia, civil y agraria. En estas materias las partes pueden usar la vía de la conciliación para resolver sus conflictos. Dada la novedad de los

CUADRO 5.12

Asuntos entrados en los Tribunales de Justicia, según materia. 1996-1998

Materia	1996	1997	1998
Civil ^{a/}	73.515	71.396	68.590
Familia	13.352	14.620	15.580
Contencioso	21.178	23.175	26.438
Penal ^{b/}	68.807	80.183	104.368
Laboral	17.498	18.019	17.693
Contravenciones	44.585	42.686	42.855
Tránsito	344.105	349.155	299.980
Pensiones alimentarias	12.113	14.332	15.383
Penal juvenil	6.869	7.246	6.867
Violencia doméstica	5.023	15.336	20.996
Constitucional	7.421	8.916	8.885
Total	614.466	645.064	627.635

^{a/} En este apartado se incluían los datos correspondientes a materia civil, agraria y de familia. La Sección de Estadística modificó la información para separar la de familia como una nueva variable.

^{b/} La información que se registraba en este apartado se refería a las denuncias presentadas ante los Juzgados de Instrucción, Juzgados Penales y Tribunales Penales; sin embargo el nuevo Código Procesal Penal reformó lo concerniente a la denuncia penal, que ahora es tramitada por el Ministerio Público. Esto modifica los datos totales, razón por la cual, para efectos comparativos, se incluyen los datos registrados por el Ministerio Público desde 1996.

Fuente: Sección de Estadística del Departamento de Planificación del Poder Judicial.

CUADRO 5.13

Casos entrados y en trámite en las Salas del Poder Judicial y el Tribunal de Casación. 1994-1998

Años	Salas				Tribunal de Casación Penal
	1era.	2da.	3era.	Constitucional	
Casos entrados					
1994	486	744	674	6.373	
1995	567	602	879	6.768	1.072
1996	670	428	1.048	7.421	1.162
1997	419	400	1.333	8.916	1.174
1998	582	437	1.305	8.885	647
Casos en trámite					
1994	124	377	214	1.354	417
1995	133	340	193	1.062	448
1996	109	211	272	1.395	493
1997	115	149	325	1.472	432
1998	188	107	465	1.117	153

Fuente: Sección de Estadística del Departamento de Planificación del Poder Judicial.

procedimientos, su uso es todavía limitado y su reflejo en estadísticas escaso.

Salas y Tribunal de Casación Penal

En el cuadro 5.13 se presenta un recuento de los casos ingresados y en trámite en las más altas instancias de administración de la justicia (Salas de Casación, Sala Constitucional y Tribunal de Casación Penal), durante los años 1994-1998. En la Sala Primera, que es la dependencia donde se conocen los recursos de casación y revisión de los procesos en materia civil, contencioso administrativa y agraria, en los últimos cinco años los casos en trámite han aumentado progresivamente, lo cual responde a un incremento de las demandas interpuestas en estas materias en los niveles precedentes. Durante 1998 ingresaron 582 expedientes y el número de casos resueltos fue de 510.

En la Sala Segunda, donde se conocen los recursos de casación y los de revisión de los procesos en materia civil, de trabajo y de familia, la cantidad de casos en trámite disminuyó por cuarto año consecutivo, con lo cual alcanzó su punto más bajo en la década. Esta es además, la Sala que tenía el menor número de expedientes en trámite al finalizar el año. Durante 1998 se recibieron 437 expedientes: 348 en materia de trabajo, 37 en civil y 52 en familia.

En la Sala Tercera, que conoce los recursos de casación y revisión de los procesos en materia penal cuyos delitos tengan una pena mayor de tres años de prisión, así como los procesos contra los miembros de los Supremos Poderes de la

República, el número de expedientes en trámite aumentó en 140 casos con respecto al año anterior, alza debida al mayor número de recursos de revisión. En efecto, entre 1994 y 1998 el número de recursos de revisión se quintuplicó, mientras que los recursos de casación disminuyeron hasta situarse en un nivel similar al de 1995: 721 recursos. La vigencia del nuevo Código Procesal Penal explica este descenso, pues se redujo la cantidad de sentencias dictadas, como resultado del uso de los mecanismos alternativos señalados (suspensión, proceso a prueba, conciliaciones, etc.). Además, el número de señalamientos para juicio descendió durante los primeros meses del año, en buena parte debido al proceso de adaptación a los nuevos procedimientos que tuvieron que realizar los tribunales.

En la Sala Constitucional la cantidad de expedientes en trámite se redujo en 355 casos con respecto al año anterior. Como se observa en el cuadro 5.14, a finales de diciembre la Sala mantenía activos 1.117 asuntos, la mayoría de ellos recursos de amparo, a pesar de que éstos disminuyeron sustancialmente con respecto al año anterior. Durante 1998 el número de casos terminados fue de 9.245, es decir, un 4,3% más que en 1997. Este incremento en las resoluciones se explica por el aumento de los rechazos, no porque se haya dictado una mayor cantidad de votos de fondo. Los rechazos pasaron de 3.132 a 3.540. De los 5.046 votos con y sin lugar emitidos durante el año, el mayor porcentaje se refiere a recursos de amparo: 84,6%.

En lo que respecta al Tribunal de Casación Penal, que conoce los recursos de casación y

CUADRO 5.14

Casos en trámite en la Sala Constitucional, según tipo. 1994-1998

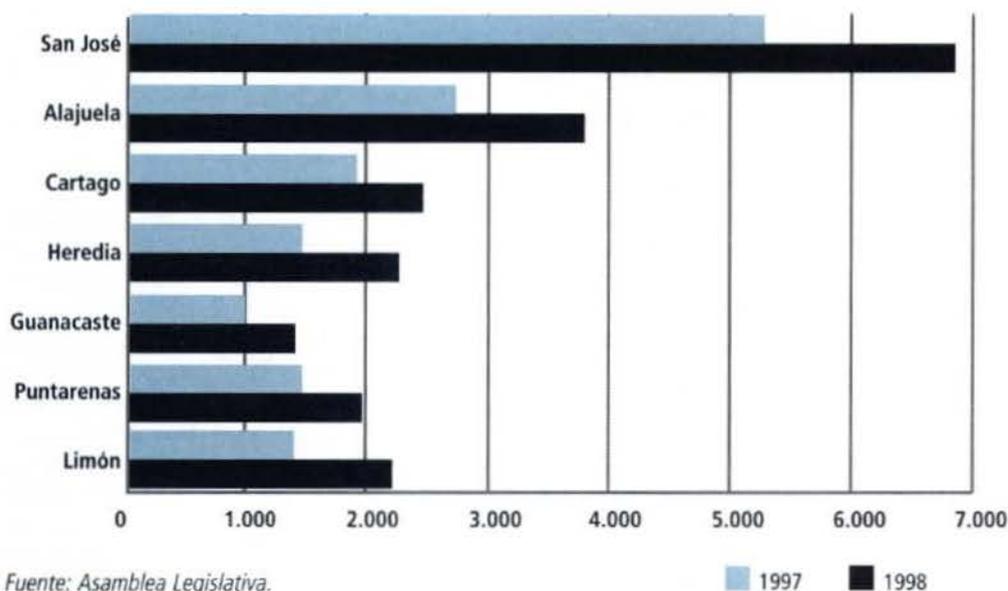
(al 31 de diciembre de cada año)

Año	Casos en trámite	Tipo de caso					
		Hábeas corpus	Recurso de amparo	Acción de inconstitucionalidad	Consulta constitucional	Consulta judicial	Otro
1994	1.354	55	779	500	0	20	0
1995	1.062	51	689	297	0	18	7
1996	1.395	37	1.097	242	0	19	0
1997	1.472	42	1.201	210	7	12	0
1998	1.117	37	865	202	2	11	0
Variación (1997/1998)	-355	-5	-336	-8	-5	-1	0

Fuente: Sección de Estadística del Departamento de Planificación del Poder Judicial.

GRAFICO 5.4

Costa Rica: casos de violencia doméstica según provincia. 1997-1998



CUADRO 5.15

Expedientes de violencia doméstica cerrados según motivo. 1997 y 1998

(números absolutos y relativos)

Motivo de término	Casos terminados			
	1997	%	1998	%
Orden de archivo (no comparecencia de la víctima)	2.106	29	6.446	33
Mantiene medida provisional	1.433	20	4.150	21
Levanta medida provisional	1.168	16	2.741	14
Orden de archivo (otras razones)	679	9	2.057	11
Arreglo	573	8	1.446	7
Desistimiento	383	5	641	3
Deserción	360	5	606	3
Incompetencia	113	2	254	1
Modifica medida provisional	33	0	117	1
Suspensión del proceso	42	1	64	0
Otros motivos	449	6	992	5
Total	7.339	101	19.514	100

Fuente: Sección de Estadística del Departamento de Planificación del Poder Judicial.

revisión de los procesos en material penal cuyos delitos tengan una pena menor de tres años, así como los recursos del mismo tipo en procesos contra personas menores de edad, el número de casos entrados fue de 647, un 44,9% menos que el año anterior. Como en los otros casos comentados, el descenso se relaciona en buena medida con la entrada en vigencia del Código Procesal Penal. Los recursos de casación fallados, con o sin lugar, fueron 712, un 28,2% menos que el año anterior. De ese total, el 44,5% correspondió a asuntos declarados sin lugar. En materia penal juvenil el número de casos sigue siendo pequeño: en 1998 ingresaron treinta casos (cinco menos que en 1997).

Violencia doméstica

En materia de violencia doméstica, la cantidad de casos entrados al Organismo de Investigación Judicial en 1998 fue un 36,9% mayor que el año anterior: 20.996 contra 15.336. Como se aprecia en el gráfico 5.4, en las provincias de Limón y Heredia el número de demandas se incrementó en 53,2% y 56,4% respectivamente, en relación con 1997.

Durante el año analizado se cerraron 19.514 expedientes; sin embargo, es preocupante que el

33% de ellos fuera enviado al archivo por "no comparecencia" de la víctima, (tal como muestra el cuadro 5.15). Esta situación se explica por los ciclos de violencia intrafamiliar: cuando ésta desciende, la víctima desiste de continuar con el proceso y se atiene a las promesas que hace el victimario, lo que no significa la desaparición de la violencia ni del peligro para la víctima.

Materia penal

El número de casos en trámite (o circulante) en los Tribunales Penales presentó una importante disminución, cuando menos hasta el mes de setiembre, ya que la información disponible para el último trimestre no estaba disponible en el momento de redactar este capítulo. En relación con 1997, el descenso es notable en los tres trimestres analizados. Este descenso está estrechamente relacionado con el incremento del circulante en las oficinas del Ministerio Público, puesto que entre las dependencias que atienden la materia penal, son las únicas que han aumentado el circulante, como se puede apreciar en el gráfico 5.5. Para 1998, el aumento del circulante con respecto al año anterior fue de un 204%. El examen por provincias revela que fue en San José donde se registró el mayor incremento.

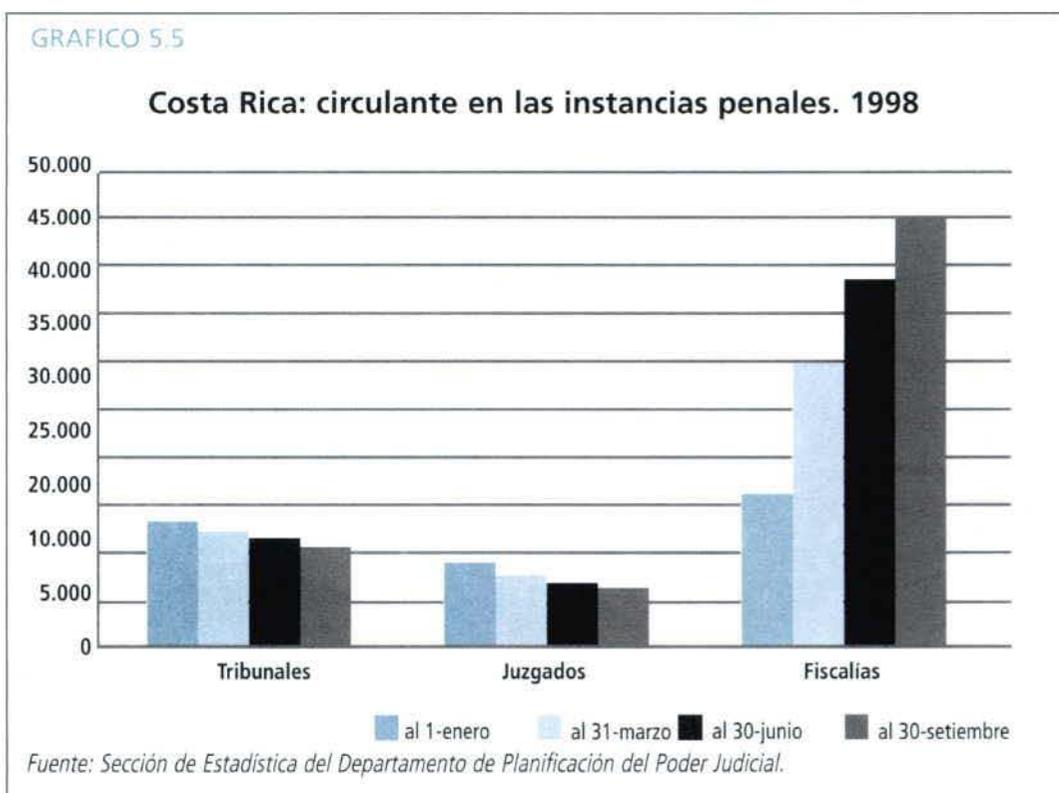
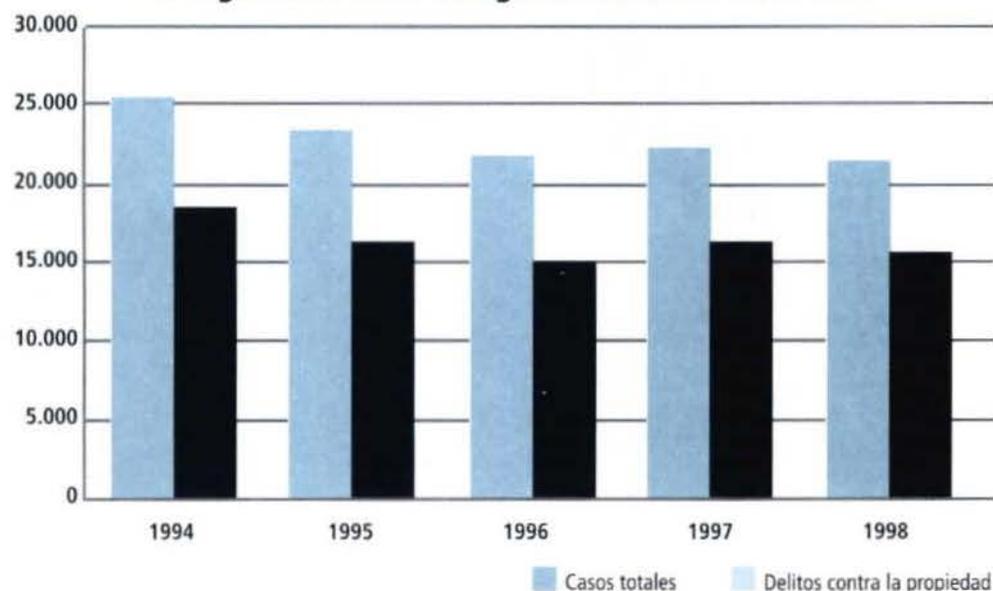


GRAFICO 5.6

Costa Rica: Casos totales y delitos contra la propiedad que entraron al Organismo de Investigación Judicial. 1994-1998



Fuente: Sección de Estadística del Departamento de Planificación del Poder Judicial.

CUADRO 5.16

Denuncias por homicidios y lesiones culposas. 1994-1997

(primer semestre)

Año	Tipo de casos		
	Homicidios	Homicidios culposos	Lesiones culposas
1994	80	190	738
1995	89	229	752
1996	94	148	922
1997	111	183	542

Fuente: Sección de Estadística del Departamento de Planificación del Poder Judicial.

Delitos denunciados

También la labor realizada por el Organismo de Investigación Judicial fue afectada durante 1998 por el nuevo Código. Implicó, entre otras cosas, la apertura de la Oficina Receptora de Denuncias, la Oficina Técnica de Atención Inmediata (OTAI) y las oficinas regionales en los cantones de Grecia y Garabito.

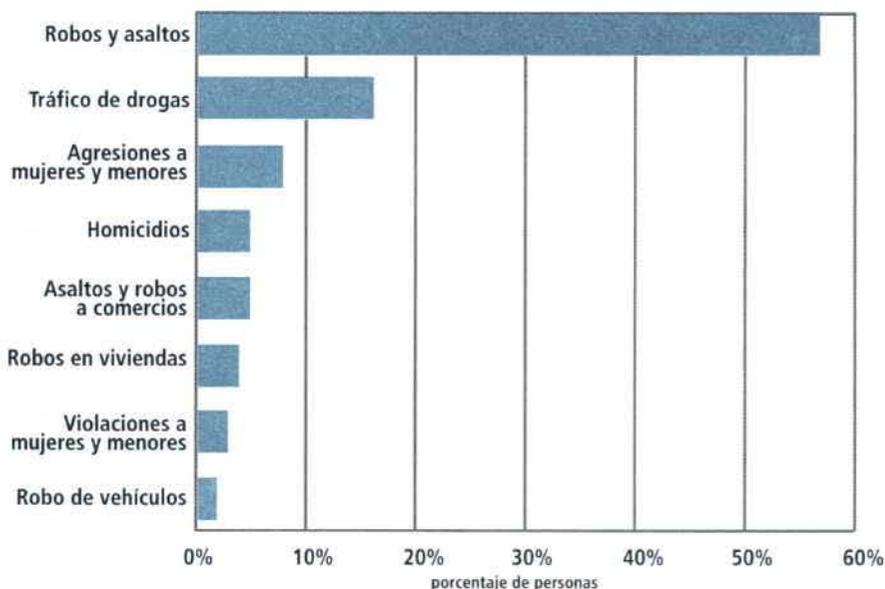
No obstante, en el primer semestre el número de casos ingresados fue de 21.313, es decir, 4,1% menos que en el mismo período del año anterior, debido sobre todo a la reducción de las denuncias

de delitos contra la propiedad. Aunque a lo largo de los años 1994-1998 este tipo de delito ha venido descendiendo (gráfico 5.6), sigue ocupando el primer lugar en las estadísticas: 72,2%. La comparación entre esos años no ofrece cambios significativos en el número de casos entrados en el primer semestre.

En lo que concierne a denuncias de homicidios, homicidios culposos y lesiones culposas, la comparación entre el primer semestre de los años 1994-1998 indica un crecimiento en el primer tipo de denuncias, una situación de aumento y descenso en el segundo y un descenso en el tercero (cuadro 5.16).

GRAFICO 5.7

Costa Rica: opinión sobre el principal delito que afecta a la ciudadanía. 1998



Fuente: Proyecto Regional de Justicia, 1999.

Seguridad ciudadana

Es interesante contrastar la información sobre delitos con la percepción ciudadana sobre la seguridad y la justicia penal. En la encuesta realizada por el Proyecto Regional de Justicia del PNUD y la empresa Unimer, el 50,9% de los entrevistados señaló la inseguridad ciudadana como el principal problema que enfrenta el país. Como se puede ver en el gráfico 5.7, los robos y asaltos son los delitos por los cuales los costarricenses se sienten más afectados: 57% de las personas incluidas en la consulta.

De acuerdo con la encuesta, la gente se siente insegura incluso dentro de sus casas. Sin embargo, esta percepción sobre la seguridad ciudadana no está fundamentada en una experiencia personal extendida, ya que solamente el 26,9% de los entrevistados o familiares que residen en el hogar fue víctima de algún delito en los doce meses anteriores a la realización de la encuesta.

Sobre el castigo al delincuente, el gráfico 5.8 muestra que el 56% de los entrevistados considera que los tribunales de justicia tratan a los delincuentes con excesiva suavidad, y el 32% piensa que debería aumentarse la severidad de las penas.

Esta percepción sobre la seguridad necesariamente está ligada a las medidas que toman las personas para protegerse ante lo que consideran

una amenaza real, entre ellas la tenencia de armas de fuego y la contratación de servicios privados de vigilancia. Los registros del Ministerio de Seguridad Pública, al cual corresponde el control y la fiscalización de la tenencia de armas según la Ley N° 7530, no muestran cambios significativos en cuanto al número de armas registradas en 1997 y 1998: 5.565 y 5.563 respectivamente, pero la cifra es elevada. Tampoco hay cambios en el tipo de solicitante, pues en ambos años el 66% de los solicitantes correspondió a personas físicas y el 34% a personas jurídicas.

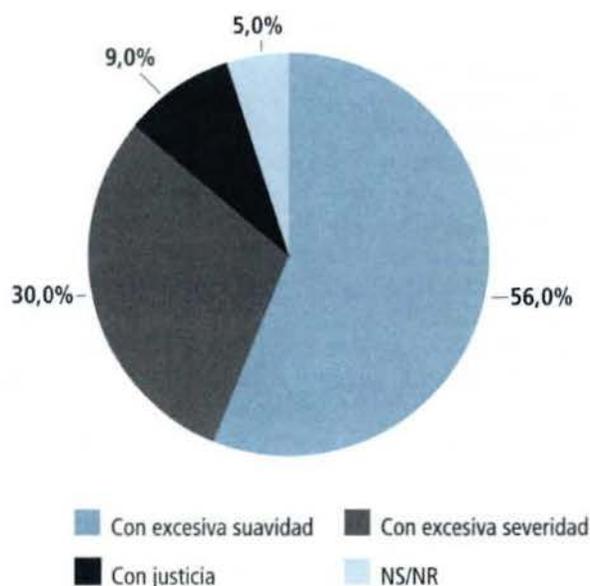
En cuanto a los servicios de seguridad privada, regulados por la Ley General de Policía, de 1994, aunque existe un aparente proceso de crecimiento, no se cuenta con estadísticas anuales que permitan determinar su evolución. 427 empresas o personas dedicadas a prestar este tipo de servicios aparecen inscritas en el Registro de Agentes Privados de Seguridad.

Población penitenciaria

La población penitenciaria está compuesta por 7.721 personas, el 69% de las cuales cumple condenas diversas, seguidas por aquellas ubicadas en las categorías de "procesados" y "otras". En esta última se incluyen las personas en situación de suspensión del proceso a prueba (figura

GRAFICO 5.8

Costa Rica: Tratamiento de los delincuentes por parte de los Tribunales de Justicia. 1998



Fuente: Proyecto Regional de Justicia, 1999.

CUADRO 5.17

Capacidad de alojamiento de la población penitenciaria según centros. Al 30 de noviembre de 1998

Centros	Capacidad de alojamiento				Sobrepoblación (capacidad plena = 100)	
	Capacidad instalada		Población		Absoluto	%
	Absoluto	%	Absoluto	%		
San José	472	12	1.077	19	605	228.2
Reforma	1.770	45	2.277	41	507	128.6
Buen Pastor	174	4	377	7	203	216.7
Cartago	80	2	106	2	26	132.5
Heredia	56	1	158	3	102	282.2
Liberia	64	2	92	2	28	143.7
Puntarenas	170	4	187	3	17	110.0
Limón	170	4	240	4	70	141.2
Pérez Zeledón	170	4	249	4	79	146.5
San Ramón	50	1	68	1	18	136.0
San Carlos	160	4	103	2	-57	64.4
Pococí	220	6	211	4	-9	95.9
San Rafael	244	6	352	6	108	144.3
Adulto mayor	150	4	75	1	-75	50.0
Total	3.950	100	5.572	100	1.622	141.1

Fuente: Dirección General de Adaptación Social, Ministerio de Justicia y Gracia.

creada en el Código Procesal Penal), así como las personas detenidas por pensiones alimenticias o que se encuentran sujetas a un proceso de extradición.

En lo que se refiere a capacidad de alojamiento por institución, en la mayoría de los casos hay sobrepoblación, como puede observarse en el cuadro 5.17. La situación es realmente grave, y roza con el respeto a los derechos humanos, en los centros de atención institucional de San José, La Reforma y El Buen Pastor. En estos tres centros la sobrepoblación es de 1.315 personas. Uno de cada cuatro privados de libertad duerme en el suelo. En cuanto a las personas reclusas en centros semi-institucionales, la sobrepoblación es de 73 personas, localizadas especialmente en el Centro de San José.

Consideraciones finales

Como se señaló al inicio del capítulo, el fortalecimiento de la democracia es producto del esfuerzo de gobernantes y gobernados, un esfuerzo continuo que entraña romper con creencias y patrones de comportamiento, asumir retos y enfrentar riesgos.

Durante 1998 hubo intentos de avanzar por ese camino, en los cuales se combinó el ejercicio de la representación política con formas de democracia directa. Sin embargo, se avanzó a medias. Una reforma electoral cosmética no sirvió para ocultar la frustración ciudadana con la política que ha venido manifestándose en la última década. Los resultados de las elecciones son un llamado de atención sobre la necesidad de revisar a fondo los mecanismos electorales y los formatos de representación. La inmovilidad en este plano puede traducirse en el futuro en un descrédito mayor de la política y los partidos, con el consiguiente efecto en el sistema político en su conjunto.

La concertación fue un experimento positivo. Aunque su conclusión no llenó las expectativas ciudadanas, mostró que el interés por el gobierno de la sociedad sigue presente en la población y que es posible el trabajo conjunto en el seno de la sociedad civil, en la búsqueda de soluciones para los problemas que dicho gobierno entraña.

Los intereses de grupos o de sectores pueden asociarse con el interés nacional, sin ocultar las diferencias y los conflictos. En este aspecto la sociedad costarricense tiene que desarrollar todo un proceso de aprendizaje.

Los efectos en el plano local del nuevo Código Municipal, y de las iniciativas que buscan una mayor participación ciudadana en la resolución de los problemas en ese ámbito, requieren ser observados sistemáticamente, a fin de constatar avances o retrocesos en el fortalecimiento de la democracia y el buen gobierno. Nuevamente, se trata aquí de una responsabilidad compartida.

El desarrollo de una cultura de rendición de cuentas y de transparencia en la gestión pública es otra tarea que necesita esfuerzos conjuntos. La sociedad civil requiere participar más sostenidamente en las iniciativas tendientes a crear mecanismos y modelar actitudes y comportamientos. Pero también algunas instituciones públicas pueden jugar un papel más destacado en el desarrollo de tal cultura y, en general, de una ciudadanía más sustantiva, es decir, de una ciudadanía dispuesta a abrir espacios de participación, a usar provechosamente los mecanismos a su disposición y a incidir oportunamente y con eficacia en las diferentes instancias en las que se toman decisiones sobre políticas públicas. También es importante que las instituciones de educación, la Defensoría de los Habitantes y los medios de comunicación redoblen esfuerzos en ese sentido. La masiva presencia de emigrantes nicaragüenses en territorio nacional plantea un reto adicional en este aspecto, pues la sociedad costarricense no puede evitar su incorporación a corto plazo como sujetos de derechos, tanto civiles como políticos y sociales. La incorporación exitosa pasa por la adquisición de los mejores valores de la cultura política nacional, sin negar el aporte positivo que también pueden dar en ese aspecto.

En el plano del fortalecimiento del Estado de derecho y la administración de la justicia, la aplicación del Código Procesal Penal aparece como un logro, pero el ajuste y la modernización de todo el sistema judicial siguen siendo tareas inconclusas. Lo mismo sucede con el sistema penitenciario, donde los problemas de sobrepoblación y hacinamiento siguen sin ser resueltos.

Notas

1 Véase Dahl, R., 1992.

2 En la variación de criterio jugó un papel determinante una misión de expertos organizada por el PNUD, que visitó al Presidente Rodríguez el 25 de mayo de 1999.

3 Se refiere a una integración en la que solamente intervienen las organizaciones empresariales y de trabajadores, además de los representantes gubernamentales. Es el esquema de las concertaciones clásicas.

4 La Mesa estuvo integrada por las siguientes personas: Danilo Chaverri Soto, en representación del Poder Ejecutivo, quien fungió como coordinador, Mario Blanco Vado, Vladimir de la Cruz de Lemus, Ricardo Daniel González Vargas, Rosemary Karspinky Doderó, Walter Kissling Gam, Arnoldo López Echanti y Rodrigo Oreamuno Blanco.

5 La Mesa Coordinadora había decidido nombrar como moderadores de las comisiones a expertos del INCAE, pero los representantes de la Conferencia Episcopal y del CONARE en la Secretaría Ejecutiva recomendaron nombrar expertos de las universidades estatales. A final se acogió la propuesta y se nombró a seis expertos universitarios y un sacerdote designado por la Conferencia Episcopal.

6 El desequilibrio numérico de intereses en las comisiones no era una circunstancia fundamental, dado que las decisiones no dependían de la correlación de fuerzas; de lo contrario, el proceso de composición de los grupos de trabajo se habría planteado en términos diferentes.

7 El *impasse* se logró romper gracias a las gestiones realizadas por la Secretaría Ejecutiva, el Presidente de CONARE y el Arzobispo de San José.

8 La Comisión de Verificación decidió verificar solamente aquellos acuerdos en los que existió unanimidad.

9 Entrevista a Gilberto Guzmán, Secretario Ejecutivo del Triángulo de Solidaridad, junio de 1999.

10 Base de datos de la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.

11 De acuerdo con los resultados electorales de 1994, el número de partidos fue de 2,3 (Proyecto Estado de la Nación, 1999).

12 Según datos proporcionados por el Centro de Información Estadística de la Biblioteca de la Asamblea Legislativa.

13 A continuación se detallan las categorías de proyectos del gráfico: Gobierno y administración incluye todos los proyectos relacionados con el funcionamiento y manejo institucional, reglamentos, reformas a la Constitución, reformas electorales, proyectos jurídicos y judiciales. Además contempla todo lo relacionado con las finanzas y el crédito público, seguridad ciudadana, relaciones exteriores y el sector contralor.

Social incluye proyectos relacionados con cultura, deportes, educación, religión, salud, seguridad social, trabajo y vivienda.

Desarrollo incluye el sector económico, comercio exterior e interior, ciencia y tecnología, obras públicas y transporte. También al sector agropecuario, energía y minas, industria, telecomunicaciones, turismo y ecología.

Organizaciones locales o gremiales incluye todo lo relacionado con lo municipal y sectores específicos como el cooperativo. Además incluye proyectos por desarrollar en territorios específicos.

CAPÍTULO 6 TEMA ESPECIAL

Estado
de la
Nación
EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible

Valoración general

Por primera vez en treinta años, Centroamérica experimentó, en general, una década positiva. En efecto, en 1999 el istmo está en una mejor situación económica, social y política que en 1990, gracias a sus esfuerzos para lograr la estabilidad política, social y económica, y completar las transiciones democráticas. No puede minimizarse la importancia de terminar con décadas de autoritarismo y conflictos armados y de retomar la senda del crecimiento económico. Centroamérica ha sido, en años recientes, la única región en el mundo capaz de resolver pacíficamente guerras civiles de larga data, mediante una combinación de acciones regionales y nacionales no derivadas de la intervención de fuerzas políticas o militares internacionales. Hoy, ningún grupo social o político justifica la desigualdad social en nombre de la estabilidad política y la seguridad nacional.

Una parte importante de los avances en la presente década se erige sobre la Cumbre de Presidentes de Esquipulas II, que en 1987 estableció un programa para pacificar y democratizar la región. Aunque tardó casi diez años en completarse, Esquipulas II fue un esfuerzo cuya principal lección fue demostrar que, en asuntos estratégicos, Centroamérica puede existir como región. Su visión de paz ayudó a las transiciones democráticas en los países, estimuló el comercio regional interrumpido por las guerras y propició el surgimiento de una nueva ronda de integración,

como medio para impulsar el desarrollo humano.

El ímpetu de esta nueva ronda de integración es sólo comparable al de tres décadas atrás, que había sido liquidado por las guerras. A diferencia de la ronda anterior, la presente se basa en una nueva estrategia contenida en ALIDES, e incluye nuevos países como Belice y Panamá, nuevos temas sociales, ambientales y políticos, y nuevas instituciones. Sin embargo, la integración es un proceso que enfrenta desafíos y muestra debilidades importantes, aún con una mayor participación de la sociedad civil. Coexisten diversas visiones sobre la región y el tipo de integración posible y necesaria. En contraste con la austeridad de Esquipulas II, existe una inflación de acuerdos regionales, con una capacidad y voluntad para ejecutarlos apenas en construcción y un divorcio entre las agendas gubernamentales y las de diversos grupos sociales y económicos. Además, la nueva ronda surge en época de posguerra, con gobiernos y sociedades obligados a resolver agudos problemas sociales y políticos. Es una integración presionada no sólo por la necesidad de mostrar resultados tangibles, sino por el imperativo de mantener su prioridad frente a los desafíos nacionales.

Los logros económicos y políticos son precarios y, en materia de equidad social y sostenibilidad ambiental, negativos para la región, aunque no necesariamente para todos los países. Centroamérica está desgarrada por fracturas regionales en su desarrollo humano, pues existen:

"De Esquipulas II salió la voluntad pacificadora de la región. ALIDES podría ser la gran ordenadora de la posguerra"

INVESTIGADOR Y ACADEMICO
NICARAGUA

¿Que nos une como centroamericanos? Nuestro reducido tamaño, nuestras limitadas potencialidades y la necesidad de convivir en una región apretada por dos océanos. La propia obligación de vernos las caras y no tener donde ir. Al que quiera irse no le queda más que irse al norte”

ESTRATEGIA ECONÓMICA Y
NICARAGUA INVESTIGACIÓN
ALTERNATIVA EN NICARAGUA

- Brechas en logros de desarrollo humano entre países; en el istmo coexisten dos (tres si se incluye a Belice) países líderes de América Latina y cuatro que ocupan varios de los últimos lugares en el hemisferio.

- Brechas territoriales internas en todos los países. A la par de enclaves modernos en capitales y ciudades principales, yacen vastas zonas pobres y de baja productividad, usualmente las zonas rurales y las fronterizas.

- Múltiples y amplias brechas entre grupos sociales: entre ricos y pobres, entre hombres y mujeres, entre indígenas, afrocaribeños y no indígenas, por ejemplo. Estas brechas de equidad han generado una extensa pobreza y han excluido a las mayorías del acceso a servicios sociales y a los beneficios del desarrollo.

- Brechas en el desempeño económico, políticas y marcos jurídicos de los países, que afectan los climas de negocios en la región. Además, naciones como El Salvador y Nicaragua, afectadas por la guerra, apenas recuperan hoy el PIB que tenían hace veinte y treinta años, respectivamente (MIDEPLAN, 1998).

- Una desarticulación física y cultural de la zona atlántica, la de mayor extensión y riqueza biológica, con respecto a la zona pacífica, donde reside la mayor parte de la población. Por razones históricas aún no superadas, Centroamérica no ha aprovechado su vocación ístmica ni su posición caribeña, con la excepción de Panamá y, en mucho menor escala, Belice.

- Una fragilidad y vulnerabilidad social y ambiental de las sociedades. Las principales ciudades e infraestructura física y económica están en zonas de alto riesgo y la pobreza rural más severa se concentra en zonas críticas para el abastecimiento de agua y la preservación de la biodiversidad regional.

Al iniciar el siglo XXI, el principal desafío es la consolidación de Centroamérica como una región de paz, libertad, democracia y desarrollo. Es el desafío de constituir una comunidad pluralista de seguridad humana, basada en el crecimiento económico, la equidad social, la sostenibilidad ambiental y robustos lazos de integración y cooperación, en una región diversa y compleja.

En efecto, el istmo comprende siete países, diez fronteras políticas¹ y casi 35 millones de

habitantes. En una extensión de 533.000 km² se asientan sociedades multiculturales y multilingües, que albergan grupos indígenas, afrocaribeños, mestizos y blancos. Es con esta diversidad, y no a pesar de ella, que el desafío de una comunidad pluralista podrá, finalmente, honrar la promesa del *¡Nunca más!* de Esquipulas.

Datos básicos sobre la región

Istmo geológicamente reciente contiene una gran biodiversidad

El istmo centroamericano es un puente delgado entre océanos y un embudo para el flujo de especies entre América del Norte y Suramérica. Su historia geológica es relativamente reciente y se ha caracterizado por una intensa actividad tectónica y volcánica. Se ubica en la franja de tierras afectadas por el paso de ciclones y huracanes. Así, sequías e inundaciones han marcado su historia². Por su posición y su configuración geográfica, Centroamérica tiene mecanismos propios para reducir la vulnerabilidad. En particular, la biodiversidad constituye un mecanismo que emplea la naturaleza para reducir la vulnerabilidad ante catástrofes naturales.

El istmo se caracteriza por su gran biodiversidad e importantes reductos de bosque tropical húmedo. Se estima que su cobertura forestal era, en 1996, de 181 millones de hectáreas (35% del territorio). En la región se encuentran el 8% de la superficie de los manglares del mundo y la segunda barrera de arrecifes del planeta. Centroamérica posee cerca del 12% de las costas de Latinoamérica y el Caribe, incluyendo 567.000 hectáreas de manglares, 1.600 km de arrecifes coralinos y unos 237.000 km² de plataforma continental. Las costas albergan casi el 22% de la población de la región, producen al menos \$750 millones por concepto de actividades pesqueras, dan trabajo directo a más de 200.000 personas y son habitadas por al menos 250.000 indígenas que dependen directamente de sus recursos (CCAD, 1998).

Debido a sus climas tropicales cálidos, el istmo dispone de una riqueza hídrica superior a la de muchos países en desarrollo. Los niveles de precipitación promedio anual son relativamente altos, y en algunas partes llegan hasta los 7.500 mm. Aparentemente, no se justificaría una presión sobre la disponibilidad de agua para la población existente. Sin embargo, el agua de lluvia se distribuye desigualmente a lo largo de la región, los asentamientos humanos han afectado

los mantos acuíferos y prácticas agrícolas insostenibles han disminuido la capacidad de "cosechar" agua.

Se estima que un 27% del territorio regional está sobreutilizado, respecto a casi un 22% subutilizado y un 51% utilizado correctamente. Entre 1990 y 1995 se perdieron más de dos millones de hectáreas de bosque. La deforestación tiene causas diversas y profundas, desde patrones culturales hasta económicos: el desmonte para las actividades agrícolas y pecuarias, la extracción de madera, el uso de leña para cocinar y la urbanización. Por ejemplo, en 1996, el 92% de la producción total de madera fue empleado para leña y el 8% restante en usos industriales (CCAD, 1998). La destrucción de los bosques ha afectado la fauna por la pérdida de su hábitat natural y la sobreexplotación de los recursos, muchas veces apoyada en el tráfico legal e ilegal de especies silvestres.

Los países han emprendido acciones para la protección de los bosques (parques nacionales, áreas protegidas), pero son esfuerzos que aún no han logrado frenar la destrucción. A nivel regional, el Consejo Centroamericano de Bosques y Áreas Protegidas (CCAB-AP) puede tener un potencial, pero es todavía incipiente. Las mejores experiencias de conservación incluyen la participación de la sociedad civil. La región cuenta con 33 sitios de protección de importancia internacional: 17 sitios RAMSAR (Convenio

Relativo a los Humedales de Importancia Internacional), 8 sitios de patrimonio mundial y 8 reservas de la biosfera. El Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas (SICAP) cuenta con un total de 704 áreas protegidas, de las cuales 391 tienen declaratoria y 313 están a nivel de propuesta. La situación actual es de seria amenaza, debido a la escasez de recursos económicos.

Población regional crece rápidamente

Al iniciar la década de 1950, Centroamérica tenía poco más de 11 millones de habitantes. Casi cincuenta años más tarde había triplicado esa cifra, alcanzando casi 35 millones. Hoy en día, el istmo tiene una densidad de población de 65 habitantes por km². La mitad de ellos son mujeres, uno de cada cinco es indígena y casi uno de cada tres es guatemalteco. Además, cuatro de cada diez personas son niños o jóvenes de 14 años o menos, y seis de cada cien son adultos mayores (60 años o más). Poco más de la mitad de las personas radica en las zonas rurales y una de cada cinco habita en las 26 ciudades con más de 100.000 habitantes existentes en la región. El Salvador es el país más pequeño y el más densamente poblado, con una densidad casi treinta veces mayor respecto al menos poblado, Belice (cuadro 6.1).

CUADRO 6.1

Centroamérica: población estimada para 1998 por zona de residencia, índice de masculinidad, extensión territorial y densidad de población, según países

	Población total (en miles)	Población urbana	Población rural	% de población		Índice de masculinidad	Extensión (km ²)	Densidad (hab./km ²)
				Urbana	Rural			
Total	34.628,0	16.701,0	17.927,0	48,2	51,8	100,6	532.857	65,0
Belice	233,0	113,7	119,3	48,8	51,2		23.963	9,7
Costa Rica	3.840,0	1.900,0	1.940,0	49,5	50,5	102,3	50.900	75,4
El Salvador	6.031,0	3.229,4	2.801,6	53,5	46,5	96,3	20.935	288,1
Guatemala	10.802,0	4.217,7	6.584,3	39,0	61,0	101,8	108.889	99,2
Honduras	6.48,0	2.846,4	3.301,6	46,3	53,7	101,6	112.088	54,8
Nicaragua	4.807,0	2.825,8	1.981,2	58,8	41,2	99,7	139.000	34,6
Panamá	2.767,0	1.568,0	1.199,0	56,7	43,3	102,0	77.082	35,9

Fuente: Elaboración propia. Las estimaciones de población total para 1998 se obtuvieron de CELADE, 1998; los datos de población por sexo en 1998, necesarios para el cálculo del índice de masculinidad, de CELADE 1997b; los porcentajes de población urbana y rural corresponden al promedio de 1995 y 2000 y fueron tomados de CELADE, 1995, excepto Belice, que corresponde a una estimación para 1997 tomada de NHDAC, 1998; los datos de extensión territorial provienen de Menjivar y Rodríguez, 1998, excepto para Belice, que fueron tomados de NHDAC, 1998.

Transición demográfica en marcha

En el periodo 1995-2000, cada año ocurrieron más de 1,1 millones de nacimientos y poco más de 200.000 defunciones en la región. Como resultado de esto, se agregan casi 900.000 personas por año, lo que significa una tasa de crecimiento natural de 26,2 por cada mil habitantes. Si al crecimiento natural se le restan las migraciones, pues Centroamérica expulsa población, el incremento poblacional es cercano a 850.000

De acuerdo con el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), Centroamérica se encuentra en una transición demográfica moderada (CELADE, 1997b)³. CEPAL (1996) ha clasificado a El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Belice, que agrupan al 81% de la población, como países en transición moderada, pues todavía muestran altos índices de natalidad, mortalidad y crecimiento poblacional, y a Costa Rica y Panamá como países en plena transición, con tasas de crecimiento poblacional menores.

Condiciones de vida mejoran, pero persiste una extendida pobreza

Las condiciones de vida de la población centroamericana han mejorado en la segunda

mitad del siglo XX, como lo reflejan los indicadores de esperanza de vida al nacer y la tasa de mortalidad infantil⁴. Según datos de CELADE, la esperanza de vida pasó de 45,4 años en el quinquenio 1950-1955, a un estimado de 68,9 años en el periodo 1995-2000, para una ganancia total de 23,5 años. La mayor ganancia se da para las mujeres, pues incrementaron su esperanza de vida en 25,3 años, frente a 21,8 años para los hombres. La tasa de mortalidad infantil para la región en su conjunto se redujo de 143,5 por 1.000 nacidos vivos en 1950-1955, a 37,1 por mil estimada para el quinquenio 1995-2000. Guatemala y Costa Rica están en los extremos regionales de esperanza de vida y mortalidad infantil, con diferencias de 12,3 años y de 32 muertes menos por cada mil habitantes, respectivamente, en favor del segundo (cuadro 6.2). En toda el istmo, pero especialmente en Costa Rica, El Salvador y Panamá, emerge el desafío de la atención a la vejez, es decir, garantizar la subsistencia y los servicios especializados que requiere esta población.

Como resultado de permanentes esfuerzos, regionales y nacionales, se han alcanzado coberturas de vacunación mayores del 80% en menores de un año, con seis tipos de vacunas (difteria, tosferina y tétanos, poliomieltitis, tuberculosis y

"La percepción de regionalidad es un fenómeno externo a la región y por tanto una "presión" de fuera hacia adentro?"

ORGANISMO ORGANIZACIONES
NACIONALES DE
PROYECTOS DEL
DESARROLLO SOCIAL

CUADRO 6.2

Centroamérica: principales indicadores demográficos estimados por países. 1995-2000

Indicador	Total	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Fecundidad								
Tasa bruta de natalidad	32,3	30,9	23,3	27,7	36,6	33,5	36,1	22,5
Tasa global de fecundidad	4,1	3,6	2,8	3,2	4,9	4,3	4,4	2,6
Tasa bruta de reproducción	2,0		1,4	1,5	2,4	2,1	1,9	1,3
Mortalidad								
Tasa bruta de mortalidad	6,2	4,3	3,9	6,1	7,4	5,4	5,8	5,1
Tasa de mortalidad infantil	38,2	27,1	12,1	32,0	46,0	35,0	43,4	21,4
Esperanza de vida al nacer								
Ambos sexos (años)	68,5	74,8	76,5	69,4	64,2	69,8	68,2	74,0
Hombres (años)	65,9	73,5	74,5	66,5	61,4	67,5	65,8	71,8
Mujeres (años)	71,1	76,2	79,2	72,5	67,2	72,3	70,6	76,4
Crecimiento poblacional								
Tasa de crecimiento natural	26,2		19,4	21,6	29,2	28,1	30,3	17,4
Tasa de migración	-2,5		5,3	-1,3	-2,8	-0,7	-3,0	-1,0
Tasa de crecimiento total	24,7	28,0	24,8	20,4	26,4	27,4	27,3	16,4

Fuente: Elaboración propia con datos de CELADE, 1998 y para Belice, OPS, 1998.

sarampión), con excepción de Guatemala. Así, en el primer quinquenio de los años noventa se erradicó la poliomielitis en Centroamérica. También se eliminó la difteria y están por suprimirse el sarampión, la tosferina y el tétanos.

Sin embargo, en otros indicadores sociales la región muestra una tendencia al estancamiento y, en algunos países, al retroceso. Es el caso del Producto Interno Bruto (PIB) per cápita, cuyo crecimiento se desacelera en la década de los setenta y se torna negativo en los años 80 (cuadro 6.3). Las naciones que sufrieron conflictos internos registraron, en general, un desempeño más deficiente durante este período. La estimación de CEPAL para 1990-1996 sugiere una modesta recuperación del PIB per cápita regional, el cual creció, en promedio, a un ritmo del 1,7% anual.

Finalmente, persiste en la región una extendida pobreza. Tres de cada cinco centroamericanos viven en condición de pobreza y dos de cada cinco viven en indigencia o pobreza extrema³. Como se menciona más adelante, los países y zonas con menores logros en desarrollo humano son las más afectados.

Importancia económica de los países cambia

La importancia económica de los países dentro de la región ha cambiado sustancialmente en las últimas décadas (MIDEPLAN, 1998). En 1920, Guatemala y El Salvador eran las economías más grandes y representaban en conjunto el 55,7% del total de la producción centroamericana (excluyendo Panamá, por razones de información). Sólo el primer país aportaba el 33,4% del total. En 1980, Costa Rica logró sustituir a El Salvador como segunda economía y en 1990 representó, junto con Guatemala, el 62,4% del total de la producción centroamericana. Además, en 1920 el tamaño de las economías era mucho más parejo que en 1990. Por ejemplo, la participación en ese primer año fluctuaba entre un 12,5% y un 33%; en 1990 entre un 6,8% (Nicaragua) y un 39,2% (Guatemala).

Economías con distintos niveles de encadenamiento regional

El istmo alberga economías con muy distintos niveles de encadenamiento, desde aquellas para las cuales Centroamérica tiene una fuerte importancia económica, como origen y destino

"Centroamérica es una región que en muchas cosas no funciona como tal. Cada día es más evidente la heterogeneidad como rasgo regional. Hasta en la tradición de rebeldía popular son distintas las tradiciones de los países".

INVESTIGADOR EN
ORGANIZADO INTERNACIONAL
GUATEMALA

CUADRO 6.3

Centroamérica^{a/}: crecimiento del PIB per cápita en la segunda mitad del siglo XX

(tasas de crecimiento anual promedio)

Década	Crecimiento anual del PIB per cápita de la región ^{b/}	Crecimiento anual del PIB per cápita de países sin guerra ^{c/}	Crecimiento anual del PIB per cápita de países con guerra ^{d/}
1950-1960	1,7	2,1	1,7
1960-1970	2,9	2,6	3,1
1970-1980	1,7	2,1	0,5
1980-1990	-2,0	-1,1	-3,2
1990-1996	1,7	1,1	2,0

a/ Incluye cinco países: Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica. No hubo información para Panamá y Belice.

b/ Promedio ponderado del PIB per cápita de los países, según su peso poblacional en la región.

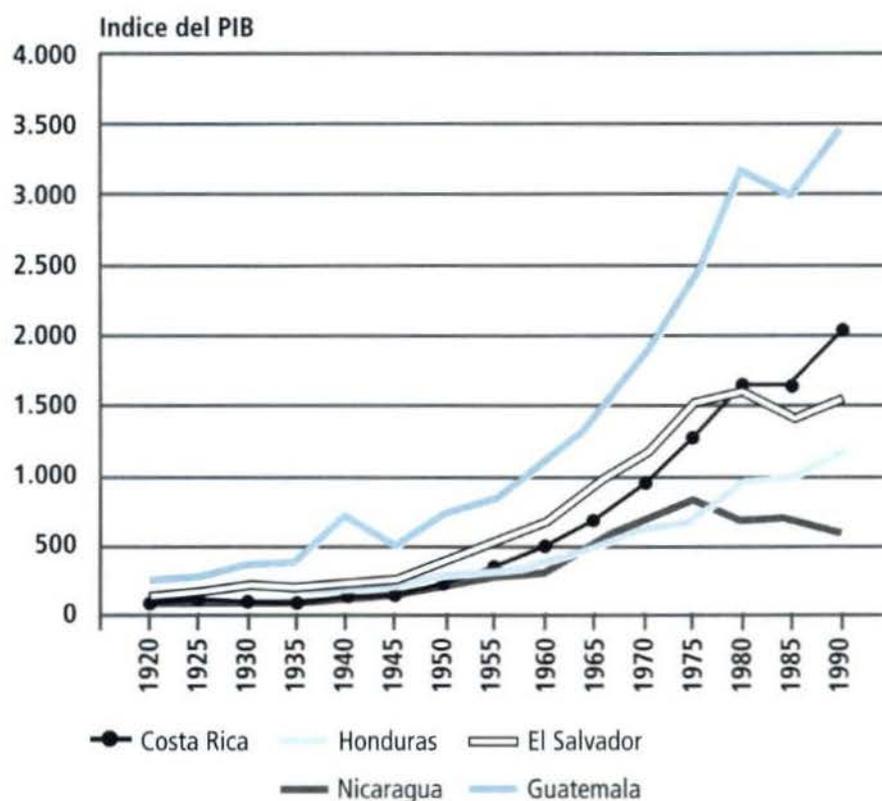
c/ Honduras y Costa Rica.

d/ Guatemala, El Salvador y Nicaragua.

Fuente: Elaboración propia a partir de: MIDEPLAN, 1998 y CELADE, 1997, para el período 1950-1990. FLACSO, 1998, para el período 1990-1996.

GRAFICO 6.1

Centroamérica: índice del Producto Interno Bruto por país (base 100 = Costa Rica 1920)



Fuente: MIDEPLAN, 1998.

de su comercio exterior, hasta otras para las cuales el resto de la región no representa un mercado relevante. Los países más poblados, ubicados al norte, poseen las economías con mayor encadenamiento. En efecto, para Guatemala y El Salvador, la primera y la tercera economías de la región, el resto de Centroamérica es una fuente de divisas importante, pues representa el 18,5% y el 31,5%, respectivamente, de su movimiento comercial (exportaciones más importaciones). Además, son países clave dentro del comercio centroamericano, por concentrar entre los dos el 66% de las exportaciones intrarregionales (cuadro 6.4). En el otro extremo se encuentran Panamá y Honduras, pues Centroamérica tiene poco peso dentro de su movimiento comercial y la relevancia de ambos dentro de las exportaciones es también reducida.

Nicaragua y Costa Rica son casos especiales. Para el comercio de Nicaragua, Centroamérica tiene una relevancia mayor que su contribución

al comercio intracentroamericano. Ello es consistente con el reducido tamaño de la economía nicaragüense (gráfico 6.1). La situación contraria ocurre con Costa Rica.

En 1997, el comercio intracentroamericano alcanzó el mayor volumen de su historia⁶, como resultado de su consistente recuperación desde 1987. Sin embargo, no ha recuperado el nivel de importancia relativa que gozaba a inicios de la década de los setenta dentro del comercio exterior total de la región (gráfico 6.2). Nótese la caída abrupta registrada durante el periodo en que las guerras civiles arremetieron, a inicios de la década de los años ochenta.

Nueva ronda de integración se erige sobre un logro político excepcional

Como se mencionó al inicio de este capítulo, en las últimas décadas, Centroamérica ha sido la única región en el mundo capaz de resolver pa-

CUADRO 6.4

Centroamérica: peso de la región dentro del comercio exterior total de cada país y peso del país dentro de las exportaciones intracentroamericanas

(porcentajes)

País	Peso de Centroamérica dentro del comercio exterior total del país ^{a/}	Peso del país dentro de las exportaciones intracentroamericanas ^{b/}
El Salvador	31,5	27
Nicaragua	17,5	6
Guatemala	18,5	39
Costa Rica	10,5	25
Honduras	10,0	6
Panamá ^{c/}	6,8	

a/ Peso dentro del comercio del país significa la proporción que representan las exportaciones y las importaciones hacia y desde Centroamérica dentro del comercio del país. Se considera alta una proporción igual o mayor al 15% del comercio total.

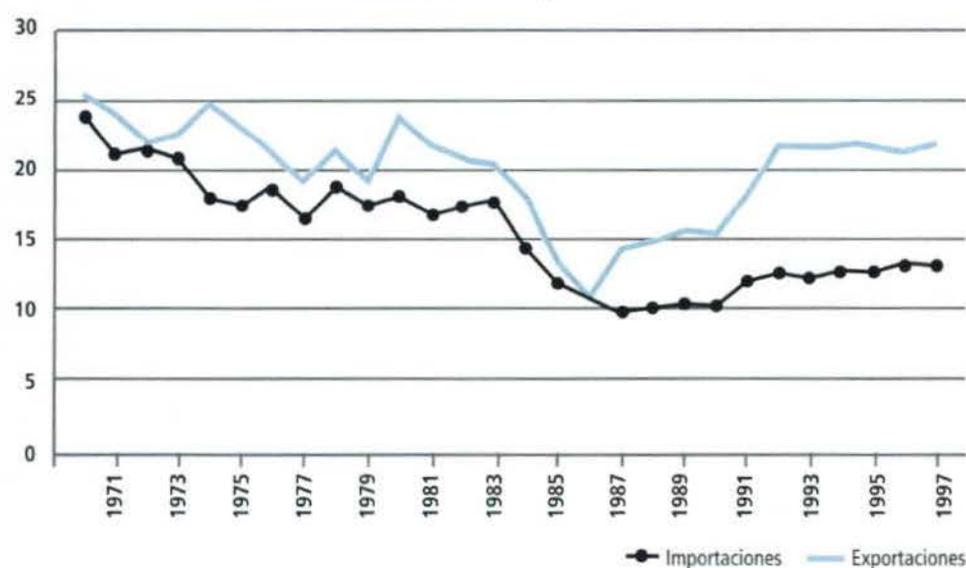
b/ Peso dentro del comercio centroamericano significa la proporción que representan las exportaciones del país respectivo dentro del total consolidado de las exportaciones intrarregionales. Se considera alto un valor igual o mayor al 20% del total de las exportaciones intrarregionales.

c/ La información sobre el peso de Centroamérica dentro del comercio de Panamá es para el año 1995 y se refiere a la Zona Libre de Colón.

Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL, 1997. Información sobre Panamá, Jované, 1999.

GRAFICO 6.2

Centroamérica: participación de los flujos comerciales intrarregionales en el comercio exterior de los países. 1970-1997



Nota: No incluye a Belice y Panamá.

Fuente: CEPAL, 1998.

"A mayor armonía de climas democráticos y de respeto a los derechos humanos y civiles, tanto a nivel nacional como regional, va a ser posible una integración más efectiva"

PRESENCIA DE LA DEMOCRACIA
EN CENTROAMÉRICA

cificamente prolongadas guerras civiles mediante una combinación de acciones regionales y nacionales no derivadas de la intervención de fuerzas políticas o militares internacionales⁷. En efecto, Esquipulas II, en 1987, estableció un programa de pacificación para resolver tres guerras civiles que tenían implicaciones para el conflicto Este-Oeste (Solís y Rojas, 1994). Este esfuerzo regional no tiene antecedentes, pues fue una iniciativa de pequeños países que se concretó a pesar de la oposición de la principal potencia del mundo, del hecho de que varios gobiernos eran partes de los conflictos y de las profundas diferencias ideológicas entre ellos⁸.

Al demostrar que un esfuerzo regional podía tener importantes consecuencias nacionales, Esquipulas II reactivó el interés de los gobiernos centroamericanos por la integración. Así, la reanudación de encuentros presidenciales periódicos dio paso a una nueva ronda de integración, mediante la cual se estableció una renovada agenda de desarrollo, paz y democracia, con la suscripción del Protocolo de Tegucigalpa, en 1991, la ALIDES, en 1994, y el Tratado de Seguridad Democrática, en 1995. Se crearon nuevas instituciones regionales, cerca de un tercio de las existentes en 1999, se incorporaron nuevos temas ambientales, sociales y políticos en la agenda regional, y nuevos participantes como Panamá, Belice y República Dominicana. Además, esta ronda se basa en una estrategia de regionalismo abierto, en contraste con la estrategia adoptada por el Mercado Común Centroamericano (MCCA) treinta años antes, basada en la sustitución de importaciones.

Al finalizar el siglo XX, la nueva ronda de integración es mucho más compleja que en el pasado. Primero, su objetivo es impulsar el desarrollo humano de países con economías y sociedades muy diversas, ya no el objetivo más simple de crear un mercado regional protegido. Segundo, participan en ella actores de la sociedad civil que tradicionalmente no lo habían hecho. Tercero, los grupos empresariales realizan esfuerzos microeconómicos de integración, poco visibles pero muy dinámicos. Cuarto, hay un esfuerzo por alcanzar una modernización institucional de carácter integral, en medio de una tensión generada por el impulso de avanzar hacia una integración de mayores contenidos comunitarios, en contraposición con un esquema tradicional de cooperación intergubernamental. Y quinto, ha emergido un nuevo concepto de vulnerabilidad regional, que requiere una estrategia centroamericana con acciones concertadas.

Las condiciones políticas en el istmo agregan mayor complejidad a la integración. Como ya se mencionó, la nueva ronda surge en época de posguerra, con gobiernos y sociedades obligados a resolver agudos problemas sociales y políticos. Se trata, pues, de una integración presionada no sólo por la necesidad de mostrar resultados tangibles, sino por el imperativo de mantener su prioridad frente a los desafíos nacionales. Por otra parte, a diferencia del pasado, no se puede ignorar la pluralidad de visiones sobre Centroamérica y la multiculturalidad de sus sociedades, pues hoy la integración se hace entre países con sistemas políticos democratizados.

Impulso democratizador gana terreno

Ninguno de los regímenes autoritarios existentes en 1978 sobrevive hoy en Centroamérica. Si la democracia tenía, hasta hace pocos años, un arraigo excepcional, hoy todos los países, incluso la democracia más antigua del istmo, experimenta un impulso democratizador, tanto de sus gobiernos nacionales como de los locales. Los gobernantes son electos por la ciudadanía; las fuerzas armadas, allí donde existen, están cada vez más subordinadas al poder civil; las violaciones de los derechos humanos no son, como en el pasado reciente de varias naciones, política de Estado; y se experimenta con nuevas formas de control político e institucional, débiles aún en muchos casos, sobre los poderes públicos.

La fortaleza y hasta el arraigo de este impulso democratizador en algunos países es objeto de un intenso debate político. Persisten muchas debilidades democráticas como, por ejemplo, la escasa inclusión de los indígenas como ciudadanos plenos, las disparidades notables en cuanto a la gestión transparente de los sistemas electorales, la debilidad del Estado de derecho por fallas en la administración de la justicia y la impunidad. En todos los países, la ciudadanía expresa crecientes dudas y apatía hacia la política y su seguridad personal y jurídica es, en muchos casos precaria.

Sin embargo, la existencia e importancia de impulso democratizador es incuestionable. Este vigor es resultado del quehacer de generaciones de centroamericanos y centroamericanas, una conquista duramente conseguida por muchos. Hoy en día, por fin, la democracia es un compromiso regional, asumido primero en Esquipulas II y luego por el Protocolo de Tegucigalpa y por la ALIDES, una garantía constitucional en todos los países.

Las fracturas regionales

Región e integración regional son conceptos distintos que no se presuponen mutuamente, aunque en Centroamérica, por razones políticas e históricas, han sido empleados como sinónimos⁹. Una región es la expresión territorial de procesos históricos, usualmente no planificados, mediante los cuales grupos de población desarrollan vínculos cotidianos, aunque asimétricos y hasta contradictorios, capaces de crear una unidad funcional territorialmente delimitada y delimitable. Una integración regional es el resultado de políticas y estrategias cuyo fin es enlazar las diversas economías y sociedades de una región, mediante la creación de un espacio económico, social y político regido por un marco institucional común, no necesariamente un gobierno común, que establece reglas y modos de operación comunes¹⁰.

El istmo centroamericano está recorrido por múltiples asimetrías que, más allá de las fronteras políticas nacionales, desarticulan su funcionamiento social, político, cultural y económico como región integrada y, en algunos casos, desarticulan la misma dinámica regional. Acaso la más importante de estas asimetrías descansa en las diferencias de desarrollo relativo de Honduras y Nicaragua en relación con el resto de Centroamérica. Por analogía con las fallas geológicas que separan las placas en las cuales se asientan los mares y continentes, estas asimetrías regionales son fracturas económicas, sociales y culturales profundas que separan a las etnias, las sociedades y los países. Son aquellos elementos que indican obstáculos, desde otra perspectiva también desafíos, para la integración y el desarrollo humano en Centroamérica.

Brechas en los logros de desarrollo humano entre países

Una primera fractura regional son las brechas en los logros del desarrollo humano. Sólo el 20% de la población centroamericana vive en países con un alto grado de desarrollo humano, de acuerdo con el Índice de Desarrollo Humano (IDH) que publica el PNUD (cuadro 6.5)¹¹. La mayoría reside en las cuatro naciones calificadas como de ingresos medios, a saber, Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. Si la región fuese un país, en 1997 habría ocupado el lugar 107 entre 174 países, con logros similares a los de Georgia y la República Popular de China.

Pese a sus limitaciones, el IDH permite inferir

algunas tendencias generales¹². Pocas regiones en el mundo, en un territorio tan reducido, tienen brechas como las existentes en Centroamérica. La brecha intrarregional es mayor que la distancia promedio entre el IDH de los países industrializados y el de los países en desarrollo (1,58 veces). Así, la brecha entre el país centroamericano con mejor posición en el IDH y el que está peor es de 94 puestos. Por eso, en la región coexiste un estándar nacional similar al de un país pequeño de la Comunidad Europea como Portugal, con un estándar similar al de un empobrecido país africano como Costa de Marfil.

Brechas en logros de desarrollo humano dentro de los países

Una segunda fractura regional son las brechas subnacionales en los logros de desarrollo humano¹³. Pareciera que todos los países están divididos entre zonas de alto desarrollo y zonas de bajo desarrollo humano¹⁴. El número de veces que el valor del IDH del departamento o provincia mejor calificado de un país contiene al valor del peor calificado de ese mismo país, es de 2,3 para Guatemala, 2,1 para Honduras y 1,6 para El Salvador, únicos países con medición desagregada del IDH. La evidencia para Costa Rica, si bien no referida al IDH, sugiere una situación similar (Cuadro 6.6).

Un total de 26 departamentos de los tres países para los que se dispone de información del IDH, son calificados como de bajo desarrollo humano, aproximadamente el 50% del total, mientras que sólo uno, donde se afina la Ciudad de Guatemala, alcanza la categoría internacional de alto desarrollo humano. Proporcionalmente, El Salvador es el país con menos departamentos de bajo desarrollo¹⁵.

¿Cuáles son, en general, los departamentos o provincias de un país con mejor y peor desempeño en el IDH, o una medición similar? El cuadro 6.6 muestra que, con excepción de Honduras, donde el departamento al que pertenece Tegucigalpa ocupa el segundo lugar, las zonas de mayor desarrollo humano son las ciudades capitales. En cambio, las zonas rurales y fronterizas y, en general, las zonas alejadas de las capitales tienen el más bajo acceso al desarrollo humano. En Costa Rica, el municipio de Talamanca, fronterizo con Panamá y principal lugar de residencia de las poblaciones indígenas, es el peor calificado en el Índice de Desarrollo Social (IDS) que publica MIDEPLAN. La evidencia encontrada en Belice, único país angloparlante, sugiere un patrón similar al del resto de la región¹⁶.

"Es necesario diferenciar entre el proceso de regionalización y el de integración. Mientras que la integración es una construcción desde los Estados centrales, la regionalización es una construcción desde la sociedad."

INVESTIGACIÓN ACADÉMICA
COSTARRICENSE

“Hay situaciones de conflicto potencial en la región: sociales, étnicas y entre países. Por ejemplo, la violación a los derechos humanos a migrantes indocumentados en Costa Rica, las disputas en el Golfo de Fonseca, la población desplazada en la frontera entre Honduras y El Salvador.”

COMISION INTERAMERICANA
DE DERECHOS HUMANOS

Brechas entre grupos sociales

Una tercera fractura regional son las brechas de equidad entre grupos sociales dentro de los países. Más allá de las diferencias nacionales en desarrollo humano, todos los países muestran, en mayor o menor grado, patrones comunes de desigualdad. Estas brechas de equidad son desarticulaciones internas que dificultan los esfuerzos regionales de integración. Difícil es la tarea de crear una región integrada, a partir de países internamente desarticulados.

Desigualdades en la distribución del ingreso y el acceso a empleos de calidad

En Centroamérica la distribución del ingreso y la riqueza sigue siendo altamente concentrada, y no mejora, incluso en Costa Rica, según mediciones recientes del coeficiente de Gini (Kunar y Lustig, 1999)¹⁷ Las actividades tradicionales de exportación, esencialmente agrícolas, y la maquila, sobre todo la textil, siguen siendo fuentes de riqueza para los propietarios, no necesariamente para los trabajadores, que reciben salarios bajos en toda la región, aunque con diferencias importantes

entre países. Las nuevas actividades de exportación, la expansión de los servicios, principalmente los financieros, el turismo y otras actividades del sector moderno, parecen igualmente concentradas en pocas manos.

En la década de los noventa, el desempleo abierto afecta a cerca de un 10% de la PEA urbana, pero el principal problema de la región es el subempleo. En promedio, cuarenta de cada cien nuevos empleos urbanos se crearon en el sector informal de la economía, un sector muy relacionado con la pobreza¹⁸. Un 20% de los asalariados urbanos percibe remuneraciones por debajo del mínimo legal. Sin embargo, existen grandes diferencias entre los países en cuanto a salarios mínimos y la protección (efectiva) de los derechos laborales.

Desigualdades en el acceso a los servicios de educación y salud

Prevalcen, en toda la región, inequidades en el acceso a los servicios básicos de salud y saneamiento; los indicadores de resultado siguen siendo insatisfactorios en relación con metas aceptadas en foros internacionales. La tasa de mortalidad infantil estimada para el istmo es de

CUADRO 6.5

Centroamérica: logros en desarrollo humano según el IDH

País ^a	Población regional (%)	Posición IDH en el mundo ^b	Países vecinos ^c	Diferencial IDH en la región ^d
Costa Rica	11,1	34 (88,9)	Portugal, Brunei	1,63
Panamá	8,0	45 (86,8)	Fiji, Venezuela	1,59
Belice	0,7	63 (80,7)	Brasil, Libia	1,48
<i>Guatemala</i>	31,2	111 (61,5)	Azerbaiyán, Egipto	1,12
<i>El Salvador</i>	17,8	114 (60,4)	Moldova, Swazilandia	1,10
<i>Honduras</i>	17,4	119 (57,3)	Tayikistán, Gabón	1,05
<i>Nicaragua</i>	13,9	126 (54,7)	Marruecos, Iraq	1,00
Región	100,0	107 (64,8)	China, Georgia	

^a Los países con letras en negrita son clasificados por el PNUD como de alto desarrollo humano. Los países con letras en itálica son clasificados por el PNUD como de desarrollo humano medio.

^b En la columna “Posición en el mundo”, el número en la primera fila es el lugar que ocupó el país en 1997. El número entre paréntesis es el valor del IDH en ese año. Para el caso de la región, la posición y valor son resultado de ponderar el logro de los países centroamericanos con base en la población de cada uno. Tratada como un “país” hipotético, se ubicó el valor regional dentro de la escala publicada por el PNUD.

^c Países vecinos son aquellos en los lugares inmediatamente superior e inferior, respectivamente, del país en cuestión.

^d La columna “Diferencial IDH en la región” se refiere a Centroamérica. Se toma a Nicaragua, por ser el país con menor logro de desarrollo humano, como base para aproximarse a la magnitud de las brechas nacionales.

Fuente: Elaboración propia con datos de PNUD, 1998; CECADE.

CUADRO 6.6

Centroamérica: diferencias subnacionales en materia de logros del desarrollo en cuatro países^{a/}

País	Mejor departamento	Peor departamento	Diferencial IDH ^{d/}	Ubicación del peor	Países vecinos en extremos IDH ^{e/}
Guatemala	Guatemala (82,9)	Alta Verapaz (35,5)	2,3	Rural, no fronterizo	Mauricio (61), Yemen (151)
El Salvador	San Salvador (72,1)	Morazán (45,8)	1,6	Rural, fronterizo	Jordania (87), Kenya (137)
Honduras ^{b/}	Islas de la Bahía (78,7)	Lempira (36,8)	2,1	Rural, fronterizo	Bulgaria (67), Costa de Marfil (148)
Costa Rica ^{c/}	Flores (91,6)	Talamanca (10,5)		Rural, fronterizo	

^{a/} Panamá y Nicaragua no tienen informes nacionales sobre desarrollo humano sostenible. El informe de Belice no tiene un índice desagregado de desarrollo humano u otros índices desagregados de desarrollo, por lo que no se consigna en el cuadro.

^{b/} En el caso de Honduras, la desagregación del IDH por departamento implicó cambios metodológicos, por lo que los valores del índice no son comparables con los publicados por el PNUD para los países del mundo. Sin embargo, por inspirarse en el concepto de desarrollo humano, se incluye la comparación en la última columna con fines puramente ilustrativos.

^{c/} Para Costa Rica la información no procede del cálculo del IDH por departamento, como sí ocurre para los otros países, por la falta de un censo de población reciente (el último es de 1984). Para efectos ilustrativos de las diferencias internas, se empleó la actualización del Índice de Desarrollo Social (IDS) efectuada por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, que se basa en el IDS de 1994,

alternativa sectores (A). Esta información está desglosada por municipio y no por departamento (provincia) como en los otros países.

^{d/} Para una explicación de los valores en la columna "Diferencial IDH", véase la nota d/ del cuadro 6.5. Aquí se adaptó la unidad de referencia.

^{e/} En la última columna "Países vecinos en extremos del IDH" se compara el valor del IDH obtenido por mejor departamento con el puntaje internacional publicado por el PNUD. El primer nombre refiere al país con el valor inmediatamente superior al mejor departamento, entre paréntesis su lugar en el *ranking*. El segundo nombre, al país con el valor inmediatamente superior al peor departamento, entre paréntesis su lugar en el *ranking*.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Guatemala: PNUD, 1998; El Salvador: PNUD, 1997; Honduras: PNUD 1998; Países en el mundo: PNUD, 1998. Costa Rica: MIDEPLAN, 1999.

38,2 por cada mil nacidos vivos. La desnutrición infantil es un serio problema de salud pública, pues se estima que un 24,5% de los niños y niñas centroamericanas, uno de cada cuatro, padece desnutrición crónica. En materia de saneamiento básico (alcantarillado y otros sistemas de evacuación de excretas), el 25% de la población regional no cuenta con medios adecuados, situación especialmente grave en la zona rural.

En todos los países se han iniciado procesos de reforma de los sistemas de salud; sin embargo, no hay garantía o evidencia de que esos procesos sean suficientes, al menos en el corto plazo, para reducir las inequidades y alcanzar las metas internacionalmente aceptadas.

Por otra parte, en la actualidad casi uno de cada tres centroamericanos de 15 o más años de edad es analfabeto. La situación es más grave en Guatemala y Nicaragua, entre las mujeres, en la zona rural y entre la población indígena. En 1997 se quedaron sin matricular uno de cada

cinco niños de 7 a 12 años de edad y tres de cada cinco jóvenes de 13 a 17 años. La tasa de escolaridad es muy baja para los preescolares. Ello señala la insuficiencia de las acciones educativas tanto en la cobertura y la retención escolar, como terminos de equidad.

De cada mil alumnos que ingresan al primer grado, solamente 604 culminan satisfactoriamente su sexto grado. Demoran en promedio 8,5 años calendario en graduarse, o sea, 1,4 años calendario por cada grado escolar. Al menos una de cada cuatro escuelas primarias es unidocente o de maestro único; los establecimientos de este tipo atienden a un 5% de los estudiantes. Un 22% del total de maestros en educación preescolar, primaria y secundaria no es titulado.

El gasto público en educación, que incluye todos los niveles educativos, fue en el período 1994-1995 de 38,7 per cápita (US\$ de 1987), cerca del 3,4% del PIB regional. El pago de salarios representa la mayor parte del gasto en

educación, pese a los bajos salarios pagados, y queda poco para gastos de inversión y compra de materiales y equipos didácticos. Todos los países han emprendido reformas educativas, pero no hay indicadores para su adecuado seguimiento y evaluación, de manera que se desconoce su avance o logros reales. Existen débiles mecanismos de cooperación horizontal en esta materia.

Desigualdades en el acceso a vivienda y servicios básicos

Hacia principios de la década de los noventa, un 53% de las viviendas centroamericanas se consideraban adecuadas, un 23% (más de un millón de viviendas) irrecuperables, y el 24% restante en mal estado, pero recuperables. Nicaragua y El Salvador son los países con mayores porcentajes de viviendas irrecuperables (45% y 34% respectivamente). Para mediados de la misma década, y sin incluir el impacto del huracán Mitch, se estimaba el déficit total en 2,5 millones de viviendas, 1,3 millones por deficiencias cuantitativas y 1,2 millones por deficiencias cualitativas (Sauma, 1999). Se calcula que el 31% de los centroamericanos no tiene acceso a los servicios de salud, cifra mayor en las zonas rurales y, por países, en Guatemala, Honduras y El Salvador.

Muchos asentamientos se han desarrollado en zonas de alto riesgo. Cuando se logra movilizar a familias residentes de estas áreas, su lugar es ocupado, casi inmediatamente, por otras familias, como ocurre en Tegucigalpa y Ciudad de Guatemala. Como resultado del huracán Mitch, especialmente en Honduras y Nicaragua, el déficit de vivienda aumentó.

Desigualdades de género

La situación de las mujeres es claramente más desventajosa que la de los hombres. En toda la región el valor del IDH desciende cuando se examina las desigualdades que sufren las mujeres en educación, salud e ingresos. Ello se refleja en el Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG), calculado por el PNUD. Asimismo, las mujeres están peor ubicadas en el mundo laboral y en la participación política, tal como refleja el Índice de Potenciación del Género (IPG) (Cuadro 6.7). Por ejemplo, mientras el país con mayor valor de IDH en el mundo supera 1,08 veces a Costa Rica, el mejor país centroamericano, la nación con mayor valor de IDG lo supera 1,15 veces, y el de mayor IPG, 1,57 veces. Este ensanchamiento de la brecha, cuando se consideran las desigualdades

de género, ocurre en todos los países centroamericanos para los cuales existe información.

Otras evidencias de las desigualdades de género son: menores tasas de participación femenina en el mercado de trabajo y mayores tasas de desempleo abierto. La tasa de analfabetismo es, como promedio regional, un 18,3% mayor para las mujeres. Respecto a la feminización de la pobreza, mientras en Costa Rica, El Salvador y Honduras la tasa de femineidad¹⁹ es más alta entre las personas pobres, lo contrario acaece en Guatemala, Nicaragua y Panamá (Kanbur y Lustig, 1999). En materia de salud reproductiva, el porcentaje de uso de anticonceptivos en las mujeres, alrededor de 1990, fue de apenas 45%, con diferencias entre países; Guatemala y Nicaragua mostraron los menores porcentajes. Finalmente, la violencia doméstica, especialmente contra la mujer, sigue siendo un grave problema. La novedad aquí es el surgimiento de instituciones que atienden este problema y un crecimiento de las denuncias por parte de la población.

Pueblos indígenas sufren múltiples desigualdades

La población indígena ascendía a 6,76 millones de personas en 1992, es decir, cerca del 20% de la población total de la región. La mayor parte de estos habitantes reside en Guatemala (casi un 80%). Diversos estudios coinciden en señalar las desigualdades sistemáticas que afectan a los pueblos indígenas, pues, independientemente del país donde vivan, tienen menores expectativas en cuanto a esperanza de vida y acceso a la educación, y mayores tasas de deserción escolar, mortalidad por enfermedades prevenibles, desnutrición, mortalidad infantil, mortalidad materna y, en general, una mayor incidencia de la pobreza que las poblaciones no indígenas (OPS, 1998).

Brechas en los climas de negocios

Una cuarta fractura son las brechas en la homologación de políticas económicas y marcos jurídicos nacionales que afectan áreas clave para la vida económica regional²⁰. Ciertamente, en la presente década, la estrategia de desarrollo económico aplicada por las naciones centroamericanas logró impulsar la apertura externa y la modernización de los sectores productivos, incluyendo sus respectivos marcos jurídicos e institucionales. Los países, además, han alcanzado cierta estabilidad macroeconómica²¹, han mejorado el clima, de negocios y han iniciado

CUADRO 6.7

**Centroamérica: valor, posición y diferencial de logro de los países
en el Índice de Desarrollo relativo al Género
y el Índice de Potenciación del Género**

País	Valor IDH	Valor IDG ^{a)}	Valor IPG ^{b)}
Costa Rica	88,9 (1,08)	81,8 (1,15)	50,3 (1,57)
Panamá	86,8 (1,11)	80,4 (1,17)	46,6 (1,70)
Belice	80,7 (1,19)	68,9 (1,36)	47,1 (1,68)
Guatemala	61,5 (1,56)	54,9 (1,71)	47,9 (1,65)
El Salvador	60,4 (1,59)	58,3 (1,61)	48,0 (1,65)
Honduras	57,3 (1,68)	54,4 (1,73)	
Nicaragua	54,7 (1,76)	52,6 (1,79)	
Región	64,8 (1,48)	60,3 (1,56)	

Los números entre paréntesis indican el diferencial de logro, es decir, el número de veces que el país con mayor valor de IDH, IDG e IPG supera al país centroamericano respectivo.

^{a)} El IDG mide las desigualdades entre hombres y mujeres en cada uno de los componentes del IDH, es decir, muestra las diferencias en logros de desarrollo humano por sexos. Existe información para 163 países.

^{b)} El IPG muestra la participación de las mujeres en la vida política, el mundo laboral y la generación de ingresos con respecto a los hombres, Existe información para 104 países.

Fuente: PNUD, 1998.

CUADRO 6.8

Centroamérica: población indígena hacia 1992, según países

	Población indígena (millones)	% de la población total
Total	6,76	26
Belice	0,03	19
Costa Rica	0,03	1
El Salvador	0,40	7
Guatemala	5,30	66
Honduras	0,70	15*
Nicaragua	0,16	5
Panamá	0,14	6

* Expertos en el tema consideran que este dato está sobreestimado y lo colocan alrededor del 6%.

Fuente: OPS, 1998.

procesos de reforma económica, basados en acuerdos con el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)²². Sin embargo, subsisten importantes barreras que debilitan los esfuerzos de integración y producen climas de negocios desiguales y cambiantes.

Primero, pese a acuerdos regionales, el aumento de la inversión extranjera directa, mucha de ella dirigida a actividades intensivas en el uso de mano de obra no calificada, como la maquila textil, ha provocado una competencia extremadamente activa entre varios países centroamericanos. Así, cada uno otorga crecientes concesiones a los inversionistas e, inclusive, modifica la legislación vigente para favorecerlos.

Segundo, la economía fiscal de los países del istmo es muy desigual. Las cargas tributarias son muy distintas, correspondiendo las menores a Guatemala y El Salvador. En estos países la carga es de alrededor del 10%, cerca de la mitad existente en Costa Rica y Panamá, sin incluir las tarifas de la seguridad social. La deuda pública externa y su servicio constituyen un problema especialmente grave en Nicaragua, así como en Honduras. En el caso de Costa Rica, la deuda externa se ha aliviado en los años noventa, pero el problema de la deuda interna se ha convertido en el más grave, pues su servicio equivale a varios puntos del PIB. Los otros países no presentan problemas agudos de deuda.

Tercero, pese al dinamismo del sector financiero en la región²³, subsisten notables diferen-

cias entre países, pues mientras Panamá es una plaza internacional, Honduras y Nicaragua tienen escasa profundidad financiera. La expansión financiera no ha sido acompañada por cambios en la legislación. Así, resaltan las debilidades en la función reguladora y supervisora de los Estados, que han dado pie a quiebras fraudulentas en perjuicio de pequeños ahorrantes. Los bancos atienden fundamentalmente a las empresas más grandes; el acceso de la micro y pequeña empresa rural y urbana al sistema financiero sigue siendo muy débil y dependiente de programas de cooperación internacional. Además, los marcos regulatorios continúan teniendo un carácter nacional.

Cuarto, los esfuerzos empresariales de carácter regional topan con la falta de un marco jurídico centroamericano. No existe una personería jurídica regional, que habilite a las empresas para realizar actividades en otros países, ni se han desarrollado mecanismos internacionales de negociación, mediación y arbitraje para la resolución de diferendos legales.

Brechas entre el Pacífico y el Caribe centroamericanos

Una quinta fractura regional es la desarticulación histórica entre las zonas del Pacífico y el Caribe. Esta brecha obstaculiza la participación activa de la mayoría de los países centroamericanos en la vida económica, social y cultural del Gran Caribe, además de que ha generado desigualdades

territoriales y sociales dentro de los países y una historia de discriminación cultural.

A finales del siglo XX, en Centroamérica puede palpase la herencia del período colonial: una presencia débil de los Estados nacionales en el litoral caribeño, con excepción de Belice y Panamá. El 70% de la población reside en el litoral pacífico, que es, además, sede de las principales actividades económicas en la región. La desarticulación histórica entre el Pacífico y el Caribe se refleja de distintas formas. Primero, la separación entre la Centroamérica **tradicional** (conformada por Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica) y Belice y Panamá. Segundo, en los países de la Centroamérica tradicional, con costas en ambos océanos, los territorios y poblaciones de la vertiente caribeña han estado, en mayor o menor medida, separados de los principales centros políticos y administrativos, tanto por el escaso desarrollo de las vías de comunicación, como por barreras jurídicas a la libre movilidad de las personas. Tercero, históricamente la economía del Caribe centroamericano se basó en una combinación de economías de enclave, actividades de subsistencia y servicios para el comercio internacional; en cambio, la economía del Pacífico se basó en una combinación

de la hacienda, actividades de subsistencia y, más recientemente, la industria. Finalmente, los pobladores del Caribe centroamericano desarrollaron culturas muy atadas a las sociedades del Caribe insular, claramente distintas a las del Pacífico centroamericano (Arrivillaga, 1999; CIRCA, 1996).

La fragilidad y la vulnerabilidad social y ambiental socavan los lazos regionales

La sexta fractura regional es la representada por la fragilidad y la vulnerabilidad²⁴ de sus sociedades, que magnifican el potencial de los fenómenos naturales para dañar las poblaciones, su base productiva y la infraestructura física que enlaza la región.

Centroamérica es una zona impactada por recurrentes fenómenos y desastres, que vive bajo riesgo permanente. El reciente huracán Mitch, en octubre de 1998, causó los mayores daños regionales registrados a la fecha, pero cada uno de los países ha experimentado desastres con efectos iguales o más graves. Si se registraran todos estos impactos en las cuentas nacionales, el crecimiento económico regional se reduciría en cerca de un tercio (extrapolación basada en estimaciones

RECUADRO 6.1

Declaración de Estocolmo

En la segunda reunión del Grupo Consultivo para la Reconstrucción y Transformación de Centroamérica, celebrada en Estocolmo del 25 al 28 de mayo de 1999, los gobiernos de Centroamérica y la Comunidad Internacional decidieron compartir la responsabilidad para lograr la reconstrucción y transformación de los países afectados, constituyendo así una asociación de largo plazo guiada por las prioridades definidas por los países centroamericanos y basada en los siguientes principios y objetivos:

- Reducir la vulnerabilidad ecológica y social de la región, como objetivo principal.
- Reconstruir y transformar Centroamérica sobre la base de un enfoque integrado con transparencia y gobernabilidad.
- Consolidar la democracia y la gobernabilidad, reforzando la descentralización de funciones y facultades

gubernamentales, con la activa participación de la sociedad civil.

- Promover el respeto de los derechos humanos como un objetivo permanente. La promoción de la igualdad de género, los derechos de la niñez, de las etnias y otras minorías, merecen esfuerzos especiales.
- Coordinar esfuerzos de los donantes, guiados por las prioridades establecidas por los países receptores.
- Intensificar los esfuerzos para reducir la carga de la deuda externa de los países de la región.

A fin de responder a la magnitud del reto enfrentado, las partes coincidieron en proporcionar a todos los interesados seguimiento e información continua sobre el progreso de la reconstrucción y la transformación de Centroamérica según los principios y objetivos arriba mencionados.

de CEPAL para las décadas de los sesenta y setenta).

Entre los factores que aumentan la fragilidad ambiental de Centroamérica se encuentran los relacionados con el uso del territorio, incluyendo el desordenado y poco planificado proceso de urbanización, y los que tienen que ver con la adopción de prácticas insostenibles, como la inadecuada disposición de desechos, la sobreexplotación del recurso hídrico y el pobre tratamiento de las aguas negras, el uso excesivo de plaguicidas en la agricultura, la deforestación y la agricultura en laderas sin planes de manejo y conservación de suelos.

Algunos países han emprendido acciones para atender los desastres (alerta temprana, evacuación, primeros auxilios), pero poco han hecho en materia de prevención y mitigación, o sea, en el ataque a las fuentes de vulnerabilidad para reducir el impacto de estos eventos, dada la imposibilidad de evitar su ocurrencia. A juicio de algunos expertos, la prevención y mitigación de desastres es una de las tareas postergadas del desarrollo.

Los desafíos del desarrollo humano sostenible

La ALIDES planteó como el principal desafío de Centroamérica su consolidación como una región de paz, libertad, democracia y desarrollo. Ello implica constituir una comunidad pluralista de seguridad humana, basada en el crecimiento económico, la equidad social, la sostenibilidad ambiental y robustos lazos de cooperación centroamericana.

El primer informe *Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible* estudia, con mayor profundidad, el desempeño de la región en algunos asuntos estratégicos planteados por ALIDES. Revela una serie de obstáculos de fondo que entorpecen el avance hacia una región integrada que, de no atenderse con urgencia, podrían hacer peligrar los logros alcanzados. Estos obstáculos constituyen desafíos inaplazables, difíciles pero no insalvables, cuya postergación haría mucho mal a Centroamérica.

- *El desafío del pluralismo.* El Capítulo 2 explora la pluralidad de visiones sobre el istmo como una condición de la Centroamérica contemporánea. Señala la importancia, para los esfuerzos regionales de desarrollo, de convertir esta pluralidad en pluralismo. Es decir, agregar el diálogo a la tolerancia, para así buscar nuevos entendimientos.

- *El desafío de la participación social y la apertura de mayores espacios comunitarios.* El Capítulo 3 ilustra la complejidad social, cultural y organizativa de las sociedades centroamericanas y el desafío de crear vasos comunicantes entre actores que tradicionalmente han habitado mundos muy poco conectados entre sí, para impulsar un modelo más comunitario de integración.

- *El desafío del agua como sustento del desarrollo.* El Capítulo 4 estudia el agua como medida de la salud, del estilo del desarrollo y del medio ambiente en la región. Sin agua no hay desarrollo posible, por lo que es urgente definir una visión regional y una acción integrada para los recursos hídricos, en la que el manejo integrado de cuencas y la cooperación entre los países desempeñe un papel central.

- *El desafío de la inserción inteligente en la economía internacional.* El Capítulo 5 documenta el grado de preparación del proceso de integración regional, y de los países, para insertarse competitivamente en la economía internacional. Señala la importancia de complementar los esfuerzos nacionales de estabilización y reactivación macroeconómica, con avances significativos en la coordinación y convergencia regional de políticas económicas y el desarrollo de acciones precisas en ámbitos como la infraestructura que une a Centroamérica, la unión aduanera y, en general, avances decisivos para hacer realidad las libertades de la integración: movilidad de personas, bienes, capitales y servicios.

- *El desafío de reducir las brechas de equidad y las asimetrías entre países.* El Capítulo 6 analiza las múltiples y profundas brechas de equidad existentes en la región y las asimetrías que generan obstáculos para la integración. Reconoce que, por primera vez en la historia centroamericana, ningún grupo social o político justifica la desigualdad social en nombre de la estabilidad política y la seguridad nacional. Señala la urgencia de fortalecer los débiles mecanismos de coordinación y cooperación en las reformas sociales, pues en la actualidad se desperdician, por desconocimiento, las buenas experiencias.

- *El desafío de elevar la calidad democrática.* El Capítulo 7 aborda las fortalezas y debilidades en la construcción de Estados democráticos de derecho y en el perfeccionamiento de las democracias electorales. Subraya la importancia de la convivencia política basada en el ejercicio de los

RECUADRO 6.2

Veinticinco años después

Edelberto Torres-Rivas

Guatemala de la Asunción, mayo de 1999

Hace poco más de un cuarto de siglo apareció en Chile la primera edición de mi libro *Procesos y Estructuras de una Sociedad Dependiente*, que en su versión local se llamó *Interpretación del Desarrollo Social Centroamericano*. La sociedad que ahí se describe, su perfil humano y estructural, ciertamente ha cambiado. Entonces, estábamos en las vísperas de la revolución. Ahora nos encontramos en los prolegómenos de la democracia. En 1970 éramos casi 15 millones de habitantes, ahora pasamos de los 35. A comienzos de los años setenta esta región era sustancialmente campesina. Más rural porque su demografía arrojaba una población rural mucho más elevada que la urbana, y más agraria porque el PIB era básicamente agrícola.

Ahora, en 1999, se ha reducido la importancia del sector primario como generador de empleo, ingresos y divisas. En aquel momento vivíamos la euforia engañosa de la industrialización fácil. Hoy día, los índices del sector secundario están inmóviles, apuntando a un momento contradictorio de estancamiento. ¿Acaso puede el ánimo cargarse de entusiasmo con la transitoria aventura oriental de la maquila? Crecen los servicios y sobre todo el sector informal, ¿como una metástasis salvadora? En este medio siglo nos volvimos sociedades endeudadas y sin capacidad de pago. La deuda externa desembolsada, ahora, totaliza 20.2 billones de dólares.

En el transcurso de dos generaciones la pobreza se duplicó, las desigualdades aumentaron de visibilidad y de tamaño y la riqueza se hizo más ofensiva. El promedio regional del PIB per cápita en 1970 era de 405.2 dólares y hacia 1996 de 1,320.2. Calculado con dólares de 1990, es del orden de 1,104. El rasgo más notable es el cambio en el estado de ánimo de la gente que decide. Mi generación creyó racionalmente en las posibilidades del progreso social. Para que se produjera, sólo era cuestión de esfuerzos políticos y de tiempo. Ahora, la sociedad está llena de escépticos a golpes de realismo. Ha habido progreso, pero concentrado y excluyente.

Con el tiempo, aumentaron las diferencias regionales. El PIB per cápita en Costa Rica es de 2,081 dólares y el de Nicaragua de 491. El porcentaje de gente que vive con menos de un dólar diario es de 18.9 en Costa Rica y de 53.3 en Guatemala. La concentración de la riqueza exhibe puntualmente una relación opuesta. Medida en términos de quintiles, el 10% de la población más rica se apropia del 35% del ingreso total en Costa Rica y del 47% en Guatemala. Estas, a mi juicio, no son sólo sociedades subdesarrolladas, sino injustas.

A comienzos de aquella década, el malestar con el orden social era creciente. No nos gustaba el *establishment* y nos creíamos capaces de formular críticas y alternativas. Toda generación tiene derecho a soñar en mundos mejores. La capacidad social de reflexión de una generación de jóvenes intelectuales no estaba orientada por los temas de la democracia sino de la revolución. La *Interpretación del Desarrollo Social* ciertamente no se ocupó de la crisis política que ya se avecinaba, pero sí de sus causas estructurales. Hoy día, en Centroamérica, las estrategias de cambio revolucionario están precluidas. Y hay una uniformidad de regímenes políticos conservadores, con democracias electorales que surgen en condiciones de precariedad.

En los inicios de los setenta, cuatro países tenían dictaduras militares y elecciones sin democracia. Guatemala ya estaba inmersa en su conflicto armado, en tanto que a finales de esa década, de manera sincrónica, los sandinistas derribaron a Somoza y el Farabundo Martí anunció su ofensiva final que fue propiamente el inicio de la guerra civil. Para alcanzar el tránsito hacia la democracia política, la región rindió un terrible tributo de 300,000 muertos, un millón de migrantes y otro tanto igual de refugiados. La cuota de dolor y sufrimientos no tiene paralelo en la historia latinoamericana. Hoy día, vivimos en paz y buscamos la reconciliación nacional. El crecimiento económico en las condiciones actuales está seriamente comprometido. No tanto porque la convicción de que es posible alcanzarlo se haya debilitado, sino porque en este escenario internacional todo se vuelve más difícil.

Centroamérica experimenta un ramillete de desafíos contradictorios. Hay que fortalecer al Estado como garantía del orden democrático, pero desprendiéndose de sus adherencias corporativas (el sector privado, los militares) y fortalecer al mercado sin olvidar que la mitad de la gente sobrevive dolorosamente por abajo de la llamada línea de pobreza. Está planteado el ejercicio de la participación política de sectores sociales apartados tradicionalmente, cuyas demandas no deben afectar la productividad económica y la competitividad internacional, meta superior en cuyo provecho se sacrifica todo. Bienvenida la inversión extranjera y el libre comercio y, aún más, la integración económica, cualesquiera que sean las condiciones. Lo urgente es integrarse y mientras más grande sea la contraparte, mejor.

Estos son aspectos que en los años setenta nunca hubieran podido percibirse así. Por el contrario, la obsesión era la dependencia, el imperialismo, la pérdida del perfil nacional. La sociedad centroamericana ha cambiado mucho en su sensibilidad nacionalista. El cosmopolitismo de la cultura exterior es tan poderoso como el poder financiero, que no respeta fronteras ni bancos centrales. Son los escenarios internacionales los que obligan a estos cambios, que cuando apareció la *Interpretación del Desarrollo* eran otros: los de un enfrentamiento implacable entre los dos sistemas, el socialismo y el capitalismo.

Pertenezco a esa generación que se formó intelectual y emocionalmente bajo los dictados de la guerra fría. El fin de la historia no está próximo. La vigencia del capitalismo y de la democracia liberal, sin el contrapeso del comunismo, ha dejado sin pretextos la dinámica de su funcionamiento. En Centroamérica, esa ausencia en este final de siglo, redefine los intereses de todos los actores y nos llena de interrogantes que hace veinticinco años no nos habríamos planteado jamás. Sabíamos a dónde queríamos ir. Pero perdimos el rumbo. ¿Hacia dónde vamos, realmente, en este final de siglo?

derechos y deberes ciudadanos, para la gestión de asuntos de interés público como fin y medio del desarrollo humano.

- **El desafío de fortalecer gobiernos locales democráticos.** El Capítulo 8 estudia los esfuerzos recientes de descentralización y democratización de los gobiernos locales. Señala la importancia de fortalecer las finanzas y capacidades técnicas y administrativas municipales para avanzar, con responsabilidad, en la descentralización. Los logros democráticos en el marco jurídico municipal han sido más rápidos que los relacionados con la participación de las comunidades en la gestión local.

- **El desafío de una gestión regional del riesgo.** El Capítulo 9 ilustra las lecciones aprendidas, el impacto social, económico y ambiental, de recientes fenómenos naturales que mostraron cómo los desastres no “paran” en las fronteras políticas. Llama la atención sobre la necesidad de una estrategia regional de gestión del riesgo basada en la identificación y evaluación de los daños, insumos clave en la promoción de una verdadera reconstrucción, y no una mera restauración del escenario del próximo desastre.

- **El desafío de las oportunidades para la niñez y la adolescencia.** El Capítulo 10 explora el futuro de las sociedades centroamericanas a la luz de las oportunidades y derechos de que disponen hoy la niñez y la adolescencia para labrarse un mejor futuro.

- **El desafío de una institucionalidad regional para el desarrollo.** El Capítulo 11 analiza las transformaciones institucionales del Sistema de Integración Regional (SICA), la falta de disciplina de los países y la debilidad en el seguimiento efectivo de los acuerdos de alcance centroamericano. Se arguye la importancia del fortalecimiento de la capacidad institucional y técnica del SICA, y de la participación de la sociedad civil en el diseño y ejecución de los acuerdos de alcance centroamericano.

- **El desafío de reforzar el derecho de las personas a elegir su destino.** El Capítulo 14 documenta las migraciones internacionales, tanto dentro del istmo como hacia otros países del mundo. En una región que desde hace dos décadas expulsa población, el informe identifica el imperativo de reforzar el derecho de las personas a elegir entre permanecer en sus lugares de origen o migrar.

La integración regional para el desarrollo humano sostenible

No corresponde a este informe emitir un juicio final sobre el estado y potencial de la integración. Ello es asunto de las y los centroamericanos y sus gobiernos. Sin embargo, sí puede consignar dos hallazgos. El primero es que, hoy en día, la integración no es asunto exclusivo de gobiernos, sino de las sociedades. La participación de nuevos actores parece indicar que las y los centroamericanos creen, parafraseando a Clemenceau, que la integración es un asunto demasiado importante para dejarlo en manos de los gobiernos. El segundo hallazgo, que se comenta con mayor detalle, es que la simple suma de esfuerzos integracionistas, de muy diversos signos, por parte de los gobiernos, los empresarios y la sociedad civil no genera necesariamente un proceso de integración articulado²⁵, en el tanto en que no obedece a una estrategia coherente e integrada.

En los esfuerzos institucionales existe, como se mencionó, un fuerte divorcio entre el discurso y los hechos. Los gobiernos no parecen dispuestos a complementar sus agendas nacionales con una centroamericana. En los grupos empresariales florecen las inversiones intrarregionales en diversos sectores económicos, y surgen empresas centroamericanas transnacionales y multinacionales. Sin embargo, persisten las incongruencias entre los marcos legales nacionales y la ausencia de un marco jurídico regional, que permita el establecimiento de empresas con personería jurídica regional y mecanismos para la resolución de conflictos. Por otra parte, ha emergido una compleja sociedad civil regional, que desarrolla agendas propias de integración, especialmente en los campos social, económico y ambiental, y se ha convertido en interlocutora de los gobiernos y las instituciones de integración. No obstante, muestra debilidades en cuanto a su representatividad, capacidad propositiva y perdurabilidad.

Pero el informe va más allá. En cada uno de los desafíos investigados, señala las fortalezas y debilidades de los esfuerzos de integración centroamericana. Así, identifica asuntos poco conocidos en los que la integración ha sido activa; por ejemplo, las migraciones, la descentralización del Estado y el apoyo a sistemas locales de alerta temprana para las emergencias. También, asuntos que debieran haber sido atendidos y no lo están; por ejemplo, un marco jurídico regional para la protección de las inversiones y la resolución de

“La integración no es una política de Estado; esta sujeta a variaciones político-electorales. La relación entre los procesos de elección democrática y el proceso de integración conviene estudiarla”

COMISIÓN CENTROAMERICANA DE
SEGURIDAD ALIMENTARIA
Y NUTRICIONAL
DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES

conflictos legales, la coordinación de las reformas educativas y de los sistemas públicos de salud. Otros asuntos han sido tratados, pero los países han mostrado poca disciplina para cumplir los acuerdos respectivos; por ejemplo, en los temas arancelarios, aduanales y ambientales.

El cuadro 6.9 presenta, con base en las investigaciones del informe, un listado de quince asuntos prácticos, pero pendientes, en los cuales la integración puede, a corto plazo, contribuir a enfrentar algunos desafíos del desarrollo humano. Este listado no es una agenda estratégica de integración, no implica complejas negociaciones previas ni tomas de posición sobre el alcance deseado de la integración. Tampoco es un listado completo, pero sí incluye tareas que, si lograran ser resueltas, no sólo beneficiarían a la población, sino que demostrarían la utilidad y conveniencia de afianzar la cooperación entre las y los centroamericanos.

La integración regional que emerge del informe plantea una perspectiva distinta. Más que una visión deducida a partir de grandes definiciones, al

estilo de “somos o no somos un solo país”, las investigaciones lograron identificar un entramado de esfuerzos de cooperación entre países, grupos sociales e instituciones, en asuntos que interesan a más de una nación, aunque no necesariamente a todas. Estos esfuerzos, muy diversos en naturaleza, logros, costo, complejidad y actores, tienen una riqueza que excede por mucho el debate entre la retórica integracionista y sus opositores. Se trata, pues, de una integración útil y práctica, la que se forja allí donde existen voluntad, necesidad e interés compartido. Una tarea como la de desarrollar un sistema regional de alerta temprana puede no tener un atractivo similar al debate sobre las grandes estrategias de desarrollo, pero posiblemente es, hoy, más necesaria.

Esta integración, como esfuerzo de cooperación allí donde duele, y no como ritual, es la que parece necesario reforzar, especialmente en las áreas más débiles, por sus implicaciones para la vida de millones de personas y la promoción del desarrollo humano.

*“El discurso
integracionista ya
está agotado,
remanido”*

EL INGENIERO CARLOS FERRAZ
HONDURAS

CUADRO 6.9

Quince tareas prácticas para la integración regional

Desafío	Asunto
Ambiente y equidad social	Racionalización de la agricultura de laderas, para proteger las fuentes de agua y combatir la pobreza, mediante incentivos a la producción sostenible y el pago por servicios ambientales
Equidad social	Coordinación y cooperación técnica para la extensión de la cobertura y calidad de la educación básica de nueve años, como acción orientada a la armonización de los servicios sociales
Equidad social	Coordinación y cooperación técnica para desarrollar los sistemas de atención primaria de la salud, como acción orientada a la armonización de los servicios sociales y sus beneficios
Equidad social	Desarrollo de sistemas de estadísticas económicas y sociales comparables e intercambio horizontal de experiencias en materia de evaluación de políticas públicas
Equidad social e inserción inteligente en la economía internacional	Libre ejercicio profesional en la región, según lo establecido en el Protocolo de Guatemala y desarrollo de un sistema de acreditación entre universidades centroamericanas
Equidad social e inserción inteligente en la economía internacional	Coordinación, intercambio y cooperación técnica en la promoción de las pequeñas y medianas empresas productivas
Inserción inteligente en la economía internacional y Estado de derecho	Creación de una personería jurídica regional para empresas que operan en más de un país
Inserción inteligente en la economía internacional y Estado de derecho	Perfeccionamiento de mecanismos regionales para la resolución de disputas comerciales
Estado de derecho	Plena incorporación de Costa Rica y Guatemala a la Corte Centroamericana de Justicia, fortalecimiento de la coordinación, intercambio y cooperación técnica entre las Procuradurías de Derechos Humanos y vinculación regional común a los tratados internacionales en materia de derechos humanos
Calidad de la representación política	Fortalecimiento de la cooperación técnica para el mejoramiento de la gestión administrativa de los procesos electorales
Gobiernos locales democráticos	Cooperación entre gobiernos locales fronterizos
Gestión regional del riesgo	Desarrollo de sistemas de alerta temprana para reducir impactos de desastres naturales.
Gestión regional del riesgo	Reducción de la vulnerabilidad del Corredor Logístico Regional (principales vías de comunicación que enlazan el istmo)
Fortalecimiento de los esfuerzos institucionales de integración	Desarrollo de sistemas de monitoreo del cumplimiento de los acuerdos de integración
Fortalecimiento de los esfuerzos de la sociedad civil	Consolidación de los mecanismos de consulta y participación de la sociedad civil en las instituciones de integración

Notas

- 1 Son diez las fronteras terrestres, de acuerdo con las definiciones de los límites políticos contenidas en las constituciones de los siete países centroamericanos.
- 2 Muchas ciudades capitales fueron reubicadas a raíz de desastres sufridos por terremotos y erupciones volcánicas; por ejemplo, Cartago, el Viejo León y la Antigua Guatemala. Los patrones de asentamiento de los pueblos centroamericanos, heredados desde tiempos de la colonia, promovieron una concentración de los asentamientos humanos en la vertiente pacífica, área marcada por mayor vulcanismo e inestabilidad sísmica. Los fértiles suelos volcánicos ocupan casi un tercio de la región y han soportado más de quinientos años de agricultura comercial.
- 3 Una transición demográfica es un proceso mediante el cual las sociedades pasan de una situación caracterizada por altas tasas de mortalidad y fecundidad, a una situación de bajo crecimiento demográfico, con bajas tasas de mortalidad y fecundidad. Se trata de un fenómeno complejo, pues está relacionado con otras transformaciones, como la urbanización y el estado nutricional y de salud de la población, entre otras.
- 4 La tasa de mortalidad infantil se refiere al número anual de defunciones de niños menores de un año por cada mil nacidos vivos. Es la probabilidad de morir entre el nacimiento y el momento en que se cumple exactamente el primer año de edad. La esperanza de vida es el número de años que viviría un recién nacido si las pautas de mortalidad imperantes en el momento de su nacimiento siguieran siendo las mismas a lo largo de toda su vida (PNUD, 1998).
- 5 Aquí pobreza se entiende como aquella situación en la que el ingreso percibido por las familias es insuficiente para satisfacer las necesidades básicas materiales de sus miembros. La indigencia se da cuando el ingreso familiar no permite ni siquiera tener una alimentación adecuada.
- 6 Considerando la suma de las exportaciones hacia el mercado común de cinco países, ascendió a un total de 1.612 millones de pesos centroamericanos (CEPAL, 1997, en Aitkenhead, 1999).
- 7 Otras regiones del mundo, la solución política de este tipo de conflictos ha dependido de la intervención de fuerzas internacionales para separar las partes en conflicto, obligarlas a negociar y luego mantener la paz (*peacekeeping*), como en Irlanda del Norte, Líbano, Camboya y África Occidental. O bien, la solución política de las guerras civiles se ha realizado, o se procura realizar, mediante una negociación nacional, como en Colombia. La invasión de los Estados Unidos a Panamá en 1989 no falsifica esta afirmación. En Panamá no existía una guerra civil, menos una de larga data (mayor de una década), sino un conflicto internacional entre dos gobiernos, el panameño y el estadounidense.
- 8 Esquipulas II no resolvió *per se* estos conflictos, pero expresó la voluntad de los gobiernos centroamericanos de no insistir en la solución militar y apoyarse mutuamente en los esfuerzos de paz. Por ello, creó una nueva situación política en la región, que facilitó el arranque de las negociaciones nacionales de pacificación y el involucramiento de actores internacionales como facilitadores, ya fuera en calidad de mediadores o de garantes, pero no como parte de las negociaciones. En efecto, la Organización para las Naciones Unidas (ONU), la Organización de los Estados Americanos (OEA), varios países europeos y, tardíamente, los Estados Unidos, jugaron papeles decisivos en las negociaciones nacionales para finalizar las guerras civiles en Guatemala, El Salvador y Nicaragua. La ONU y la OEA, en particular, fueron mediadores "con músculo", es decir, capaces de presionar a las partes para llegar a un acuerdo; luego, desempeñaron un papel de verificación del cumplimiento de los acuerdos. Pero, en todos los casos, fue claro que las negociaciones no fueron impuestas a las partes en conflicto, los gobiernos y las guerrillas.
- 9 La justificación históricamente esgrimida para la integración centroamericana es que Centroamérica es una región. Sin embargo, es posible argumentar en favor de la integración con una tesis distinta: Centroamérica **debe constituirse** en una región.
- 10 Existen regiones no integradas, como la conformada por los países del norte de África. Por otra parte, pueden identificarse procesos de integración en zonas en las que no existe, al menos durante el período inicial, una región. Este es el caso del Mercosur, la NAFTA y, más antiguamente, la Comunidad Andina.
- 11 Costa Rica es el país de la región que ocupa la mejor posición en cuanto a desarrollo humano: el lugar número 34 en el IDH de 1997. Sin embargo, su ingreso real per cápita (ajustado a PPA en dólares) es apenas el 19% del ingreso de los Estados Unidos, el país mejor calificado en este indicador.
- 12 El IDH compara de manera sintética y parcial la situación de los países, basado en indicadores sencillos, disponibles para la mayoría de los casos, aunque con cifras un tanto rezagadas. Sin embargo, no existe otra herramienta tan difundida en materia de comparaciones internacionales. Precisamente para superar las limitaciones del IDH, se hace necesario complementarlo con análisis más profundos, y desde la realidad de cada país. Ello explica la importancia de los informes nacionales sobre desarrollo humano.
- 13 Para los casos de El Salvador, Guatemala y Honduras, en años recientes el PNUD ha calculado el IDH por departamentos. Para los dos últimos existe también información por municipios. En los otros países no se ha producido un Informe de Desarrollo Humano. En el caso de Costa Rica, en ausencia de un censo de población reciente que fundamente una desagregación subnacional del IDH, se optó por una metodología diferente, en la cual la valoración del desempeño nacional se hace por medio del seguimiento de un conjunto muy amplio de indicadores. El Informe de Desarrollo Humano de Belice contiene, en algunos casos, información desagregada, pero no una medición subnacional del IDH.
- 14 Es preciso señalar que los resultados no necesariamente son comparables a escala internacional, ya que, por limitaciones en las estadísticas nacionales, el cálculo del IDH a nivel departamental ha sufrido modificaciones metodológicas. Sin embargo, la consistencia conceptual (un índice basado en datos sobre ingreso, educación, salud y longevidad) permanece. Internacionalmente el PNUD clasifica a los países, según el valor del IDH, en desarrollo humano alto ($IDH > 0.800$), medio ($0.800 < IDH < 0.500$), y bajo ($IDH < 0.500$).

15 Honduras, a pesar de la magnitud de la brecha entre los departamentos extremos (Islas de la Bahía y Lempira) tiene seis departamentos con mejor calificación que el promedio nacional, mientras que El Salvador tiene dos (San Salvador y La Libertad) y Guatemala tan sólo uno (Guatemala). Para los casos de Honduras y El Salvador, hay departamentos que descienden a la posición de bajo desarrollo humano, y otros en los que, si bien permanece la calificación de desarrollo humano medio, el valor del índice mejora respecto al promedio nacional. En ambos casos, el mejor valor lo obtienen aquellos departamentos donde se encuentran las ciudades capitales, y los valores más bajos los presentan los departamentos fronterizos. En Guatemala los resultados son aún más contundentes al señalar las diferencias. El departamento de Guatemala obtiene un valor que lo ubica como de desarrollo humano alto, mientras que 17 departamentos se encuentran en la categoría de bajo desarrollo humano (IDH menor a 0,500).

16 Belice parece presentar un patrón similar de concentración de las oportunidades de desarrollo en su ciudad capital. De una manera semejante a Honduras, Belice tiene una capital de la industria y el comercio, Ciudad de Belice, y otra donde está asentado su gobierno, Belmopan. Aproximadamente el 30% de la población vive en el distrito de Belice, el que concentra la mayor cantidad de personas con educación. Al comparar los resultados del indicador de mortalidad infantil por distrito con el promedio nacional (35 por cada mil nacidos vivos), no cabe duda de la existencia de inequidades espaciales. En el distrito de Toledo, la tasa asciende a 51 por cada mil nacidos vivos, lo que es 2,2 veces mayor que en el distrito de Belice. Como promedio nacional, Belice tiene un 25,3% de hogares pobres y sólo dos distritos con un porcentaje mayor (Toledo y Cayo). Sin embargo, el distrito con menor porcentaje de hogares pobres, Stann Creek, acumula un 16,1%, mientras que Toledo, el más pobre, llegó al 47,6% en 1996.

17 Aunque en los acuerdos de paz en El Salvador y Guatemala se establecieron lineamientos para mejorar la distribución de la riqueza, incluyendo la tierra, son pocos los avances logrados y, en todo caso, sus principales efectos serán discernibles a mediano plazo.

18 Alrededor de un 50% de los ocupados urbanos de la región trabaja en el sector informal; son trabajadores por cuenta propia y asalariados en establecimientos con menos de cinco empleados.

19 Tasa de femineidad es la relación entre el número de mujeres y el número de hombres.

20 Estos rezagos no se refieren a diferencias en políticas y desempeño económico, pues estas siempre existirán en cualquier región, aun la más integrada. Fuertes rezagos en la homologación de políticas se refiere a las diferencias que obstaculizan de manera sustantiva los flujos económicos intrarregionales.

21 Durante los últimos años, todos los países de la región han mostrado, en promedio, tasas de crecimiento del PIB positivas, aunque no muy altas (inferiores al 5%), con fluctuaciones generadas por la coyuntura económica propia de cada país, condiciones climatológicas adversas y la situación económica internacional. La inflación promedio de los últimos años ha sido de dos dígitos, sin alcanzar niveles excesivos, pero con notables diferencias entre países. El Salvador y Honduras son los extremos de baja y alta inflación, respectivamente. Hay un importante problema de productividad, relacionado en buena medida con la baja dotación de capital humano y con el desempleo y el subempleo, que se traducen en PIB per cápita muy bajo (cerca a los US\$ 1,000). Hay diferencias por países, pues los PIB per cápita de Costa Rica y Panamá son cerca de tres y cuatro veces superiores a los de Honduras y Nicaragua, respectivamente.

22 Estos acuerdos típicamente incluyen condiciones para una mayor apertura comercial, mediante reducción de aranceles, fomento de las exportaciones, atracción de inversión extranjera directa y reformas a los sistemas financieros y las instituciones del sector público. Dentro de los países existen divergencias sobre el sentido de las reformas, o bien sobre su extensión o profundidad y su gradualidad. En general, los grupos empresariales presionan por reformas más profundas y rápidas (*shock*), mientras que diferentes grupos sociales, trabajadores y otros se oponen a las reformas, o abogan por menor profundidad y mayor gradualidad.

23 Se ha producido una notable expansión en el número de entidades y los servicios que prestan. En los últimos años se han dado fusiones y adquisiciones de bancos, especialmente por grupos salvadoreños y nicaragüenses.

24 Una sociedad frágil es vulnerable. Ser frágil es ser quebradizo, caduco y perecedero. Ser vulnerable es poder ser herido o lesionado, física o moralmente. Una sociedad vulnerable es menos capaz de absorber las consecuencias de los desastres naturales, provocados ya sea por fenómenos frecuentes y de menor magnitud, por uno solo de gran intensidad, o por una acumulación de fenómenos de intensidades variadas (Gutiérrez et al, 1999).

25 Además, los nuevos gobiernos surgidos en la segunda mitad de la presente década han disminuido el interés en la integración regional y han enfatizado en acciones bilaterales con países extrarregionales. Un caso que muestra esta preferencia por estrategias nacionales fue el proceso de definición de las estrategias de reconstrucción ante el daño causado por el paso del huracán Mitch, previo a la segunda reunión del Grupo Consultivo para la reconstrucción y transformación de Centroamérica, en Estocolmo. Sin embargo, en el transcurso de la reunión emergió, con extraordinaria fuerza, la visión de líneas estratégicas para la integración y la posición franca y decidida de la comunidad internacional a favor de una estrategia regional presentada por la Secretaría General del SICA, en la cual los esfuerzos nacionales y regionales constituyan un todo armónico y coherente.

Bibliografía

PROLOGO AL V INFORME

Gutiérrez, M. 1999. Informes sobre el estado de la nación en desarrollo humano sostenible: un instrumento para la exigibilidad de los derechos. San José: UNICEF.

Quesada et al. 1999. Costa Rica Contemporánea: raíces del estado de la nación. Proyecto Estado de la Nación. San José: Editorial Universidad de Costa Rica.

———. 1998. Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible: un análisis amplio y objetivo de la Costa Rica que tenemos a partir de los indicadores más actuales. San José: Editorama S.A.

———. 1997. Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible: un análisis amplio y objetivo de la Costa Rica que tenemos a partir de los indicadores más actuales. San José: Editorama S.A.

———. 1996. Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible: un análisis amplio y objetivo de la Costa Rica que tenemos a partir de los indicadores más actuales. San José: Lara, Segura y Asociados.

Proyecto Estado de la Nación. 1995. Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible: un análisis amplio y objetivo de la Costa Rica que tenemos a partir de los indicadores más actuales. San José: Lara, Segura y Asociados.

Sen, A. 1999. Keynote speech: A Decade of Human Development. First Global Forum On Human Development, 29-31 July. New York.

Vargas, J. 1999. Límites y alcances de la descentralización y la concertación en Costa Rica. Documento de la Jornada de reflexión convocada por PROFAC. San José.

Ricchiutte. 1995. Auditing and assurance services. Cincinnati, OH: South Western College Publishing.

SINOPSIS DEL ESTADO DE LA NACIÓN DURANTE 1998

PNUD. 1999. Informe sobre Desarrollo Humano. España. Mundi-Prensa Libros S.A.

Proyecto Estado de la Nación. 1999. Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. San José.

EQUIDAD E INTEGRACION SOCIAL

Alvarado, R. 1999. Proyecto de apoyo al SIMED. San José: MEP.

Araya, F. 1999. La calidad cultural de la vida: elemento articulador del estilo de desarrollo. Informe de consultoría elaborado para el quinto informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José.

———. 1998. Ley de Atención a las Mujeres en Condiciones de Pobreza. No 7769. San José: 20 de abril de 1998.

Asamblea Legislativa de Costa Rica. 1997. Ley General de Protección a la Madre Adolescente, No 7735. San José: 26 de noviembre de 1997.

Banco Mundial. 1997. Costa Rica: Identifying the social needs of the poor (an update). Washington: Central America Department, Latin America and Caribbean Region, Report N° 15449-CR.

- Barahona, M., Gallardo R. y Sojo, C: 1999. Balance del proceso de concertación nacional. Informe elaborado para CONARE-PNUD. San José (Inédito).
- Barahona, M., Sauma P. y Trejos, J.D. 1998. La política social costarricense y las reformas económicas. 1983-1997. Por publicar en el libro *Costa Rica hacia el siglo XXI*, Escuela de Economía de la Universidad Nacional. Heredia.
- Castro, C. 1999. Continuidad y ruptura en las políticas sociales de atención a la pobreza. Informe de consultoría para el quinto informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José.
- Caja Costarricense de Seguro Social. 1997. *Hacia un nuevo sistema de asignación de recursos*. San José: Proyecto de Modernización.
- CEPAL. 1991. *La equidad en el panorama social de América Latina durante los años ochenta*. Santiago: CEPAL. LC/G 1686.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 1999. *Panorama social de América Latina*. LC/G 2050-P. Santiago de Chile: CEDAL.
- Comisión Nacional Interinstitucional para la Atención de Mujeres en Condiciones de Pobreza-Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). 1999. *Programa de atención a mujeres en condiciones de pobreza*.
- Defensoría de los Habitantes. 1999. *Informe anual 1998-1999*. San José: Defensoría de los Habitantes.
- . 1999. Conferencia de prensa sobre el Triángulo de Solidaridad. San José: mayo de 1999.
- Fischel, A. 1998. Políticas públicas para el desarrollo humano. Administración Rodríguez Echeverría 1998-2002. Presentación de la Dra. Astrid Fischel, Primera Vicepresidenta de la República, en el simposio "Estado de la Población Mundial 1998".
- Foster, J., Greer J. y Thorbecke E., 1984. "A class of decomposable poverty measures", en *Econometría*. Vol. 52.
- Fundación sin Barreras. 1998. Documento de presentación: *Fundación sin Barreras para el Mejoramiento de la Calidad de Vida de la Población Discapacitada*. San José.
- Ghai, D. y Hewitt, C. 1994. *Globalization and social integration: patterns and processes*. Occasional Paper N° 2, Ginebra World Summit for Social Development.
- Giddens, A. 1997. *Sociología*. Madrid: Alianza Universidad Textos.
- Gobierno de la República. 1998. *Plan de Solidaridad, Nuestro Compromiso con la Solidaridad y el Desarrollo Humano*. San José.
- Gutiérrez, M. y Vargas, A.J. 1997. *Costa Rica: una revisión de las políticas de vivienda aplicadas a partir de 1986*. Serie "Aportes al Análisis del Desarrollo Humano Sostenible", N° 4. San José: Proyecto Estado de la Nación.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. 1999. *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, Módulo de empleo, Julio 1998*. San José.
- . Varios años. *Estadísticas vitales*. San José.
- Jessup, F. 1998. *La experiencia de Puriscal, Costa Rica: enfoque de la definición de políticas sociales desde la perspectiva de los derechos del niño*. San José: UNICEF (Inédito).
- Kanbur, R. y Lustig, N. 1999. *Why is inequality back on the agenda? Ponencia preparada para la Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Economía del Desarrollo*. Washington D.C.
- Maguid, A. 1999. *Los esfuerzos de las poblaciones en la integración: migraciones internacionales en Centroamérica*. Informe de consultoría preparado para el Proyecto Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. Argentina.
- Mesa Indígena de Costa Rica. 1999. *Plan estratégico de reactivación y desarrollo de los pueblos indígenas de Costa Rica en el marco del impacto del huracán Mitch*. San José: Mesa Indígena.
- MIDEPLAN. 1999. *Plan Nacional de Desarrollo y Base de Datos SIEDES (Disco compacto)*.
- . 1998. *Panorama Nacional (1997): Balance anual social, económico y ambiental*. San José.
- . 1997. *Panorama Nacional, (1996): Balance anual social, económico y ambiental*. San José.
- . 1987. *Diferencias geográficas en el nivel de desarrollo social*. San José: Serie de documentos del Sistema de Indicadores Sociales, No. 10.
- MIDEPLAN, CELADE y DGEC. 1988. *Costa Rica: estimaciones y proyecciones de población 1950-2025*. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Centro Latinoamericano de Demografía y Dirección General de Estadística y Censos. San José: Imprenta Nacional.
- Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes. 1999. *Memoria anual 1998*. San José.

- Ministerio de Educación, División de Planeamiento y Desarrollo Educativo, Departamento de Estadística. 1999. Aprobados, Aplazados y Reprobados, 1998. San José.
- Ministerio de Hacienda. 1996. Metodología empleada para la preparación de la consolidación del sector público. Sección Estadísticas, Análisis e Ingresos. San José.
- Ministerios de la Presidencia y Planificación. 1999a. Plan Nacional de Desarrollo. 1998-2002. San José.
- . 1999b. Sistema de Indicadores sobre Desarrollo Sostenible (SIDES). San José.
- Ministerio de Salud. 1999. Memoria anual 1998. San José.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; Despacho de la Primera Dama de la República. 1999. El trabajo no es tarea de niñas y niños. Plan nacional para la prevención, eliminación progresiva del trabajo infantil y la protección de la persona adolescente trabajadora. San José.
- Miranda, G. y del Valle, L. 1999. Algunas características de la violencia en Costa Rica. Grupo de Trabajo sobre el Sector Salud. San José: Proyecto Estado de la Nación.
- Morice, A. y otros. 1999. Mortalidad infantil en Costa Rica. Tendencias y desafíos. Cartago: INCIENSA.
- Naciones Unidas. 1996. "Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social" (A/Conf. 166/9), en MIDEPLAN, Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, 6-12 de marzo 1995). Selección de documentos. San José.
- Oficina de la Primera Dama; Consejo Interinstitucional de Atención a la Madre Adolescente; Instituto Nacional de la Mujer (INAMU). 1999. Programas Amor Joven y Construyendo Oportunidades. San José.
- Organización Panamericana de la Salud (OPS). 1998. La salud en las Américas. Washington D.C. Publicación Científica N° 569.
- . 1995. Gasto nacional y financiamiento del sector de la salud en América Latina y el Caribe: desafíos para la década de los noventa. Washington D.C. Programa de Políticas Públicas y Salud, División de Salud y Desarrollo Humano.
- . Website del Programa de Inmunización Ampliada: <http://www.paho.org/spanish/hvp>.
- Osorio, Rodolfo. 1999. "Escuelas Unidocentes: del olvido al lugar privilegiado para la formación de ciudadanos", en: UNICEF. El derecho a ... la educación. San José: UNICEF, Publicación especial de UNICEF-Costa Rica con ocasión de la presentación del Informe del Estado Mundial de la Infancia, (1999) dedicado al tema de la educación.
- Osorio, R. (Coordinador), Venegas, M. E. 1997. Educación Rural en Costa Rica: experiencia demostrativa de innovación pedagógica en 29 escuelas unidocentes del cantón de Puriscal en Costa Rica 1995-1996. San José: UNICEF.
- PNUD. 1999. Ni ciudadanos ni consumidores. Encuesta a jóvenes habitantes en barrios urbano-marginales de la ciudad de San José. San José: Proyecto de Gobernabilidad Democrática para Centroamérica.
- Proyecto Estado de la Nación. 1999. Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. San José. Editorama S.A.
- Rosero, L. s.f. "Disminuye esperanza de vida en Costa Rica", en página web del Programa Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica. San José.
- Sáenz, L.B. y León, M., 1992. "Gasto de los hogares en servicios de salud privados en Costa Rica 1987-1988". En Acta Médica Costarricense, Vol. 35, N° 1.
- Sauma, P. 1999. Pobreza e inversión social. Informe de consultoría para el quinto informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José.
- Sauma, P. y Trejos, J.D. 1999. Evolución de la pobreza en Costa Rica: una revisión de las estimaciones 1980-1997. San José (Inédito).
- . 1998. El gasto público y los servicios sociales básicos en Costa Rica: un análisis en el marco de la Iniciativa 20/20. Informe final preparado para el proyecto "Revisión del gasto público en servicios sociales básicos en América Latina y el Caribe". San José: PNUD, UNICEF y CEPAL.
- . 1990. Evolución reciente de la distribución del ingreso en Costa Rica 1977-1986. Serie Documentos de Trabajo No. 132. San José: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica.
- Secretaría del Triángulo de Solidaridad, Primera Vicepresidencia de la República. 1999. Memoria 15 de mayo 1998 – 30 de abril 1999. San José.
- Trejos, J. D. y otros. 1998. Diseño y construcción de un índice de Vulnerabilidad Infantil para Costa Rica. Serie Monitoreo y evaluación, No 6. San José: UNICEF, IICE-UCR y Segunda Vicepresidencia de la República.

- UNICEF. 1999. El derecho a la política de protección integral. La contribución de UNICEF. Una reflexión sobre los conceptos, las estrategias y los mecanismos. San José: UNICEF-Costa Rica.
- . 1997. Puriscal: construyendo los derechos de la niñez; mejor educación + nutrición = más participación. San José.
- UNIMER, 1999. Encuesta de opinión sobre las universidades. San José: Consejo Nacional de Rectores.
- OPORTUNIDADES, ESTABILIDAD Y SOLVENCIA ECONOMICAS**
- Academia de Centroamérica. 1998. Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica. San José.
- Angulo, J. 1999. Solvencia de las cuentas externas y oportunidades de mejora. Informe de consultoría para el quinto informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José.
- Artavia, R. 1998. Cambiar para prosperar: Centroamérica ante el nuevo siglo. Alajuela: INCAE.
- Banco Central de Costa Rica. 1999. Estadísticas de cuentas nacionales. San José.
- Barboza, M. 1999. Infraestructura en Costa Rica. Informe de consultoría para el quinto informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José.
- Bernal, R. 1998. The integration of small economies in the Free Trade Area of the Americas. Washington: CSIS Americas Programs.
- Cámara de Industrias. 1999. Competitividad en Tiempos de Apertura. San José.
- CINDE. 1998. Perfil del Proyecto Desarrollo de Proveedores Nacionales para Empresas de Alta Tecnología. San José.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 1999. Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe (1998). Santiago.
- . 1998. Declaración de la CEPAL sobre la crisis financiera internacional. Santiago de Chile.
- Consejeros Económicos y Financieros S.A. 1999. Situación de la economía en 1998 y pronóstico económico para 1999. San José.
- Contraloría General de la República. 1999. Memoria Anual 1998. Tomos I y II. Análisis del año presupuestario 1998 y Anexo Estadístico. San José.
- . 1998. Informe sobre los resultados de un estudio efectuado en la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF), en relación con algunas actividades de supervisión de esa entidad. San José.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Módulo de Empleo. Años 1987 a 1998. San José.
- Fondo Monetario Internacional. 1999. Proyecciones económicas mundiales. Washington.
- Hausman, R. 1998. "Avances parciales y estancamientos en el proceso de reforma estructural costarricense", en Academia de Centroamérica, 1998. Jiménez, R. (ed.). 1998. San José: Academia de Centroamérica.
- Ministerio de Comercio Exterior. 1999. El TLC en acción: Costa Rica-México. San José: Ministerio de Comercio Exterior.
- Naranjo, F. y Arce, J.L. 1998. La crisis financiera-económica del Asia y sus efectos sobre América Latina: ¿qué podemos esperar en Costa Rica? Serie Cuadernos de Estudios Internacionales, No. 2. San José: AFOCOI y CEI.
- PNUD y MIDEPLAN. 1998. El desarrollo humano sostenible frente a la globalización. San José.
- Prado, E. 1999. Balanza de pagos: aspectos metodológicos y analíticos. Serie Comentarios sobre Asuntos Económicos, No 187. San José: Banco Central de Costa Rica.
- Proyecto Estado de la Nación. 1999. Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. San José: Editorama S.A.
- . 1998. Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible: un análisis amplio y objetivo de la Costa Rica que tenemos a partir de los indicadores más actuales. San José: Editorama S.A.
- . 1997. Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible: un análisis amplio y objetivo de la Costa Rica que tenemos a partir de los indicadores más actuales. San José: Editorama S.A.
- Ramos, P. 1998. Calidad del empleo en Costa Rica. Informe de consultoría para el cuarto informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José.
- Sauma, P. 1999. Pobreza e inversión social. Informe de consultoría para el quinto informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José.

- Secretaría Técnica Ejecutiva del Foro de Concertación Nacional. 1998. Acuerdos de concertación según informes finales de Comisiones y Actas de Plenarias. San José.
- Stiglitz, J. 1998. Macroeconomía. Barcelona: Editorial Ariel.
- . 1998. Artículo publicado en el libro Estabilidad y Desarrollo Económico en Costa Rica. San José: Academia de Centroamérica.
- UNDP. 1999. Human Development Report 1999. Globalization with a Human Face. New York.
- Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP). 1999. "Encuesta Trimestral de Negocios", en Boletín No 1. San José.
- Wolfensohn, J. 1999. Propuesta de Marco Integral del Desarrollo. Washington.
- World Bank. 1999. "Why do savings rates vary across countries?", en World Bank Policy and Research Bulletin, Volumen 10.
- ARMONIA CON LA NATURALEZA**
- ACIPLAST. 1998. Reciclemos plástico, en La Nación 18 de agosto, 1999. San José.
- Abt Associates. 1999. Programa de manejo de la cuenca del río Grande de Tárcoles. Estudio de factibilidad, resumen ejecutivo. San José.
- Acon y Asociados. 1991. Mapa de subgrupos de suelos de Costa Rica. San José: Asociaciones de Subgrupos de Suelos de Costa Rica. Escala 1:200.000.
- Alfaro, M. 1999. Desempeño del sector forestal y la valoración de los recursos naturales. Informe de consultoría para el quinto informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José.
- Alfaro, D. 1999. Ordenamiento territorial. Informe de consultoría para el quinto informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José.
- Amador, J. 1999. Comunicación personal. San José.
- Área de Conservación Cordillera Volcánica Central (ACCV). 1998. Evaluación de planes de manejo y permisos forestales del período maderero 1997-1998. San José: Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) (Inédito).
- Artavia, G., Mena, V. y Calvo, J. 1998. Informe: Aplicación del sistema de monitoreo de la gestión a las áreas silvestres protegidas de Costa Rica. San José: SINAC.
- Asamblea Legislativa. 1994. Ley No 7412. La Gaceta No. 111 del 10 de junio de 1994.
- Asociación Ecológica Paquera, Lepanto y Cóbano (ASEPALECO); y Agencia Alemana de Cooperación (GTZ). 1998. Memoria Encuentro Nacional de Asociaciones de Desarrollo relacionadas con el Manejo de Desechos Sólidos, Ochomogo, Cartago 23 y 24 abril 1998.
- Avila et al. 1999. Análisis del mercado de artesanías de madera en Costa Rica. Trabajo elaborado para el curso de Mercadeo Productos Forestales. Heredia: Escuela de Ciencias Ambientales, Universidad Nacional.
- Blair, E. 1987. "El manejo de cuencas hidrográficas", en Basterrechea, M. (ed.) s.f. Memoria Seminario Taller sobre priorización de cuencas, Guatemala. Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza, Proyecto Regional de Manejo de Cuencas. Turrialba.
- Briceño, O. 1999. Comunicación personal. San José: British American Tobacco Co.
- Calvo et al. 1999. La cobertura forestal en las áreas protegidas de Costa Rica entre 1986/7 y 1996/7, en Revista Ciencias Ambientales No. 16. San José.
- Cardona, R., Deutscher, E. y Villalobos, G. (ed) s.f. Desechos sólidos y educación ambiental. San José: FLACSO.
- Carranza et al. 1996. Valoración de los servicios ambientales de los bosques de Costa Rica. Centro Científico Tropical. San José.
- Castro, R., Tattenbach, F. y Arias, G. 1998. Costa Rica: Hacia la sostenibilidad de sus recursos naturales. San José: MINAE-FONAFIFO.
- CCF. 1999. Área reforestada en Costa Rica con recursos propios. San José: Cámara Costarricense Forestal (Base de datos).
- CEDARENA. 1998. Comunicación personal. San José.
- Corporación Educativa para el Desarrollo Costarricense (CEDECO). 1998. Estado Actual de la Agricultura Orgánica en Costa Rica, Informe Final, San José: HIVOS-PNUD-OXFAN/Bélgica.
- Centro Científico Tropical. 1980. Estudio ecológico integral de las zonas de afectación del Proyecto Arenal. Varios volúmenes. San José.
- CEPREDENAC. 1999. Diez años de cooperación internacional para mitigar los desastres naturales. Panamá (Inédito).
- MASICA. 1999. Revista MASICA. Edición Especial Mitch.
- Chaverri, P. 1997. Discurso y práctica de la participación

- comunitaria en la Planificación Local: El estudio de cinco planes reguladores en Costa Rica, M.C.R.P. Community and regional planning, University of New Mexico.
- CIEDES, CCT, FONAFIFO. 1998. Mapa de cobertura forestal de Costa Rica. San José.
- Compañía Nacional de Fuerza y Luz S.A. 1996. Rescatemos al Virilla. Revista semestral CNFL, Proyecto PLAMA-Virilla. San José.
- Comisión para el Desarrollo Rural. 1998. Propuesta para el Desarrollo Rural. San José: Foro de Concertación Nacional.
- Consejo Nacional de la Producción. 1998. Lineamientos generales de política del programa de reconversión productiva del sector agropecuario. San José: Area de Análisis de Políticas Agropecuarias.
- Corrales, D. 1999. Industrias que procesan madera de plantaciones forestales en Costa Rica. Comunicación Personal. San José: Proyecto COSEFORMA.
- Comisión de Servicios Ambientales, Proceso de Concertación Nacional. 1998. Informe Final. San José: Casa Presidencial.
- Proyecto de Ley de Valoración y Retribución por servicios ambientales, en Alcance No. 89 a La Gaceta No. 236 del 4 de diciembre de 1998. San José: Imprenta Nacional.
- Dengo, J. M. et al. 1999. Escenarios de uso del territorio para Costa Rica en el año 2025. San José: SINADES-BID.
- Duarte, A. 1997. Resumen de la planificación realizada en la cuenca del río Parrita, en Memoria-taller interinstitucional sobre el manejo integral de cuencas hidrográficas. Heredia: Red Latinoamericana de Cooperación Técnica en el Manejo de Cuencas Hidrográficas, FAO.
- Esquivel et al. 1993. Uso del suelo con fines constructivos en áreas de amenaza natural. San José: Comisión Nacional de Emergencias. Dirección de Prevención y Mitigación.
- INBIO. 1999. Estrategia Nacional de Biodiversidad. San José (documento borrador).
- Federación Costarricense para la Conservación del Ambiente (FECON). 1999. Información para el V Informe del Estado de la Nación.
- Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO). 1999. Informe anual de labores 1998. San José.
- . 1998. Convenio firmado entre FONAFIFO-MINAE-CNFL para el Pago de Servicios Ambientales. San José.
- Flores, M., 1996. "Grado de preparación del sector agropecuario centroamericano ante la integración hemisférica". Ponencia presentada en el Congreso de la Asociación Latinoamericana y del Caribe de Economía Agrícola (ALACEA), San José. 16-19 de setiembre de 1996.
- FUNDECOR. 1997. Convenio entre FUNDECOR, FONAFIFO, ACCVC y la empresa Energía Global para la protección de los bosques en las cuencas de los ríos San Fernando y Volcán. San José.
- García, R. 1996. Informe Proyecto GRUAS. San José: INBIO.
- Gerencia de Educación Ambiental. 1999. Sistematización de actividades, periodo 1994-1998. San José: MEP.
- Giro, P. y Sanahuja, H. 1999. Gestión del riesgo en Costa Rica. Informe de consultoría para el quinto informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José.
- Gobierno de Costa Rica; Gobierno de Nicaragua. 1997. Estudio de diagnóstico de la cuenca del río San Juan y lineamientos del plan de manejo. Washington D.C. Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Unidad de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente-Secretaría General de la Organización de Estados Americanos.
- Gobierno de la República. 1998. Foro Nacional de la Concertación: Propuesta para el Desarrollo Rural. San José.
- . 1999. Convenio entre FUNDECOR, FONAFIFO, CODEFORSA y la compañía Hidroeléctrica Platanar S.A. para la protección de los bosques en la cuenca del río Platanar. San José.
- Gómez, G. 1999. Comunicación personal. Cartago: AMANCO.
- Gutiérrez, C. 1987. "Metodología para la priorización de cuencas operativas en Nicaragua", en Basterrechea, M. (ed.) s.f. Memoria Seminario Taller sobre priorización de cuencas, Guatemala. Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza, Proyecto Regional de Manejo de Cuencas. Turrialba.
- Gutiérrez, Ortiz e Imbach. 1997. Inventario de Manejo Comunitario Centroamérica.
- Hartshorn, G. et al. 1982. Costa Rica: perfil ambiental, estudio de campo. San José: Centro Científico Tropical.
- Hernández, H. 1999. Comunicación personal. Cartago: VICESA.

- ICAA. 1999. Programa de control de calidad del agua para consumo humano en los acueductos operados por AyA. San José: Laboratorio Nacional de Aguas.
- . 1996. Desarrollo, control y manejo de las cuencas hidrográficas y áreas de recarga para el abastecimiento de agua potable en Costa Rica. Ponencia presentada en el Seminario-taller Cuencas Hidrográficas de Costa Rica, 21-22 de marzo, 1996. San José: Departamento de Procesos de Cuencas Hidrográficas.
- ITC. Listado de Planes reguladores aprobados por playa. San José.
- INBio. 1999. Página Web del Instituto Nacional de Biodiversidad, www.inbio.org.
- Instituto de Recursos Mundiales. 1992. Estrategia Global para la Biodiversidad. Washington, D.C. Unión Mundial para la Conservación y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
- Lavel, A. 1996. Degradación ambiental, riesgo y desastre urbano: problemas y conceptos, en Fernández, M. s.f. Ciudades en riesgo. Lima: La Red-USAID.
- León, P. 1999. Sistematización y análisis de las denuncias a municipalidades recibidas por la Defensoría de los Habitantes. Estudio de casos municipales. San José: Proyecto Estado de la Nación.
- Martínez, O. 1999. Comunicación personal. San José: Resintech.
- Masis, G. 1994. Caracterización y perspectivas del desarrollo agrario costarricense. Documentos Agrarios. Heredia: Area de Investigación y Extensión de la Escuela de Economía de la Universidad Nacional.
- Maskrey, A. 1998. Navegando entre brumas. Bogotá: La Red-ITDG, Tercer Mundo Editores.
- Mata, E. 1999. Comunicación personal. San José: Embotelladora Panamco Tica S.A.
- McHarg, I.A. 1969. Design with nature. New York: Natural History Press.
- MEIC, CCF. 1995. Diagnóstico del sector industrial de la madera: aserraderos y fabricación de muebles. San José: Departamento de Fomento y Modernización Industrial, Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) y Cámara Costarricense Forestal (CCF).
- Meléndez, S. 1996. Diagnóstico de amenazas naturales y vulnerabilidad física de la población en el Area Metropolitana de San José, Costa Rica. Tesis de Maestría, Programa de Geografía, Universidad de Costa Rica. San José.
- MIDEPLAN. 1998. Listado de planes reguladores vigentes. (Información a setiembre de 1996). Panorama Nacional 1997. Balance social, Planificación urbana y Asentamientos Humanos Sostenibles. San José.
- . 1997. Panorama Nacional, (1996): Balance anual social, económico y ambiental. San José.
- . 1994. Panorama Nacional. (1993): Balance anual social, económico y ambiental. San José.
- MINAE, 1998. Monitoreo de las áreas silvestres protegidas de Costa Rica. San José.
- . 1999. Políticas, procedimientos y prioridades de cooperación para el SINAC. San José.
- . 1998. Políticas del Area Estratégica Fomento. Sistema Nacional de Areas de Conservación (SINAC). San José.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). 1999a. Memoria anual 1998. San José.
- . 1999b. Proyectos aprobados UNIDESO/MAG. San José.
- . 1999c. ¿Qué es la Unidad de Desarrollo Sostenible del MAG?, en <http://www.mag.go.cr>.
- Ministerio de Comercio Exterior (COMEX). 1998. Tratado de libre comercio entre la República de Costa Rica y la República Dominicana. San José.
- MIRENEM. 1990. Reglamento a la Ley Forestal. Decreto No 19886-MIRENEM, 27 de agosto de 1990. San José.
- . 1993. Plan General de Uso de la Tierra. Proyecto de Conservación y Desarrollo de Arenal, Resumen ejecutivo. San José: Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI)-Fondo Mundial para la Naturaleza, Canadá (WWF-C).
- Monge, O. 1999. Comunicación personal. San José: Florida Ice and Farm Co.
- Mora, S. 1998. Aspectos sociales, políticos y económicos de los desastres, su relación con la prevención y recuperación ambiental: lecciones y opciones. Informe presentado en el taller regional sobre disminución de la vulnerabilidad en Centroamérica. San Salvador 3-5 de marzo, 1999. BID-SICA.
- Mora, Portuguesez y Castillo. 1996. Estudio de la calidad del agua en los acueductos rurales. San José.

- . 1999. Estudio de la calidad del agua en los acueductos rurales. San José.
- Obando. 1999. Estrategia Nacional de Biodiversidad. San José: INBIO-SINAC.
- OCIC. 1998. Certificación del Proyecto de Areas Protegidas (PAP) por SGS Forestry. Reporte de verificación de compensaciones de carbono (carbon offsets). Traducido del inglés por William Alpizar. Oficina Costarricense de Implementación Conjunta. San José.
- Oficina de Planificación Nacional. 1979. Plan Nacional de Desarrollo Forestal 1979-1982. San José: Presidencia de la República.
- Oficina Nacional Forestal y Universidad para la Paz. 1998. Análisis de políticas forestales y de recursos naturales de Costa Rica con miras al futuro: resultados del foro nacional. San José.
- Olaya, A. 1985. Metodología para determinar prioridades de manejo integral de cuencas hidrográficas y su aplicación en Costa Rica. Tesis de Maestría. Sistema de Estudios de Posgrado UCR/CATIE. Turrialba.
- Otárola, M. y Venegas, I. 1998. Caracterización ecológica, económica y criterios políticos que deben considerarse en un sistema de Pago de Servicios Ambientales aplicable a los robledales de la Cordillera de Talamanca, Costa Rica. Anteproyecto de Tesis de Licenciatura en Ciencias Forestales. Escuela de Ciencias Ambientales, Universidad Nacional, Heredia.
- PDR-IICA. 1998. De un desarrollo agrario focalizado y dirigido a un desarrollo rural sostenible y participativo. San José.
- Partido Unidad Social Cristiana (PUSC). 1997. Programa de Gobierno. 1998-2002, Capítulo sobre "Ecología y Ambiente: Armonía con la Naturaleza". San José.
- La Gaceta. Ley No. 7779-Usó, Manejo y Conservación de Suelos en Costa Rica, 21 de mayo de 1998. San José: Imprenta Nacional.
- Polimeni, J. 1999. El Proyecto Agenda 21 en la Península de Osa. Entrevista Personal. Delegado, Oficina de la Sociedad Civil. San José.
- Promotora de Comercio de Costa Rica (PROCOMER). 1999a. Datos de exportaciones de productos maderables para el periodo 1995-1998. San José: Gerencia de Estudios Económicos e Información Comercial.
- . 1999b. Estadísticas Agropecuarias. San José: Gerencia de Estudios Económicos e Información Comercial.
- Proyecto Estado de la Nación. 1997. Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible: un análisis amplio y objetivo de la Costa Rica que tenemos a partir de los indicadores más actuales. San José: Editorama S.A.
- Quirós, R. y Riaseco, G. 1995. El financiamiento para la microempresa rural: lecciones de las experiencias en Centroamérica y Panamá. El caso de Costa Rica. San José: Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA III).
- Richters, E. J., 1986. Clasificación y priorización de cuencas hidrográficas, un concepto general. Taller Seminario sobre metodología de priorización de cuencas hidrográficas, Panamá. 13-16 mayo, 1986. Turrialba: Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza, Proyecto Regional de Manejo de Cuencas.
- Rodríguez, A., Van Ginneken, P., Zadroga F. y Porras, G. 1978. Inventario de las principales cuencas de Costa Rica. Desarrollo Integral de los Recursos Forestales de Costa Rica. San José: PNUD/ FAO/COS/72/013 (Documento de Trabajo No 18).
- Rodríguez, A. 1996. La utilización de los recursos hídricos de Costa Rica, en Reynolds, J. (ed). s.f. Utilización y manejo sostenible de los recursos hídricos. Heredia: EFUNA.
- Ross, A., 1996. Hacia una gestión integral de los recursos hídricos en Reynolds, J. (ed). Utilización y manejo sostenible de los recursos hídricos. Heredia: EFUNA.
- Saborío, C. 1999. Comunicación personal. San José: Modelado y fundición Saborío S.A.
- Sanahuja, H. 1999. El daño y la evaluación del riesgo en América Central. Tesis de Maestría, Programa de Geografía, Universidad de Costa Rica. San José.
- Sánchez, M. 1999. El sector agropecuario. Informe de consultoría para el quinto informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José.
- . 1997. Políticas macroeconómicas y agropecuarias en el contexto de ajuste estructural en Latinoamérica y Costa Rica. Documentos Agrarios. Heredia: Area de Investigación y Extensión de la Escuela de Economía de la Universidad Nacional.
- Seminario, E. 1985. El manejo de cuencas en Memoria Tercer Seminario Nacional en Manejo de Cuencas Hidrográficas. La Ceiba, Honduras. 9-11 octubre de 1985. Turrialba: CATIE.
- SEPSA. 1999. Estadísticas Agropecuarias, en Boletín Estadístico del Sector Agropecuario Costarricense. San José.

- . 1998. El Sector Agropecuario 1992-1996. San José: Editorial IICA.
- . 1996. Aspectos relevantes de la formulación de políticas, los instrumentos y la capacidad de análisis en el sector agropecuario de Costa Rica. San José (Borrador de discusión).
- SINAC. 1999a. Componente Sistemas de Información. San José: MINAE.
- . 1999b. Políticas, procedimientos y prioridades de cooperación para el SINAC. San José: MINAE.
- . 1999c. Lista de áreas silvestres protegidas por categoría de manejo, cuadros resumen nacional y por área de conservación, abril de 1999. San José.
- . 1998d. Informe: Aplicación del sistema de monitoreo de la gestión en las ASP de Costa Rica. San José: Areas silvestres protegidas, Unidad Técnica.
- . 1998e. Monitoreo de las Areas Silvestres Protegidas de Costa Rica. San José: MINAE.
- . 1998f. Estrategia nacional de educación ambiental. San José: MINAE.
- . 1998g. Informe: Estrategia Nacional de Incendios Forestales. San José: MINAE.
- . s.f. Tenencia de la tierra en áreas silvestres protegidas de Costa Rica. Resumen Ejecutivo. Documento preliminar. Cuadros del 1 al 9. San José: MINAE.
- Solis, V., Madrigal, P. y Ayales, I. 1999. Gestión de la biodiversidad. Informe de consultoría para el quinto informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José.
- Ureña, F. 1997. RECYCO: un caso exitoso de recuperación de desechos plásticos, en: SINADES, UCCAEP, BID. 1999. El sector productivo frente a los retos ambientales. San José: MIDEPLAN.
- Vargas, J. 1999. Recursos marinos. Informe de consultoría para el quinto informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José.
- Vargas, C. y Portilla, L. 1987. Convenio IFAM-MAG: Protección de Cuencas Hidrográficas, en Memoria-taller interinstitucional sobre el manejo integral de cuencas hidrográficas. Heredia: Red Latinoamericana de Cooperación Técnica en el Manejo de Cuencas Hidrográficas-FAO.
- Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.
- Barahona, M.; Gallardo, R. y Sojo, C., 1999. El Proceso de Concertación Nacional; balance y perspectivas. San José: CONARE/PNUD (Inédito).
- Cámara Nacional de Radio de Costa Rica (CANARA). 1998. Preferencias. San José.
- Código Municipal. (mayo de 1998). San José: Editec Editores.
- Comisión Nacional del Consumidor. 1999. Informe de labores (1998) San José.
- Contraloría General de la República, 1999. Memoria Anual 1998 San José.
- Dahl, R. A. 1992. La democracia y sus críticos. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Decreto de asignación del monto global de partidas específicas con cargo al Presupuesto Nacional, en La Gaceta No. 170, 1 de setiembre de 1998. San José: Imprenta Nacional.
- Defensoría de los Habitantes. 1999a. Informe Anual 1998-1999. San José.
- . 1999b. Expedientes recibidos del 1 de enero al 31 de diciembre de 1998. Sistema Integrado de Defensa. San José.
- Diamond, L. 1997. "Repensar a la sociedad civil", en Metapolítica, Vol. 1, No 2 (abril-junio).
- Fournier, M., Zeledón, F. y Cortés, A. 1999. Proyecto de investigación: elecciones nacionales 1998. San José: Maestría Centroamericana en Ciencias Políticas.
- González, D. (compilador). 1996. Reflexiones sobre el nuevo proceso penal. San José: Imprenta y Litografía Mundo Gráfico, S.A.
- Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM). 1994. Código Municipal (mayo de 1970) San José: Capacitación Municipal.
- . 1998a. Expedientes de proyectos presentados por los Consejos de Distrito, año 1998. San José: Sección Formación Municipal.
- . 1998b. Listado de alcaldes municipales. San José: Sección Formación Municipal.
- Instituto Nacional de la Mujer. 1999. Oficinas municipales de la mujer abiertas, Programa Nacional de Oficinas Municipales de la Mujer. San José: Area de ciudadanía, liderazgo y gestión local.

FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA Y BUEN GOBIERNO

ARESEP. 1999. Informe a la Asamblea Legislativa. San José:

- León, P. 1999. Sistematización y análisis de las denuncias a municipalidades recibidas por la Defensoría de los Habitantes: Estudio de casos municipales. San José: Proyecto Estado de la Nación.
- Ley No. 7755, Control de Partidas Específicas con cargo al Presupuesto Nacional, en La Gaceta No. 55 del 19 de marzo de 1998. San José: Imprenta Nacional.
- Lijphart, A. 1995. Sistemas electorales y sistemas de partidos. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). 1999.a Registro Oficial de Contralores de Servicios. San José: Departamento de Modernización del Estado.
- . 1999.b Plan Nacional de Desarrollo. San José.
- Ministerio de Salud. s.f. Acta de Guadalupe. Acta de fundación de la Red de Cantones Ecológicos y Saludables (abril de 1996). San José: Unidad de Promoción de la Salud.
- . s.f. Directorio de Proyectos, Premio OPS/OMS. Cantones Saludables de Costa Rica. San José: Unidad de Promoción de la Salud.
- . s.f. Incorporación de municipalidades a la Red de Cantones Ecológicos y Saludables. San José: Unidad de Promoción de la Salud.
- . s.f. Lineamientos para la implementación de la Estrategia de Cantones Ecológicos y Saludables. San José: Unidad de Promoción de la Salud.
- Naranjo, V. 1999. El ejercicio pleno de la ciudadanía: un vistazo a las formas de articulación de la sociedad civil en Costa Rica durante 1998. Informe de consultoría elaborado para el quinto informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José
- Proyecto Estado de la Nación. 1999. Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. San José: Editorama S.A.
- Proyecto Regional de Justicia. 1999. Percepción social de la inseguridad ciudadana y de la justicia penal: análisis de resultados (febrero 1999) San José: PNUD/Unimer Research International.
- Reglamento para la emisión y pago de Partidas Específicas, en La Gaceta No. 73, 16 de abril de 1998. San José: Imprenta Nacional.
- Rodríguez, F., Castro, S. y Espinosa, R. 1999. El sentir democrático: estudios sobre la cultura política centroamericana. San José: PROCESOS/Editorial Fundación UNA.
- Secretaría Triángulo de Solidaridad. 1999a. Dónde estamos, junio 1999. San José: Primera Vicepresidencia de la República.
- . 1999b. Memoria, 15 de mayo de 1998-30 de abril de 1999. San José: Primera Vicepresidencia de la República.
- Sibaja, G. 1999. Instituciones públicas eficaces y eficientes. Informe de consultoría elaborado para el quinto informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José.
- Tribunal Supremo de Elecciones. s.f. Cómputo de votos y declaratorias de elección años 1986, 1990, 1994 y 1998. San José.
- Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP). 1998. UCCAEP en la Concertación. Informe Final. San José.
- Unimer/La Nación. s.f. Encuestas nacionales de opinión pública, febrero, octubre de 1998 y enero de 1999. San José.
- Vallés, J. M. y Bosch, A. 1997. Sistemas electorales y gobierno representativo. Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- Zeledón, R. 1998. Salvemos la justicia. San José: Editorial Guayacán.
- Zeledón, F., Alfaro, R. y Villarreal, O., 1999. Fortalecimiento de la democracia y buen gobierno local. Informe de consultoría elaborado para el quinto informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José.

TEMA ESPECIAL: ESTADO DE LA REGION

- Aitkenhead, R. 1999. Los esfuerzos empresariales de integración regional. Informe de Consultoría preparado para el Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. Guatemala.
- Arrivillaga, A. 1999. "El caribe centroamericano, un escenario fragmentado de la plataforma continental", en Lázaro, L.A. Las diversas visiones sobre Centroamérica. Informe de consultoría preparado para el Estado de la Región Desarrollo Humano Sostenible. Guatemala.
- Bulmer-Thomas, V. 1987. The political economy of Central America since 1920. Cambridge: Cambridge University Press.
- CCAD. 1998. Estado del ambiente y los recursos naturales en Centroamérica 1998. Costa Rica.
- CELADE. 1995. "América Latina: Proyecciones de población urbana-rural, 1970-2025", en Boletín Demográfico No. 56, julio 1995. Chile.

- . 1997a. "América Latina: Proyecciones de población 1950-2050", en Boletín Demográfico No. 59, enero 1997. Chile.
- . 1997b. "América Latina: Población por años calendario y edades simples, 1995-2005", en Boletín Demográfico No. 60, julio 1997. Chile.
- . 1997c. "Situación Demográfica de Centroamérica", en Rosero, Luis et al. s.f. De los mayas a la planificación familiar. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- . 1998. "América Latina: proyecciones de población, 1970-2050", en Boletín Demográfico No. 62, julio 1998. Chile.
- CEPAL. 1997a. Centroamérica: evolución de la integración económica durante 1997. México.
- . 1997b. Panorama social de América Latina 1996. Santiago: Documento LC/G.1946-P.
- . 1998. Panorama social de América Latina 1997. Santiago: Documento LC/G.1982-P.
- CIRCA. 1996. Boletín informativo cuatrimestral. Universidad de Costa Rica, No.16-17, enero-diciembre de 1996. San José.
- FLACSO, PNUD, UNOPS y PRODERE. 1995. Análisis de la exclusión social a nivel departamental: los casos de Costa Rica, El Salvador y Guatemala. San José: Asociación Centroamericana de Comunicación para el Desarrollo Humano Hombres de Maiz.
- Gutiérrez, M. et al. 1999. Vulnerabilidad ecológica y social en Centroamérica. Preparado para la Reunión del Grupo Consultivo para la reconstrucción y transformación de Centroamérica. San José.
- Jované, J. 1999. "La visión empresarial panameña frente a la integración centroamericana", en: Lázaro, L.A. 1999. Las diversas visiones sobre Centroamérica. Informe de Consultoría preparado para el Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. Guatemala.
- Kunbar, R. y Nora L. 1999. Why is inequality back on the agenda? Preparado para la conferencia anual de economía del desarrollo del Banco Mundial, 28-30 de abril de 1999. Washington D.C.
- Lázaro, L.A. 1999. Las diversas visiones sobre Centroamérica. Informe de Consultoría preparado para el Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. Guatemala.
- Menjívar, R. y Rodríguez, J. 1998. Centroamérica en cifras 1980-1996. San José: FLACSO.
- MIDEPLAN. 1998. Versión preliminar de la construcción del índice de desarrollo social, según tres alternativas por cantón. San José. (inédito)
- NHDAC. 1998. Taking stock: National Human Development Report 1997. Belize: National Human Development Advisory Committee.
- OPS. 1998. La salud en las Américas. Washington D.C. Publicación Científica No. 569.
- . 1995. Gasto nacional y financiamiento del sector de la salud en América Latina y el Caribe: desafíos para la década de los noventa. Washington D.C. Programa de Políticas Públicas y Salud, División de Salud y Desarrollo Humano.
- . 1994. La salud en las Américas. Washington D.C. Publicación Científica Nº 549.
- Pérez, H. 1985. Breve historia de Centroamérica. España: Alianza Editorial.
- PNUD. 1997. Informe sobre Desarrollo Humano 1997. España: Ediciones Mundi-Prensa.
- PNUD El Salvador y Gobierno de El Salvador. 1997. Informe sobre índices de desarrollo humano en El Salvador. El Salvador: Impresos JME.
- PNUD Honduras. 1998. Informe sobre desarrollo humano: Honduras (1998). San José: Editorama S.A.
- Proyecto Estado de la Nación. 1998. Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible: un análisis amplio y objetivo de la Costa Rica que tenemos a partir de los indicadores más actuales. San José: Editorama S.A.
- . 1997. Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible: un análisis amplio y objetivo de la Costa Rica que tenemos a partir de los indicadores más actuales. San José: Editorama S.A.
- Rosero, L. et al. 1997. De los mayas a la planificación familiar. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Sauma, P. 1999. Las brechas de equidad y el desarrollo humano. Informe de consultoría preparado para el Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. San José.
- Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala. 1998. Guatemala: los contrastes del desarrollo humano. Edición 1998. Guatemala : PNUD.
- Torres, E. 1973. Interpretación del desarrollo social de Centroamérica. San José: EDUCA.

Compendio Estadístico

Estadísticas sociales

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Desarrollo humano											
Índice de Desarrollo Humano											
Valor del IDH			0.916	0.876	0.842	0.852	0.848	0.883	0.884	0.889	0.889
Posición en IDH			28	40	42	42	39	28	31	33	34
Índice de Desarrollo relativo al Género											
Valor del IDG								0.763	0.813	0.825	0.818
Posición en IDG								29	31	36	39
Índice de Potenciación de Género											
Valor del IPG								0.474		0.494	0.503
Posición en IPG								22		26	28
Demográficas											
Población total	2,672,250	2,735,682	2,804,769	2,871,085	2,938,377	3,004,577	3,070,918	3,136,020	3,202,440	3,270,700	3,340,909
Según sexo											
Masculina	1,341,209	1,360,955	1,395,997	1,417,914	1,455,016	1,497,799	1,540,055	1,573,497	1,604,305	1,630,815	1,662,735
Femenina	1,331,041	1,374,727	1,408,772	1,453,171	1,483,361	1,506,778	1,530,863	1,562,523	1,598,135	1,639,885	1,678,174
Según zona											
Urbana	1,182,263	1,202,671	1,238,658	1,271,495	1,303,763	1,324,667	1,352,375	1,369,421	1,392,892	1,419,407	1,440,272
Rural	1,489,987	1,533,011	1,566,111	1,599,590	1,634,614	1,679,910	1,718,543	1,766,599	1,809,548	1,851,293	1,900,637
Densidad de población (*)	52.3	53.5	54.9	56.2	57.5	58.8	60.1	61.4	62.7	64.0	65.4
	(habitantes por kilómetro cuadrado)										
Tasa bruta de natalidad	28.5	28.6	27.4	26.5	25.6	24.6	24.6	23.8	23.2	22.5	21.8
	(por 1 000 habitantes)										
Tasa general de mortalidad	3.8	3.9	3.8	3.8	3.9	3.9	4.1	4.2	4.1	4.1	4.2
	(por 1 000 habitantes)										
Tasa de mortalidad infantil	14.7	13.9	15.3	13.9	13.7	13.7	13.0	13.2	11.8	14.2	12.6
	(por 1 000 nacidos vivos)										
Tamaño promedio del hogar	4.6	4.5	4.4	4.4	4.2	4.2	4.3	4.2	4.1	4.1	4.0
	(personas)										

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
	(años)										
Esperanza de vida al nacer	75.3	75.3	76.3	76.3	76.3	76.3	76.3	76.8	76.8	76.8	76.1
Según sexo											
Hombres	73.1	73.1	74.0	74.0	74.0	74.0	74.0	74.5	74.5	74.5	73.6
Mujeres	77.7	77.7	78.7	78.7	78.7	78.7	78.7	79.2	79.2	79.2	78.7
Nacimientos totales	81,376	83,460	81,939	81,110	80,164	79,714	80,391	80,306	79,203	78,018	76,982
Hospitalarios	75,681	78,004	77,546	75,049	74,917	75,319	75,748	75,996	75,327	73,751	72,240
Nacimientos en madres adolescentes	13,351	13,503	12,938	13,139	13,200	13,389	14,339	14,760	14,954	15,249	15,374
Menores de 15 años	302	365	360	431	459	480	501	564	538	526	569
De 15 a 19 años	13,049	13,138	12,578	12,708	12,741	12,909	13,838	14,196	14,416	14,723	14,805
Empleo											
	(porcentajes)										
Tasa de desempleo abierto	5.5	3.8	4.6	5.5	4.1	4.1	4.2	5.2	6.2	5.7	5.6
Por zona											
Urbana	6.3	3.7	5.4	6.0	4.3	4.0	4.3	5.7	6.6	5.9	5.4
Rural	4.7	3.8	4.1	5.2	3.8	4.2	4.1	4.7	5.9	5.6	5.7
Por sexo											
Hombres	4.4	3.2	4.2	4.8	3.5	3.6	3.5	4.6	5.3	4.9	4.4
Mujeres	8.0	5.3	5.9	7.4	5.4	5.3	5.8	6.5	8.3	7.5	8.0
Fuerza de trabajo	1,006,137	1,025,548	1,066,662	1,065,701	1,086,988	1,143,324	1,187,005	1,231,572	1,220,914	1,301,625	1,376,540
Por zona											
Urbana	460,448	464,229	482,356	485,628	488,788	518,695	551,198	573,239	561,290	594,753	629,709
Rural	545,689	561,319	584,306	580,073	598,200	624,629	635,807	658,333	659,624	706,872	746,831
Por sexo											
Hombres	719,296	733,611	762,615	746,916	762,094	801,387	829,883	856,299	853,394	892,647	928,056
Mujeres	286,841	291,937	304,047	318,785	324,894	341,937	357,122	375,273	367,520	408,978	448,484
Por edad (*)											
12-14	21,483	20,470	22,488	20,947	19,462	19,752	24,992	26,009	22,217	22,636	23,765
15-19	130,937	122,762	124,015	118,279	114,969	123,676	130,634	132,543	123,051	138,024	144,357
20-29/20-24	174,843	173,164	180,071	174,714	169,579	173,613	169,032	184,885	168,427	178,242	192,622
25-29	151,207	151,426	153,270	149,336	157,986	171,900	172,627	171,722	174,376	174,541	182,800
30-39	249,459	259,469	280,704	280,177	300,646	303,059	317,899	324,661	329,588	343,664	358,996
40-49	144,090	155,408	157,967	172,079	178,124	192,005	202,730	215,556	231,328	245,449	260,030
50-59	83,379	84,610	92,473	89,993	91,858	102,368	108,190	112,602	109,850	126,127	136,981
60-69	36,538	39,632	40,380	43,305	38,326	39,380	44,190	45,585	44,593	55,439	55,450
70 y más	12,600	12,767	13,090	12,294	11,949	12,981	14,628	16,162	14,719	15,938	17,462
Ignorado	1,601	5,840	2,204	4,577	4,089	4,590	2,083	1,847	2,765	1,565	4,077
Por rama de actividad (*)											
Agricultura / Agríc. caza, silv. / Explotación minas y canteras	275,543 1,982	265,957 1,498	270,371 1,842	264,804 1,531	259,052 1,554	256,816 1,789	252,232 2,160	260,970 2,713	259,032 2,301	263,385 1,520	270,781 1,646
Industrias / Industrias manufactureras	167,825	190,788	192,429	201,964	204,016	204,943	212,947	202,738	202,128	203,859	216,005
Servicios básicos / Elect., gas. y agua	12,817	11,956	12,779	11,735	13,416	15,954	17,096	12,578	12,373	14,136	13,278
Construcción / Construcción	61,149	64,349	70,753	69,197	65,904	70,814	78,572	79,809	71,448	89,132	89,151
Comercio / Comercio mayor y menor / Transp., alm., comunicac. / Establ. financiero	157,547 38,434 29,263	160,560 36,738 33,938	167,268 42,368 34,893	165,621 46,023 38,514	179,960 50,205 38,538	204,078 53,257 47,488	218,367 60,190 51,515	239,158 64,362 51,818	238,963 61,598 51,916	249,235 67,218 64,095	267,062 75,217 73,695
Servicios / Servicios comunales	242,241	241,319	257,982	247,110	258,370	267,604	276,626	298,086	296,741	328,023	346,403
Actividad no bien especificada	8,897	10,976	8,244	9,981	9,055	13,952	10,741	10,221	11,146	8,593	11,211
Busca por primera vez	10,439	7,469	7,733	9,221	6,918	6,629	6,559	9,119	13,268	12,429	12,091

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Por sector institucional:											
<i>Sector privado</i>	820,278	845,980	879,259	890,744	903,701	954,372	999,409	1,043,123	1,033,650	1,108,173	1,169,525
<i>Organismos internacionales</i>	2,621	3,066	1,829	2,457	3,194	2,168	2,629	2,448	2,030	1,383	3,577
<i>Ignorado</i>	819	1,076	668	137	949	298	524	506	360	537	1,187
<i>Busca por primera vez</i>	10,439	7,469	7,733	9,221	6,918	6,629	6,559	9,119	13,268	12,429	12,091
<i>Gobierno central</i>	83,859	82,322	83,817	77,587	82,084	81,172	81,692	78,719	81,306	88,295	89,914
<i>Instituciones autónomas y semiautónomas</i>	81,796	79,273	87,077	78,252	82,744	89,383	88,384	90,123	83,300	80,729	92,261
<i>Municipalidad</i>	6,325	6,362	6,279	7,303	7,398	9,302	7,808	7,534	7,000	10,079	7,985
Población ocupada	951,190	986,840	1,017,151	1,006,646	1,042,957	1,096,435	1,137,588	1,168,055	1,145,021	1,227,333	1,300,005
Por zona											
<i>Urbana</i>	431,214	447,018	456,533	456,476	467,573	497,859	527,548	540,682	524,515	559,750	595,871
<i>Rural</i>	519,976	539,822	560,618	550,170	575,384	598,576	610,040	627,373	620,506	667,583	704,134
Por sexo											
<i>Hombres</i>	687,406	710,244	730,926	711,402	735,698	772,463	801,162	817,175	808,083	849,192	887,490
<i>Mujeres</i>	263,784	276,596	286,225	295,244	307,259	323,972	336,426	350,880	336,938	378,141	412,515
Por edad (*)											
<i>12-14</i>	19,361	18,739	19,975	18,074	17,636	17,220	22,268	23,704	19,058	20,506	20,615
<i>15-19</i>	114,888	111,140	109,750	101,032	102,990	109,688	117,033	111,168	103,965	118,353	121,208
<i>20-29/20-24</i>	162,245	163,769	168,990	160,248	159,938	163,632	158,716	171,077	153,003	161,239	176,351
<i>25-29</i>	142,439	145,596	146,550	142,348	151,502	164,341	166,404	165,809	164,390	165,409	173,870
<i>30-39</i>	239,972	253,751	272,466	270,252	293,356	295,342	308,172	313,278	314,412	331,302	344,624
<i>40-49</i>	141,108	152,752	155,107	168,692	173,601	189,506	198,493	211,226	222,338	237,433	253,398
<i>50-59</i>	81,250	83,588	89,957	87,631	90,143	100,711	106,309	109,754	106,431	122,363	133,489
<i>60-69</i>	36,074	39,294	39,428	41,753	37,857	38,424	43,630	44,429	44,364	53,576	55,076
<i>70 y más</i>	12,308	12,767	12,768	12,156	11,911	12,981	14,516	15,899	14,295	15,587	17,348
<i>Ignorado</i>	1,545	5,444	2,160	4,460	4,023	4,590	2,047	1,711	2,765	1,565	4,026
Por rama de actividad (*)											
<i>Agricultura / Agric. caza, silv.</i>	266,880	258,305	263,713	256,393	251,152	247,903	243,579	252,364	247,871	252,718	261,584
<i>/ Explotación minas y canteras</i>	1,982	1,498	1,548	1,473	1,501	1,589	2,123	2,713	2,095	1,479	1,595
<i>Industrias / Industrias manufactureras</i>	157,220	184,458	183,010	188,737	197,151	196,769	203,498	192,795	188,941	190,974	203,501
<i>Servicios básicos / Elect., gas. y agua</i>	12,705	11,736	12,492	11,362	12,960	15,864	16,807	12,296	11,832	13,645	13,103
<i>Construcción / Construcción</i>	55,979	60,736	65,970	63,431	61,354	67,362	74,562	73,286	64,064	84,017	81,176
<i>Comercio / Comercio mayor y menor</i>	149,673	155,170	159,212	156,870	172,701	194,528	209,673	225,811	224,858	234,211	251,735
<i>/ Transp., alm., comunicac.</i>	36,912	35,500	40,072	43,661	48,836	51,978	58,394	62,283	58,517	65,770	73,272
<i>/ Establ. financiero</i>	28,377	33,694	33,875	36,788	37,742	46,561	50,613	49,774	50,518	62,465	70,119
<i>Servicios / Servicios comunales</i>	233,086	235,425	249,771	238,660	250,873	260,283	267,983	287,114	285,719	313,927	333,685
<i>Actividad no bien especificada</i>	8,376	10,318	7,488	9,271	8,687	13,598	10,356	9,619	10,606	8,127	10,235
Por categoría ocupacional											
<i>Patrón socio activo</i>	46,292	39,821	53,776	49,312	50,330	54,016	76,177	71,508	80,615	90,364	102,624
<i>Trabajador cuenta propia</i>	185,487	204,537	198,894	212,261	205,019	215,074	204,845	219,063	212,514	240,948	232,328
<i>Asalariado</i>	672,688	697,697	712,479	701,087	750,140	788,312	817,507	833,786	815,477	858,094	922,223
<i>Familiar sin sueldo</i>	46,723	44,785	52,002	43,986	37,468	39,033	39,059	43,698	36,415	37,927	42,830
Por tamaño de establecimiento											
<i>De 1 a 4 empleados</i>	421,538	442,239	453,635	465,069	448,852	485,020	508,592	529,922	529,656	583,476	603,344
<i>De 5 a 9 empleados</i>	68,056	68,587	69,736	71,268	66,307	67,843	89,553	84,315	97,916	104,107	110,585
<i>Más de 10</i>	446,860	456,763	482,101	453,011	512,599	526,927	511,819	537,533	497,318	517,463	556,878
<i>Ignorado</i>	14,736	19,251	11,679	17,298	15,199	16,645	27,624	16,285	20,131	22,287	29,198
Por sector institucional											
<i>Sector privado</i>	780,249	817,013	841,692	844,297	869,635	917,454	961,324	993,514	975,397	1,050,541	1,109,812
<i>Organismos internacionales</i>	2,621	3,066	1,708	2,418	3,002	2,168	2,252	2,200	1,930	1,383	3,462
<i>Ignorado</i>	819	1,076	668	137	949	298	524	506	319	537	1,187

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<i>Gobierno central</i>	80,923	80,996	81,909	75,899	80,672	79,760	79,534	76,379	79,212	85,576	87,802
<i>Instituciones autónomas y semiautónomas</i>	80,590	78,327	85,016	76,902	81,354	87,495	86,146	88,287	81,281	79,424	90,206
<i>Municipalidad</i>	5,988	6,362	6,158	6,993	7,345	9,260	7,808	7,169	6,882	9,872	7,536
Por categoría ocupacional según zona											
<i>Zona urbana</i>	431,214	447,018	456,533	456,476	467,573	497,859	527,548	540,682	524,515	559,750	595,871
<i>Patrón socio activo</i>	20,963	18,914	25,113	22,761	21,173	26,162	34,960	35,728	38,710	43,134	50,886
<i>Trabajador cuenta propia</i>	74,538	85,784	79,478	86,681	78,784	92,353	86,713	91,798	83,849	102,198	93,550
<i>Asalariado</i>	328,456	333,216	341,361	337,374	360,572	372,886	396,480	402,193	393,826	405,872	441,597
<i>Familiar sin sueldo</i>	7,257	9,104	10,581	9,660	7,044	6,458	9,395	10,963	8,130	8,546	9,838
<i>Zona rural</i>	519,976	539,822	560,618	550,170	575,384	598,576	610,040	627,373	620,506	667,583	704,134
<i>Patrón socio activo</i>	25,329	20,907	28,663	26,551	29,157	27,854	41,217	35,780	41,905	47,230	51,738
<i>Trabajador cuenta propia</i>	110,949	118,753	119,416	125,580	126,235	122,721	118,132	127,265	128,665	138,750	138,778
<i>Asalariado</i>	344,232	364,481	371,118	363,713	389,568	415,426	421,027	431,593	421,651	452,222	480,626
<i>Familiar sin sueldo</i>	39,466	35,681	41,421	34,326	30,424	32,575	29,664	32,735	28,285	29,381	32,992

Ingreso promedio mensual en ocup. principal (*)

(colones corrientes)

Por rama de actividad

<i>Agricultura / Agríc. caza, silv.</i>	11,486.6	13,616.2	16,426.8	21,169.6	26,026.3	30,490.3	36,469.0	40,282.8	47,370.0	55,184.0	
<i>/ Explotación minas y canteras</i>	12,498.8	18,687.5	24,257.0	30,812.0	41,274.8	50,756.0	59,972.7	88,983.2	68,480.0	77,768.0	
<i>Industrias / Industrias manufactureras</i>	15,942.6	19,116.9	23,791.0	30,126.7	35,824.0	42,809.5	51,561.8	59,604.1	70,725.0	81,762.0	
<i>Servicios básicos / Elect., gas. y agua</i>	26,862.6	36,454.5	43,648.4	52,965.4	66,716.9	72,638.2	97,792.9	91,375.4	103,814.0	128,135.0	
<i>Construcción / Construcción</i>	16,307.9	21,709.8	24,293.3	29,177.7	36,907.0	44,788.7	52,550.6	62,777.6	70,995.0	85,356.0	
<i>Comercio / Comercio mayor y menor</i>	17,995.8	21,096.2	25,187.3	32,077.4	38,283.0	47,274.3	56,478.3	66,421.1	73,804.0	85,414.0	
<i>/ Transp., alm., comunicac.</i>	23,851.0	27,236.4	36,013.6	40,164.5	52,775.8	58,249.7	69,922.3	81,214.1	86,948.0	110,116.0	
<i>/ Establ. financiero</i>	33,827.6	36,565.5	41,335.2	54,851.1	63,075.9	82,201.2	87,496.6	103,375.7	112,175.0	136,992.0	
<i>Servicios / Servicios comunales</i>	19,273.3	22,806.4	27,397.6	35,135.0	44,547.9	51,621.3	62,214.0	71,289.9	79,632.0	94,036.0	
<i>Actividad no bien especificada</i>	14,209.3	21,701.2	25,985.5	32,241.2	31,119.6	42,504.7	40,535.9	67,180.4	60,627.0	67,363.0	
Por sector institucional											
<i>Público</i>	26,993.2	32,007.6	41,749.5	50,381.4	63,125.4	72,823.7	91,270.8	104,459.0	119,798.0	144,336.0	
<i>Privado</i>	14,775.8	17,837.7	21,211.7	27,269.2	33,896.2	41,419.7	48,642.8	56,275.2	64,152.0	75,470.0	

(1984=100)

Índice de salario mínimo nominal promedio (*)

	176.4	210.7	253.8	316.6	392.7	448.9	523.0	630.5	755.4	887.7	1,025.3
--	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	---------

(1984=100)

Índice de salario mínimo real promedio

	97.3	99.6	100.8	97.7	99.4	103.5	106.7	104.4	106.0	109.9	113.8
--	------	------	-------	------	------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

(1984=100, a diciembre de cada año)

Índice de salario mínimo real

	90.4	98.8	96.3	93.6	100.8	102.2	101.9	100.0	103.8	110.3	111.9
--	------	------	------	------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

(colones corrientes, julio de cada año)

Salario mínimo minimorum

	8,762	10,608	12,298	16,523	20,826	22,078	24,859	29,485	37,646	45,240	51,584
--	-------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------

Gasto público

(millones de colones corrientes)

Gasto social	69,557.8	92,560.9	107,163.0	131,456.9	169,568.7	213,947.2	271,765.7	320,641.7	409,538.7	486,334.3	564,708.0
Educación	15,846.1	19,809.9	25,707.0	32,039.4	44,948.0	55,804.1	70,569.6	79,938.0	107,661.3	127,743.5	156,722.7
Salud	21,110.0	29,009.9	32,964.9	42,445.3	50,928.1	62,822.7	79,348.6	96,384.3	118,280.6	135,176.6	166,351.9
Asistencia social	23,630.0	28,914.9	34,231.9	40,161.6	52,175.5	66,938.1	88,089.0	107,347.8	132,043.5	159,660.4	182,142.9
Vivienda	8,044.6	13,654.5	12,961.1	15,366.4	19,846.8	25,586.7	30,015.1	33,746.6	47,294.9	59,026.9	54,863.6
Serv. recreativos, cultur. y relig.	927.1	1,171.7	1,298.1	1,444.2	1,670.3	2,795.6	3,743.4	3,255.0	4,258.4	4,726.8	4,626.9

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
	(colones de 1996)										
Gasto social real per cápita	95,223.3	105,968.9	100,536.3	93,560.3	96,810.5	108,773.2	119,081.6	111,680.6	118,951.1	122,330.6	124,823.8
Educación	21,693.0	22,679.5	24,117.3	22,803.0	25,661.8	28,371.4	30,922.0	27,842.7	31,270.4	32,132.1	34,642.2
Salud	28,899.2	33,212.2	30,926.4	30,209.1	29,076.0	31,939.8	34,768.8	33,571.0	34,354.8	34,001.8	36,770.6
Asistencia social	32,349.0	33,103.4	32,115.1	28,583.8	29,788.1	34,032.1	38,598.6	37,389.6	38,352.2	40,160.4	40,261.1
Vivienda	11,012.9	15,632.4	12,159.6	10,936.6	11,331.0	13,008.6	13,151.9	11,754.0	13,736.9	14,847.4	12,127.1
Serv. recreativos, cultur. y relig.	1,269.2	1,341.4	1,217.8	1,027.9	953.6	1,421.3	1,640.3	1,123.3	1,236.9	1,189.0	1,022.7

Salud

Población total servida por acueducto 3,089,605 3,210,565 3,262,053 3,219,457 3,226,736 3,368,207

Según ente administrador

<i>Acueductos y Alcantarillados</i>		1,230,123	1,282,035	1,370,241	1,506,099	1,590,804	1,629,273	1,562,230	1,583,333	1,569,027
<i>Municipalidades</i>					687,421	656,316	669,335	699,662	607,133	724,992
<i>C.A.A.R.</i>					777,655	802,391	802,391	813,017	890,195	926,336
<i>E.S.P.H.</i>					94,700	136,281	136,281	142,579	144,392	146,169
<i>Ministerio de Salud</i>					21,948	22,912	22,912	0	0	0
<i>Acueductos privados</i>					1,782	1,861	1,861	1,970	1,683	1,683

Población total servida por alcantarillado 742,211 785,623 788,157 733,168 753,386 761,974

Según ente administrador

<i>Acueductos y Alcantarillados</i>		582,627	606,154	600,368	656,272	675,561	678,095	628,060	641,067	647,090
<i>Municipalidades</i>					38,736	35,020	35,020	32,818	35,246	37,153
<i>C.A.A.R.</i>					0	27,805	27,805	22,514	26,698	26,888
<i>E.S.P.H.</i>					47,052	47,052	47,052	49,604	50,224	50,692
<i>Ministerio de Salud</i>					0	0	0	0	0	0
<i>Acueductos privados</i>					151	185	185	173	151	151

Abortos 8,567 8,491 8,152 8,155 8,368 8,509 8,547 8,253 9,009 8,705 8,850

Enfermedades de transmisión sexual

Gonoreia	2,999	5,175	3,728	3,683	3,937	1,815	2,072	2,305	1,811	1,987	2,124
Sífilis	1,731	2,418	1,637	1,270	1,781	981	1,184	1,502	1,279	1,452	1,391
Ch. blando	305	245	131	102	138	77	122	257	231	145	113
Uretritis no gonocócica	2,163	1,951	1,714	2,179	2,347	573	946	1,086	774	556	561
SIDA	55	47	84	94	127	127	163	200	117	177	132

(por 10 000 habitantes)

Tasa de mortalidad por los cinco primeros grandes grupos de causas

	37.7	38.2	38.8	39.0	40.5	41.8	40.6	38.7	39.0
Enfermedades del aparato circulatorio	10.5	11.2	11.9	12.2	12.6	12.4	12.5	11.1	11.2
Tumores	7.5	7.6	8.1	8.1	8.1	8.4	8.4	7.8	8.0
Clasificación suplementaria de causas externas	4.4	4.0	4.7	4.5	4.9	5.0	4.6	4.4	4.5
Enfermedades del aparato respiratorio	4.0	3.9	3.8	3.7	4.0	4.6	4.3	4.3	4.6
Enfermedades del aparato digestivo	1.8	2.0	2.2	2.4	2.4	2.7	2.6	2.4	2.6
Las demás causas	9.6	9.4	8.1	8.1	8.3	8.8	8.3	8.7	8.2

(por 100 000 habitantes)

Tasa de enfermedades de declaración obligatoria

Diarrea		2,009.9	2,231.0	2,917.5	2,692.1	2,688.0	3,206.4	2,903.2	3,240.8	3,528.7
Hepatitis		76.6	39.7	23.9	37.1	23.3	38.8	25.2	33.9	39.3
Intoxicaciones por alimentos		17.7	19.0	22.5	13.8	13.8	12.5	14.3	16.2	17.7
Otras intoxicaciones (no incluye plaguicidas)		14.7	26.5	34.8	21.7	27.8	31.3	30.9	35.3	34.6
Paludismo		37.9	105.2	220.2	156.7	133.8	133.9	158.7	141.3	136.5

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Rubeola			13.0	9.3	5.1	12.2	3.3	3.1	1.4	1.2	2.8
Sarampión			2.5	203.9	74.5	10.4	3.1	1.3	1.4	0.8	0.5
SIDA			2.7	3.1	5.2	3.9	4.9	5.9	3.4	5.0	3.5
Tosferina			2.5	0.6	1.1	0.9	0.6	0.7	0.6	0.0	0.7
Tuberculosis			6.9	6.5	13.0	13.4	5.3	7.8	20.6	18.0	16.6
Gonorrea			141.9	119.3	124.6	56.4	62.7	68.6	52.6	56.6	56.3
Sífilis			64.3	41.1	56.4	30.5	35.8	44.7	37.1	41.4	36.9
Dengue			0.0	0.0	0.0	143.3	421.6	152.8	66.6	406.7	69.7

(porcentaje)

Cobertura de vacunación en niños

VOP3 – poliomielitis (menores de 1 año)		86	95	89	91	88	87	84	85	93	85
SRP – sarampión (1 año)			90	96	69	88	89	94	86	96	86

(por 100 000 habitantes)

Tasa de mortalidad por suicidio	5.0	5.8	5.3	4.2	4.8	5.0	5.0	6.3	6.1	5.1	5.9
Según sexo											
Hombres	8.6	9.4	9.2	7.1	8.1	8.4	8.1	10.2	10.7	8.6	10.5
Mujeres	1.3	2.1	1.2	1.2	1.5	1.7	1.8	2.2	1.4	1.6	1.2

Mortalidad por accidentes de tránsito

			418	415	457	434	546	514	417	582	
Según provincia											
San José				158	171	149	188.0	169			
Alajuela				74	80	69	108.0	94			
Cartago				46	36	31	39.0	42			
Heredia				26	26	28	40.0	31			
Guanacaste				41	49	41	45.0	46			
Puntarenas				53	56	53	55.0	53			
Limón				43	77	63	71.0	79			

Intoxicaciones por plaguicidas

			305	292	257	382	583	989	792	920	544
--	--	--	------------	------------	------------	------------	------------	------------	------------	------------	------------

Seguridad social

(millones de colones de 1995)

Gasto público real en salud				97,890	119,584	116,993	119,561	129,088			
------------------------------------	--	--	--	---------------	----------------	----------------	----------------	----------------	--	--	--

(a junio de cada año)

Asegurados directos activos en seguro

de enfermedad y maternidad	675,885	705,223	725,758	739,314	790,759	836,809	867,623	890,053	891,895	931,265	974,682
Según rama de actividad											
Agricultura, ganadería, silvicultura	86,824	90,077	95,123	103,382	112,352	115,138	111,743	127,083	126,476	127,187	132,181
Minas y canteras	1,707	1,390	1,424	1,425	1,749	1,326	1,381	1,625	1,604	1,515	1,563
Industria manufacturera	109,083	117,346	120,178	120,054	132,302	137,637	136,139	138,739	132,306	136,418	136,032
Electricidad, gas y agua	13,866	14,340	14,854	14,557	14,552	16,160	16,534	17,420	12,722	12,463	12,840
Construcción	21,196	24,049	23,003	20,391	23,828	26,864	30,315	27,774	25,010	25,357	28,937
Comercio	69,142	75,699	80,346	82,313	88,555	101,600	109,561	110,638	110,160	110,971	116,155
Transporte, almacenamiento, comunicación	17,649	17,851	18,403	18,927	19,911	20,771	21,765	26,766	26,585	27,627	28,351
Establecimientos financieros	35,541	30,902	32,657	33,772	34,709	38,143	41,003	42,742	45,099	46,305	49,761
Servicios	195,281	206,888	209,422	209,726	217,756	219,572	225,778	211,544	218,581	225,082	236,458
Actividades no especificadas	804	47	138	27	154	15	326	402	279	676	2
Actividad ignorada	124,792	126,634	130,210	134,740	144,891	159,583	173,078	185,320	193,073	217,664	232,402
Según sector institucional											
Asalariados	507,907	531,474	544,733	554,805	595,163	625,662	643,481	653,932	649,234	660,736	685,870
Empresa privada	336,140	356,846	370,054	378,107	423,839	455,189	467,850	478,533	478,692	488,404	505,446

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<i>Instituciones autónomas</i>	99,391	103,161	104,700	106,724	98,628	96,669	99,734	97,279	89,733	88,534	96,551
<i>Gobierno central</i>	66,189	65,413	64,147	64,102	66,648	67,829	69,942	72,192	74,828	77,727	77,612
<i>Servicio doméstico</i>	6,187	6,054	5,832	5,872	6,048	5,975	5,955	5,928	5,981	6,071	6,261
No asalariados	167,978	173,749	181,025	184,509	195,596	211,147	224,142	236,121	242,661	270,529	288,812
<i>Cuenta propia</i>	124,792	126,634	130,210	134,740	144,891	159,583	173,078	185,320	193,073	217,664	232,402
<i>Convenios especiales</i>	43,186	47,115	50,815	49,769	50,705	51,564	51,064	50,801	49,588	52,865	56,410

Consultas totales del seguro de enfermedad y maternidad	8,045,369	8,106,836	8,210,533	8,541,445	8,840,558	8,762,006	9,278,453	9,781,223	10,346,935	11,116,118	11,986,208
<i>Consulta externa</i>	6,650,407	6,616,050	6,657,779	6,855,789	7,045,226	6,910,073	7,184,943	7,590,165	7,028,424	8,591,634	9,191,046
<i>Medicina general</i>	3,741,565	3,584,554	3,619,700	3,723,863	3,780,276	3,759,270	3,995,689	4,233,869	4,568,824	4,858,110	5,352,575
<i>Especialidades</i>	2,091,229	2,189,903	2,189,008	2,267,707	2,349,247	2,287,681	2,291,301	2,384,929	2,459,600	2,634,312	2,465,522
<i>Odontológicas</i>	589,690	623,086	645,483	647,962	682,270	633,174	650,809	706,968	738,064	796,675	1,056,430
<i>Otros profesionales</i>	227,923	218,507	203,588	216,257	233,433	229,948	247,144	264,399	281,336	302,537	316,519
<i>Consulta de urgencias</i>	1,394,962	1,490,786	1,552,754	1,685,656	1,795,332	1,851,933	2,093,510	2,191,058	2,299,111	2,524,484	2,795,162

Número promedio de camas de hospital en SEM	6,741	6,602	6,536	6,379	6,224	6,131	5,860	5,947	5,953	5,924	5,922
--	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------

Días cama en hospitales en seguro de enfermedad y maternidad	2,461,360	2,408,092	2,383,988	2,325,917	2,277,903	2,231,963	2,137,914	2,170,642	2,178,154	2,162,240	2,160,999
<i>Medicina</i>	487,456	477,182	472,846	444,512	451,389	445,130	415,072	425,873	430,265	435,462	446,160
<i>Crónicos</i>	636,575	630,627	633,102	623,944	551,674	507,811	493,019	483,400	468,424	448,587	448,950
<i>Cuidados intensivos</i>	11,078	13,654	14,492	16,270	15,828	15,818	16,060	16,060	16,470	15,445	14,438
<i>Cirugía</i>	547,795	529,864	527,274	523,847	532,852	526,085	498,301	512,552	515,619	519,170	513,241
<i>Ginecobstetricia</i>	379,589	377,608	367,867	366,867	375,194	384,469	368,125	373,517	383,984	384,408	384,137
<i>Pediatría</i>	306,065	290,765	293,633	270,127	271,754	276,348	271,849	272,654	284,492	282,604	279,040
<i>Cirugía niños</i>	69,816	66,127	54,902	58,903	57,066	56,082	58,934	65,081	59,107	57,644	56,394
<i>Pensión (pago directo)</i>	22,986	22,265	19,872	21,447	22,146	20,220	16,554	21,505	19,793	18,920	18,639

Días paciente, hospitales de la CCSS en seguro de enfermedad y maternidad	1,930,221	1,899,429	1,830,057	1,818,809	1,840,787	1,766,631	1,733,331	1,742,653	1,766,175	1,755,275	1,720,426
<i>Medicina</i>	414,118	403,255	389,203	378,702	383,766	367,968	372,528	378,377	389,066	389,890	396,706
<i>Crónicos</i>	535,365	520,777	493,787	479,891	452,092	429,108	415,830	401,103	398,007	393,174	381,222
<i>Cuidados intensivos</i>	7,996	10,573	11,126	11,440	11,320	11,931	12,602	12,568	12,141	11,423	10,152
<i>Cirugía</i>	402,122	388,788	385,684	402,753	437,587	406,155	409,331	413,449	421,671	416,366	407,127
<i>Gineco-obstetricia</i>	297,782	305,021	288,250	294,342	295,227	284,069	280,704	291,184	292,656	288,697	280,374
<i>Pediatría</i>	216,508	217,136	215,648	202,902	213,585	221,634	195,437	197,284	207,348	212,362	203,883
<i>Cirugía niños</i>	44,602	42,802	37,853	39,383	37,217	36,572	39,811	40,131	38,369	37,656	35,029
<i>Pensión (pago directo)</i>	11,728	11,077	8,506	9,396	9,993	9,194	7,088	8,557	6,917	5,707	5,933

Medicamentos despachados en farmacias de la CCSS	22,063,803	22,568,224	23,132,070	23,769,640	24,709,202	25,363,259	27,270,102	28,886,061	30,843,045	32,534,934	35,207,710
<i>Según área de atención</i>											
<i>Hospital</i>	2,048,859	2,004,706	1,910,837	2,047,903	2,279,964	2,400,505	2,821,405	3,033,751	3,607,128	3,886,006	4,138,842
<i>Consulta externa</i>	15,015,377	15,291,584	15,694,626	16,495,763	17,035,983	17,220,128	17,398,537	18,091,353	20,158,720	21,554,401	23,563,337
<i>Urgencias</i>	2,431,289	2,594,051	2,698,356	2,855,186	2,954,773	3,141,242	3,924,973	4,212,513	4,433,523	5,004,775	5,345,253
<i>Medicina mixta</i>	451,988	503,897	543,099	618,737	711,471	770,115	771,886	715,158	770,635	779,080	779,519
<i>Médico de empresa</i>	1,329,456	1,335,436	1,422,968	812,812	722,879	751,606	748,722	629,787	618,882	484,051	522,784
<i>Otros centros médicos</i>	786,834	838,550	862,184	939,239	1,004,132	1,079,663	1,604,579	2,203,499	1,254,157	826,621	857,975

Días de incapacidad según régimen CCSS	4,148,625	3,938,670	4,213,135	4,403,969	4,714,557	4,958,332	4,971,475	4,641,204	4,639,382	4,756,089	4,895,790
<i>Enfermedad</i>	2,965,600	2,707,908	2,982,837	3,159,641	3,436,978	3,629,583	3,613,144	3,297,887	3,281,281	3,431,276	3,581,366

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<i>Maternidad</i>	1,183,025	1,230,762	1,230,298	1,244,328	1,277,579	1,328,749	1,358,331	1,343,317	1,358,101	1,324,813	1,314,424
INS		1,096,018	1,214,138	1,243,544	1,409,564	1,417,981	1,480,002	1,304,474	1,159,259	1,417,103	1,457,550
(miles de colones corrientes)											
Gastos por incapacidades de la CCSS	1,020,621	1,089,176	1,582,928	1,918,529	2,671,283	3,455,321	3,632,769	4,027,838	5,380,540	6,240,568	7,367,236
Ordenes de incapacidad según régimen											
en seguro de enfermedad y maternidad	419,140	429,368	460,862	488,649	512,761	533,708	553,088	501,866	470,107	487,498	511,221
Enfermedad	403,029	414,443	444,589	473,601	496,614	517,598	537,128	487,267	456,000	473,504	497,607
Maternidad	16,111	14,925	16,273	15,048	16,147	16,110	15,960	14,599	14,107	13,994	13,614
(miles)											
Población cubierta seguro	2,876,265	2,954,330	3,032,394	3,108,342	3,184,290	3,260,236	3,336,184	3,412,133	3,489,287	3,566,443	3,643,597
enfermedad y mat. (*)											
Asalariado	507,907	531,474	544,733	554,805	595,163	625,662	643,481	653,932	649,234	660,736	685,870
Familiar asegurado directo	1,216,593	1,248,245	1,241,046	1,315,979	1,397,814	1,476,521	1,491,430	1,543,434	1,501,744	1,467,441	1,553,053
No asegurado	528,096	512,779	547,252	469,296	439,432	449,913	460,393	464,050	359,048	410,141	386,356
Cuenta propia	124,792	126,634	130,210	134,740	144,891	159,583	173,078	185,320	193,073	217,664	232,402
Convenio	43,186	47,115	50,815	49,769	50,705	51,564	51,064	50,801	49,588	52,865	56,410
Asegurado por el Estado y familiares	279,509	278,298	280,496	331,660	300,279	234,886	240,205	221,789	420,110	427,973	395,389
Pensionado IVM	52,578	57,690	62,601	67,185	74,456	77,370	82,773	87,054	93,189	98,566	103,179
Pensionado régimen especial	22,434	24,182	26,735	28,173	28,027	30,002	31,614	33,985	35,215	38,138	43,348
Pensionado RNC	44,030	47,625	49,753	50,361	49,761	50,934	57,269	61,464	67,726	69,983	70,694
Familiar pensionado	57,140	80,288	98,753	106,374	103,762	103,801	104,877	110,304	120,360	122,936	116,896
(miles)											
Ingresos hospitalarios de la CCSS	300.6	303.6	290.7	289.1	297.6	297.0	295.7	297.0	297.1	303.9	304.8
Medicina	43.6	43.2	40.2	37.9	38.8	39.5	39.0	41.7	40.9	42.8	43.0
Gineco-obstetricia	122.7	126.2	122.7	121.0	122.7	123.8	123.4	124.4	124.9	125.6	125.2
Pediatría	57.2	57.2	55.4	55.2	58.1	57.5	58.8	58.8	49.3	48.4	59.2
Cirugía	63.9	64.0	60.8	62.9	65.9	64.2	64.1	61.3	71.5	64.0	65.9
Pensión	3.6	3.7	2.9	3.5	3.8	4.0	3.0	3.1	2.5	2.7	2.8
Cuidados intensivos	0.7	0.7	0.6	0.8	0.6	0.6	0.7	0.7	0.6	0.6	0.5
Crónicos	8.9	8.6	8.1	7.8	7.7	7.4	6.7	7.0	7.3	7.9	8.2
Partos atendidos											
en maternidades de la CCSS	75,852	78,100	77,625	75,170	75,067	75,086	75,855	76,163	75,420	73,875	72,618
Cesáreas practicadas											
en hospitales de la CCSS	14,719	15,255	15,151	14,911	15,674	15,761	16,013	16,155	16,055	15,414	15,414
Pensionados en régimen de IVM											
Por riesgo											
Invalidez	18,080	20,118	21,542	22,775	24,802	26,027	27,388	28,627	30,325	31,942	33,335
Vejez	16,004	18,028	20,367	22,645	25,583	27,266	28,926	30,306	32,308	33,782	35,148
Muerte	18,494	19,544	20,692	21,765	24,071	24,077	26,459	28,121	30,556	32,842	34,696
Por sexo											
Hombres	33,250	34,819	37,761	40,552	45,159	46,734	49,127	51,111	54,185	56,866	58,982
Mujeres	21,892	22,871	24,840	26,633	29,297	30,636	33,646	35,939	39,004	41,700	44,197
Pensionados en régimen no contributivo											
	46,261	48,143	50,402	49,731	49,122	54,240	57,274	65,886	68,877	69,983	97,246

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Monto de pensión promedio en CCSS (colones)											
Por vejez	10,289.5	11,218.1	13,596.7	17,494.8	20,177.6	23,265.6	25,577.4	30,120.9	35,889.8	40,559	45,936
Por invalidez	6,602.8	7,195.5	8,486.3	10,992.9	12,938.4	14,925.3	16,419.2	20,310.8	24,631.3	28,284	32,820
Por muerte	3,962.1	4,387.3	5,413.7	7,061.7	7,741.9	9,160.2	10,273.8	13,128.0	19,681.1	22,304	20,400
Régimen no contributivo	1,481.0	1,693.0	2,567.0	2,686.0	2,698.0	4,494.0	4,442.6	3,515.5	7,500.0	7,500	7,251
Asegurados directos activos en régimen IVM											
Hombres	312,527	327,010	356,513	361,194	384,918	405,012	422,061	421,483	433,081	453,248	489,791
Mujeres	146,963	157,165	143,377	150,680	159,731	170,787	174,038	181,614	184,121	197,496	215,372
Asegurados directos, seguro enfermed. y mat.											
Directos activos	675,885	705,223	725,758	739,314	790,759	836,809	867,623	890,053	891,895	931,265	974,682
Directos pensionados	119,042	129,497	139,089	145,719	152,244	158,306	171,656	182,503	196,130	206,687	146,527
Por cuenta del Estado	279,509	278,298	280,496	331,660	300,279	234,886	240,205	221,789	420,110	427,973	385,389
Costo por consulta seguro enfermed. y mat. (colones; promedio institucional)											
	855.7	1,071.4	1,579.5	2,129.9	2,616.6	3,137.0	3,809.6	4,215.2	4,826.5	6,094	7,707
Poblac. cubierta programa atención primaria											
Modelo tradicional	1,466,970	1,500,121	1,414,410	1,478,600	1,451,561	1,436,400	1,407,621				
Urbano	615,300	609,000	604,800	577,500	567,000	573,300	556,500				
Rural	851,670	891,121	809,610	901,100	884,561	863,100	851,121				
Modelo readecuado								868,483	1,275,304	1,687,089	2,283,206
Ingresos por contribuciones a seguro IVM (millones de colones)											
Cuotas patronales	4,240.0	5,463.1	6,995.3	8,226.9	11,440.9	14,069.5	17,838.7	20,462.9	27,100.0	32,192.0	38,884.6
Cuotas obreras	2,294.5	2,950.4	3,904.2	4,720.3	6,072.4	7,714.0	9,698.1	11,803.7	14,842.0	18,241.0	22,376.1
Educación											
Matrícula preparatoria (por 1 000 habitantes)											
Por sexo	41,155	43,649	46,638	52,040	52,644	53,774	55,125	58,371	60,710	63,585	67,325
Niños	20,857	22,159	23,726	26,428	26,760	27,447	28,090	29,796	31,253	32,641	34,348
Niñas	20,298	21,482	22,912	25,612	25,884	26,327	27,035	28,575	29,457	30,944	32,977
Zona urbana			30,173	30,230	29,895	30,249	30,173	30,838	31,335	30,974	31,080
Niños			15,284	15,346	15,172	15,398	15,293	15,780	16,251	15,880	15,693
Niñas			14,889	14,884	14,723	14,851	14,880	15,058	15,084	15,094	15,387
Zona rural			16,465	21,810	22,749	24,390	25,859	27,533	29,375	32,611	36,245
Niños			8,442	11,082	11,588	12,049	12,797	14,016	15,002	16,661	18,655
Niñas			8,023	10,728	11,161	12,341	13,062	13,517	14,373	15,950	17,590
Matrícula 1er. grado											
Por sexo	91,707	92,636	94,066	102,358	106,860	104,848	103,442	104,128	107,456	105,314	102,992
Niños	48,079	48,579	48,684	53,538	55,932	55,038	54,511	54,758	56,193	55,435	54,081
Niñas	43,628	44,057	45,382	48,820	50,928	49,810	48,931	49,370	51,263	49,879	48,911
Zona urbana			39,298	39,552	40,389	39,175	38,892	39,157	40,063	37,991	37,312
Niños			20,340	20,299	20,800	20,183	20,168	20,203	20,587	19,741	19,308

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<i>Niñas</i>		18,958	19,306	19,253	19,589	18,992	18,724	18,954	19,476	18,250	18,004
Zona rural		53,338	54,315	62,806	66,471	65,673	64,550	64,971	67,393	67,323	65,680
<i>Niños</i>		28,239	28,239	33,239	35,132	34,855	34,343	34,555	35,606	35,694	34,773
<i>Niñas</i>		25,099	26,076	29,567	31,339	30,818	30,207	30,416	31,787	31,629	30,907
Repitentes 1er. grado	16,266	17,709	17,851	17,751	18,635	18,080	18,320	18,551	19,938	18,377	17,509
Por sexo											
<i>Niños</i>				10,262	10,751	10,468	10,629	10,801	11,377	10,584	9,991
<i>Niñas</i>				7,489	7,884	7,612	7,691	7,750	8,561	7,793	7,518
Zona urbana					4,813	4,605	4,993	5,003	5,264	4,694	4,631
<i>Niños</i>					2,808	2,625	2,799	2,919	2,895	2,636	2,550
<i>Niñas</i>					2,005	1,980	2,194	2,084	2,369	2,058	2,081
Zona rural					13,822	13,475	13,327	13,548	14,674	13,683	12,878
<i>Niños</i>					7,943	7,843	7,830	7,882	8,482	7,948	7,441
<i>Niñas</i>					5,879	5,632	5,497	5,666	6,192	5,735	5,437
(porcentaje de niños(as) que están en primer grado y que cursaron preparatoria el año anterior)											
Aprestamiento de niños de primer grado (*)	51.6	54.9	57.3	55.1	59.0	60.7	63.2	64.4	66.7	69.8	74.4
Por sexo											
<i>Niños</i>	41.1				58.5	60.0	62.5	63.9	66.5	69.7	74.0
<i>Niñas</i>	44.0				59.5	61.3	63.8	65.0	66.9	70.0	74.8
Zona urbana por sexo						86.5	89.2	88.3	88.6	94.1	94.8
<i>Niños</i>						86.4	88.7	88.5	89.2	95.0	94.8
<i>Niñas</i>						86.5	89.8	88.2	88.0	93.2	94.8
Zona rural por sexo						43.6	47.6	50.3	52.2	54.8	61.8
<i>Niños</i>						42.9	45.4	52.6	51.7	54.1	60.9
<i>Niñas</i>						44.3	49.9	54.6	52.8	55.5	62.6
Matrícula I ciclo	243,293	247,439	251,879	260,749	272,621	280,764	283,149	283,358	287,451	289,284	289,632
Matrícula II ciclo	166,328	174,663	183,326	192,548	198,428	204,194	212,730	223,679	231,152	235,989	240,005
Matrícula III ciclo (*)	99,190	104,808	110,562	116,856	125,753	133,016	141,344	147,988	147,590	155,679	163,595
Técnica	13,160	14,506	15,461	16,823	18,245	20,057	21,599	23,108	22,433	25,292	27,049
Académica diurna	69,992	74,356	79,316	83,795	90,902	96,204	102,392	106,861	108,909	113,180	120,575
Académica nocturna	16,038	15,946	15,785	16,238	16,606	16,755	17,353	18,019	16,248	17,207	15,971
Matrícula educación diversificada (*)	43,874	42,235	43,769	47,039	51,523	53,027	55,209	59,243	60,643	64,472	63,733
Técnica	13,416	13,050	13,132	13,600	14,767	15,042	14,614	16,414	16,955	18,300	17,343
Académica diurna	21,789	21,140	22,644	25,085	27,599	28,988	31,172	33,057	34,865	36,664	38,196
Académica nocturna	8,669	8,045	7,993	8,354	9,157	8,997	9,423	9,772	8,823	9,508	8,194
Matrícula inicial según dependencia	609,030	629,018	653,528	688,715	719,715	744,685	768,817	794,898	811,849	834,807	852,376
Pública	554,889	572,183	593,673	626,356	654,208	676,464	699,069	723,266	734,766	755,444	770,171
Semipública	15,938	16,382	16,983	17,284	17,881	19,101	19,733	19,200	19,288	19,366	19,552
Privada	38,203	40,453	42,872	45,075	47,626	49,120	50,015	52,432	57,795	59,997	62,653
(porcentajes)											
Desgranamiento por nivel											
Primaria			38.1	36.7	35.1	33.3	33.1	33.3	35.6	35.0	32.7
III ciclo			59.3	61.9	60.6	61.9	62.1	61.2	62.6	66.8	65.9
Educación diversificada			73.5	71.6	68.6	71.2	71.3	73.1	73.7	76.1	77.0

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Rendimiento en educación regular											
Aprobados I y II ciclos	86.8	86.6	87.3	88.5	91.4	90.4	89.7	86.6	88.1	88.4	
Aprobados III ciclo y educ. diversificada	76.5	78.2	80.5	81.3	79.1	81.5	80.9	75.3	75.6	78.6	
Tasa bruta de escolaridad (*)											
Preescolar	56.4	58.8	61.7	67.5	66.8	66.9	67.3	70.3	72.6	75.7	80.1
I ciclo	116.6	115.8	115.2	116.5	119.1	120.0	118.6	116.9	117.2	117.0	116.4
II ciclo	85.4	86.6	88.2	90.4	91.3	92.3	94.5	97.7	99.1	99.3	99.3
III ciclo	54.9	56.4	57.9	59.6	62.5	64.5	66.9	68.4	66.7	68.8	70.8
Educación diversificada	38.1	36.7	38.1	39.8	41.9	41.2	41.2	42.7	42.8	44.6	43.4
Población de 12 años y más (*)											
1,874,520	1,934,505	1,992,139	2,040,380	2,112,175	2,173,069	2,233,812	2,285,237	2,338,867	2,418,437	2,488,771	
Según nivel de instrucción											
Sin instrucción	114,437	125,804	134,984	128,604	121,555	136,993	138,651	117,287	119,145	120,295	128,273
Educación especial								5,803	5,436	6,032	4,627
Preparatoria								766	2,315	1,290	2,321
Primaria incompleta	478,656	490,510	488,404	507,856	495,568	475,191	513,353	491,990	498,995	514,777	513,253
Primaria completa	580,514	589,056	619,613	634,475	664,289	682,720	688,668	721,938	739,018	757,630	775,966
Secundaria académica	490,678	494,447	517,461	529,672	571,480	585,393	595,928	627,041	667,277	678,564	652,156
Secundaria técnica	34,551	36,072	35,066	44,618	43,514	47,733	44,534	48,472	48,709	53,336	82,808
Superior	161,664	175,195	181,444	173,297	197,108	225,676	228,829	257,874	245,250	271,726	311,649
Ignorado	14,020	23,421	15,167	21,858	18,661	19,363	23,849	14,066	12,722	14,787	17,718
Cursos impartidos en el INA											
Según sector económico (*)											
Agropecuaria	2,548	2,738	2,436	1,910	3,180	3,920	4,165	5,389	7,001	7,914	6,529
Industrial	850	950	816	511	824	1,023	810	932	1,637	1,563	1,390
Comercio y servicios	886	969	802	697	1,138	1,596	1,980	2,018	2,526	2,948	2,719
	812	819	818	702	1,218	1,301	1,375	2,439	2,838	3,403	2,420
Participantes (*)											
Según sexo											
Hombres	35,207	37,472	33,113	25,960	48,245	57,538	56,380	66,639	92,318	110,061	105,112
Mujeres	21,822	23,569	21,157	16,124				39,014	55,629	62,838	57,174
	13,385	13,903	11,956	9,836				27,625	36,689	47,223	47,938
Según sector económico											
Agropecuaria	12,207	12,721	10,872	7,337	12,262	15,505	10,243	12,282	23,966	26,358	21,994
Industrial	11,150	12,234	9,829	8,556	18,693	23,664	28,561	25,183	32,486	40,187	48,089
Comercio y servicios	11,850	12,517	12,412	10,067	17,290	18,369	17,576	29,174	35,866	43,516	35,029
Aprobados											
Según sexo											
Hombres	31,334	33,217	29,070	22,622	39,368	48,244	45,375	59,802	83,154	98,031	82,114
Mujeres	19,406	20,735	18,501	13,968				34,705	50,119	55,838	48,205
	11,928	12,482	10,569	8,654				25,097	33,035	42,193	33,909
Según sector económico											
Agropecuaria	11,195	11,459	9,781	6,467	10,997	14,167	9,060	11,194	22,065	24,021	19,516
Industrial	9,692	10,729	8,533	7,224	12,971	18,007	21,123	22,324	29,347	35,913	32,984
Comercio y servicios	10,447	11,029	10,756	8,931	15,400	16,070	15,192	26,284	31,742	38,097	29,614
Diplomas otorgados por las instituciones de educación superior											
Universidad de Costa Rica	5,548	6,581	7,254	7,544	8,915	9,951	11,840	12,665	14,753	17,567	21,390
Universidad Nacional	2,975	3,240	3,449	3,535	3,785	3,658	3,963	3,568	3,779	4,460	4,380
Instituto Tecnológico de Costa Rica	1,008	1,504	1,237	1,519	1,535	2,095	1,787	2,270	2,319	2,378	2,253
Universidad Estatal a Distancia	220	245	245	269	394	472	516	429	576	713	832
	213	392	698	450	567	686	777	852	1,410	1,582	2,057

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Universidades privadas (*)	1,132	1,200	1,625	1,771	2,634	3,040	4,797	5,546	6,669	8,434	11,868
Universidades estatales:											
Según grado académico											
Diplomado	443	1,258	1,384	1,200	1,189	1,558	1,224	1,299	1,477	1,495	1,647
Profesorado	207	619	225	148	141	194	335	496	391	818	354
Bachillerato	2,124	1,967	2,461	2,748	3,365	3,260	3,535	3,201	3,628	3,890	4,016
Licenciatura	1,453	1,335	1,346	1,500	1,378	1,647	1,668	1,800	2,108	2,351	2,536
Especialidad profesional	133	139	161	111	156	165	154	183	197	211	226
Maestría	56	62	52	66	52	87	127	139	281	367	524
Doctorado								1	2	1	0
Según área de conocimiento											
Artes, letras y filosofía	325	283	292	362	338	413	343	385	402	367	369
Ciencias básicas	276	286	293	334	260	330	320	329	361	470	573
Ciencias sociales	1,468	1,436	1,949	2,060	1,859	2,416	2,312	2,409	2,705	3,103	3,087
Educación	1,026	2,094	1,777	1,664	1,808	2,251	2,352	2,681	3,092	3,575	3,692
Recursos naturales	353	331	311	271	246	203	238	208	300	313	282
Ingeniería	451	421	403	450	479	508	463	429	503	510	557
Ciencias de la salud	496	506	601	625	1,291	786	1,008	674	714	793	966
Formación general	21	24	3	7	0	4	7	4	7	2	6
Universidades privadas (*)											
Según grado académico											
Bachillerato			1,289	1,489	1,815	1,754	3,062	3,270	3,832	4,653	
Licenciatura			330	269	721	1,097	1,470	2,004	2,381	3,198	
Maestría			2	13	97	189	263	264	442	577	
Doctorado			0	0	0	0	2	8	14	6	
Otro (*)			4	0	1	0	0	0	0	0	
Según área de conocimiento											
Artes, letras y filosofía			40	60	61	97	165	155	156	167	
Ciencias básicas			40	55	130	138	177	159	278	321	
Ciencias sociales			1,119	1,229	1,928	2,126	3,190	3,448	4,212	4,864	
Educación			172	184	214	313	507	878	1,150	1,570	
Ingeniería			137	150	149	158	307	300	263	420	
Ciencias de la salud			116	93	151	208	451	606	610	1,092	

Vivienda

Viviendas según tipo de tenencia (*)	667,315	711,527	784,128
Zona urbana:	310,974	330,833	356,259
/ En precario	1,047	4,805	3,535
Propia / Propia totalmente pagada	157,580	171,181	194,532
/ Propia pagando a plazos	65,121	72,209	67,961
Alquilada	73,643	68,573	75,108
Otras	13,583	14,065	15,123
Zona rural:	356,341	380,694	427,869
/ En precario	2,263	4,025	1,157
Propia / Propia totalmente pagada	236,942	239,190	288,373
/ Propia pagando a plazos	33,003	56,304	45,965
Alquilada	33,243	32,211	38,633
Otras	50,890	48,964	53,741

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	
Viviendas según hacnamiento por dormitorio (*)					667,315		711,527			784,128		
Zona urbana					310,974		330,833			356,259		
Con hacnamiento					17,692		17,740			17,745		
Sin hacnamiento					292,115		311,909			338,514		
Hacnamiento ignorado					1,167		1,184					
Zona rural					356,341		380,694			427,869		
Con hacnamiento					42,954		40,552			39,241		
Sin hacnamiento					312,456		338,894			288,628		
Hacnamiento ignorado					931		1,248					
Viviendas según condición de servicios básicos (*)					667,315		711,527			784,128		
Zona urbana					310,974		330,833			356,259		
Tiene servicios					294,503		301,507			351,408		
No tiene servicios					15,971		26,995			4,851		
Ignorado					500		2,331					
Zona rural					356,341		380,694			427,869		
Tiene servicios					291,839		308,020			409,535		
No tiene servicios					63,773		71,480			18,334		
Ignorado					729		1,194					
					(1976=100)							
Índice de precios de la construcción			1,806.6	2,215.1	2,866.2	3,209.3	3,718.5	4,594.5	4,964.2	5,652.7	6,111.2	
Número permisos registrados (edific. y vivierend.)			8,791	17,906	15,675	21,417	20,843	22,055	21,609	25,526	14,425	
Bonos de vivienda familiar otorgados			15,454	15,008	15,238	16,845	9,398	15,708	17,423	20,287	10,652	
					(m ²)							
Área de construcción												
Según tipo de obra												
Vivienda	1,473,422	1,962,727	1,613,324	1,525,737	1,461,735	1,946,188	2,049,387	1,550,081	1,482,791	1,759,721	2,070,099	
Comercio y oficinas	1,083,386	1,491,277	1,131,078	1,219,654	1,027,445	1,303,721	1,352,079	1,120,051	1,118,075	1,275,037	1,419,147	
Industrias	121,140	240,482	275,741	177,486	233,263	435,216	471,690	230,635	216,937	233,048	409,914	
Otros		59,806	146,184	90,306	143,416	134,552	141,311	148,790	85,419	180,593	155,760	
Según tipo de vivienda												
Vivienda familiar			1,081,891	1,155,337	972,494	1,164,042	1,231,005	1,053,611	1,008,668	1,186,263	1,271,890	
Vivienda multifamiliar			49,187	64,317	54,951	139,679	121,074	66,440	109,407	88,774	147,257	
Otros			482,246	306,083	43,429	642,467	697,308	430,030	364,716	484,684	650,952	
					(millones de colones de 1966)							
PIB real del sector construcción	458.1	514.9	503.2	465.5	477.6	556.4	590.9	542.0	489.4	569.4	615.1	
Pobreza e ingresos												
Población total según niveles de pobreza (*)	2,668,560	2,732,467	2,800,876	2,867,312	2,935,636	3,002,387	3,065,159	3,131,004	3,197,740	3,266,040		
No pobres	1,446,031	1,351,331	1,472,441	1,390,567	1,574,001	1,681,324	1,949,429	1,990,707	2,038,978	2,082,983	2,182,530	
No satisface necesidades básicas	446,520	432,060	441,657	495,088	542,856	426,315	409,653	417,516	459,243	472,591	454,426	
Extrema pobreza	241,155	195,352	209,321	266,819	237,476	175,956	171,286	194,491	206,516	181,503	164,774	
Sin ingresos	52,740	60,779	52,307	51,882	46,395	55,724	45,308	46,915	53,043	36,318		
Ignorado	482,114	692,945	625,150	662,956	534,908	663,068	489,483	481,375	439,960	492,645		

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Hogares según niveles de pobreza (*)	471,664	453,746	487,579	494,594	545,523	537,967	601,552	627,866	656,445	670,634	700,181
Zona urbana	209,465	206,401	225,670	222,363	249,100	243,265	272,409	285,094	292,582	294,115	302,448
No pobres	162,290	158,954	172,396	158,155	181,047	195,060	230,203	239,183	242,634	246,066	253,683
No satisface necesidades básicas	34,091	34,737	41,066	46,555	52,289	38,378	33,679	35,249	37,723	38,704	40,118
Extrema pobreza	13,084	12,710	12,208	17,653	15,764	9,827	8,527	10,662	12,225	9,345	8,647
Zona rural	262,199	247,345	261,909	272,231	296,423	294,702	329,143	342,772	363,863	376,519	397,733
No pobres	182,650	166,331	183,202	178,483	204,179	218,338	251,140	260,757	272,334	285,703	308,468
No satisface necesidades básicas	35,020	52,664	46,356	53,600	57,075	49,130	51,569	53,582	58,608	62,172	60,963
Extrema pobreza	44,529	28,350	32,351	40,148	35,169	27,234	26,434	28,433	32,921	28,644	28,302

(colones)

Ingreso promedio mensual del hogar (**)	24,214.4	28,107.7	34,066.3	40,300.1	51,244.0	64,430.3	80,378.4	92,875.8	103,998.9	122,383.0	150,205.0
Decil 1	2,972.7	3,819.7	3,922.4	4,295.3	5,671.3	8,136.6	10,055.2	11,984.3	12,159.2	16,032.6	19,040.0
Decil 2	6,959.2	8,631.8	9,905.3	11,161.3	14,056.3	18,706.7	22,935.2	26,785.6	27,588.9	36,066.9	41,607.0
Decil 3	9,825.0	12,094.3	14,274.3	16,495.6	19,961.9	26,767.3	32,739.3	38,103.3	41,323.4	49,991.5	58,945.0
Decil 4	12,527.6	15,127.0	18,175.4	20,815.6	23,960.3	33,870.7	41,374.4	48,806.5	52,863.8	63,161.0	75,779.0
Decil 5	15,411.0	18,594.4	21,968.2	25,549.0	28,403.3	41,081.7	50,412.0	60,187.7	65,385.6	78,825.6	94,148.0
Decil 6	18,915.2	22,836.9	27,369.9	31,559.8	34,295.2	50,807.5	63,040.9	74,558.9	81,018.6	96,662.1	118,078.0
Decil 7	23,423.8	28,677.3	34,401.5	39,707.2	42,846.7	63,544.0	78,641.6	92,516.3	100,569.8	120,409.7	148,584.0
Decil 8	30,163.2	36,235.4	43,823.3	50,233.7	53,530.1	81,614.7	98,600.6	116,780.0	129,948.1	153,757.8	190,515.0
Decil 9	41,074.2	48,810.1	58,177.2	68,182.6	69,754.2	111,135.8	134,116.2	153,855.7	179,400.6	208,251.9	261,119.0
Decil 10	78,946.5	89,492.2	108,558.3	134,193.1	136,279.4	212,270.0	269,423.7	299,837.0	348,378.8	404,761.0	497,134.0

(porcentaje acumulado)

Ingreso total del hogar (**)											
Decil 1	1.3	1.6	1.2	1.1	1.0	1.3	1.3	1.3	1.2	1.3	1.3
Decil 2	4.0	4.5	4.1	3.9	3.7	4.2	4.1	4.2	3.9	4.3	4.1
Decil 3	8.1	8.7	8.3	7.9	6.4	8.6	8.1	8.3	7.8	8.3	8.0
Decil 4	13.2	14.0	13.4	13.0	10.0	13.5	13.3	13.6	12.9	13.5	13.0
Decil 5	19.8	20.8	20.1	19.3	14.2	19.9	19.5	20.1	19.2	19.9	19.3
Decil 6	27.6	28.8	28.1	27.2	21.9	27.8	27.5	28.2	27.0	27.8	27.2
Decil 7	37.2	38.7	38.2	37.0	30.3	37.7	37.2	38.2	36.7	37.7	37.1
Decil 8	49.5	51.6	51.1	49.5	40.3	50.5	49.5	50.9	49.2	50.2	49.8
Decil 9	65.3	68.2	68.1	66.4	55.3	67.7	66.1	67.5	66.5	67.3	67.2
Decil 10	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Aspectos judiciales

(por 100 000 habitantes)

Tasa de delitos contra la propiedad (**)	856	911	997	1,212	1,265	1,231	1,271	1,159	1,155	1,185
Tipo 1.1	271	229	259	316	257	226	248	295	314	307
Tipo 1.2	543	632	686	835	940	963	988	833	804	835
Tipo 2	43	50	52	61	68	42	34	31	37	43
Denuncias de delitos contra la propiedad (**)	25,211	27,532	30,998	38,471	40,366	40,235	42,538	39,671	40,427	42,378
Tipo 1.1	7,754	6,739	7,862	9,845	8,206	7,398	8,301	10,102	10,987	10,987
Tipo 1.2	16,236	19,316	21,555	26,740	29,987	31,469	33,081	28,519	28,129	29,845
Tipo 2	1,221	1,477	1,581	1,886	2,173	1,368	1,156	1,050	1,311	1,546

Tasa de delitos dolosos contra la vida ()**

(por 100 000 habitantes)

Excluyendo agresión	53	52	51	57	59	56	62	61	63	58
Incluyendo agresión	112	115	119	138	148	155	173	184	194	195

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
			(por 100 000 habitantes)								
Tasa de homicidios dolosos	4.1	3.9	4.6	4.3	5.1	4.9	5.4	5.4	5.4	5.5	
			(por 100 000 habitantes)								
Tasa de delitos sexuales	45.2	53.0	52.6	52.4	57.6	57.7	62.4	59.1	66.5	74.6	
Permisos de portación de armas de fuego (*)		5,980	5,609	7,460	8,478	8,702	9,914	13,711	10,084	8,456	8,489
Personal de seguridad privada							1,200	3,060	3,420	5,141	4,423

Estadísticas económicas

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Cuentas nacionales y producción sectorial											
Producto Interno Bruto											
	(millones de colones)										
Nominal (*)	349,742.8	425,910.7	522,847.9	690,158.3	906,439.7	1,069,399.7	1,305,795.7	1,620,432.9	1,904,566.4	2,260,479.1	2,695,543.7
	(millones)										
Dólares (*)	4,608.5	5,220.8	5,678.8	5,652.4	6,751.4	7,507.7	8,317.2	9,029.2	9,015.1	9,718.3	10,480.3
	(US\$)										
Per cápita	1,616.4	1,786.5	1,897.7	1,844.6	2,153.7	2,343.4	2,540.1	2,700.4	2,640.2	2,786.8	2,943.5
	(millones de colones de 1966)										
Real por rama de actividad (*)	11,189.6	11,823.6	12,243.7	12,521.1	13,489.0	14,344.6	14,987.0	15,342.7	15,257.3	15,825.2	16,803.8
<i>Agricultura, caza, silv.</i>	2,147.8	2,307.6	2,365.2	2,513.1	2,614.3	2,677.0	2,756.4	2,865.4	2,853.9	2,851.4	3,001.6
<i>Industrias y explotación minas y canteras</i>	2,478.4	2,562.7	2,629.3	2,684.5	2,961.0	3,150.5	3,260.8	3,378.2	3,239.7	3,404.9	3,650.1
<i>Elect., gas. y agua</i>	339.8	356.8	380.0	397.1	421.1	444.8	477.5	491.8	503.1	531.8	582.9
<i>Construcción</i>	458.1	514.9	503.2	465.5	477.6	556.4	590.9	542.0	516.9	555.7	615.1
<i>Comercio mayor y menor</i>	1,862.9	1,961.6	2,056.7	2,061.0	2,318.6	2,492.5	2,617.1	2,660.8	2,594.3	2,698.9	2,842.2
<i>Transp., alm., comunicac.</i>	908.6	994.0	1,060.6	1,091.4	1,244.5	1,377.7	1,483.8	1,572.8	1,642.6	1,753.5	1,935.9
<i>Establ. financieros</i>	728.1	792.9	858.7	869.0	962.8	1,082.2	1,157.9	1,140.6	1,175.9	1,241.9	1,321.4
<i>Bienes inmuebles</i>	765.8	787.2	804.3	820.0	835.8	854.2	874.7	890.0	904.7	917.4	932.7
<i>Gobierno general</i>	1,023.1	1,043.6	1,059.3	1,069.9	1,080.6	1,102.2	1,129.8	1,153.5	1,165.0	1,176.7	1,190.8
<i>Otros servicios personales</i>	477.0	502.3	526.4	549.6	572.7	607.1	637.4	647.6	661.2	693.0	731.1
	(millones de colones corrientes)										
Formación bruta de capital fijo	66,210.9	87,223.9	117,070.7	136,098.2	188,318.1	248,535.4	258,939.9	309,782.7	335,995.7	434,586.3	598,602.0
Empresas privadas	51,786.6	67,978.0	92,409.3	106,811.3	150,837.6	196,163.5	195,473.1	227,022.5	239,598.7	318,959.8	450,488.4
Empresas públicas	14,424.3	19,245.9	24,661.4	29,286.9	37,480.5	52,371.9	63,466.8	82,760.2	96,397.0	115,626.5	148,113.6
Gobierno general	5,351.3	7,622.9	7,901.4	11,714.2	13,575.7	18,545.2					
Resto sector público	9,073.0	11,623.0	16,760.0	17,572.7	23,904.8	33,826.7					
	(millones de colones corrientes)										
Variación de existencias	19,358.2	26,008.7	25,672.1	37,413.1	76,103.2	72,674.6	94,750.8	71,732.0	151,606.5	146,247.0	170,975.0

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
(millones de colones corrientes)											
Formación bruta de capital	85,569.1	99,124.2	129,231.8	173,511.3	268,416.5	326,625.2	360,141.7	389,359.9	497,424.3		
Por rama de actividad											
<i>Agricultura, caza, silv.</i>	7,642.4	11,384.7	15,380.5	17,517.7	29,481.8	33,752.8	32,768.7	37,516.1	42,041.7		
<i>Industrias y explotación minas y canteras</i>	26,728.8	36,617.6	42,206.1	53,554.5	91,549.9	91,281.7	39,482.7	53,250.0	50,863.1		
<i>Elect., gas y agua</i>	6,224.6	6,111.7	10,321.0	13,034.5	17,045.2	25,404.1	39,425.6	38,427.7	38,005.4		
<i>Construcción</i>	1,975.4	3,155.1	4,471.3	6,455.1	8,749.6	12,252.9	10,256.0	10,694.4	12,171.4		
<i>Comercio mayor y menor</i>	7,908.1	12,085.8	16,224.1	18,747.9	37,264.0	52,843.2	119,598.4	98,699.3	185,854.6		
<i>Transp., alm., comunicac.</i>	12,225.1	14,477.5	22,419.5	26,198.4	38,578.9	52,183.2	53,083.9	71,674.8	76,993.4		
<i>Establ. financieros</i>	3,222.3	4,577.2	6,069.7	3,705.8	4,972.3	5,966.0	5,725.6	6,335.4	8,338.2		
<i>Bienes inmuebles</i>	5,989.8	7,567.9	7,733.0	12,149.6	14,064.1	18,877.4	21,384.6	26,622.0	36,485.6		
<i>Gobierno general</i>	2,554.3	3,146.7	4,406.6	5,044.4	7,053.4	9,333.7	10,071.7	14,016.0	11,451.7		
<i>Otros servicios personales</i>	11,098.4	14,108.4	13,510.9	17,103.3	19,657.4	24,730.2	28,344.5	32,124.2	35,219.3		
(millones de colones corrientes)											
Ahorro nacional neto (*)	53,883.2	64,627.9	82,085.4	140,999.3	189,007.9	204,440.4	275,538.5	320,943.8	405,990.2	506,853.6	559,581.8
(millones de US\$)											
Inversión externa directa	123.1	101.2	162.4	178.4	226.0	246.7	297.7	336.9	426.9	482.5	551.5
Producción											
Producción para el mercado local			3.55	2.27	7.73	6.34	4.47	2.38	-0.56	3.72	
(mW)											
Capacidad instalada para la producción de energía eléctrica	868	866	889	1,023	1,043	1,046	1,156	1,165	1,293	1,370	1,416
(mWh)											
Generación de energía eléctrica											
Total			3,546,286	3,809,778	4,146,378	4,388,048	4,748,964	4,843,043	4,896,552	5,591,233	5,789,744
Privada			1,656	10,029	17,560	24,747	35,659	75,887	212,402	385,480	578,500
(porcentajes)											
Producción total de energía											
Leña	35.9	35.1	37.7	40.4	36.8	20.2	19.6	17.2	18.4		
Electricidad	16.5	18.2	19.9	23.1	22.6	29.3	28.8	26.6	28.6		
Gasolina	6.5	7.1	5.5	4.0	5.9	6.3	7.2	6.8	5.6		
Diesel	10.5	10.0	6.7	5.9	9.4	11.6	10.6	13.4	12.4		
Fuel oil	16.0	15.9	14.0	9.0	9.6	10.5	15.6	13.2	9.8		
Otros	14.6	13.7	16.2	17.6	15.7	22.1	18.2	22.8	24.3		
Turismo											
(millones de US\$)											
Ingreso de divisas por concepto de turismo	164.7	206.6	275.0	330.6	431.1	577.4	625.7	659.6	688.6	719.3	829.4
(miles)											
Número de turistas que ingresaron	329	376	435	505	611	684	762	785	781	811	942
Visitantes al Sistema de Parques Nac.	360,222	394,742	453,033	496,406	639,753	772,025	700,434	614,081	658,657	742,761	810,098
Nacionales	235,512	228,206	240,036	222,975	301,644	367,683	322,148	362,341	389,883	452,680	485,950
Extranjeros	124,710	166,536	212,997	273,431	338,109	404,342	378,286	251,740	268,774	290,081	324,148

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Telecomunicaciones											
Líneas telefónicas instaladas	292,260	302,446	312,802	333,883	339,272	408,165	479,355	535,203	607,844	689,245	739,907
Clientes del sistema telefónico nacional	241,927	255,914	267,956	282,453	303,552	337,837	388,245	429,028	482,672	563,871	733,957
Clientes del sistema celular							6,985	18,704	46,553	64,480	108,770
Densidad de líneas telefónicas	10.2	10.3	10.4	10.8	10.7	12.6	14.5	15.9	17.7	19.5	20.8
(por 100 habitantes)											
Número de líneas telefónicas directas facturadas	7,378	7,722	8,558	9,186	9,415	10,045	9,936	9,971	10,330	10,638	10,971
Densidad de teléfonos públicos	1.9	1.9	2.0	2.1	2.2	2.3	2.3	2.3	2.2	2.5	2.2
(por 1000 habitantes)											
Transporte											
Carga transportada por ferrocarril (*)	974,081	954,050	808,844	696,333	845,199	799,644	711,223				
(toneladas métricas)											
Pasajeros movilizados en el Aeropuerto Juan Santamaria	784,710	891,846	987,870	1,074,701	1,437,989	1,684,211	1,771,101	1,839,175	1,743,154	1,936,060	2,310,581
Locales	54,620	66,223	64,901	66,283	92,035	97,679	78,357	126,369	83,444	156,695	176,451
Internacionales	730,090	825,623	922,969	1,008,418	1,345,954	1,586,532	1,692,744	1,712,806	1,659,710	1,779,365	2,134,130
Inversión pública bruta en sector transporte	1,555,632	2,014,899	2,611,559	3,780,005	5,172,115	7,730,872	5,156,941	8,420,272	7,321,758	10,908,297	
Carreteras	1,404,126	1,797,535	2,407,056	2,715,236	3,519,575	4,552,645	3,131,199	5,152,493	4,190,497	4,938,651	
Puertos	106,275	81,500	59,473	341,902	431,000	1,797,465	1,455,000	1,716,411	1,693,081	3,164,893	
Aeropuertos	36,160	118,199	127,590	320,008	173,170	367,569	40,092	959,418	887,000	1,974,098	
Ferrocarriles	0	0	0	271,159	704,000	506,323	32,950	0	0	0	
Tuberías	9,071	17,665	17,440	131,700	344,370	506,870	497,700	591,950	551,180	830,655	
Número de vehículos en circulación	275,327	292,026	318,642	332,876	373,868	396,379	439,235	477,778	511,670	551,750	594,148
Número de personas por vehículo	9.7	9.4	8.8	8.6	7.9	7.6	7.0	6.6	6.2	5.9	5.6
Tasa de crecimiento vehicular	5.7	6.1	9.1	4.5	12.3	6.0	10.8	8.8	7.1	7.8	7.7
(porcentajes)											
Comercio exterior											
Exportaciones (*)				2,305.2	2,385.2	2,625.5	2,878.2	3,475.9	3,758.4	4,334.5	5,528.0
Tradicional				754.2	837.7	858.0	948.1	1,187.2	1,103.1	1,057.3	1,131.9
No tradicional				1,551.0	1,547.5	1,767.5	1,930.1	2,288.7	2,655.3	3,277.2	4,396.1
Según sector											
Industriales				1,295.9	1,289.6	1,485.3	1,609.6	1,861.6	2,129.0	2,514.7	3,579.7
Agrícolas				1,009.3	1,095.6	1,140.2	1,268.6	1,614.3	1,629.4	1,819.8	1,948.3
Según destino											
MCCA				149.2	248.4	267.9	288.1	349.7	385.4	422.6	520.4
(millones de US\$)											

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<i>Resto del mundo</i>				2,156.0	2,136.8	2,357.6	2,590.1	3,126.1	3,373.0	3,911.9	5,007.6
	(millones de US\$)										
Importaciones (*)				2,406.6	2,943.5	3,515.1	3,788.4	4,090.0	4,326.6	4,952.9	6,056.3
Materias primas				880.6	1,066.0	1,151.8	1,295.6	1,541.8	1,565.8	1,853.4	3,323.4
Bienes de capital				394.4	555.3	722.0	620.9	655.7	623.4	771.5	1,192.5
Bienes finales (de consumo)				448.6	657.3	837.8	905.4	854.2	1,051.5	1,072.3	1,279.6
Combustible y lubricantes				153.1	163.3	174.3	203.3	200.8	239.1	222.0	260.8
	(millones de US\$)										
Saldo cuenta de capitales (*)					10.0	0.0	10.4	0.0	28.2	0.0	0.0
	(millones de US\$)										
Saldo de cuenta corriente (*)					-406.7	-679.1	-520.1	-357.9	-266.7	-214.8	-460.4
	(millones de US\$)										
Saldo de cuenta comercial					-587.9	-943.9	-934.4	-655.8	-605.6	-626.2	-708.0
	(millones de dólares, saldo a fin de año)										
Reservas monetarias internacionales netas	525.4	635.5	365.5	701.8	840.0	862.0	757.6	986.1	924.7	1,140.4	991.3
	(millones de US\$)										
Variación reservas monetarias internacionales del SBN	-228.8	-152.0	286.1	-432.1	-193.1	54.8	24.3	-205.3	75.8	-119.9	132.8
	(colones, promedio del mes de diciembre)										
Tipo de cambio interbancario, venta				136.0	137.8	151.4	165.0	194.4	219.5	243.8	270.6
	(porcentaje)										
Tasa de devaluación (*)				30.78	1.46	10.22	9.00	18.07	12.93	10.98	11.11
Finanzas públicas											
	(millones de colones corrientes)										
Ingresos tributarios (*)	48,683.9	59,867.4	70,921.0	96,578.4	133,610.6	154,676.6	194,865.9	239,003.3	292,544.8	359,567.6	459,703.7
Impuestos a los ingresos y utilidades	8,235.5	9,507.1	11,820.4	14,545.1	19,015.8	26,942.4	37,977.3	47,164.3	50,653.4	62,462.9	84,749.7
Impuestos a la propiedad	1,954.5	1,752.1	2,218.0	2,812.5	3,522.5	4,942.5	5,388.0	8,561.3	7,948.5	12,828.3	17,190.7
Impuestos sobre bienes y servicios	24,865.8	30,991.0	35,425.1	48,120.2	75,664.5	84,768.0	104,693.2	122,268.8	182,478.6	222,477.4	278,456.7
<i>Selectivo de consumo</i>	7,433.4	9,535.4	11,096.0	11,119.3	22,840.3	25,444.4	32,029.4	35,189.1	46,559.1	68,949.6	92,435.3
<i>Sobre las ventas</i>	13,037.8	16,772.4	21,326.0	35,081.5	50,816.0	56,497.0	67,762.5	82,857.3	131,195.7	148,038.6	175,742.3
<i>Otros</i>	4,394.6	4,683.2	3,003.1	1,919.4	2,008.2	2,826.6	4,901.3	4,222.4	4,723.8	5,489.2	10,279.1
Impuestos comercio exterior y transac. internac.	12,672.8	16,712.3	20,460.7	30,207.6	34,086.4	36,525.3	45,004.6	59,139.8	48,975.0	50,991.4	56,477.3
<i>A las importaciones</i>	9,394.1	12,624.1	17,948.8	24,389.9	27,616.2	31,387.5	38,027.8	48,883.7	41,894.2	44,496.9	48,645.9
<i>A las exportaciones</i>	3,216.0	3,501.7	2,225.7	5,408.1	5,681.5	4,316.4	5,856.7	8,986.5	5,861.3	4,974.4	5,886.0
<i>Otros</i>	62.7	586.5	286.2	409.6	788.7	821.4	1,120.1	1,269.6	1,219.5	1,520.1	1,945.4
Otros impuestos	955.3	904.9	996.8	893.0	1,321.4	1,498.3	1,802.9	1,869.1	2,489.3	3,307.6	2,285.3
Ingresos por distribuir aduaneros										7,500.0	861.7

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
(millones de colones corrientes)											
Ingresos totales del Gobierno Central (*)	53,436	63,764	74,974	100,873	142,670	166,065	191,247	253,699	302,496	363,540	444,485
Aduanas	19,749	25,518	34,580	47,018	69,959	84,196	93,422	118,488	137,796	168,214	211,240
Renta	7,490	8,793	10,531	12,176	15,910	23,434	29,822	40,838	45,756	55,924	77,001
Ventas	7,140	8,615	10,911	20,239	25,264	27,509	31,838	40,499	67,025	75,460	78,024
Consumo	3,758	4,637	5,235	5,773	7,955	9,072	10,063	13,405	18,119	26,630	28,955
Otros	15,298	16,201	13,717	15,666	23,582	21,854	26,101	40,470	33,800	37,312	49,265
(millones de colones corrientes)											
Gastos totales del Gobierno Central (*)	59,001	77,850	92,433	124,181	158,717	190,196	276,607	338,274	397,968	445,309	533,921
Giros	39,895	50,109	55,540	71,877	91,709	115,085	153,545	191,692	223,722	262,268	323,652
Intereses	7,463	10,531	15,998	27,371	37,272	37,767	52,413	94,501	112,124	113,211	116,026
Transferencias	10,475	15,281	18,217	22,189	27,384	34,719	67,674	47,872	57,294	65,960	89,598
Comisiones bancarias	953	1,630	1,719	2,268	2,235	2,285	2,857	4,071	4,673	3,825	4,018
Otros	215	300	960	476	117	340	118	138	155	46	627
(millones de colones corrientes)											
Financiamiento del déficit del Gobierno Central (*)											
Externo neto	-1,405	2,570	1,510	6,301	2,125	-9,613	-3,138	-16,775	-25,511	-24,792	49,609
Interno neto	6,971	11,516	15,949	17,007	13,922	33,744	88,498	101,350	120,983	106,560	39,827
(millones de colones corrientes)											
Déficit sector público no financiero	-1,098	-9,455	-14,056	-1,114	6,225	6,197	-87,411	-32,546	-61,169	-34,953	-109,200
(millones de colones corrientes)											
Deuda interna total	117,368.6	143,389.5	179,316.6	221,726.3	298,630.4	372,733.7	577,163.9	742,718.3	910,444.4	1,135,322.6	1,076,121.4
(millones de colones corrientes)											
Deuda interna bonificada del Gob. Central (*)	80,832	103,813	120,105	152,020	180,316	233,405	350,540	515,610	647,163	852,331	945,874
(millones US\$)											
Deuda pública externa	3,833.9	3,800.2	3,172.6	3,266.9	3,288.7	3,158.4	3,255.5	3,258.6	2,858.9	2,640.2	2,867.0
(US\$)											
Per cápita	1,434.7	1,389.1	1,131.1	1,137.9	1,119.2	1,051.2	1,060.1	1,039.1	892.7	827.6	1,241.3
(millones de US\$)											
Servicio de la deuda pública externa	502.7	337.8	350.5	353.8	509.3	569.3	493.8	581.5	537.8	636.8	429.5
Servicio efectivamente pagado			290.3	347.4	509.2	536.8	493.9	531.7	537.8	634.9	405.3
(millones de colones corrientes, a dic. de cada año)											
Servicio de la deuda del Gobierno Central											
Intereses internos	4,900	8,201	12,650	22,302	25,494	25,297	43,841	78,425	100,698	103,022	
Intereses externos	4,660	4,340	4,800	5,069	11,778	12,470	8,572	16,076	11,426	10,189	
Sector financiero											
(millones de colones, a diciembre de cada año)											
Emisión monetaria	24,734.0	27,976.6	33,889.2	42,478.2	56,933.7	63,996.6	86,012.9	98,930.9	115,765.7	146,843.7	165,349.2

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
	(millones de colones; saldos a fin de mes)										
Base monetaria	39,462.8	42,559.2	43,550.8	71,390.1	100,980.8	119,757.4	158,937.3	160,562.8	184,122.2	221,945.1	242,904.5
	(millones de colones; promedio)										
Medio circulante (*)	53,329.2	63,057.4	67,804.1	87,496.0	91,986.9	107,559.7	126,623.5	138,038.3	158,238.1	201,165.5	255,884.8
Coefficiente de liquidez (*)	0.15	0.15	0.13	0.13	0.10	0.10	0.10	0.09	0.08	0.09	0.09
	(millones de colones; saldos a diciembre)										
Liquidez total (*)	172,713.1	213,812.0	258,787.1	348,129.1	450,466.9	474,769.0	580,435.8	622,197.4	804,156.8	949,792.2	1,231,956.8
	(millones de colones; a diciembre de cada año)										
Depósitos en cuenta corriente (*)	35,280.3	41,135.1	40,297.8	52,829.3	70,548.9	72,597.0	92,135.8	86,743.6	104,932.7	174,873.3	192,143.5
	(millones de colones; saldos a fin de mes)										
Depósitos de bancos comerciales en BCCR (*)	38,619.9	45,275.1	66,527.4	79,367.0	116,724.2	156,865.9	156,152.5	237,371.9	332,580.5	305,682.0	77,555.0
	(millones de colones; a diciembre de cada año)										
Efectivo en poder del público			27,506.3	34,666.8	46,768.2	53,696.3	73,068.2	80,667.9	91,743.2	106,814.9	124,166.6
	(millones de colones corrientes)										
Crédito interno neto total del SBN	119,894.8	130,531.3	165,484.2	177,113.3	254,258.7	317,423.4	385,573.9	428,446.8	652,308.9	841,592.2	1,129,990.8
Público	57,114.8	58,493.3	76,437.2	80,149.5	83,163.9	89,414.9	118,870.3	132,504.1	300,879.6	397,111.2	459,683.0
Privado	62,780.0	72,038.0	89,047.0	96,963.8	171,094.8	228,008.5	266,703.6	295,942.7	351,429.3	444,481.0	670,307.8
	(millones de colones corrientes)										
Nuevas colocaciones acumuladas en el sector privado no financiero (*)	51,855.9	71,234.2	81,947.0	117,934.9	203,827.0	268,636.6	316,827.2	314,984.1	481,853.9	564,027.3	658,344.4
Industria	21,734.4	32,809.4	37,806.4	51,795.6	67,315.1	67,155.2	71,606.0	74,325.5	85,574.5	101,882.3	98,101.8
Agricultura	11,994.8	14,590.4	14,420.4	19,980.9	31,098.7	32,404.8	33,035.5	26,716.0	35,092.5	49,424.9	51,351.3
Vivienda y construcción	2,926.3	3,601.8	3,587.5	2,750.9	6,905.1	10,116.9	13,843.3	12,735.3	18,756.3	45,498.8	116,526.8
Otros	15,200.4	20,232.6	26,132.7	43,407.5	98,508.1	158,959.7	198,342.4	201,207.3	342,430.6	367,221.3	392,364.6
	(millones de colones corrientes)										
Préstamos al sector privado no financiero			100,055	112,302	164,958	224,436	271,702	299,229	347,935	443,666	670,749
Industrial			31,348	32,178	38,766	42,209	49,342	57,064	54,713	66,461	98,925
Agricultura			21,743	18,541	24,733	30,054	45,064	47,323	35,552	38,496	54,174
Vivienda y construcción			8,606	7,427	9,755	12,814	16,897	19,116	25,507	62,050	117,163
Otros			38,358	54,156	91,704	139,359	160,399	175,726	232,163	276,659	400,487
	(porcentaje anual, a diciembre de cada año)										
Tasas de interés (*)											
Depósitos en colones a 1 mes											
Bancos estatales	13.0	17.5	28.3	26.5	18.0	20.0	18.5	24.0	16.5		17.5
Bancos privados					20.6	25.0	25.5	30.2	22.3		20.4
Depósitos en colones a 3 meses											
Bancos estatales	22.2	19.0	31.0	29.5	19.2	21.5	21.0	24.5	17.0	15.3	20.5
Bancos privados			35.9	32.1	22.3	30.4	29.9	30.4	25.0	19.6	25.0
Depósitos en colones a 6 meses											
Bancos estatales	22.5	23.4	32.0	29.5	19.5	22.0	23.0	26.0	18.0	16.4	24.0
Bancos privados	29.8	29.9	37.0	35.5	23.9	30.4	31.8	32.1	26.6	20.6	26.1

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Tasas de interés activas por sector											
Agricultura											
Bancos estatales	30.5	30.5	39.0	40.5	30.2	35.5	34.0	35.0	26.5	23.0	26.0
Bancos privados	36.3	36.0	43.9	42.0	30.0	39.5	42.0	49.0	42.0	30.0	34.0
Ganadería											
Bancos estatales	28.0	28.0	39.0	40.5	30.2	35.5	34.0	35.0	26.5	23.0	26.0
Bancos privados	36.3	36.0	43.9	42.0	30.0	39.5	42.0	49.0	42.0	30.0	34.0
Industria											
Bancos estatales	31.5	30.5	40.0	40.0	30.2	35.5	34.0	37.0	26.5	23.0	26.0
Bancos privados	36.8	36.0	43.9	43.7	32.0	40.5	42.0	49.0	42.0	31.0	34.0
Vivienda											
Bancos estatales	26.0	27.5	38.6	39.7	26.7	31.5	30.7	30.0	24.0	21.2	25.0
Bancos privados	37.8	36.0	44.4	42.0	30.0	39.5	42.0	49.0	42.0	30.0	34.0
Otras actividades											
Bancos estatales	31.5	32.4	41.5	41.5	30.2	37.0	37.0	39.5	31.0	31.0	28.0
Bancos privados	38.3	36.0	44.8	43.7	32.0	42.0	48.0	52.0	42.0	35.0	34.8
Tasas básicas (*)	23.5	23.5	34.0	30.5	19.0	25.0	27.7	28.5	24.6	18.5	24.5
Precios											
(enero 1995=100; promedio anual)											
Indice de precios al consumidor	32.2	37.5	44.6	57.5	70.0	76.8	87.2	107.4	126.2	142.9	159.6
(porcentaje)											
Tasa anual de inflación	25.3	10.0	27.3	25.3	17.0	9.0	19.9	22.6	13.9	11.2	12.3
Costo de la canasta básica alimentaria								26,764	30,628	35,341	
(colones por kWh, promedio)											
Precio energía eléctrica	2.3	3.3	3.9	5.7	7.4	9.0	10.3	13.2	14.2	17.7	17.3
(colones por litro, promedio anual)											
Precio promedio combustibles											
Gasolina regular	27.6	27.6	34.9	49.7	48.4	49.3	47.5	59.8	84.3	104.6	100.1
Gasolina súper		27.6	36.1	52.3	53.2	54.7	52.6	65.7	88.6	109.9	105.2
Jet-fuel	19.9	20.5	25.8	36.8	39.5	40.7	39.2	48.3	58.5	66.4	61.4
Diesel	20.5	21.0	26.5	39.0	39.8	41.1	39.5	48.6	59.3	74.0	71.7
(US\$)											
Precio 3 minutos llamada a EEUU	4.8	4.8	4.8	6.9	6.9	6.9	6.9	6.9	6.9	6.9	6.9
(colones)											
Precio promedio del impulso en exceso, llamadas locales	1.7	2.0	2.3	2.6	2.7	3.2	3.2	3.2	3.2	3.2	3.2
Inversión											
(millones de dólares)											
Inversión total en I+D por sector (*)	41.9	12.7	41.4	58.0	82.8	107.0	102.2	114.9	108.1		
Gobierno central	8.9	8.7	9.7	11.5	24.0	22.4	14.5	15.3	17.4		
Instituciones descentralizadas			4.0	18.7	24.7	46.8	42.5	42.0	40.4		
Sector productivo	7.4		4.9	4.4	6.8	8.6	11.3	23.2	18.8		

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Organismos internac. acreditados en C.R.	2.5		14.4	14.6	15.6	16.2	15.0	14.7	10.7		
Organismos no gubernamentales			0.4	0.4	1.7	2.3	3.2	3.8	4.8		
Sector académico	23.1	4.0	8.0	8.4	10.0	10.6	15.7	16.0	16.0		

Estadísticas ambientales

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Tierra											
	(hectáreas)										
Area protegida	973,174	973,174	990,374	1,094,414	1,094,414	1,094,414	1,094,414	1,591,809	1,602,420	1,266,395	1,306,251
	(hectáreas)										
Area reforestada, manejada y protegida con incentivos forestales	8,273.1	11,517.7	14,205.0	17,296.6	15,755.9	17,725.8	28,068.8	60,922.9			27,900
	(miles de hectáreas)										
Tasa promedio anual de deforestación	27	24	22	18	17	13	8				
	(hectáreas)										
Area total de bosque cerrado					1,556,275		1,786,695			5,107,500	
Area total de bosque secundario	356,510	388,341			350,000		370,000	400,000			
	(toneladas métricas)										
Fijación de carbono estimada para el área incentivada por el Estado	48,844.8	65,262.3	84,036.4	95,755.6	92,467.4	97,558.6	88,743.3	157,620.2			
Visitantes al Sistema de Parques Nac.	360,222	394,742	453,033	496,406	639,753	772,025	700,434	614,081	658,657	742,761	810,098
Nacionales	235,512	228,206	240,036	222,975	301,644	367,683	322,148	362,341	389,883	452,680	485,950
Extranjeros	124,710	166,536	212,997	273,431	338,109	404,342	378,286	251,740	268,774	290,081	324,148
	(miles de kilogramos y litros)										
Importación total de agroquímicos				274,039.8	295,870.6	384,729.6	437,411.5	509,312.1	543,348.5		
Plaguicidas				6,438.5	10,291.5	13,770.4	10,139.8	32,392.1	60,886.1		
Fertilizantes				267,271.1	285,079.6	298,467.6	235,908.6	364,175.5	458,149.5		
Otros				330.2	499.5	72,491.6	191,363.1	112,744.5	24,312.9		
Atmósfera											
	(toneladas métricas)										
Partículas en suspensión provenientes de vehículos	670	685	1,173	1,210	1,587	1,591					

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Estación Aeropuerto Juan Santamaría											
	(grados centígrados)										
Temperatura											
Media de verano (mes de marzo)	23.9	22.9	24.0	24.5	24.5	23.6	24.2	24.0	22.8		25.6
Media de invierno (mes de octubre)	22.4	22.6	23.3	23.5	22.6	22.5	23.5	22.9	22.9		22.6
	(horas y décimos)										
Brillo solar											
Promedio anual	6.6	7	6.8	6.7	6.6	6.6	7.1				6.2
	(Km/h)										
Viento											
Velocidad media	17.4	17.9	18.3	17.3	15.8	12.9	14.0	12.0	13.9		22.2
	(mm)										
Precipitación											
Promedio anual	2,213.3	2,061.0	1,941.7	1,623.6	1,950.7	2,068.3	1,527.7	2,638.4	2,295.3		2,301.7
	(porcentaje)										
Humedad relativa											
Promedio anual	76	73	74	73							81
Desechos											
	(toneladas métricas por día)										
Ingreso promedio diario de basura a Río Azul											
	676	732	763	776	831	890	962	934	910	947	1,041
	(gramos por día)										
Producción per cápita diaria de basura llevada a Río Azul (*)											
	784	827	826	839	864	882	944	944	865	874	311
Ecología humana											
	(kW/h)										
Consumo de energía eléctrica per cápita											
		25.6	25.7	25.9	25.8	26.6	23.4	25.0	25.0		26.3
	(porcentaje)										
Consumo de diesel como porcentaje del consumo de hidrocarburos (*)											
	46.7	45.0	44.2	44.5	43.6	41.7	40.5	39.3			
	(kW/h)										
Consumo promedio anual de electricidad por abonado											
Sector residencial	2,709.4	2,641.1	2,646.0	2,594.3	2,535.0	2,614.0	2,671.0	2,623.0	2,618.0	2,597.0	2,666.0
Sector industrial	111,169.0	114,368.4	110,599.0	107,251.0	113,223.0	115,715.0	121,492.0	121,096.0	114,805.0	120,431.0	131,299.0
	(porcentaje)										
Población cubierta por el servicio eléctrico											
			90.0	91.2	92.4	92.5	92.7	92.8	92.9	93.3	93.2
	(TJ)										
Consumo de energía sector transportes											
	22,664	24,524	23,670	24,504	28,469	33,181	38,362	40,367	40,389	41,607	45,768
Recursos pesqueros											
	(toneladas métricas)										
Captura total según litoral											
Pacífico				13,802	13,549	12,436	13,310	13,609	17,449	21,146	
Atlántico				433	261	199	268	422	401		

Fuentes y notas técnicas

En esta sección se presenta la lista de variables que conforman el Compendio Estadístico y que han sido producto de la experiencia acumulada de varios años en la búsqueda de información pertinente, oportuna, confiable, veraz y actualizada sobre la cual sustentar procesos de estudio, análisis y seguimiento del desempeño nacional en desarrollo humano sostenible.

Al igual que en el Compendio Estadístico, las variables están agrupadas en tres grandes áreas y, dentro de ellas, mantienen su presentación ordenada alfabéticamente, indicando la fuente de la cual proviene o fue extraída la información, así como algunas observaciones relacionadas con la cobertura, definición de la variable y metodología empleada en su cálculo. De un total de 25 fuentes, se obtuvo información (mayoritariamente oficial), sobre 174 variables, 88 de las cuales corresponden al área social, 68 al área económica y 18 al área ambiental.

En la etapa de actualización de las variables para el año 1998, se han presentado algunas dificultades como la discontinuidad en la generación o acopio de la información, fusión o cambio de funciones de los departamentos o secciones encargadas de la generación de los datos e inclusive cambios en personal clave de las instituciones proveedoras de información, lo cual conlleva la pérdida de memoria institucional.

Habida cuenta de lo anterior, en algunos casos se ha recurrido a fuentes de información complementaria o a cálculos propios para estimar el dato de interés; tal es el caso de "gasto social" y "gasto social real per cápita". En el peor de los casos se debió suspender la generación de información para algunas variables, como es el caso de "mortalidad por accidentes de tránsito",

"diplomas otorgados por las universidades privadas según grado académico", "formación bruta de capital fijo del Gobierno General y resto del sector público", "formación bruta de capital por rama de actividad", "partículas en suspensión provenientes de vehículos" y "tasa promedio anual de deforestación", entre otras.

Conviene destacar que en el área económica se han cambiado totalmente algunas series, debido a la incorporación de la metodología del V Manual de Balanza de Pagos, sugerida por el FMI, la cual es una guía para la compilación y registro de las estadísticas. Dentro de los cambios importantes de esta nueva metodología con respecto al IV Manual están la reclasificación de algunas partidas y la incorporación de otras como: valores brutos de los bienes para transformación y valor neto de los bienes reparados, así como mayores detalles sobre una serie de servicios como los de construcción, financieros, informática y los de información. Además se incluye en la metodología de cálculo los fletes de medios de transporte no tripulados, el valor de la transformación de bienes pertenecientes a otras economías, así como un grupo de contrapartidas de activos y pasivos relacionadas con revalorización y desvalorización del oro monetario, derechos especiales de giro y otros.

Las variables que se ven afectadas por esta metodología son "producción para el mercado local", "saldo en la cuenta de capitales", "saldo en la cuenta corriente" y "saldo en la cuenta comercial". En el Compendio Estadístico de este informe, esos indicadores, al igual que otras variables, se presentan con un asterisco (*), mediante el cual se sugiere consultar las fuentes y notas técnicas para conocer algún aspecto que se considere importante para la correcta interpretación de

los datos. Esta información también puede ser consultada en la página www.estadonacion.or.cr.

En la actualidad la base de datos del Proyecto Estado de la Nación reúne información para el periodo 1985-1998, agrupada en tres grandes áreas: social, económica y ambiental, clasificadas según el tema y las variables que contienen. Se cuenta con información desagregada por sexo, algunas de esas variables se presentan en el Compendio Estadístico.

En forma paralela a esta tarea, se han venido realizando importantes esfuerzos en la búsqueda de información desagregada por cantones; en estos momentos se encuentra en su etapa inicial un proceso de recopilación de datos sobre población, seguridad social, educación, nutrición, presupuestos municipales, tasas de mortalidad y algunos datos sobre las últimas dos elecciones presidenciales, entre otra información.

Fuentes y notas técnicas

Estadísticas sociales

Abortos	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	
Aprestamiento de niños de primer grado	Elaboración propia con datos del Ministerio de Educación. División de Planeamiento. Departamento de Estadística	Se calcula como la razón de la matrícula preparatoria del año i-1 entre la diferencia de la matrícula de primer grado y de repitentes en primer grado del año i
Area de construcción	CCC. Cámara Costarricense de la Construcción. Departamento de Estadística	
Asegurados directos activos en régimen de invalidez, vejez y muerte (IVM)	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	
Asegurados directos en seguro de enfermedad y maternidad	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	
Asegurados directos activos en seguro de enfermedad y maternidad	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	
Bonos de vivienda familiar otorgados	1997: MIDEPLAN. Panorama Nacional 1998: BANHVI. Departamento de Comunicaciones	Otorgados por del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda
Cesáreas practicadas en hospitales de la CCSS	CCSS. Dirección Actuarial y Planificación Económica. Departamento de Estadística	
Cobertura de vacunación en niños	Ministerio de Salud. Informe anual. 1998: Ministerio de Salud. Unidad de Vigilancia de la Salud	
Consultas totales del seguro de enfermedad y maternidad	CCSS. Dirección Actuarial y Planificación Económica. Departamento de Estadística	
Costo por consulta del seguro de enfermedad y maternidad	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	
Cursos impartidos por el INA	INA. Dirección de Planificación y Evaluación. Departamento de Planes y Estadísticas	Sector económico; no incluye talleres públicos. Participantes: una persona puede haber participado en más de un curso durante el año. Los datos de 1992 - 1996 incluyen participantes en talleres públicos
Densidad de población	Elaboración propia con datos de población total de la Encuesta de Hogares. Módulo de Empleo	Para el cálculo se utilizaron 51.100 km ² de territorio nacional
Denuncias de delitos contra la propiedad	OIJ. Organismo de Investigación Judicial. Delitos 1.1 y 2: causas penales entradas en las oficinas judiciales Delito 1.2 : denuncias recibidas en las diferentes oficinas del OIJ.	Los delitos tipo 1.1 incluyen: administración fraudulenta, apropiación irregular o indebida, estafa, estelionato, extorsión, fraude simulado, fraude en la entrega de cosas, usurpación de aguas y de lugares públicos, y sus respectivas tentativas.

		El tipo 1.2 incluye: hurto, hurto de ganado, robo con fuerza en las cosas, robo y hurto de medios de transporte, robo con violencia sobre las cosas, secuestro extorsivo, usurpación, y sus respectivas tentativas. El tipo 2 comprende delitos de daño. Los datos de 1995 son preliminares. A partir de 1995 se modificó la serie en su totalidad, debido a que se cambió la fuente
Desgranamiento por nivel	MEP. Expansión del Sistema Educativo	
Días cama en hospitales de la CCSS en seguro de enfermedad y maternidad	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	
Días de incapacidad según régimen	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica Departamento de Estadística INS. Dirección Actuarial	
Días paciente, hospitales de la CCSS en seguro enfermedad y maternidad	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica Departamento de Estadística	
Diplomas otorgados por las instituciones de educación superior	Morera, X. y Salas, L. 1995. Recopilación y procesamiento de los diplomas otorgados por las universidades privadas. 1983-1995. Oficina de Planificación de la Educación Superior. CONARE A partir de 1996: OPES, CONARE	Universidades privadas; en la categoría "otros" no se especifica ni la carrera ni el grado académico
Enfermedades de transmisión sexual	Ministerio de Salud. Informe anual	
Esperanza de vida al nacer	SIECA. Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana	
Fuerza de trabajo	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Tabulados	Equivalente a la población económicamente activa. Edad: la clase 20 a 29 años corresponde a 1986; las de 20 a 24 y 25 a 29 años corresponden a los años 1987 a 1996 Rama de actividad: a la izquierda del "/" aplica a los años 1985 y 1986; a la derecha del "/" aplica de 1987 a 1996
Gastos por incapacidades de la CCSS	CCSS. Dirección Actuarial y Planificación Económica. Departamento de Estadística	
Gasto público real en salud	CCSS. Dirección Actuarial y Planificación Económica. Departamento de Estadística	
Gasto social	1980-1994: MIDEPLAN. Tendencias sociodemográficas, económicas y ambientales. A partir de 1995: MIDEPLAN. Área de Análisis del Desarrollo 1998: Sauma, P, 1999	
Gasto social real per cápita	1980-1994: MIDEPLAN. Tendencias sociodemográficas, económicas y ambientales. A partir de 1995: MIDEPLAN. Área de Análisis del Desarrollo 1998: Estimación propia con datos de Sauma, P, 1999	
Hogares según niveles de pobreza	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Tabulados	Hogares con ingresos declarados. Incluye ajuste en la canasta básica
Índice de Desarrollo Humano	PNUD. Informe sobre desarrollo humano	
Índice de desarrollo relativo al género	PNUD. Informe sobre desarrollo humano	
Índice de potenciación de género	PNUD. Informe sobre desarrollo humano	
Índice de precios de la construcción	INEC. Departamento de Índices y Estadísticas	
Índice de salario mínimo nominal promedio	BCCR. División Económica	Promedio anual. A partir de agosto de 1994 en el cálculo del índice se incluye el 2% del salario escolar, que es retenido por la empresa y pagado en forma acumulada y diferida en enero de cada año, según el decreto 23495-MISS de La Gaceta N° 138 del 20 de julio de 1994
Índice de salario mínimo real	BCCR. División Económica	Datos a diciembre de cada año
Índice de salario mínimo real promedio	BCCR. División Económica	Promedio anual
Ingreso por contribuciones al régimen de invalidez, vejez y muerte	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	

Ingresos hospitalarios de la CCSS	CCSS. Dirección Actuarial y Planificación Económica Departamento de Estadística	
Ingreso promedio mensual en ocupación principal	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	Ingreso promedio mensual de los ocupados. La clasificación rama de actividad a la izquierda del "/" aplica a los años 1985 y 1986; a la derecha del "/" aplica de 1987 a 1996
Ingreso promedio mensual del hogar	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	Para 1985 y 1986 los datos corresponden al salario promedio mensual; para 1987 y hasta la fecha, al ingreso promedio mensual en ocupación principal
Ingreso total del hogar	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	Porcentajes acumulados Elaboración propia con datos de ingreso promedio mensual del hogar
Intoxicaciones por plaguicidas	MIDEPLAN. Sistema de Información Sociodemográfico, Económico y Ambiental (SISEA)	
Matrícula preparatoria	MEP. Expansión del Sistema Educativo	
Matrícula primer grado	MEP. Expansión del Sistema Educativo	
Matrícula I ciclo	MEP. Expansión del Sistema Educativo	
Matrícula II ciclo	MEP. Expansión del Sistema Educativo	
Matrícula III ciclo	MEP. Expansión del Sistema Educativo	El total incluye colegios artísticos
Matrícula educación diversificada	MEP. Expansión del Sistema Educativo	El total incluye colegios artísticos
Matrícula inicial según dependencia	MEP. Expansión del Sistema Educativo	
Medicamentos despachados en farmacias de la CCSS	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	
Mortalidad por accidentes de tránsito	Ministerio de Salud. Departamento de Estadística	
Monto de pensión promedio en CCSS	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	Montos mensuales pagados, divididos por el número de casos
Nacimientos en madres adolescentes	INEC. Sección Estadísticas Vitales	
Nacimientos totales	INEC. Sección Estadísticas Vitales	
Número de permisos registrados (edif. y viviend.)	MIDEPLAN. Panorama Nacional. 1997	
Número promedio de camas de hospital en SEM	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística.	
Ordenes de incapacidad según régimen de enfermedad y maternidad	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	
Partos atendidos en maternidades de la CCSS	CCSS. Dirección Actuarial y Planificación Económica. Departamento de Estadística	
Pensionados en régimen de invalidez, vejez y muerte (IVM)	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	
Pensionados en régimen no contributivo	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	
Permisos de portación de armas de fuego	Ministerio de Seguridad Pública. Departamento Control de Armas y Explosivos	Incluye permisos por primera vez y renovaciones. A partir de 1996 se solicita un examen psicológico para otorgar el permiso
Personal de seguridad privada	Ministerio de Seguridad Pública	Incluye sólo empresas de seguridad privada, excluye empresas comerciales y vigilantes de recorrido
PIB real del sector construcción	BCCR. Cuentas Nacionales	
Población de 12 años y más según nivel de instrucción	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 1995-1996: Elaboración propia	

Población cubierta por programa de atención primaria	Ministerio de Salud. División Programática de Regiones	
Población cubierta por seguro de enfermedad y maternidad	CCSS, Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	Estimación de la CCSS. El dato de 1996 sobre asegurados por el Estado y familiares se duplicó debido a variaciones en los niveles de pobreza, por efecto de cambios en la canasta básica
Población ocupada	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Tabulados	Edad: la clase 20 a 29 corresponde a 1986 y las de 20 a 24 y 25 a 29 corresponden al período 1987 a 1996 Rama de actividad: a la izquierda del "/" aplica a los años 1985 y 1986; a la derecha del "/" aplica de 1987 a 1996
Población total según niveles de pobreza	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Tabulados	No incluye servicio doméstico y pensionistas. Incluye ajuste en la canasta básica
Población total	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Encuesta de Hogares 1985 y 1986, Módulo de Empleo	
Población total servida por acueducto	ICAA. Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados. Sistemas de Información. 1998: ICAA. Dirección Financiera	
Población total servida por alcantarillado	ICAA. Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados. Sistemas de Información. 1998: ICAA. Dirección Financiera	
Rendimiento en educación regular	MEP. Departamento de Estadística	
Repitentes primer grado	MEP. Expansión del Sistema Educativo	
Salario mínimo minimorum	BCCR. División Económica	Es el salario mínimo de protección legal que el Estado garantiza a los trabajadores que no se enmarcan en ninguna ocupación específica dentro del Decreto de Salarios Mínimos
Tamaño promedio del hogar	1980-1994: MIDEPLAN. Tendencias sociodemográficas, económicas y ambientales. A partir de 1995: INEC Encuesta de Hogares. Módulo de Empleo	Número de personas dividido por el número de hogares
Tasa bruta de escolaridad	MEP. Expansión de Sistema Educativo	Se calculan en relación con la población en edad escolar determinada por las estimaciones y proyecciones de población vigentes. La población en cada nivel se obtiene bajo el siguiente procedimiento: preescolar: 50% de 5 años y 50% de 6 años; I ciclo: 50% de 6 años, la de 7, la de 8 años y el 50% de 9 años; II ciclo: 50% de 9 años, la de 10, la de 11 años y 50% de 12 años; III ciclo: 50% de 12 años, la de 13, la de 14 y 50% de 15 años; educación diversificada: 50% de 15 años, la de 16 y 50% de 17 años
Tasa bruta de natalidad	INEC. Sección Estadísticas Vitales. Costa Rica: cálculo de población por provincia, cantón y distrito. Varios años	
Tasa de delitos contra la propiedad	OIJ. Organismo de Investigación Judicial. Delitos 1.1 y 2 : causas penales presentadas en las oficinas judiciales. Delito 1.2 : denuncias recibidas en las diferentes oficinas del OIJ.	Los delitos tipo 1.1 incluyen: administración fraudulenta, apropiación irregular o indebida, estafa, estelionato, extorsión, fraude simulado, fraude en la entrega de cosas, usurpación de aguas y de lugares públicos y sus respectivas tentativas. El tipo 1.2 incluye: hurto, hurto de ganado, robo con fuerza en las cosas, robo y hurto de medios de transporte, robo con violencia sobre las cosas, secuestro extorsivo, usurpación y sus respectivas tentativas; El tipo 2 comprende delitos de daño. A partir de 1995 se modificó la serie en su totalidad, debido a que se cambió la fuente
Tasa de delitos dolosos contra la vida	OIJ. Organismo de Investigación Judicial	Incluye abandono de incapaces, aborto, agresión, amenazas, duelo, homicidio y tentativa de homicidio, lesiones, contagio venéreo, omisión de auxilio y riña A partir de 1995 se modificó la serie en su totalidad, debido a que se cambió la fuente
Tasa de delitos sexuales	OIJ. Organismo de Investigación Judicial	
Tasa de desempleo abierto	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Módulo de Empleo	Población desocupada entre fuerza de trabajo
Tasa de enfermedades de declaración obligatoria	Ministerio de Salud. Informe anual	
Tasa general de mortalidad	INEC. Costa Rica: cálculo de población por provincia, cantón y distrito. Varios años	

Tasa de homicidios dolosos	OIJ. Organismo de Investigación Judicial	
Tasa de mortalidad por los cinco primeros grandes grupos de causas	Ministerio de Salud. Informe anual	
Tasa de mortalidad infantil	INEC. Costa Rica: cálculo de población por provincia, cantón y distrito. Varios años	
Tasa de mortalidad por suicidios	Ministerio de Salud. Departamento de Estadística	
Viviendas según condiciones de servicios básicos	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Tabulados	Datos del Módulo de Vivienda incluido en la encuesta para esos años
Viviendas según hacinamiento por dormitorio	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Tabulados	Datos del Módulo de Vivienda incluido en la encuesta para esos años
Viviendas según tipo de tenencia	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Tabulados	Las categorías a la derecha del "/" aplican a 1986 y las de la izquierda del "/" a 1992 y 1994. Datos del Módulo de Vivienda incluido en la encuesta para esos años

Estadísticas económicas

Ahorro nacional neto	1985 a 1994: Vargas, J.R., Sáenz, O. Costa Rica en cifras (1994) A partir de 1995: BCCR. Departamento de Cuentas Nacionales	
Base monetaria	1985 a 1994: MIDEPLAN. Panorama Económico. 1994 y MIDEPLAN. Tendencias sociodemográficas, económicas y ambientales. 1980-1994. A partir de 1995: BCCR. División Económica. Departamento Monetario	Saldos a diciembre
Capacidad instalada para producción de energía eléctrica	MINAE. Dirección Sectorial de Energía. Sistema de Información Energética Nacional (SIEN)	
Carga transportada por ferrocarril	MOPT. Dirección de Planificación	Cierre técnico en 1995
Clientes del sistema celular	ICE. Dirección de Planificación y Telecomunicaciones	
Clientes del sistema telefónico nacional	ICE. Dirección de Planificación y Telecomunicaciones	
Coefficiente de liquidez	Elaboración propia a partir de los datos del BCCR	Medio circulante dividido por el PIB nominal
Costo de la canasta básica alimentaria	INEC. Estadísticas económicas	
Crédito interno neto total del SBN	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	Corresponde a la suma del crédito corriente neto al sector público, el crédito al sector público por renegociación y el crédito al sector privado. Los datos consideran el art. 175 y no son ajustados por operaciones de subasta conjunta
Déficit del sector público no financiero	BCCR. Departamento Monetario. Sección de Finanzas Públicas y Análisis Fiscal. Información suministrada por la Autoridad Presupuestaria	
Densidad de líneas telefónicas	ICE. Instituto Costarricense de Electricidad. Dirección de Planificación	
Densidad de teléfonos públicos	ICE. Instituto Costarricense de Electricidad. Dirección de Planificación	

Deuda interna bonificada del Gobierno Central	BCCR. Departamento de Mercado de Capitales y Finanzas Públicas	
Deuda interna total	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	Saldos a diciembre
Deuda pública externa	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección Balanza de Pagos	
Depósitos de bancos comerciales en BCCR	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección Programación Financiera	Se refiere a depósitos de ahorro, depósitos a largo plazo y certificados de inversión
Depósitos en cuenta corriente	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección Programación Financiera	Excluye partidas interbancarias y depósitos en cuenta corriente del Gobierno
Efectivo en poder del público	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección Programación Financiera	
Emisión monetaria	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección Programación Financiera	
Exportaciones	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección Balanza de Pagos	No incluye ajuste de metodología de balanza de pagos Según destino; no incluye valor agregado de exportaciones de zona franca
Financiamiento del déficit del Gobierno Central	BCCR. Departamento de Mercado de Capitales y Finanzas Públicas. Información suministrada por la Tesorería Nacional	Metodología caja
Formación bruta de capital	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	
Formación bruta de capital fijo	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	
Gastos totales del Gobierno Central	BCCR. Departamento de Mercado de Capitales y Finanzas Públicas. Información suministrada por la Tesorería Nacional	Metodología caja
Generación de energía eléctrica	ICE. Departamento de Tarifas y Mercado	
Importaciones	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección Balanza de Pagos	No incluye ajuste de metodología de balanza de pagos. El dato de 1995 no incluye maquila ni zona franca
Índice de precios al consumidor	BCCR. División Económica. Departamento de Contabilidad Social, Sección Índices y Estadísticas INEC. Departamento de Índices y Estadísticas	
Ingreso de divisas por concepto de turismo	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	
Ingresos totales del Gobierno Central	BCCR. Departamento de Mercado de Capitales y Finanzas Públicas. Datos suministrados por la Tesorería Nacional	Metodología caja
Ingresos tributarios	Contraloría General de la República. Memoria Anual	Metodología de Contraloría General de la República, liquidación de presupuesto.
Inversión externa directa	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	
Inversión pública bruta en sector transportes	MOPT. Dirección de Planificación. Departamento de Estudios Económicos	

Inversión total en I+D por sector	Ministerio de Ciencia y Tecnología. Indicadores en Ciencia y Tecnología 1985-1996	Serie suspendida, metodología en estudio
Lineas telefónicas instaladas	ICE. Telecomunicaciones, informe estadístico	
Liquidez total	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	Se calcula como la suma de medio circulante y cuasidinero, saldos a diciembre. Esta serie fue revisada y actualizada en mayo de 1998, debido a los cambios que sufrió el cuasidinero por efecto de la "subasta conjunta de títulos", además de que no incluye bonos de estabilización monetaria y sistemas inversión de corto plazo
Medio circulante	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	Saldos a diciembre. El incremento observado en 1997 se debe a que un banco comercial decidió clasificar como depósitos en cuenta corriente, pasivos que había venido registrando como obligaciones a plazo. Serie revisada y actualizada en mayo de 1998
Nuevas colocaciones en el sector privado no financiero	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	Incluye bancos estatales y privados. La categoría "agricultura" corresponde a "agricultura, ganadería y pesca"
Número de líneas telefónicas directas facturadas	ICE. Instituto Costarricense de Electricidad. Dirección de Planificación	
Número de personas por vehículo	MIDEPLAN. Sistema de Información Sociodemográfico Económico y Ambiental (SISEA) 1998: MOPT	
Número de turistas que ingresaron al país	ICT. Instituto Costarricense de Turismo. Departamento de Estadística	
Número de vehículos en circulación	MIDEPLAN. Sistema de Información Sociodemográfico Económico y Ambiental (SISEA) 1998: MOPT	
Pasajeros movilizados en el Aeropuerto Juan Santamaría	MOPT. Costa Rica: estadísticas del sector transporte	
Precio energía eléctrica	MINAE. Dirección Sectorial de Energía. Sistema de Información Energética Nacional (SIEN)	
Precio promedio de combustible	MINAE. Dirección Sectorial de Energía. Sistema de Información Energética Nacional (SIEN)	
Precio promedio del impulso en exceso	ICE. Instituto Costarricense de Electricidad. Dirección de Planificación	
Precio 3 minutos llamada a EEUU	ICE. Instituto Costarricense de Electricidad. Dirección de Planificación	
Préstamos al sector privado no financiero	BCCR. Departamento Monetario. Programación Financiera	
Producción para el mercado local	Elaboración propia con datos del BCCR	Considera metodología de V Manual de Balanza de Pagos, FMI.
Producción total de energía	MINAE. Dirección Sectorial de Energía. Sistema de Información Energética Nacional (SIEN)	

Producto interno bruto (PIB)	Nominal y real por rama de actividad: BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales Dólares: elaboración propia a partir de datos del BCCR Per cápita. Elaboración propia a partir de los datos del BCCR y el INEC	Dólares: calculado con PIB nominal dividido por el tipo de cambio. El tipo de cambio corresponde a un promedio de los tipos de cambio efectivos entre los ingresos y egresos corrientes de la balanza de pagos
Reservas monetarias internacionales netas	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección Balanza de Pagos	
Saldo cuenta de capitales	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	Incluye: metodología V Manual de Balanza de Pagos, FMI; ajustes de balanza de pagos; errores y omisiones y capital no determinado
Saldo cuenta corriente	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	Incluye: metodología V Manual de Balanza de Pagos, FMI; ajustes de balanza de pagos; errores y omisiones y capital no determinado
Saldo cuenta comercial	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	Incluye: metodología V Manual de Balanza de Pagos, FMI; ajustes de balanza de pagos; errores y omisiones y capital no determinado
Servicio de la deuda del Gobierno Central	BCCR. División Económica. Información suministrada por el Ministerio de Hacienda	
Servicio de la deuda pública externa	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección Balanza de Pagos	
Servicio efectivamente pagado	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección Balanza de Pagos	
Tasa anual de inflación	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	
Tasa de crecimiento vehicular	MIDEPLAN. Sistema de Información Sociodemográfico Económico y Ambiental (SISEA)	
Tasa de devaluación	Elaboración propia	Se calcula con base en el tipo de cambio interbancario, promedio de compra y venta
Tasas de interés	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección Programación Financiera	Tasas de interés activas: incluye comercio, personal y servicios Bancos privados: tasa máxima. Tasas básicas: promedio ponderado de las tasas de interés a seis meses
Tipo de cambio interbancario, venta	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	
Variación de existencias	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	
Variación reservas monetarias internacionales	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	
Visitantes al Sistema de Parques Nacionales	Ministerio del Ambiente y Energía. Sistema Nacional de Areas de Conservación	

Estadísticas ambientales

Area protegida	1985–1994: MINAE. Sistema de Parques Nacionales. MIDEPLAN. Costa Rica: panorama económico, social y ambiental, 1994. A partir de 1995: Ministerio del Ambiente y Energía. Sistema Nacional de Areas de Conservación	
Area reforestada, manejada y protegida con incentivos forestales	MINAE. Sistema Nacional de Areas de Conservación	
Area total de bosque cerrado	MIDEPLAN. Sistema de Información Sociodemográfico Económico y Ambiental (SISEA) MINAE. Dirección General Forestal	
Area total de bosque secundario	MIDEPLAN. Sistema de Información Sociodemográfico Económico y Ambiental (SISEA) MINAE. Dirección General Forestal	
Consumo de diesel como porcentaje del consumo de hidrocarburos	1985–1987: elaboración propia a partir de los datos del Sistema de Información Energético Nacional (SIEN) 1988–1993: elaboración propia a partir de los datos de la Dirección Sectorial de Energía. 1994: Balance Energético Nacional, 1993. Publicación N°. 152, San José A partir de 1994: DSE. Sistema de Información Energético Nacional (SIEN)	Para los años 1985 a 1989 se tomó como hidrocarburos: gas licuado, gasóleo, kerosene y jet fuel, diesel, gasolinas fuel oil y no energéticos Para los años 1990 a 1996: gas licuado, gasolina, nafta liviana, nafta pesada, av gas, kerosene, jet fuel, diesel, gasóleo, llo 180, llo 380, marine diesel oil, fuel oil y asfaltos
Consumo de energía per cápita	1985–1987: Dirección Sectorial de Energía. Sistema de Información Energético Nacional. (SIEN). Junio 1995 1988–1992: elaboración propia a partir de los datos de la Dirección Sectorial de Energía. 1994: Balance Energético Nacional, 1993. DSE, Publicación N°. 152, San José. A partir de 1994: DSE. Sistema de Información Energético Nacional (SIEN). 1998: ICE. Departamento de Tarifas y Mercado	
Consumo de energía sector transportes	1985–1987: Dirección Sectorial de Energía. Sistema de Información Energético Nacional (SIEN). Junio 1995 1988–1993: Dirección Sectorial de Energía 1994. Balance Energético Nacional, 1993. DSE, Publicación N°. 152, San José A partir de 1994: DSE. Sistema de Información Energético Nacional (SIEN)	
Consumo promedio anual de electricidad por abonado	Elaboración propia a partir de datos de la Dirección Sectorial de Energía. Sistema de Información Energético Nacional (SIEN) ICE. Departamento de Tarifas y Mercado	
Estación Aeropuerto Juan Santamaría	MINAE. Instituto Meteorológico Nacional	
Fijación de carbono estimada para el área incentivada por el Estado	MINAE. Sistema Nacional de Areas de Conservación	

Importación total de agroquímicos	MIDEPLAN. Sistema de Información Sociodemográfico Económico y Ambiental (SISEA)	
Ingreso promedio diario de basura a Río Azul	Municipalidad de San José	
Partículas en suspensión provenientes de vehículos	Estimaciones de la Dirección Sectorial de Energía/Organización Latinoamericana de Energía, Sistema de Información Económica y Energética (SIEE)	
Población cubierta por el servicio eléctrico	ICE. Dirección de Planificación Eléctrica	
Producción per cápita diaria de basura llevada a Río Azul	Municipalidad de San José	Aplica a la población de los cantones que disponen los desechos en Río Azul
Recursos pesqueros	INCOPESCA. Departamento de Estadística	
Tasa promedio anual de deforestación	MINAE. Dirección General Forestal	
Visitantes al Sistema de Parques Nacionales	Ministerio del Ambiente y Energía. Sistema Nacional de Áreas de Conservación	

*Conocer
la Costa Rica
que tenemos*

*Pensar
la Costa Rica
que deseamos*

Estado de la Nación

EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE



Con el apoyo del
Convenio Bilateral de Desarrollo Sostenible
Costa Rica - Holanda

ESTADO DE LA NACION EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

303.447.
P964e c.



303.447286 / P964e