

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 (2008)



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
(2008)*

PROGRAMA ESTADO DE LA NACION
APDO. 1174-1200 PAVAS, COSTA RICA

www.estadonacion.or.cr

303.447.286

P969d Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (Costa Rica)
Decimoquinto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible
/ Programa Estado de la Nación . – San José C.R : El Programa. 2009
466 p. : il. : 28 cm.

ISBN 978-9968-806-50-3

1. DESARROLLO HUMANO. 2. EQUIDAD 3. EDUCACION. 4. POBREZA.
5. ECONOMIA. 6. ELECCIONES Y PARTICIPACION CIUDADANA. 7. GESTION
AMBIENTAL 8. DEMOCRACIA 9. COSTA RICA. I. Titulo.

cat.mmr

Primera edición: Octubre, 2009.

Diseño y diagramación: Erick Valdelomar / NeoGráfica S.A.

Cubierta: Estado de la Nación / Pintura de Rodolfo Stanley.

Litografía e imprenta: LIL S.A.

Índices

Índice general

PRESENTACIÓN	31
RECONOCIMIENTOS	35
PRÓLOGO AL DECIMOQUINTO INFORME	37
Desempeño nacional y rendición de cuentas: el programa de formación e información Estado de la Nación	37
Asentado nacionalmente, dentro de la corriente del desarrollo humano	37
Estado democrático de Derecho, el fundamento de la iniciativa	38
Un programa al servicio de la calidad de la democracia y la rendición de cuentas	38
Un método para conocer y pensar un país	39
Características y orientaciones	39
Cuestiones críticas a partir de la experiencia	41
Estructura, inserción institucional y recursos	42
Metodología, limitaciones de información y mecanismos de negociación	42
Actitud frente al error u omisión	42
Estilo del Informe y acción del Programa	42
Articular capacidades, no sustituirlas, y actuar equilibradamente con rigor, legitimidad y amplitud en la difusión	42
Proponer en pocos temas y en lo que se pueda construir acuerdos	42
CAPÍTULO 1	
SINOPSIS	51
Valoración general	51
¿Cuál es la magnitud de la crisis y cómo afecta al país?	51
¿Cuál fue el saldo neto en desarrollo humano con que Costa Rica inició el 2009?	52
¿Se estableció en las últimas décadas una plataforma sólida y adecuada de oportunidades, capacidades y logros para enfrentar tiempos difíciles?	53
Introducción	55
Seguimiento del Desarrollo Humano Sostenible	55
Equidad e integración social	55
<i>Acumulación de capacidades</i>	55
<i>Deterioro en el acceso a ingreso digno</i>	56
<i>Desigualdades de acceso al empleo</i>	57
<i>Se revierte la reducción de la pobreza</i>	57
<i>Casi 600.000 personas reciben menos del salario mínimo</i>	57
<i>Pese a la caída del PIB, la inversión social se mantiene</i>	58
<i>Retos de los programas sociales selectivos en el nuevo contexto</i>	58
<i>Desafíos de la seguridad social costarricense en el contexto actual</i>	58
Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas	59
<i>Incertidumbre y perplejidad frente a la crisis</i>	59
<i>Inicia la fase contractiva del ciclo económico</i>	60

<i>En el 2008 no se desplegaron todos los efectos de la crisis sobre el empleo</i>	60
<i>Importante deterioro en la estabilidad</i>	60
<i>El sector externo fue el principal canal de contagio de la crisis</i>	61
<i>La inversión extranjera directa creció, aunque a un ritmo más lento</i>	61
<i>Pese a una mayor diversificación, persiste la concentración de las exportaciones</i>	62
<i>Ingresos y gastos del Gobierno Central frente a la crisis</i>	62
<i>Nuevo régimen cambiario a severa prueba</i>	62
<i>Disminuye el crédito y aumenta la morosidad</i>	63
Armonía con la naturaleza	63
<i>Huella ecológica del país supera su capacidad</i>	64
<i>Importantes deudas en control de contaminación y tratamiento de aguas</i>	65
<i>Riesgos en la sostenibilidad forestal</i>	65
<i>Se mantienen preocupaciones por el impacto de las prácticas agrícolas</i>	65
<i>Consumo e impactos de la energía siguen centrados en el transporte</i>	66
<i>Se conocen mejor los retos para la protección del patrimonio marino</i>	67
<i>Construcción social del riesgo antecede a los desastres</i>	67
<i>Nota especial: La participación social refuerza la conservación</i>	69
<i>La gestión urbana: desafíos múltiples y de largo plazo en la GAM</i>	70
<i>Nuevos tipos de conflictos imponen retos la gestión ambiental</i>	70
Fortalecimiento de la democracia	71
<i>Los y las legisladoras provienen de pocos cantones</i>	71
<i>Nuevos intentos por emplear el referéndum por iniciativa ciudadana</i>	72
<i>Continúa la desconexión entre la oferta y la demanda legislativas</i>	72
<i>Una creciente inseguridad se convirtió en tema de debate político</i>	72
<i>Incrementos en las tasas de delitos contrastan con ciertas mejoras en la administración de la justicia</i>	73
<i>Rendición de cuentas: protagonismo de las instituciones de control</i>	73
<i>Acciones colectivas y movilización social</i>	74
<i>La ciudadanía no se aleja masivamente de la política</i>	74
<i>Mayor protagonismo de Costa Rica en la escena internacional</i>	74
<i>Sala Constitucional: la mayor reforma política de los últimos veinte años</i>	75
DEBATES PARA EL DESARROLLO	76
<i>Clases sociales y desarrollo humano</i>	76
PARTE I: Seguimiento del Desarrollo Humano Sostenible	79
CAPÍTULO 2	
EQUIDAD E INTEGRACIÓN SOCIAL	81
Hechos relevantes	81
Valoración general	83
Valoración del Decimocuarto Informe	84
Aspiraciones	84
Introducción	85
Acumulación de capacidades en el 2008	85
Balance general	85
<i>Crece cobertura de la seguridad social</i>	86
<i>Se reduce la expulsión de estudiantes en secundaria</i>	88
<i>Desmejoras significativas en el acceso a una vida segura</i>	90
<i>Deterioro en el acceso a ingreso digno</i>	92
<i>Acceso a vivienda: viejos y nuevos problemas</i>	93
Miradas en profundidad	94
<i>Heterogeneidad geográfica en el cambio demográfico (1978-2008)</i>	96
<i>Diferencias espaciales en mortalidad infantil requieren atención</i>	99
Desigualdad, pobreza y exclusión social	101
Prevalece la desigualdad en la distribución del ingreso	102
<i>Cambios en los ingresos de los hogares explican comportamiento de la desigualdad entre 2007 y 2008</i>	102

Desigualdad salarial persiste en niveles superiores a los de 2000-2006	103
Desigualdades de acceso al empleo	104
<i>Inserción femenina en el mercado laboral: tendencias recientes y desafíos</i>	105
Se revierte la reducción de la pobreza	107
<i>Aumenta aun más la vulnerabilidad de los no pobres a la pobreza</i>	109
<i>Régimen no contributivo de pensiones siguió reduciendo la pobreza</i>	109
<i>Programa "Avancemos": impacto sobre la pobreza</i>	110
¿Cuáles fueron los rostros de los más excluidos en el 2008?	110
<i>Perfil de los hogares pobres</i>	110
<i>Perfil de los ocupados que reciben menos del salario mínimo</i>	111
Financiamiento sostenible del desarrollo humano	112
Pese a la caída del PIB, la inversión social se mantiene	112
<i>¿En cuáles rubros aumentó la inversión social y en cuáles podría reducirse?</i>	114
¿Cuán vulnerable ha sido la inversión social en coyunturas recesivas?	116
<i>Vulnerabilidad según sectores sociales y prioridades establecidas</i>	118
Retos de los programas sociales selectivos en un contexto de menor crecimiento económico	119
<i>Programas sociales selectivos según ciclos de vida</i>	120
<i>Cobertura potencial y errores de enfoque</i>	123
Cumplimiento de metas, institucionalidad y desafíos en materia de política social	124
Nuevos desafíos: aporte especial	127
Desafíos de la seguridad social costarricense en el contexto actual	128
<i>La seguridad social costarricense en el contexto latinoamericano: características y debilidades</i>	128
<i>Características y debilidades del seguro de enfermedad y maternidad</i>	129
<i>Características y debilidades del sistema de pensiones de invalidez, vejez y muerte</i>	132
<i>Posibles amenazas a la seguridad social en un contexto de bajo crecimiento económico</i>	135
APORTE ESPECIAL	145
CAPÍTULO 3	
OPORTUNIDADES, ESTABILIDAD Y SOLVENCIA ECONÓMICAS	153
Hechos relevantes del 2008	153
Valoración general	155
Valoración del Decimocuarto Informe	156
Aspiraciones	156
Introducción	157
Precisiones indispensables sobre la crisis: incertidumbre y perplejidad	157
Carácter y perspectiva de la crisis global	159
Grado de preparación de Costa Rica ante la crisis	160
Diferencias entre la crisis actual y la crisis de los años ochenta en Costa Rica	161
Oportunidades	162
Flujos de capital lideran la última fase expansiva del ciclo económico	164
2008: marcado giro global y giro nacional inducido	167
Efecto rezagado en el empleo y menor crecimiento del ingreso de los hogares	169
Aumenta la diversificación de las exportaciones, pero persiste la concentración	171
<i>El sector externo fue el principal canal de contagio de la crisis</i>	174
<i>Sector industrial y empresas grandes: los más afectados en el 2008</i>	175
Tema especial: Formación bruta de capital y mano de obra, factores determinantes de la producción, con notables debilidades	177
<i>Inversión en infraestructura: volátil y sujeta al comportamiento fiscal y los mandatos internacionales</i>	177
<i>Fuerza de trabajo y su vinculación con la productividad y la producción</i>	179
Estabilidad y solvencia económicas	184
Tendencia creciente de la participación de los impuestos directos	184
<i>Los ingresos tributarios frente a la crisis</i>	185
Disparadores del gasto público desplazan a las transferencias sociales y los gastos de capital	187
<i>Gasto público corriente e intereses en los años recientes</i>	188

Alternativas de financiamiento de los desequilibrios fiscales y elementos de política económica	190
Nuevo régimen cambiario a severa prueba	191
Efectos sobre las tasas de interés	192
Disminuye el crédito y aumenta la morosidad	193
Balanza de pagos, en un contexto de crisis internacional	195
Tema especial: El consumo y el gasto en hidrocarburos	196
<i>Incidencia de los hidrocarburos en la economía: consumo, producción e inflación</i>	197
Inflación: relación con los precios internacionales y los agregados monetarios	198
<i>El incremento en la canasta básica afecta más a los hogares de ingresos bajos</i>	199
CAPÍTULO 4	
ARMONÍA CON LA NATURALEZA	205
Hechos relevantes	205
Valoración general	207
Valoración del Decimocuarto Informe	208
Aspiraciones	208
Introducción	209
Resultados de la gestión ambiental	210
Huella ecológica del país supera su capacidad	210
<i>Uso adecuado del territorio y control de emisiones: dos desafíos concretos</i>	212
Uso, estado y disponibilidad de recursos comprometen sostenibilidad	213
<i>Disponibilidad y usos del agua mantienen grados de incertidumbre</i>	213
<i>Importantes deudas en control de contaminación y tratamiento de aguas</i>	214
<i>Riesgos en la sostenibilidad forestal</i>	216
<i>Presión sobre los recursos marinos y costeros carece de información básica</i>	218
<i>Se mantienen preocupaciones sobre el impacto de las prácticas agrícolas</i>	218
<i>El consumo de energía y sus impactos siguen centrados en el transporte</i>	221
<i>Manejo de residuos sólidos: un potencial desaprovechado</i>	222
Patrimonio natural requiere más protección	224
<i>Se conocen mejor los retos para la protección del patrimonio</i>	225
<i>Cobertura forestal: un resultado positivo pero sumamente vulnerable</i>	226
Impacto de los eventos naturales se torna en desastres	229
<i>Eventos naturales con alto impacto en la población</i>	229
<i>Estimación de daños evidencia más efectos de la vulnerabilidad</i>	231
<i>Construcción social del riesgo antecede a los desastres</i>	233
Procesos de la gestión ambiental	234
Elementos específicos sobre la gestión de recursos naturales	234
<i>La gestión de aguas subterráneas: un espacio conflictivo</i>	234
<i>Acciones en torno a la regulación, fiscalización y vigilancia de las zonas marinas</i>	235
<i>Pasos positivos y oportunidades desaprovechadas en la gestión de residuos</i>	237
<i>Se señalan necesidades institucionales para la política forestal</i>	238
<i>Nuevas evidencias impulsan acción institucional en cambio climático</i>	238
Nota especial: La participación social refuerza la conservación	241
La gestión urbana: desafíos múltiples y de largo plazo en la GAM	242
<i>Algunos avances y retos para los principales actores en la GAM</i>	244
Nuevo tipo de conflictos desafía la gestión ambiental	246
<i>Los conflictos socioambientales adquieren dimensión nacional</i>	246
<i>Alta diversidad de actores sociales e institucionales en los conflictos</i>	248
Capacidades para la gestión ambiental	251
CAPÍTULO 5	
FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA	257
Hechos relevantes	257
Valoración general	259

Valoración del Decimocuarto Informe	260
Aspiraciones	260
Introducción	261
Sistema electoral y de partidos políticos	262
Se destrabó la reforma electoral	262
Procedencia geográfica de los y las legisladores se concentra en pocos cantones	263
<i>Contexto preelectoral caracterizado por algunas novedades</i>	265
Democracia participativa	266
Ciudadanos promueven más consultas populares pese a cuestionamientos	266
Gestión y representación política responsables	267
Continúa la desconexión entre la oferta y la demanda legislativas	268
<i>Ligero aumento de la productividad del Ejecutivo en la promulgación de leyes</i>	270
<i>Leyes tardan en promedio 24 meses en ser aprobadas</i>	271
Comisiones y nombramientos legislativos en perspectiva comparada	271
<i>Más comisiones con el mismo número de diputados: una combinación contraproducente</i>	271
<i>Nombramientos en el Congreso, una tarea difícil</i>	272
Administración de la justicia	273
Cambios significativos en materia de victimización	273
<i>Preocupante incremento de los homicidios dolosos y del trasiego de drogas</i>	274
<i>Aportes para una discusión mesurada sobre (in)seguridad ciudadana</i>	276
Notable mejoría de los indicadores de gestión de la Sala Tercera	277
<i>Crecimiento de plazas ya no cambia la eficiencia del sistema</i>	277
Sala Constitucional: la mayor reforma política de los últimos veinte años	278
Participación y rendición de cuentas	280
Inicia proceso para sentar responsabilidades por falta de transparencia	281
Quince años de la Defensoría de los Habitantes: esfuerzo progresivo de consolidación y retos estratégicos que enfrentar	281
<i>Los instrumentos de la Defensoría: la magistratura de influencia y el control de legalidad</i>	282
<i>Retos estratégicos</i>	282
Convivencia ciudadana	284
<i>Sin novedades en el apoyo ciudadano a la democracia</i>	284
<i>Educación, salud y medioambiente, principales focos de conflictividad social</i>	285
La movilización social como fuente de oposición extraparlamentaria	285
La ciudadanía no se aleja masivamente de la política, pese a baja en la participación electoral	286
<i>Sin grandes diferencias en la preferencia del voto por el TLC según modos de participación</i>	287
Internet y participación política: una primera exploración	288
<i>Internet y activismo social: la campaña del referéndum</i>	290
Política exterior	291
Protagonismo de Costa Rica en el Consejo de Seguridad	291
Estrategia transpacífica predomina en la agenda	292
Comisiones binacionales reactivan relaciones con Latinoamérica	293
Prioridad de los temas comerciales en la agenda diplomática	293
<i>Cambios en el patrón de votación y resultados satisfactorios en candidaturas</i>	293
PARTE II: DEBATES PARA EL DESARROLLO	299
CAPÍTULO 6	
CLASES SOCIALES, ESTILOS DE DESARROLLO Y CRECIMIENTO ECONÓMICO EN COSTA RICA 1988-2008: UNA NUEVA PERSPECTIVA PARA EL ESTUDIO DE LA DESIGUALDAD SOCIAL	303
Hallazgos	303
Valoración	305
Introducción	307
Importancia del estudio de las clases sociales	307
Enfoque teórico	309
Estudios previos sobre clases sociales en Costa Rica	311
Metodología	312

Procedimiento clasificatorio	312
Principales criterios	312
Inclusión <i>ad hoc</i> de dos grupos	313
Estructura social resultante	313
Fuentes de información	315
Unidades de análisis	315
Cambios en la estructura de clases sociales	316
Estilo de desarrollo y clases sociales	320
Resumen de lo dicho por el <i>Informe Estado de la Nación</i>	320
Nuevos hallazgos a partir de un análisis de clases sociales	322
Clases sociales y crecimiento económico	325
Resumen de lo dicho por el <i>Informe Estado de la Nación</i>	325
Nuevos hallazgos a partir de un análisis de clases sociales	326
Clases sociales y desigualdad de ingresos	329
Resumen de lo dicho por el <i>Informe Estado de la Nación</i>	330
Nuevos hallazgos a partir de un análisis de clases sociales	330
Desigualdad en la distribución de beneficios de la nueva economía	330
Desigualdad de ingreso entre clases	332
Contribución de las clases sociales a la desigualdad de ingresos	334
Aproximaciones preliminares a la integración social	335
Conclusiones preliminares y pasos siguientes	337
CAPÍTULO 7	
A VEINTE AÑOS DE LA SALA CONSTITUCIONAL: REFLEXIONES SOBRE IMPACTOS, RIESGOS Y DESAFÍOS	343
Introducción	343
Cuatro elementos definitorios del nuevo sistema	343
Un tribunal especializado	344
Nuevas y ampliadas competencias	344
<i>El hábeas corpus</i>	344
<i>El amparo</i>	344
<i>La acción de inconstitucionalidad</i>	346
<i>Cuestiones de constitucionalidad y conflictos de competencia</i>	347
La legitimación ante la nueva jurisdicción constitucional	348
El concepto de "lo constitucional" en nuestro sistema	350
Independencia de la Sala	350
Ejercicio de funciones a plenitud	352
Algunos casos que reflejan el nuevo esquema de justicia constitucional y el papel relevante de la Sala	353
El caso de una norma constitucional discriminatoria	353
Democracia representativa, autodeterminación y no intervención en el "Protocolo de reformas a la Carta de la Organización de Estados Americanos" (Protocolo de Cartagena de Indias), del 5 de diciembre de 1985	353
Principio democrático y reforma del artículo 124 constitucional, para crear las comisiones permanentes con potestad legislativa plena	354
La fuerza vinculante de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para el Estado costarricense	354
Imprescriptibilidad de la acción penal en delitos de lesa humanidad, de guerra o de agresión	355
Comisiones de investigación de la Asamblea Legislativa	355
Cifras y retos de la jurisdicción constitucional	357
Porcentaje de sentencias "con lugar" en amparos por derecho a la salud	358
Plazos de resolución	359
Zonas de riesgo	360
Congestionamiento del Tribunal	360
Tasa de resolución	361
Calidad del trabajo	361
Terminado de las sentencias y notificación	361
Seguridad jurídica	361
Sala Constitucional vs. Sala Constitucional	362

¿Posibles reformas a la jurisdicción constitucional?	362
¿Veinte años y cuántos más?	363
PARTE III: ANEXO ESTADÍSTICO Y METODOLÓGICO	367
CAPÍTULO 8	
ANEXO METODOLÓGICO	369
Introducción	369
Huella ecológica	369
Consideraciones sobre la huella ecológica	369
<i>Índices de productividad</i>	371
Cálculos para Costa Rica	371
<i>Cálculo de la biocapacidad</i>	371
<i>Cálculo de la huella ecológica</i>	372
Diferencias espaciales en la mortalidad infantil: convergencia regional	373
Clases sociales, estilos de desarrollo y crecimiento económico en Costa Rica 1987-2008:	
una nueva perspectiva para el estudio del desarrollo humano	374
Consideraciones metodológicas previas al estudio	374
Elaboración de la variable clase social	374
Composición social de los hogares	375
Definición de clase social del hogar	376
Clasificación de grupos económicos	376
Alcances y limitaciones de la fuente de información	377
Procesos de selección de los grandes grupos económicos	377
Metodología para el cálculo de ciclos en el PIB y los ingresos	378
<i>Procedimiento empleado</i>	379
<i>Fuente de información</i>	379
<i>Limitaciones metodológicas en el uso del filtro Hodrick-Prescott</i>	379
Comparación de ingresos por clase social y ciclo económico	379
Limitaciones de las estadísticas del Poder Judicial	380
COMPENDIO ESTADÍSTICO	383
Estadísticas sociales	385
Estadísticas económicas	403
Estadísticas ambientales	411
Estadísticas políticas	415
Indicadores internacionales	421
FUENTES, DEFINICIONES Y NOTAS TÉCNICAS	425
BIBLIOGRAFÍA	451

Índice de cuadros

1.1 Evolución de la economía según variable económica. 2007-2009	59
1.2 Crecimiento del PIB, por año y trimestre, según sector. 2003-2009	60
1.3 Cambios en la estructura de clases de los ocupados, por zonas. 1987 y 2008	77
2.1 Resumen de indicadores sociales. 1990-2008	82
2.2 Valoración de algunos indicadores sociales por su desempeño, según nivel. 2008	86
2.3 Tasa de victimización, por tipo de delito, según características del hogar y de la vivienda. 2008	92
2.4 Tasas de inmigración y emigración internas, según región de destino. 1992-1997 y 2002-2007	99
2.5 Cantones con las tasas de mortalidad infantil más elevadas, por períodos. 1975-2008	101
2.6 Ingreso promedio de los hogares y coeficiente de Gini, según regiones. 2007 y 2008	103
2.7 Ingreso promedio de los hogares, según deciles. 2007 y 2008	103
2.8 Factores que explican la inequidad salarial. 2000-2008	104
2.9 Mujeres ocupadas en el mercado de trabajo, según rama de actividad. 2006-2008	107
2.10 Impacto de las pensiones del régimen no contributivo sobre la pobreza. 2006-2008	109
2.11 Distribución relativa de las pensiones del régimen no contributivo según ingreso de los hogares. 2006-2008	110
2.12 Impacto del programa "Avancemos" sobre la pobreza. 2007-2008	111
2.13 Distribución de los becados del programa "Avancemos" según decil. 2007-2008	111
2.14 Principales características de los hogares del primer y segundo decil de ingreso. 2008	112
2.15 Evolución del gasto del Gobierno General, según función. 2005-2008	115
2.16 Estructura del gasto social, por rubro, según función. 2006 y 2008	116
2.17 Evolución del gasto social per cápita real en períodos de contracción del gasto, por función	118
2.18 Características y beneficiarios de los programas sociales selectivos. 2003, 2006-2008	121
2.19 Errores de enfoque de los principales programas sociales selectivos. 2008	125
2.20 Aspectos clave para la sostenibilidad de una estrategia de combate a la pobreza, según un juicio grupal ponderado. Julio de 2009	127
2.21 Cobertura de la seguridad social y de los seguros de salud y pensiones, según ordenamiento comparativo de América Latina. Circa 2005-2007	128
2.22 Indicadores de eficiencia administrativa en los seguros de salud y pensiones de la CCSS. 2000-2008	129
2.23 Indicadores de sustentabilidad financiera de los seguros de salud y pensiones de la CCSS. 2000-2008	130
2.24 Pensión contributiva y no contributiva, según año. 2000-2008	133
2.25 Amenazas y posibles impactos de la crisis sobre la seguridad social en Costa Rica, según criterio de experto	137
3.1 Resumen de indicadores económicos. 2004-2008	154
3.2 Características de la crisis de 1980 a 1982 y la actual (2008)	163
3.3 Crecimiento real de las economías mundiales y la costarricense. 1994-2008	166
3.4 Principales indicadores de la economía mundial. 2008-2009	167
3.5 Crecimiento del PIB, por año y trimestre, según sector. 2003-2008	168
3.6 Crecimiento del empleo según sector económico. 2003-2008	169
3.7 Crecimiento del empleo formal de los asegurados en la CCSS, según sector. 2008-2009	170
3.8 Crecimiento de los ingresos reales, según sectores económicos. 2005-2008	172
3.9 Comparación de resultados obtenidos en medición de FWD. 2008 y 2006	181
3.10 Crecimiento real de los ingresos tributarios según rubros. 2007-2009	187
3.11 Crecimiento real de los gastos, por trimestre, según rubros. 2007-2009	190
3.12 Características generales de las canastas de consumo según grupos de ingreso. 2008	201
4.1 Resumen de indicadores ambientales. 2004-2008	206

4.2 Costa Rica y el mundo: principales indicadores de la huella ecológica y la biocapacidad	211
4.3 Indicadores sobre extracción de agua y uso de pozos. 2003-2008	215
4.4 Tratamiento, desinfección y calidad del agua en los acueductos nacionales, por número de sistemas, según ente operador. 2006 a 2008	215
4.5 Contaminación química en las fuentes de agua. 2001- 2008	216
4.6 Importación de insumos agropecuarios. 2004-2008	219
4.7 Producción de piña. 2007-2009	219
4.8 Consumo comercial de energía secundaria. 2007-2008	222
4.9 Residuos sólidos en el cantón Central de San José. 2000-2008	223
4.10 Costos del manejo de residuos sólidos. 2007	224
4.11 Denuncias en la Sala Constitucional sobre el manejo de residuos sólidos	224
4.12 Distribución de fragmentos de bosque según tamaño. 1960 y 2001	228
4.13 Cobertura forestal en áreas de conservación. 2000-2005	229
4.14 Número de eventos que ocasionaron desastres, según tipo. 2008	231
4.15 Montos invertidos en respuesta y recuento de daños en eventos bajo declaratoria de emergencia. 2008 y enero de 2009	232
4.16 Algunos actores relevantes en los procesos territoriales de la GAM	245
4.17 Acciones colectivas en el tema de medioambiente, según demanda, por actor. 2000-2008	247
4.18 Expedientes procesados por el Tribunal Ambiental Administrativo. 2002-2008	248
4.19 Actores y acciones principales en el conflicto de Crucitas	250
4.20 Índice de desarrollo social e indicadores de construcción en dos zonas de conflicto	251
4.21 Riqueza natural aledaña en dos zonas de conflicto	251
4.22 Presupuesto dedicado a la protección del medioambiente. 2007-2008	252
4.23 Composición del gasto total del sector de ambiente, energía y telecomunicaciones. 2008	253
5.1 Resumen de indicadores políticos. 2004-2008	258
5.2 Cambios en el Código Electoral según temas seleccionados	263
5.3 Diputados según origen cantonal. 1994-2010	264
5.4 Cantones sin representantes originarios en la Asamblea Legislativa. 1994-2010	265
5.5 Variables que caracterizan el clima preelectoral, según estudios de opinión pública	266
5.6 Solicitudes de consulta popular presentadas al TSE, según tema. 2008	267
5.7 Leyes aprobadas por iniciativa, primeras tres legislaturas, últimas dos administraciones	268
5.8 Agenda potencial o demanda legislativa, por período	269
5.9 Comparación de la oferta y la demanda legislativas, en la administración Arias. 2006-2009	270
5.10 Estado de los proyectos de ley presentados por el Ejecutivo en la Administración Arias	270
5.11 Clasificación de las leyes según duración en meses para su aprobación. 2008-2009	271
5.12 Nombramientos de altos cargos en la Asamblea Legislativa	273
5.13 Distribución porcentual de los hogares victimizados y denunciantes, según región de planificación	274
5.14 Distribución porcentual de los hogares victimizados y denunciantes, por tipo de delito	274
5.15 Decomisos de drogas por tipo, según año. 1990-2008	275
5.16 Indicadores de la administración de justicia. 2001-2008	278
5.17 Casos entrados en la Sala Constitucional y casos por funcionario. 1990-2008	280
5.18 Retos estratégicos de la DHR, según opiniones de directores de área, defensores y exdefensores	283
5.19 Modos de participación social y política de la ciudadanía. 2004, 2006 y 2008	286
5.20 Determinantes sociodemográficos y políticos del modo de participación ciudadana "no hacen nada": modelo de regresión logístico con errores robustos	287
5.21 Determinantes sociodemográficos y políticos del modo de participación "votantes comunalmente activos": modelo de regresión logística binaria con errores robustos	288
5.22 Participación ciudadana en el referéndum sobre el TLC-CA, celebrado en octubre de 2007, según modo de participación social y política	288
5.23 Preferencia electoral en el referéndum sobre el TLC-CA, celebrado en octubre de 2007, según modo de participación social y política	289
5.24 Índice de <i>E-government readiness</i> en Centroamérica y otros países. 2005 y 2008	290
6.1 Propuesta clasificatoria de clases sociales del Programa Estado de la Nación	314
6.2 Cambios en la estructura de clases de los ocupados y de los hogares. 1987, 1998 y 2008	317
6.3 Cambios en la estructura de clases de los ocupados, por zona y región de planificación. 1987 y 2008	317
6.4 Cambios en la composición social de los hogares. 1987, 1998 y 2008	318
6.5 Combinaciones más frecuentes en la conformación de los hogares policlasistas adyacentes y disímiles. 2008	319

6.6 Tamaño y composición laboral de los hogares, por clase social. 1987, 1998 y 2008	319
6.7 Estructura de las exportaciones de bienes. 1986 y 2008	321
6.8 Reclasificación de los sectores de la economía costarricense	322
6.9 Porcentaje de ocupados por tipo de economía y sector, según estructura de clases. 2001 y 2008	324
6.10 Brechas y cambios porcentuales de los ingresos reales promedio, por ciclo económico, según clase social. Julio de 1991 a octubre de 2007	327
6.11 Brecha del ingreso promedio de los ocupados entre zona urbana y rural, por clase social	332
6.12 Coeficiente de Gini de los hogares, según sector económico. 2001-2008	333
6.13 Ingreso promedio entre los hogares inactivos, según la presencia o no de pensionados y rentistas	334
6.14 Años de escolaridad de los hijos en hogares con hijos de entre 12 y 18 años. 1987, 1998 y 2008	337
6.15 Estructura porcentual de los hogares cuyos hijos de 12 a 18 años han obtenido un promedio inferior, igual o superior al promedio nacional de años de estudio. 1987, 1998, 2008	338
8.1 Propuestas clasificatoria de clases sociales del programa Estado de la Nación	376
8.2 Criterios de clasificación de los hogares en clases sociales del programa Estado de la Nación	377
8.3 Clasificación de grupos económicos según pertenencia a la nueva o la vieja economía y a los servicios de apoyo	378
8.4 Estructura productiva de la población ocupada, según grandes grupos de actividad económica. 2008	379

Índice de recuadros

1.1 Desafíos señalados en diversas ediciones del <i>Informe Estado de la Nación</i>	54
2.1 Costa Rica en el contexto latinoamericano	87
2.2 Listas de espera: ¿problema o instrumento de la gestión sanitaria?	89
2.3 Estrategias novedosas para evitar la expulsión de jóvenes del sistema educativo	91
2.4 Patrones de urbanización y demanda potencial de vivienda en la GAM. 2001- 2030	95
2.5 Algunos hitos relevantes asociados a la reducción de la mortalidad infantil en Costa Rica	100
2.6 Beneficiarios del programa “Avancemos” por deciles de ingreso	110
2.7 Principales características de la población ocupada que percibe menos del salario mínimo <i>minimorum</i>	113
2.8 El análisis de los programas sociales selectivos	119
2.9 Indicadores de resultado de los programas sociales selectivos	124
2.10 Evaluación de los “contratos con la ciudadanía” del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 en el sector social	126
2.11 Escenario de posibles amenazas al empleo formal y la seguridad social en un contexto de bajo crecimiento económico	137
3.1 Acceso al crédito y PYME en Costa Rica	161
3.2 Dispositivos médicos y componentes electrónicos se posicionan en la economía nacional	173
3.3 Desempeño reciente del sector turístico	175
3.4 Pequeños avances en la calidad de la red vial	180
3.5 La exclusión educativa se recupera con cierta celeridad entre los jóvenes	183
3.6 Caracterización del sistema tributario costarricense	186
3.7 Crisis y comportamiento de las tasas de interés internacionales	194
3.8 Fuerte intervención internacional en un contexto de crisis	195
3.9 Metodología para calcular el impacto del aumento de los precios según nivel de ingreso	200
4.1 Apuntes sobre la estructura del capítulo en esta edición	209
4.2 La metodología de huella ecológica	210
4.3 Río Frío: otra iniciativa de gestión integrada de cuenca	214
4.4 Proyecto de saneamiento ambiental en Heredia	216
4.5 Tendencias de reducción en plantaciones forestales	217
4.6 Implicaciones ecosociales de los sistemas piñeros en Costa Rica	220
4.7 Nuevas zonas con evidencias de alta contaminación del aire	223
4.8 Ambientalistas señalan riesgos para el bosque seco tropical	230
4.9 El agua subterránea en Costa Rica: problemática, investigación y protección	236
4.10 Programa de monitoreo ecológico de las áreas protegidas y corredores biológicos de Costa Rica (Promec-CR)	241
4.11 Gestión de la GAM: logros importantes y mejoras en proceso	247
4.12 Algunas acciones universitarias en defensa del ambiente en el 2008	249
5.1 Oferta y demanda legislativas y su contribución al fortalecimiento de la democracia	268
5.2 Respuesta institucional ante las demandas ciudadanas en materia de seguridad	276
5.3 La Sala Constitucional en perspectiva comparada	279
6.1 La perspectiva del <i>Informe Estado de la Nación</i> sobre el desarrollo humano y la equidad social	308
6.2 Diferencia entre las teorías de clases sociales y las teorías de estratificación social	310
6.3 Límites entre pequeñas, medianas y grandes empresas	313
6.4 Criterios empleados para la clasificación de los hogares en clases sociales	316
6.5 La reclasificación de la CIU3 para distinguir entre la “vieja” y la “nueva” economía en Costa Rica	322
6.6 Metodología empleada para la estimación de ciclos del PIB y los ingresos de las clases sociales en Costa Rica	326
6.7 Prueba Games-Howell	331
6.8 Desigualdad de ingresos entre hogares, por sector económico	332

6.9 Diferencias entre los hogares de inactivas	334
6.10 El índice de Theil	334
6.11 Concepto de integración social	335
6.12 Análisis de la escolaridad promedio de los hijos de 12 a 18 años	337

Índice de gráficos

1.1 Deserción intra-anual en la educación regular, según nivel educativo	56
1.2 Tasa de delitos contra la vida y tasa de homicidios	56
1.3 Coeficiente de Gini e índice de Theil	57
1.4 Índice de la inversión social pública, total, per cápita y en relación con el PIB	58
1.5 Evolución de la inflación, según nivel de ingreso y costo de la canasta básica alimentaria	61
1.6 Crecimiento los ingresos y gastos totales del Gobierno Central	62
1.7 Morosidad y tasa básica pasiva	63
1.8 Costa Rica: huella ecológica y biocapacidad per cápita, según uso de la tierra. 2008	64
1.9 Modos de participación social y política de la ciudadanía. 2004, 2006 y 2008	75
1.10 Ingresos reales promedio de las clases sociales al inicio y al final del período. 1987-2008	77
2.1 Tasa de variación anual de los estudiantes expulsados del tercer ciclo y la educación diversificada, por año cursado	88
2.2 Tasa de victimización por clase social, según denunciante o no denunciante. 2008	93
2.3 Evolución de los salarios mínimos reales	93
2.4 Tasa básica pasiva, viviendas construidas y total de bonos entregados	94
2.5 Demanda potencial de vivienda acumulada en la GAM por quinquenio 2001-2030	96
2.6 Tasa de mortalidad infantil nacional y de los diez cantones con mayores y menores tasas	101
2.7 Evolución del coeficiente de Gini	102
2.8 Tasas de desempleo abierto, subempleo visible y subempleo invisible, por sexo. 1991, 2001 y 2008	106
2.9 Incidencia de la pobreza en los hogares	107
2.10 Incidencia de la pobreza en los hogares, por regiones. 1994-2008	108
2.11 Indicador de vulnerabilidad	109
2.12 Ocupados que perciben menos del salario mínimo <i>minimorum</i>	112
2.13 Ingreso promedio real de los ocupados, según nivel de ingreso	113
2.14 Evolución de la inversión social pública	114
2.15 Tasa de variación anual de la producción y de la ISP real per cápita	117
2.16 Evolución de la producción y de la ISP real per cápita, por períodos	117
2.17 Cobertura y demanda potencial de los Cen-Cinai en familias que residen en sus comunidades de influencia, según concentración de pobreza o riqueza. 2008	121
3.1 (a) Crecimiento y proyecciones de la economía mundial y (b) Crecimiento y proyecciones de la economía costarricense	158
3.2 Identificación del ciclo económico costarricense y sus fases	164
3.3 Elasticidad del crecimiento de las economías centroamericanas con respecto al ciclo de los Estados Unidos. 2007	165
3.4 Flujos de capitales privados, crecimiento del PIB y del consumo	166
3.5 Tasa básica pasiva y crecimiento real del crédito al sector privado	166
3.6 Evolución del empleo, según categoría ocupacional. Enero a mayo de 2009	170
3.7 Exportaciones totales, tradicionales y no tradicionales	171
3.8 Estructura porcentual de la inversión extranjera directa, según régimen	173
3.9 Evolución de las exportaciones e importaciones de bienes y las divisas de turismo	174
3.10 Evolución de los flujos de IED	176
3.11 Contribución de los factores de producción al crecimiento económico	177
3.12 Contribución de los sectores público y privado al crecimiento de la formación bruta de capital	178
3.13 Inversión real del sector público total, como porcentaje del PIB	178
3.14 Escolaridad promedio de la población, según cohorte de nacimiento. Censo 2000	181
3.15 Población ocupada de 20 a 64 años de edad, por grupos quinquenales de edad, según nivel educativo. 2008	182

3.16 Porcentaje de personas de entre 12 y 18 años que no estudian ni trabajan	183
3.17 Porcentaje de personas de entre 12 y 18 años que solo trabajan	183
3.18 Ingreso promedio real en la ocupación principal, de la población ocupada de 25 a 64 años de edad, según nivel de educación	184
3.19 Composición porcentual de la recaudación total del Gobierno Central	185
3.20 Crecimiento intertrimestral de los ingresos tributarios del Gobierno Central	187
3.21 Composición porcentual de los gastos del Gobierno Central	188
3.22 Ciclos políticos <i>versus</i> crecimiento real de los gastos corrientes, salarios y gastos en pensiones	189
3.23 Ciclos políticos <i>versus</i> crecimiento real de las transferencias sociales y los gastos de capital	189
3.24 Superávit primario y resultado financiero, como porcentajes del PIB	190
3.25 Evolución del tipo de cambio y las reservas monetarias internacionales entre las bandas cambiarias	191
3.26 Evolución de la liquidez y la tasa básica pasiva	193
3.27 Diferencial de tasas de interés en colones y dólares	193
3.28 Depósitos según moneda como porcentaje de los depósitos totales	193
3.29 Crecimiento del crédito al sector privado no financiero, según actividad económica	194
3.30 Morosidad como porcentaje de los créditos totales	195
3.31 Demanda de los principales hidrocarburos	197
3.32 Factura petrolera y relación con importaciones y exportaciones	198
3.33 Variación del IPC y precio del petróleo WTI	199
3.34 Inflación según niveles. 2008	199
3.35 Evolución del IPC y el costo de la canasta básica alimentaria	199
3.36 Variación porcentual mensual para el IPC y las canastas de consumo, según nivel de ingreso	200
4.1 Costa Rica: biocapacidad por uso de la tierra. 2002-2008	211
4.2 Costa Rica: huella ecológica per cápita según uso de la tierra. 2002- 2008	212
4.3 Costa Rica: huella ecológica per cápita y biocapacidad per cápita. 2002- 2008	212
4.4 Distribución porcentual de usos para los caudales de agua otorgados en concesión a nivel nacional	213
4.5 Producción de madera. 1998-2007	217
4.6 Combustibles para transporte. 2007-2008	222
4.7 Área anual de nuevas construcciones en la GAM. 2003-2008	243
5.1 Homicidios dolosos y tasa de víctimas por 100.000 habitantes	275
5.2 Personas detenidas por infracción a la Ley 8204	275
5.3 Resoluciones dictadas por la Sala Constitucional, según quinquenio y voto	280
5.4 Índice de apoyo ciudadano a la democracia	284
5.5 Acciones colectivas reportadas por los medios de comunicación	284
5.6 Acciones colectivas reportadas por los medios de comunicación, según tema	284
5.7 Porcentaje de viviendas que cuentan con servicio de Internet, según quintiles de ingreso	289
6.1 Procedimiento analítico seguido para adscribir a las personas en una clase social	313
6.2 Ingresos reales promedio de las clases sociales al inicio y al final del período 1987-2008	320
6.3 Producción según grandes sectores de la economía	321
6.4 Porcentaje de población ocupada por sector, según año. 2001-2008	323
6.5 Índice de la demanda interna y externa	325
6.6 Índice del crecimiento de la demanda interna	325
6.7 Índice del crecimiento del PIB y del IND	326
6.8 Evolución de los ingresos reales promedio de las clases sociales, según fases del ciclo económico	328
6.9 Correspondencia entre ciclo económico e ingresos en los ocupados de la clase alta	328
6.10 Correspondencia entre ciclo económico e ingresos en los ocupados de la clase obrera industrial	328

6.11 Correspondencia entre ciclo económico e ingresos en los ocupados de la clase pequeños propietarios	329
6.12 Correspondencia entre ciclo económico e ingresos en los ocupados de la clase obrera agrícola	329
6.13 Ingresos promedio de las clases sociales, según sector económico. 2008	331
6.14 Coeficiente de Gini entre los hogares de una misma clase, por trienios. 1987-2008	333
6.15 Índice de Theil de los ingresos de los hogares, dentro y entre clases, y según sector económico	335
6.16 Proporción de hijos de entre 12 y 18 años que no estudian ni trabajan, o trabajan sin estudiar. 1987-2008	336
8.1 Estimación de la población ocupada por zona, con factor de ponderación ajustado y sin ajustar	375

Índice de mapas

1.1 Sitios de importancia para la biodiversidad marina y costera de Costa Rica	68
2.1 GAM: zonas libres desarrollables para usos residenciales en baja densidad	97
2.2 Tasa global de fecundidad, según subregión. 1978, 1993 y 2008	98
4.1 Ecorregiones y unidades ecológicas marinas en el área jurisdiccional	226
4.2 Vacíos de conservación de la biodiversidad marina	227
4.3 Escenario de precipitación anual. 2071-2100	239
4.4 Concesiones para extracción de agua de pozos, por caudal	244

Siglas y acrónimos

A

ABRE	Áreas Bajo Regímenes Especiales	Adestra	Asociación de Desarrollo Transformador y Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa
ACA	Área de Conservación Arenal	ADI	Asociación de Desarrollo Indígena
ACA-HN	Área de Conservación Arenal-Huetar Norte	Adpic	Acuerdo sobre derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio
ACAM	Academia de Centroamérica	ADRI	Asociación ADRI
ACA-T	Área de Conservación Arenal-Tempisque	AEC	Asociación de Estados del Caribe
ACCD	Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia	AECI	Agencia de Cooperación Española
ACCVC	Área de Conservación Cordillera Volcánica Central	AGEF	Auditoría General de Entidades Financieras
ACG	Área de Conservación Guanacaste	AIDA	Asociación Internacional para la Defensa del Ambiente
Acepesa	Asociación Centroamericana para la Economía, la Salud y el Ambiente	AIOS	Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones
Acicafoc	Asociación Coordinadora Indígena y Campesina de Agroforestería Comunitaria Centroamericana	ALBA	Alternativa Bolivariana para las Américas
Aciplast	Asociación Costarricense de la Industria del Plástico	ALCA	Acuerdo de Libre Comercio de las Américas
ACLA-CA	Área de Conservación La Amistad-Caribe	Alides	Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible
Acmic	Área de Conservación Marina Isla del Coco	AMC	Alianza de Mujeres Costarricenses
ACLA-HN	Área de Conservación La Amistad-Huetar Norte	Amifotur	Asociación de Microempresarios Turísticos de La Fortuna
ACLA-P	Área de Conservación La Amistad-Pacífico	AMSJ	Área Metropolitana de San José
Acnur	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados	AMUM	Áreas Marinas de Uso Múltiple
Acopac	Área de Conservación Pacífico	ANAI	Asociación ANAI
Acophel	Asociación Costarricense de Productores y Exportadores de Helechos	Andar	Asociación Andar
Acorde	Asociación Costarricense para Organizaciones de Desarrollo	ANDE	Asociación Nacional de Educadores
Acosa	Área de Conservación de la Península de Osa	ANEP	Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados
ACP	Países en vías de desarrollo de África, Caribe y Pacífico	AP	Autoridad Presupuestaria
ACT	Área de Conservación Tempisque	Apaco	Asociación de Productores Agrícolas y de Comercializadores
ACTo	Área de Conservación Tortuguero	APEC	Foro para la Cooperación Económica Asia-Pacífico (sigla en inglés)
Actuar	Asociación Costarricense de Turismo Rural Comunitario	Apiagol	Asociación de Productores Industriales y Artesanales de Golfito
Adapte	Asociación de Apoyo al Pequeño Trabajador y Empresario	APICD	Acuerdo sobre el Programa Internacional para la Conservación de los Delfines
Adefor	Asociación de Desarrollo Forestal de la Zona Brunca	APPTA	Asociación de Pequeños Productores de Talamanca
		Aprefloras	Asociación Preservacionista de Flora y Fauna Silvestre

Apromujer	Asociación Nacional de Asesoría y Capacitación para la Mujer	BPOPFI	Sociedad Administradora de Fondos de Inversión del Banco Popular y de Desarrollo Comunal S.A.
APSE	Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza	BPOPOP	Banco Popular Operadora de Pensiones Complementarias S.A.
ARAO	Programa de Acreditación y Registro en Agricultura Orgánica	BUN-CA	Biomass Users Network-Centroamérica
Arapac	Asociación Regional Agroforestal del Pacífico Central	C	
Arcosa	Complejo hidroeléctrico Arenal, Corobicí y Sandillal	CAAR	Comités administradores de acueductos rurales
Aresep	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos	Caatec	Fundación Comisión Asesora de Alta Tecnología
Asada	Asociaciones administradoras de acueductos y alcantarillados	CAC	Centros agrícolas cantonales
ASDI	Agencia Sueca de Cooperación y Desarrollo Internacional	CACJ-P	Centro Agrícola Cantonal de Puntarenas, Sede Jicaral
Asepaleco	Asociación Ecológica de Paquera, Lepanto y Cóbano	Cadeti	Comisión Asesora de Degradación de Tierras
Aseprola	Asociación de Servicios de Promoción Laboral	Cadexo	Cámara de Exportadores Costarricenses
ASIS	Análisis de situación de salud	CAIS	Centros de Atención Integral en Salud
ASMC	Acuerdo sobre subvenciones y medidas compensatorias	Camtic	Cámara de Tecnologías de Información y Comunicación
ASN	Autoridad Sanitaria Nacional	CAN	Corporación Arrocería Nacional
Asoingraf	Asociación de la Industria Gráfica Costarricense	Canaeco	Cámara Nacional de Ecoturismo
ASP	Áreas silvestres protegidas	Canapep	Cámara Nacional de Productores y Exportadores de Piña
ASVO	Asociación de Voluntarios para el Servicio en las Áreas Protegidas	Canara	Cámara Nacional de Radio
AVD	Años de vida vividos con discapacidad	Canatur	Cámara Nacional de Turismo
Avisa	Años de vida saludables perdidos ajustados por discapacidad	Capel	Centro de Asesoría y Promoción Electoral
AVP	Años de vida perdidos prematuramente	Caprosoft	Cámara de Productores de Software
B		Caricom	Comunidad del Caribe (sigla en inglés)
BAC	Banco Anglo Costarricense	CATA	Agencia de Turismo de Centroamérica (sigla en inglés)
Banhvi	Banco Hipotecario de la Vivienda	Cathalac	Centro del Agua del Trópico Húmedo para América Latina y el Caribe
BCAC	Banco Crédito Agrícola de Cartago	Catie	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza
BCCR	Banco Central de Costa Rica	Caturgua	Cámara de Turismo de Guanacaste
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica	CAV	Contrato de administración de valores
BCR	Banco de Costa Rica	CBA	Canasta básica alimentaria
BCRFI	Banco de Costa Rica Sociedad Administradora de Fondos de Inversión S.A.	CBI	Iniciativa de la Cuenca del Caribe (sigla en inglés)
BCRPP	Banco de Costa Rica Planes de Pensión S.A.	CBM	Corredor Biológico Mesoamericano
BCRV	Banco de Costa Rica Valores, Puesto de Bolsa S.A.	CBTPA	Caribbean Basin Trade Promotion Act
BEM	Bonos de estabilización monetaria	CCAD	Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo
BFV	Bono familiar de vivienda	CCC	Cámara Costarricense de la Construcción
Bicsa	Banco Internacional de Costa Rica	CCF	Cámara Costarricense Forestal
BID	Banco Interamericano de Desarrollo	CCP	Centro Centroamericano de Población (UCR)
BIE	Oficina Internacional de Exposiciones (sigla en inglés)	CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial)	CCT	Centro Científico Tropical
BM	Banco Mundial	CE	Comunidad Europea
BNCR	Banco Nacional de Costa Rica	Cecade	Centro de Capacitación y Desarrollo
BNFI	Banco Nacional Sociedad Administradora de Fondos de Inversión S.A.	Cedal	Centro de Estudios Democráticos para América Latina
BNV	Bolsa Nacional de Valores	Cedarena	Centro de Derecho Ambiental y Recursos Naturales
BNVITAL	BN Vital Operadora de Pensiones Complementarias S.A.	Cedaw	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (sigla en inglés)
BPDC	Banco Popular y de Desarrollo Comunal	Cedeco	Corporación Educativa para el Desarrollo Costarricense

CEEAM	Centros Especializados de Atención y Albergue para las Mujeres	CIU	Código Internacional Industrial Unificado
Cegesti	Centro de Gestión Tecnológica e Informática Industrial	Cimar	Centro de Investigaciones de Ciencias del Mar y Limnología (UCR)
Cefemina	Centro Feminista de Información y Acción	Cimat	Comisión Interinstitucional de Marinas y Atracaderos Turísticos
Cefof	Centro Nacional de Formación de Formadores y de Personal Técnico para el Desarrollo Industrial	Cinde	Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo
Celade	Centro Latinoamericano de Demografía	Cindea	Centros Integrados de Educación de Adultos
Cemedede	Centro Mesoamericano de Desarrollo Sostenible del Trópico Seco (UNA)	Cinpe	Centro Internacional en Política Económica
CEN	Centros de Educación y Nutrición	CIPA	Centro de Protección Ambiental (ITCR)
Cen-Cinai	Centro de Educación y Nutrición-Centros Infantiles	Cites	Convención sobre comercio internacional de especies en peligro de flora y fauna silvestres (sigla en inglés)
Cenac	Centro Nacional de la Cultura	Claeh	Centro Latinoamericano de Economía Humana
Cenadi	Centro Nacional de Didáctica	CMCA	Consejo Monetario Centroamericano
Cenat	Centro Nacional de Alta Tecnología	CMTC	Central del Movimiento de Trabajadores Costarricenses
Cenat-Prias	Centro Nacional de Alta Tecnología -Programa Nacional de Investigaciones Aerotransportadas y Sensores Remotos	CNC	Comisión Nacional del Consumidor
Cence	Centro Nacional de Control de Energía de Atención Integral	CNE	Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias
Cendeiss	Centro de Desarrollo Estratégico e Información en Salud y Seguridad Social	CNFL	Compañía Nacional de Fuerza y Luz
Ceniga	Centro Nacional de Investigación Geoambiental	CNP	Consejo Nacional de Producción
Cenpe	Centro Nacional de Planificación Eléctrica	CNPE	Comisión Nacional de Política de Empleo
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe	CNPJ	Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven
Cepredenac	Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central	CNPL	Centro Nacional de Producción más Limpia
Ceprona	Fundación Centro de Productividad Nacional	CNREE	Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial
Cerca	Centro de Recursos para el Desarrollo Sostenible de los Asentamientos Humanos en Centroamérica	CNV	Comisión Nacional de Valores
CFIA	Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos	Cobodes	Proyecto de Conservación de Bosque y Desarrollo Sostenible
CGM	Cultivos genéticamente modificados	Cocim	Convenio Cooperativo Intermunicipal
CGN	Corporación Ganadera Nacional	Codeforsa	Comisión de Desarrollo Forestal de San Carlos
CGR	Contraloría General de la República	Codesa	Corporación Costarricense de Desarrollo
CI	Conservación Internacional	Coecoceiba	Asociación de Comunidades Ecologistas La Ceiba-Amigos de la Tierra Costa Rica
CIA	Colegio de Ingenieros Agrónomos	COF	Centro de Orientación Familiar
CIAT	Comisión Interamericana del Atún Tropical	Comex	Ministerio de Comercio Exterior
CIBM	Centro de Investigación en Biología Molecular y Celular (UCR)	Conac	Consejo Nacional de la Calidad
CICA	Centro de Investigaciones en Contaminación Ambiental (UCR)	Conacoop	Consejo Nacional de Cooperativas
Cicad	Centro de Inteligencia Conjunta Antidrogas	Conadeco	Confederación Nacional de Desarrollo Comunal
Cicap	Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública	Conagebio	Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja	Conai	Comisión Nacional de Asuntos Indígenas
CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos	Conamaj	Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia
CIEA	Comisión Internacional de Energía Atómica	Conao	Consejo Nacional de Organizaciones no Gubernamentales y Organizaciones Sociales
Ciedes	Centro de Investigaciones en Desarrollo Sostenible (UCR)	Conapam	Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor
Ciedess	Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social	Conare	Consejo Nacional de Rectores
CIEM	Centro de Investigación en Estudios de la Mujer (UCR)	Conassif	Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero
CIF	En el puerto de entrada (sigla en inglés)	Conavi	Consejo Nacional de Vialidad
CIGP	Comisión para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos de la Asamblea Legislativa	Conepa	Comisión Nacional de Educación Ambiental
		Conesup	Consejo Nacional de Educación Superior
		Conicit	Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas

Coocique	Cooperativa de Ahorro y Préstamo de la Comunidad de Ciudad Quesada	DHS	Desarrollo humano sostenible
Coopesca	Cooperativa de Electrificación Rural de San Carlos	Digeca	Dirección de Gestión de la Calidad Ambiental
Coopesolidar	Cooperativa Autogestionaria de Servicios Profesionales para la Solidaridad Social	Digepyme	Dirección General de la Pequeña y Mediana Empresa
Cooprena	Consortio Cooperativo Red Ecoturística Nacional	Dinadeco	Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad
CPN	Consejo Portuario Nacional	DIS	Dirección de Inteligencia y Seguridad
Corbana	Corporación Bananera Nacional	DNIT	Dirección Nacional de Inspección de Trabajo
Cosevi	Consejo de Seguridad Vial	DRAT	Distrito de Riego Arenal-Tempisque
Cosore	Consejos sociales regionales	DSC	Dirección de Sociedad Civil (Minae)
Covao	Colegio Vocacional de Artes y Oficios	DSE	Dirección Sectorial de Energía
Covirena	Comités de Vigilancia de los Recursos Naturales	DSF	Servicio Fitosanitario del Estado (MAG)
Codeca	Confederación de las Ejércitos Centroamericanos	DSPP	Dirección de Salud y Producción Pecuaria (MAG)
Coseforma	Proyecto de Cooperación en los Sectores Forestal y Maderero	E	
CPC	Comisión de Promoción de la Competencia	Earth	Escuela de Agricultura de la Región Tropical Húmeda
CPCA	Comisión Permanente de Cooperativas de Autogestión	Ebais	Equipos básicos de atención integral en salud
CPI	Corte Penal Internacional	ECA	Ente Costarricense de Acreditación
Credimujer	Asociación Credimujer	Ecpat	Organizaciones para la Eliminación de la Prostitución Infantil, la Pornografía Infantil y el Tráfico de Niños (as) (sigla en inglés)
CRID	Centro Regional de Información sobre Desastres	Ecodes	Estrategia de Conservación para el Desarrollo Sostenible
RRRH	Comité Regional de Recursos Hidráulicos del Istmo Centroamericano	Ecosoc	Consejo Económico Social de la Asamblea General de las Naciones Unidas
CSA	Certificado de servicios ambientales	Ecosos	Estrategia Costarricense por la Sostenibilidad
CSE	Consejo Superior de Educación	ECTI	Estrategia Control Tala Ilegal
CST	Certificado de la Sostenibilidad Turística	ECU	European Currency United (Unidad de Cuenta Europea)
Csua	Consejo Superior Universitario Centroamericano	EED	Economías emergentes y en desarrollo
CTAMS	Consejo Técnico de Asistencia Médico Social	EEMAG	Estaciones experimentales (MAG)
CTRN	Central de Trabajadores Rerum Novarum	EFTA	European Free Trade Association
CUNA	Colegio Universitario de Alajuela	EHPM	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples
CYMA	Competitividad y Medio Ambiente	EMAT	Empresas multinacionales de alta tecnología
CZEE	Comisión Interdisciplinaria de la Zona Económica Exclusiva	E-Mipyme	Proyecto Estrategias para el Desarrollo de la Mipyme en Centroamérica (OEA)
D		ENCC	Estrategia Nacional de Cambio Climático
Daaci	Dirección de Aplicación de Acuerdos Comerciales Internacionales (Comex)	ENIG	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo	Eniso	Encuesta de Inversión Social
Danida	Agencia Danesa de Cooperación Internacional	ENN	Encuesta Nacional de Nutrición
Decafor	Programa de Desarrollo Campesino Forestal	ENOS	Fenómeno El Niño-Oscilación del Sur
Demuca	Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe	ENSR	Encuesta Nacional de Salud Reproductiva
Desaf	Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares	ESPH	Empresa de Servicios Públicos de Heredia
DGA	Dirección General de Aduanas	ESRM	Encuesta de Salud Reproductiva y Migración
DGAC	Dirección General de Aviación Civil	Eurep	Asociación Global para una Agricultura Segura y Sostenible (sigla en inglés)
DGEC	Dirección General de Estadística y Censos	EyM	Enfermedad y maternidad
DGF	Dirección General Forestal	F	
DGM	Dirección de Geología y Minas	Faico	Fundación Amigos de la Isla del Coco
DGSC	Dirección General de Servicio Civil	FAJ	Fundación Acción Joven
DGT	Dirección General de Tributación	Fanal	Fábrica Nacional de Licores
DHR	Defensoría de los Habitantes de la República	FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (sigla en inglés)

FD	Partido Fuerza Democrática	Fundes	Fundación de Desarrollo Sostenible
FDA	Administración de Alimentos y Drogas (sigla en inglés)	Fundevi	Fundación de la Vicerrectoría de Investigación (UCR)
FEAP	Formulario de evaluación ambiental preliminar	Funpadem	Fundación del Servicio Exterior para la Paz y la Democracia
Fecon	Federación Costarricense para la Conservación de la Naturaleza	Fuprovi	Fundación Promotora de Vivienda
Fedecoop	Federación de Cooperativas	G	
Fedepriacap	Federación de Empresas Privadas de Centroamérica	GAM	Gran Área Metropolitana
Fedemur	Federación Municipal Regional del Este	GATT	Acuerdo general de aranceles aduaneros y comercio, que se transformó en la Organización Internacional del Comercio (sigla en inglés)
FEES	Fondo Especial de la Educación Superior	GATS	Acuerdo General sobre Servicios (GATS)
FEM	Foro Económico Mundial	GEF	Fondo para el Medio Ambiente Mundial (sigla en inglés)
Fenasco	Federación Nacional de Asociaciones de Consumidores	GEI	Gases de efecto invernadero
Fetral	Federación de Trabajadores de Limón	GLP	Gas licuado de petróleo
Feuna	Federación de Estudiantes de la Universidad Nacional	GPS	Sistema de posicionamiento global (sigla en inglés)
Feucr	Federación de Estudiantes de la Universidad de Costa Rica	Grulac	Grupo Latinoamérica y del Caribe
FIA	Festival Internacional de las Artes	GTZ	Cooperación Técnica Alemana (sigla en alemán)
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola	GWP	Asociación Mundial del Agua (sigla en inglés)
Fidagro	Fideicomiso para la protección y fomento agropecuario para pequeños y medianos productores	H	
Fiderpac	Fundación Integral de Desarrollo Rural del Pacífico Central	HNN	Hospital Nacional de Niños
Finade	Fideicomiso Nacional para el Desarrollo	I	
Finca	Fundación Integral Campesina	IA-CR	Iniciativa de acceso Costa Rica
Flacso	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales	IAFA	Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial	IAT	Índice de adelanto tecnológico
FMI	Fondo Monetario Internacional	Ibergop	Escuela Iberoamericana de Gobierno y Política Pública
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (El Salvador)	IBI	Impuesto sobre bienes inmuebles
FNCA	Fondo Nacional de Contingencias Agrícolas	ICAA	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados
FNE	Fondo Nacional de Emergencias	Icafe	Instituto del Café
FOB	En el puerto de salida (sigla en inglés)	ICAP	Instituto Centroamericano de Administración Pública
FOD	Fundación Omar Dengo	ICC	Iniciativa de la Cuenca del Caribe
Fodemipyme	Fondo Especial para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas	ICCC	Instituto Costarricense contra el Cáncer
Fodesaf	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares	ICD	Instituto Costarricense sobre Drogas
Fomic	Fondo de Microproyectos Costarricenses	ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
Fomude	Fortalecimiento Municipal y Descentralización	Icefi	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
Fonabe	Fondo Nacional de Becas	ICIC	Instituto Costarricense de Investigaciones Clínicas
Fonafifo	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal	Icoder	Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación
Fonavi	Fondo Nacional Vivienda	Icomvis	Instituto Internacional en Conservación y Manejo en Vida Silvestre (UNA)
Fosuvi	Fondo de Subsidios para la Vivienda	ICT	Instituto Costarricense de Turismo
Fundatec	Fundación Tecnológica de Costa Rica	IDA	Instituto de Desarrollo Agrario
Fundebase	Fundación para el Desarrollo de Base	IDEA	Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad de Colombia en Manizales
Fundeco	Fundación para la Economía Popular	Ideas	Instituto para el Desarrollo y la Acción Social
Fundecoca	Fundación Unión y Desarrollo de las Comunidades Campesinas		
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		

Idespo	Instituto de Estudios Sociales en Población	INTA	Instituto Nacional de Innovación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria
IDG	Índice de desarrollo relativo al género	Inteco	Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica
IDH	Índice de desarrollo humano	INVU	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo
IDRC	Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (sigla en inglés)	IPC	Índice de precios al consumidor
IDS	Índice de desarrollo social	IPCC	Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (sigla en inglés)
IEAT	Industria electrónica de alta tecnología	IPEC	Instituto Profesional en Educación Comunitaria
IED	Inversión extranjera directa	IPG	Índice de potenciación de género
IFAM	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal	IPH	Índice de pobreza humana
IGN	Instituto Geográfico Nacional	IPJ	Índice de producción industrial
IGR	Índice de gestión del riesgo	IPS	Instituto de Políticas para la Sostenibilidad
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura	IRET	Instituto Regional de Estudios en Sustancias Tóxicas (UNA)
IICE	Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (UCR)	IRI	Índice internacional de regularidad superficial
IIDH	Instituto Interamericano de Derechos Humanos	IRPF	Impuesto sobre la renta de las personas físicas
IIF	Instituto de Finanzas Internacionales (sigla en inglés)	IRRI	Instituto Internacional de Investigación de Arroz (sigla en inglés)
IIMEC	Instituto de Investigaciones para el Mejoramiento de la Educación Costarricense	IRS	Índice de rezago social
IIP	Instituto de Investigaciones Psicológicas (UCR)	ISBN	International Standard Book Number
IIS	Instituto de Investigaciones Sociales (UCR)	ISP	Inversión social pública
Ifpri	International Food Policy Research Institute	Itcer	Índice tipo de cambio efectivo real multilateral
Ilanud	Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente	ITCR	Instituto Tecnológico de Costa Rica
ILTP	Índice latinoamericano de transparencia presupuestaria	IVM	Invalidez, vejez y muerte
IMAE	Índice mensual de la actividad económica	J	
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social	Japdeva	Junta de Administración Portuaria de la Vertiente Atlántica
IMN	Instituto Meteorológico Nacional	Jasec	Junta Administrativa de Servicios Eléctricos de Cartago
Impact	Modelo internacional para el análisis de políticas de productos básicos y comercio (sigla en inglés)	JDPG	Junta Administradora del Muelle de Golfito
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje	JDT	Junta de Defensa del Tabaco
Inamu	Instituto Nacional de la Mujer	JFA	Junta de Fomento Avícola
INBio	Instituto Nacional de Biodiversidad	JFP	Junta de Fomento Porcino
Incae	Instituto Centroamericano de Administración de Empresas	JFS	Junta de Fomento Salinero
Incap	Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá	JICA	Agencia de Cooperación Internacional de Japón (sigla en inglés)
Incienza	Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud	JNC	Junta Nacional de la Cabuya
Incofer	Instituto Costarricense de Ferrocarriles	JPSSJ	Junta de Protección Social de San José
Incop	Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico	Judesur	Junta de Desarrollo de la Zona Sur
Incopesca	Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura	Junaforca	Junta Nacional Forestal Campesina
IND	Ingreso nacional disponible	L	
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos	Laica	Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar
INEP	Índice de número efectivo de partidos políticos	Lanamme	Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (UCR)
Infocoop	Instituto Nacional de Fomento Cooperativo	Lapop	Proyecto de opinión pública en América Latina (sigla en inglés)
Inisa	Instituto de Investigaciones en Salud (UCR)	LAQAT	Laboratorio de Química de la Atmósfera (UNA)
Inisefor	Instituto de Investigación y Servicios Forestales	LA RED	La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en Latinoamérica
Inmarsat	Organización Internacional de Comunicaciones Móviles por Satélite (sigla en inglés)	LASA	Asociación de Estudios Latinamericanos (sigla en inglés)
Inrecosmar	Instituto de los Recursos Pesqueros y Marinos	LGAP	Ley General de la Administración Pública
INS	Instituto Nacional de Seguros	Libor	London Inter Bank Offering Rate

LNA	Laboratorio Nacional de Aguas	O	
LOA	Ley Orgánica del Ambiente	OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
LPT	Ley de Protección al Trabajador	OCIS	Oficina de Cooperación Internacional de la Salud
		Ocefs	Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores
M		OdD	Observatorio del Desarrollo (UCR)
MAC	Museo de Arte Costarricense	Odeda	Organización de Estados Centroamericanos
MADC	Museo de Arte y Diseño Contemporáneo	Odres	Asociación de Desarrollo Sostenible de la Región Chorotega
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería	OEА	Organización de Estados Americanos
Matpel	Unidad de Materiales Peligrosos (INS)	OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
MCCA	Mercado Común Centroamericano	OET	Organización de Estudios Tropicales
MCJ	Ministerio de Cultura y Juventud	OFI	Organismos financieros internacionales
MDL	Mecanismo de desarrollo limpio	Ofiarroz	Oficina del Arroz
MEIC	Ministerio de Economía, Industria y Comercio	OFIM	Oficinas Municipales de la Mujer
MEP	Ministerio de Educación Pública	OGM	Organismos genéticamente modificados
Mercosur	Mercado Común del Sur	OIJ	Organismo de Investigación Judicial
MH	Ministerio de Hacienda	OIM	Organización Internacional para las Migraciones
MIB	Mercado interbancario de dinero	OIT	Organización Internacional del Trabajo
Micit	Ministerio de Ciencia y Tecnología	Oirsa	Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria
Mideplan	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	Olade	Organización Latinoamericana de Energía
Minae	Ministerio de Ambiente y Energía	OMC	Organización Mundial del Comercio
Minaet	Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones	OMI	Organización Marítima Internacional
Minsa	Ministerio de Salud	OMS	Organización Mundial de la Salud
Mipyme	Micro, pequeña y mediana empresa	OMT	Organización Mundial de Turismo
Mirenem	Ministro de Recursos Naturales, Energía y Minas	ONF	Oficina Nacional Forestal
Mivah	Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	ONG	Organización no gubernamental / organizaciones no gubernamentales
MJG	Ministerio de Justicia y Gracia	ONS	Oficina Nacional de Semillas
ML	Movimiento Libertario	Onsem	Oficina Nacional de Semillas
MNC	Mesa Nacional Campesina	ONU	Organización de las Naciones Unidas
MNJ	Movimiento Nacional de Juventudes	Opanal	Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes	OPC	Operadora de pensiones complementarias
MP	Ministerio de la Presidencia	OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
MREC	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	OPES	Oficina de Planificación de la Educación Superior
MSJ	Municipalidad de San José	OPS	Organización Panamericana de Salud
MSP	Ministerio de Seguridad Pública	ORT	Órgano de reglamentación técnica
MTC	Movimiento de Trabajadores y Campesinos	OSN	Orquesta Sinfónica Nacional
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	Ovsicori	Observatorio Vulcanológico y Sismológico de Costa Rica
N		P	
Nafta	Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, suscrito por Estados Unidos, Canadá y México (sigla en inglés)	PAC	Partido Acción Ciudadana
NAMA	Negociaciones sobre bienes no agrícolas (sigla en inglés)	PBAE	Programa Bandera Azul Ecológica
NBI	Necesidades básicas insatisfechas (método de cálculo de la pobreza)	Pacadirh	Plan Centroamericano para el Manejo Integrado y la Conservación de los Recursos Hídricos
NMF	Nación más favorecida	PAHO	Organización Panamericana de la Salud (sigla en inglés)
NOAA	National Oceanic & Atmospheric Administration	Pairca	Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana
Norad	Agencia Noruega de Cooperación Internacional	PANI	Patronato Nacional de la Infancia
NPE	Número de partidos efectivos		

PAO	Plan anual operativo	Proinder	Programa Proinfancia y Desarrollo Rural
Parca	Plan Ambiental de la Región Centroamericana	Promar	Fundación Promar
Parlacen	Parlamento Centroamericano	Promec-CR	Programa de monitoreo ecológico de las áreas protegidas y corredores biológicos de Costa Rica
Parlatino	Parlamento Latinoamericano	Promece	Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación
PASA	Programa de Ajuste Sectorial Agropecuario	Promesa	Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Secundaria Académica
PBCC	Proyecto Bosques y Cambio Climático	Pronaca	Programa Nacional de Centros de Acopio
PDAZA	Proyecto de Desarrollo Agrícola de la Zona Atlántica	Pronamype	Programa Nacional de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa
PIN	Partido Integración Nacional	Propyme	Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa
PEA	Población económicamente activa	Prosic	Programa de la Sociedad de la Información y el Conocimiento
PECAire-UNA	Programa de Estudios de Calidad del Aire, Escuela de Ciencias Ambientales (UNA)	Prugam	Planificación Regional y Urbana de la Gran Área Metropolitana
PEP	Procuraduría de la Ética Pública	PSA	Pago de servicios ambientales
PGR	Procuraduría General de la República	PSAGR	Programa Sectorial Agropecuario de Gestión de Riesgos
PGSA	Programa Ganadero de Salud Animal	PTA	Parque de Tecnología Ambiental
PIB	Producto interno bruto	PUSC	Partido Unidad Social Cristiana
PIBA	Programa de Incremento de la Productividad Agrícola	PUN	Partido Unión Nacional
PILA	Parque Internacional La Amistad	PVAL	Popular Valores, Puesto de Bolsa S.A.
PIMA	Programa Integral de Mercadeo Agropecuario	PYME	Pequeñas y medianas empresas
PLN	Partido Liberación Nacional		
PMA	Países menos adelantados	R	
PND	Plan Nacional de Desarrollo	RAC	Resolución alterna de conflictos
PNDF	Plan Nacional de Desarrollo Forestal	Racsca	Radiográfica Costarricense S.A.
PNDU	Plan Nacional de Desarrollo Urbano	RAMT	Programa de Reparación, Ampliación, Mejora y Terminación de Viviendas
PNF	Pago neto a factores	Recope	Refinadora Costarricense de Petróleo
PNGIRH	Plan Nacional para la Gestión Integrada de Recurso Hídrico	Redcicla	Red de Reciclaje en Costa Rica
PNIP	Plan Nacional de Integración Pública	Redcom	Red Costarricense de Organizaciones de Microfinanzas
PNMB	Parque Nacional Marino Las Baulas	REDD	Reduced Emission from Deforestation and Degradation
PNMCACH	Programa Nacional de Mejoramiento de la Calidad del Agua para Consumo Humano	REM	Régimen de enfermedad y maternidad
PNMIRH	Plan Nacional de Manejo Integral del Recurso Hídrico	Riteve	Revisión integral técnica vehicular
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	RIVM	Régimen de invalidez, vejez y muerte
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente	RMES	Razón de mortalidad estandarizada suavizada
Pogol	Programa de Desarrollo Rural Integrado Osa-Golfito	RMI	Reservas monetarias internacionales
PPA	Paridad del poder adquisitivo	RNCP	Régimen no contributivo de pensiones
PPD	Programa de Pequeñas Donaciones	RNCTM	Red Nacional para la Conservación de las Tortugas Marinas
PPP	Plan Puebla-Panamá	RSN	Red Sismológica Nacional
PRC	Partido Renovación Costarricense	RS	Residuos sólidos
Prepac	Plan Nacional de Pesca y Acuicultura Continental	RSM	Residuos sólidos municipales
Presol	Plan Nacional de Gestión de Residuos Sólidos		
Pretoma	Programa de Restauración de Tortugas Marinas	S	
Proarca	Programa Ambiental Regional para Centroamérica	SAC	Sistema Arancelario Centroamericano
Procesos	Programa Centroamericano para la Sostenibilidad	Saben	Sistema de Atención de Beneficiarios
Procomer	Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica	SADC	Southern Africa Development Community
Procumen	Programa de Escuelas de Atención Prioritaria	SAPS	Sector de agua potable y saneamiento
Prodapen	Proyecto de Desarrollo Agrícola de la Península de Nicoya		
ProDUS	Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible (UCR)		
Proebi	Programa de Educación en Biodiversidad (INBio)		

SARS	Síndrome respiratorio agudo severo (sigla en inglés)	SNG	Servicio Nacional de Guardacostas
SBD	Sistema de Banca para el Desarrollo	SPNF	Sector público no financiero
SCIJ	Sistema Costarricense de Información Jurídica	STAP	Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (Ministerio de Hacienda)
SCN	Sistema de Cuentas Nacionales	Sugef	Superintendencia General de Entidades Financieras
SEC	Sindicato de Educadores Costarricenses	Sugess	Superintendencia General de Servicios de Salud
SEM	Seguro de enfermedad y maternidad	Sugeval	Superintendencia General de Valores
SEMEC	Sistema de Evaluación del Mejoramiento Continuo de la Calidad	Supen	Superintendencia de Pensiones
Senara	Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento	T	
Senas	Servicio Nacional de Aguas Subterráneas	TAA	Tribunal Ambiental Administrativo
Sepsa	Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria	TAN	Tribunal Aduanero Nacional
Setena	Secretaría Técnica Nacional Ambiental	TAT	Tribunal Administrativo de Transportes
SFE	Servicio Fitosanitario del Estado	TBP	Tasa básica pasiva
SFNV	Sistema Financiero Nacional de la Vivienda	TBU	Trabajo Comunal Universitario
SGP	Sistema Generalizado de Preferencias	TDA	Tasa de desempleo abierto
SIA	Sistema de Información Aduanera	TFA	Tribunal Fiscal Administrativo
SICA	Sistema de Integración Centroamericana	TFCA	Ley de Conservación del bosque tropical
Sicap	Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas	TGF	Tasa global de fecundidad
Sicere	Sistema Centralizado de Recaudación	TI	Términos de intercambio
SIDA	Síndrome de inmunodeficiencia adquirida	TIC	Tecnologías de información y comunicación
Sides	Sistema de indicadores sobre desarrollo sostenible	TICA	Tecnología de Información para el Control Aduanero
Sieca	Secretaría de Integración Económica de Centroamérica	TLC	Tratado de libre comercio
SIEN	Sistema de Información Energética Nacional	TLC-CA	Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana
Sifmi	Servicios de Intermediación financiera medidos indirectamente	TLCAN	Tratado de Libre Comercio Canadá-Costa Rica
SIG	Sistema de información geográfica	TMI	Tasa de mortalidad infantil
SIGIPSS	Sistema de Información y Gestión Integrada de los Programas Sociales Selectivos	TNC	The Nature Conservancy
Sigmar	Sistema de información geográfica marina	TNP	Tasa neta de participación
SIL	Sistema de Información Legislativa	TO	Tasa de ocupación
Simed	Sistema para el Mejoramiento de la Educación	TPA	Autoridad de Promoción Comercial (sigla en inglés)
SIN	Sistema Interconectado Nacional	TPCE	Tratado de prohibición completa de ensayos nucleares
Sinac	Sistema Nacional de Áreas de Conservación	TPS	Total de partículas en suspensión
Sinades	Sistema Nacional de Desarrollo Sostenible	Trips	Aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (sigla en inglés)
Sinaes	Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior	TSE	Tribunal Supremo de Elecciones
Sinafop	Sistema Nacional de Formación Profesional	TUVA	Fundación Tierras Unidas Vecinales por el Ambiente
Sinalevi	Sistema Nacional de Legislación Vigente	U	
Sinami	Sistema Nacional de Análisis de la Mortalidad Infantil	UACA	Universidad Autónoma de Centroamérica
Sinart	Sistema Nacional de Radio y Televisión	Uccaep	Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada
SINE	Sistema Nacional de Evaluación	UCR	Universidad de Costa Rica
Sinetec	Sistema Integrado Nacional de Educación Técnica para la Competitividad	UDES	Unidades de desarrollo
Sinpe	Sistema de débito y créditos bancarios	UE	Unión Europea
SIP	Sociedad Interamericana de Prensa	UEBID-MH	Unidad Ejecutora 1030 Banco Interamericano de Desarrollo-Ministerio de Hacienda
SIPO	Sistema de Información de la Población Objetivo (IMAS)	UECZN	Unidad Ejecutora de Crédito y Desarrollo Agrícola de Pequeños Productores de la Zona Norte
Sirefor	Sistema de Información de Recursos Forestales		
SNC	Sistema Nacional para la Calidad		

UEN-Cence	Unión Estratégica de Negocios–Centro Nacional de Control de Energía	USIS	Sistema Informativo y Cultural de los Estados Unidos de América (sigla en inglés)
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza	USTR	United States Trade Representative
UIP	Unidad de Intervención Policial	V	
UMF	Unidades de manejo forestal	VIH	Virus de inmunodeficiencia humana
UNA	Universidad Nacional	VOC	Compuestos orgánicos volátiles (sigla en inglés)
UNAG	Unión Nacional de Productores Agropecuarios	W	
Unctad	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (sigla en inglés)	WIDER	World Institute for Development Economics Research
Undeca	Unión de Empleados de la Caja Costarricense de Seguro Social	WRI	World Resources Institute
UNDP	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (sigla en inglés)	WSPA	World Society for the Protection of Animals
UNED	Universidad Estatal a Distancia	WTI	West Texas Intermediate (Precio del crudo para cotización en bolsa).
Unesco	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (sigla en inglés)	WWF	Fondo Mundial para la Naturaleza (sigla en inglés)
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change	Z	
Unfpa	Fondo de Población de las Naciones Unidas (sigla en inglés)	ZCI	Zona de convergencia intertropical
UNGL	Unión Nacional de Gobierno Locales	ZEE	Zona económica exclusiva
Unicef	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (sigla en inglés)	ZMT	Zona marítimo-terrestre
Unimer	Unidad de Investigación y Mercadeo		
Uniore	Unión de Órganos Electorales		
Upanacional	Unión de Pequeños y Medianos Productores		
UPAZ	Universidad para la Paz		
UPOV	Unión para la Protección de las Obtenciones Vegetales		
Usaid	Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos (sigla en inglés)		
Usepa	Oficina de Protección Ambiental de los Estados Unidos (sigla en inglés)		

DECIMOQUINTO INFORME

Equipo responsable

Consejo Consultivo

Rodrigo Aguilar, Mayi Antillón, Rolando Barrantes, Wilson Campos, Rafael Carrillo, Rodolfo Cerdas, Jorge Arturo Chaves, Alejandro Cruz, Helio Fallas, Clotilde Fonseca, Rodrigo Gámez, Leonardo Garnier, Miguel Gómez, Milena Grillo, Pedro León, Gabriel Macaya, Guido Miranda, Sandra Piszcz, Samuel Rovinski, Marco Vinicio Ruiz, Pablo Sauma, Eduardo Ulibarri, Constantino Urcuyo, Juan Manuel Villasuso, Saúl Weisleder, Samuel Yankelewitz, Fernando Zumbado, Joyce Zürcher.

Consejo Directivo

Rodrigo Arias, Daniel Soley, José Andrés Masís.

Convenios marco de cooperación

Consejo Nacional de Rectores,
Defensoría de los Habitantes de la República.

Director del Programa

Miguel Gutiérrez Saxe.

Subdirector

Jorge Vargas Cullell.

Coordinadora general de investigación

Leda Muñoz.

Investigadores principales

Ludovico Feoli, Luis Hall, Leonardo Merino, Isabel Román.
Capítulo especial: Rafael Segura, Jorge Vargas Cullell, Mylena Vega, Eduardo Alonso.

Equipo técnico

Ronald Alfaro, Noel Cuevas, Diego Fernández, Enrique González, Antonella Mazzei, Karla Meneses, Leonardo Merino, Alberto Mora, Natalia Morales, Dagoberto Murillo, Susan Rodríguez, Isabel Román, Elisa Sánchez, Rafael Segura, José Antonio Rodríguez, Jorge Vargas Cullell, Evelyn Villarreal.

Equipo de apoyo administrativo

Susan Rodríguez, Estefanie Araya, Karol Arroyo, Arlene Méndez, José Jorge Montero, Guisselle Rojas, Joani Valverde.

Equipo de comunicación, difusión y capacitación

Guido Barrientos, Vera Brenes, Tatiana López y Arlene Méndez

Editor

Programa Estado de la Nación.

Corrección de estilo

Alexandra Steinmetz,
Ana Lucía Lizano.

Presentación

Hace quince años, el Consejo Nacional de Rectores (Conare) y las cuatro universidades públicas del momento (UCR, ITCR, UNA y UNED), conjuntamente con la Defensoría de los Habitantes -que entonces daba sus primeros pasos- y con el respaldo financiero y logístico del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se atrevieron a iniciar una aventura inédita en Costa Rica, para subsanar la gran deficiencia que significaba no tener información confiable y sistematizada que aportara un conocimiento claro sobre la realidad del país. De esta manera nació el *Informe Estado de la Nación*, que este año llega a su decimoquinta edición consecutiva, dando a conocer el país que tenemos para que podamos delinear la Costa Rica que queremos.

En aquel tiempo, el mundo y nuestro país se preparaban para dejar atrás el siglo XX y cruzar el umbral esperanzador del año 2000. En ese período de transición entre dos siglos, esperábamos que el *Estado de la Nación* viniera a llenar ese vacío de información, lo que se consideraba esencial para valorar la inserción y el avance de Costa Rica en esta era del conocimiento. Ha transcurrido ya casi una década del nuevo siglo y el Informe ocupa un sitio importante entre los documentos más esperados año con año en nuestra sociedad. La información recogida, sistematizada y suministrada a la ciudadanía, constituye la mejor radiografía de la situación del país en cada período estudiado. En la era del conocimiento, este debe ser

un insumo básico para orientar y evaluar los procesos decisorios en los distintos campos del acontecer nacional.

En cada una de sus entregas, el *Informe Estado de la Nación* da seguimiento a la información recolectada, al mismo tiempo que incluye investigaciones y hallazgos adicionales, aumentando así la base de datos sobre la situación nacional. De este modo, el Informe se amplía y se renueva cada año, de acuerdo con la permanencia y la renovación de las tendencias que van marcando el devenir de la sociedad costarricense. El *Estado de la Nación* se ha adaptado a los cambios experimentados en el entorno, y ello se ve reflejado tanto en su contenido y proyección, como en su estructura institucional.

Asimismo, a partir del Decimoprimer Informe (2005) dimos un paso adelante para trascender la fase de diagnóstico e incorporar análisis de políticas públicas y sus consecuencias dentro del país, aportando además una perspectiva comparada con las mejores prácticas observadas en otros sitios del planeta. Con esa finalidad creamos la sección “Debates para el desarrollo”, cuyo propósito es retroalimentar más directamente el debate público y los procesos de toma de decisiones en torno a situaciones clave para el desarrollo nacional.

En el plano institucional, el Informe también se ha modificado para consolidarse como un instrumento objetivo y necesario para conocer la realidad costarricense. A partir del año 2005,

esta iniciativa pasó a ser un programa permanente del Conare -el Programa Estado de la Nación-, que es dirigido en asocio con la Defensoría de los Habitantes. Se construye con la participación de un numeroso grupo de investigadores -en su mayoría de las universidades estatales-, y se financia, principalmente, por medio de los recursos que el país otorga cada año a las universidades públicas.

El Primer Informe, publicado en 1995, permitió identificar rasgos fundamentales del ser costarricense y las principales tendencias del desarrollo nacional. Estos aspectos se analizaron con mayor profundidad en el Segundo Informe (1996), a partir de un marco conceptual más preciso sobre el desarrollo humano sostenible. Ambas ediciones contribuyeron a sentar las bases de una iniciativa que ha alcanzado amplia legitimidad social, tal como se evidenció en el Tercer Informe, con la preparación de un capítulo especial sobre el mundo rural en transición, que fue elaborado a solicitud de organizaciones y representantes de ese sector.

La validación social de ese esfuerzo resultó de suma importancia para la realización del Cuarto Informe, correspondiente a 1997, en el que se dedicó un capítulo al análisis de la situación de la región Huetar Norte. Ese estudio permitió identificar fortalezas, debilidades, oportunidades y tensiones generadas en esa región por las grandes transformaciones que ha vivido Costa Rica en los últimos años.

En 1998, el Quinto Informe amplió el examen de algunos temas tratados en las ediciones anteriores y procuró una mayor profundidad en la investigación. Además, en ocasión del lanzamiento del *Primer Informe Estado de la Región* -preparado también en el marco del Programa Estado de la Nación- se incorporó la “Sinopsis del Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible”, con la cual se enriqueció el análisis nacional con la perspectiva centroamericana.

En el Sexto Informe (1999) nuevamente se realizó una evaluación subnacional, esta vez sobre la región Chorotega (provincia de Guanacaste). La edición del 2000 (Séptimo Informe) incluyó un capítulo especial titulado “Desafíos para avanzar hacia la equidad entre los géneros”, en el cual se sintetizaron los esfuerzos realizados en los seis informes precedentes, para incorporar el enfoque de género en el análisis relativo al desempeño nacional en desarrollo humano sostenible.

El Octavo Informe (2001) enfatizó en la necesidad de gestar propuestas para atender los desafíos del desarrollo humano sostenible señalados en ediciones previas. Con ese propósito, profundizó en temas como la educación y la pobreza, entre otros, y desagregó regionalmente algunas características, aprovechando los datos del Censo Nacional realizado en el año 2000. Se consideró entonces que el contexto de un proceso electoral y el consiguiente inicio de un nuevo período de gobierno ofrecían una oportunidad decisiva para impulsar acciones en esos ámbitos.

El Noveno Informe, publicado en el 2003, incorporó una serie de “miniforos”, en los que diversos actores expusieron sus posiciones sobre temas relevantes de la agenda nacional. En ese Informe, al igual que en el Quinto, se incluyó, como capítulo especial, la “Sinopsis del Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá”.

El Décimo Informe fue una edición especial con respecto a entregas anteriores; aportó una perspectiva diferente para analizar los temas a los que, año tras año, se ha dado

seguimiento. Presentó una valoración de cierre de una década de trabajo y sumó a sus capítulos usuales cinco aportes especiales.

Como ya se mencionó, el Undécimo Informe (2005) incorporó una nueva sección, denominada “Debates para el desarrollo”, que presentó temas relacionados con las opciones de política para promover el desarrollo humano. En esa oportunidad se analizaron dos asuntos que constituyen importantes desafíos para el país: la universalización y diversificación de la educación secundaria en el mediano plazo y la situación de la prevención, control y sanción de la corrupción.

El Duodécimo Informe (2006) incluyó en la sección antes citada un análisis sobre la infraestructura vial del país, y en la serie de espacios de discusión entre especialistas sobre asuntos puntuales -los “miniforos”- se abordaron dos temas: gobernabilidad del recurso hídrico y reformas políticas y electorales.

El Decimotercer Informe (2007) tuvo tres aportes especiales: “De elecciones y cuestionamientos a los resultados: el caso de los comicios costarricenses del 2006”, “Diversidad de destinos y desafíos del turismo en Costa Rica: los casos de Tamarindo y La Fortuna”, y “Elementos para una reforma del sistema procesal penal costarricense: propuesta y reacciones de expertos”. Este último fue resultado de un amplio diálogo entre un grupo calificado de operadores judiciales, que complementó el diagnóstico presentado en el capítulo 5 y permitió llevar la discusión a un terreno propositivo. Además se incluyó un “miniforo” sobre las opciones y desafíos de la energía eléctrica en Costa Rica.

El Decimocuarto Informe (2008) avanzó en el esfuerzo por ofrecer una mirada en profundidad sobre temas relevantes, mediante un conjunto amplio y diverso de investigaciones. Cuatro de esos estudios se incorporaron como aportes especiales: “Experiencias internacionales en la reducción de la pobreza y la desigualdad”, “Controversias sobre el marco jurídico del referéndum”. “Inconsistencias en el material

electoral del referéndum 2007” y “Limitantes para el desarrollo de la política pública dirigida a las micro, pequeñas y medianas empresas”. En la sección “Debates para el desarrollo” se presentó, con un enfoque propositivo, el tema centroamericano. Se trató de aportar elementos para responder una pregunta concreta: ¿cuáles son las opciones de política exterior que Costa Rica puede desarrollar en su entorno regional inmediato, dadas las tendencias y desafíos actuales que enfrenta Centroamérica?

A este Decimoquinto Informe le corresponde la tarea de entregar un primer análisis sobre la crisis económica mundial y sus repercusiones. Si bien es cierto que los efectos de esa situación comenzaron a sentirse a finales del período que abarca esta publicación, también es cierto que el conocimiento detallado de la coyuntura y de las condiciones del país para enfrentarla -que este Informe aborda- deben servir como referencia para la valoración y adopción de medidas de corto y largo plazo que, idealmente, permitan reducir los impactos negativos y orientar las acciones para salir adelante en el menor tiempo posible.

Adicionalmente, en esta edición se incursiona de manera novedosa y propositiva en el tema de las clases sociales en Costa Rica. Este enfoque provee una herramienta analítica que no solo complementa y fortalece el estudio del desarrollo humano, sino que además abre una nueva línea de investigación que, sin duda, deberá ampliarse en el futuro. Conocer la heterogeneidad de los grupos sociales en el país resulta crucial, ante todo, en un contexto en el que la desigualdad ha mantenido una tendencia creciente a lo largo de los últimos años. Las consecuencias de seguir por ese camino afectarán la sostenibilidad del desarrollo nacional; de ahí la trascendencia de conocer la composición de clases que configura la Costa Rica de nuestro tiempo.

Al presentar el *Decimoquinto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible* queremos dejar constancia de nuestro reconocimiento a Miguel Gutiérrez Saxe, Director del

Programa, así como al equipo de investigadores y demás colaboradores que, con él, han tenido la responsabilidad de realizar de manera ininterrumpida este trabajo; a los miembros del Consejo

Consultivo por su orientación y valiosos aportes a lo largo del proceso de elaboración del Informe; al personal de OPES; a todas las personas que, por distintos medios, han nutrido este

trabajo con comentarios y sugerencias, y al pueblo de Costa Rica que espera con anhelo y esperanza la entrega anual del *Informe Estado de la Nación*.

SAN JOSÉ, COSTA RICA
OCTUBRE DE 2009



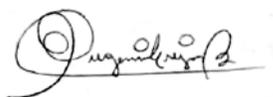
Rodrigo Arias Camacho
Rector
UNIVERSIDAD ESTATAL A DISTANCIA



Daniel Soley Gutiérrez
DEFENSOR DE LOS HABITANTES A.I.
DE LA REPÚBLICA



Olman Segura Bonilla
Rector
UNIVERSIDAD NACIONAL



Eugenio Trejos Benavides
Rector
INSTITUTO TECNOLÓGICO DE COSTA RICA



Yamileth González García
Rectora
UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
PRESIDENTA DEL CONARE



José Andrés Masís Bermúdez
Director
OFICINA DE PLANIFICACIÓN DE LA
EDUCACIÓN SUPERIOR (OPES)

Reconocimientos

Este Informe es el resultado de un extenso proceso de investigación y consulta en el que ha participado un amplio y diverso grupo de instituciones, organizaciones y personas de todos los ámbitos de la sociedad costarricense, quienes mediante su asistencia a reuniones y talleres de consulta, el suministro de información, la lectura crítica de documentos, o la vinculación directa en la preparación de ponencias y la coordinación de capítulos, potenciaron los objetivos de esta iniciativa. Aun a riesgo de cometer alguna omisión, en un apartado especial incluido al final de cada capítulo, el Programa Estado de la Nación y sus auspiciados dejan constancia de su agradecimiento a quienes se involucraron directamente en la preparación, análisis y lectura sobre temas específicos y, en estas líneas, a quienes colaboraron en tareas de orden general.

Se agradece al Consejo Nacional de Rectores (Conare) por las facilidades brindadas al Programa, tanto en espacio físico como en los servicios administrativos, de soporte técnico, de red y de Internet. En especial a José Andrés Masís, Director de OPES/Conare, por su valioso respaldo. Además se reconoce el apoyo brindado y la vocación de servicio de las divisiones de OPES/Conare: académica, de sistemas, de coordinación y la sección administrativa.

Especial reconocimiento merecen las numerosas instituciones y organizaciones que suministraron información o facilitaron el acceso a bases de datos y otros registros durante el proceso

de investigación para este y todos los Informes anteriores. Asimismo, muchas entidades brindaron valiosa información, tanto para los estudios en las diversas áreas que analiza el Informe, como para la actualización del Compendio Estadístico, entre ellas: Academia de Centroamérica, Asamblea Legislativa, Aresep, Banco de Costa Rica, Banco Nacional de Costa Rica, Banhvi, BCCR, Cámara Costarricense de la Construcción, Cámara Costarricense Forestal, Cámara de Industrias de Costa Rica, Cámara de Insumos Agropecuarios, Centro de Investigación y Conservación del Patrimonio Cultural, Casa Presidencial, Catie, CCP (UCR), CCSS, Cicad, CFIA, CIEM (UCR), Cinpe (UNA), Cites (Minae), CMCA, CNP, Comex, Comisión Nacional del Consumidor (MEIC), CNE, Comisión para la Promoción de la Competencia (MEIC), CNFL, Conai, Conar, Conare, Conavi, Conesup, Contraloría General de la República, Cosevi, Defensoría de los Habitantes, Departamento de Aguas (Minae), Dinadeco, Dirección General de Adaptación Social (MJG), Dirección General del Registro Civil (TSE), Dirección Sectorial de Energía (Minae), Fiscalía Ambiental (Poder Judicial), Fodesaf, Fonabe, Fonafifo, Fundación Omar Dengo, Fuprovi, Gerencia de Biotecnología (MAG), Gerencia Técnica de Acreditación y Registro en Agricultura Orgánica (MAG), IAFA, ICAA, Icafe, ICE, ICT, IDA, Idespo, IFAM, IICE (UCR), IIS (UCR), IMAS, INA, INBio, Incae, Incop, Incopeca,

Infocoop, Inisa (UCR), INS, IMN, INEC, Inamu, INVU, Inrecosmar, IRET (UNA), ITCR, Laboratorio de Aguas (ICAA), Laboratorio de Hidrología (UNA), Laboratorio de Química de la Atmósfera y de Calidad del Aire (UNA), Lanamme (UCR), MEIC, MEP, Mesa Nacional Campesina, Micyt, Mideplan, MAG, Ministerio de Cultura y Juventud, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Justicia y Gracia, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Ministerio de Salud, Ministerio de Seguridad Pública, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Minae, Mivah, MOPT, Movimiento Solidario Costarricense, Municipalidad de San José, Museo Nacional, Observatorio del Desarrollo (UCR), Oficina Costarricense de Implementación Conjunta, Oficina ISBN Costa Rica, Oficina Nacional de Semillas (MAG), PANI, PNUD, Poder Judicial, Procomer, Procuraduría General de la República, Programa del Corredor Mesoamericano, Pronamype, Recope, Red Costarricense de Reservas Privadas, Registro Nacional, Riteve, Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, Senara, Sepsa, Setena, Sinac, Sinami, Sistema de Emergencias 9-1-1, Sugef, Sugess, Sugeval, Supen, TSE, Tribunal Ambiental Administrativo (Minae), Ucaep, UICN, UNED, Unesco, Unión Nacional de Gobiernos Locales, Unimer, Universidad de Costa Rica y Universidad Nacional. La lectura de las fuentes, citas y referencias bibliográficas da cuenta del alcance e importancia de su contribución.

Nuestra gratitud también para las personas que acudieron a las distintas actividades realizadas en el marco de la preparación de este Informe. Las reuniones del Consejo Consultivo, celebradas el 4 de marzo y el 24 de septiembre del 2009, contaron con la asistencia de: Laura Arguedas, Rodrigo Arias, Ángel Blas, Wilson Campos, Alejandro Cruz, Helio Fallas, Gabriel Macaya, José Andrés Masís, Guido Miranda, Amparo Pacheco, Federico Ruiz, Gilberto Salas, Daniel Soley, Eugenio Trejos, Samuel Yankelewitz, Eduardo Ulibarri y Joyce Zürcher.

El taller con fuentes de Información “Fortalecimiento de los mecanismos de cooperación” se llevó a cabo el 31

de marzo del 2009, con la asistencia de las siguientes personas: Diana Amador, Geovany Barboza, Hilda Blanco, María Chaves, Jorge Delgado, Gilberth Espinoza, Oldemar García, Franklin González, Milena Grillo, Magda Madrigal, Tatiana Mejía, Edwin Miranda, Gerald Mora, Eliécer Ramírez, Diego Rodríguez, Freddy Román, Elia Ruiz, Karen Sanabria, Mario Solano y Mauricio Solano.

La revisión de cifras estuvo a cargo de Elisa Sánchez, con el apoyo de Antonella Mazzei, Karla Meneses, Natalia Morales y José Antonio Rodríguez.

Por su apoyo en la actualización del sitio del Programa Estado de la Nación en Internet, se agradece a Leila Calderón.

Se reconoce también el valioso trabajo realizado por Alexandra Steinmetz y Ana Lucía Lizano en la corrección de estilo, por Amanda Chaves en la actualización y depuración de los textos digitales, y por el personal de NeoGráfica S.A., particularmente Melissa Segura, Hosana Barquero y Erick Valdelomar, en el proceso de diseño y diagramación del Informe.

Cabe destacar asimismo el aporte de los estudiantes que colaboraron con el Programa en el marco del trabajo comunal universitario (TCU) de la Universidad de Costa Rica: Mariana Castro, Manuel Enrique Echeverría y Natalia Sánchez.

Prólogo al Decimoquinto Informe Estado de la Nación

Desempeño nacional y rendición de cuentas: el programa de formación e información Estado de la Nación

El Estado de la Nación es un programa de investigación y formación sobre desarrollo humano sostenible, nacido en 1994. Es auspiciado por el Consejo Nacional de Rectores (Conare) y la Defensoría de los Habitantes de la República, y está asentado en un mecanismo de participación informada de la sociedad, así como en un proceso de investigación participativo, plural y pluralista. Busca ofrecer a la sociedad una imagen sobre los problemas y potencialidades del país, para “conocer la Costa Rica que tenemos y pensar la Costa Rica que deseamos”, ejerciendo de esta manera una magistratura de influencia. La experiencia adquirida ha llevado al Programa a preparar informes regionales centroamericanos y a profundizar la visión en un tema central, con el *Informe Estado de la Educación*.

A lo largo de quince años se ha podido iluminar en forma creciente desafíos nacionales y regionales, proponer debates, facilitar diálogos y, en casos muy calificados, abordar dilemas, e incursionar en planteamientos específicos. La elaboración del Informe es una acción identificada en el marco universitario (Comisión de Financiamiento Permanente-Conare, 1993) que ha llegado a muchos sectores de la sociedad con temas de gran variedad. Muchos han utilizado esta fuente de informa-

ción; se la tiene por creíble, y ha calado su estilo de abordar los asuntos de interés público, de ir a la información para sustentar las valoraciones. El sentido de la contribución es claro: con la falta de conocimiento y transparencia pierden muchos, y ganan, si es que ganan, muy pocos; pierden los grupos sociales excluidos, cuyas necesidades no son atendidas, y pierden los gobiernos, que carecen de instrumentos para medir su desempeño y determinar cómo compensar o modificar los impactos negativos, aun estando dispuestos a ello.

Este Decimoquinto Informe aporta una novedad al presentar un amplio análisis sobre las clases sociales en Costa Rica, basado en un muy importante esfuerzo estadístico, riguroso y complejo, pero con una primera expresión sencilla y profunda: mostrar coloridos rostros humanos para sintetizar la evolución de las condiciones de vida de sectores sociales y económicos, a lo largo de poco más de dos décadas de transformaciones nacionales. Este enfoque se complementa con la visión de las políticas públicas en relación con la equidad en el país. Este es, además, un año en el que se reflexiona sobre dos importantes instituciones, la Sala Constitucional y la Defensoría de los Habitantes, en sus aniversarios vigésimo y decimoquinto, respectivamente, un insumo que se espera enriquezca el clima y contexto de la contienda electoral.

Asentado nacionalmente, dentro de la corriente del desarrollo humano

El Estado de la Nación fue creado en 1994 por el Conare y, coincidiendo con sus primeros pasos, por la Defensoría de los Habitantes de la República, como un proyecto auspiciado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en asocio con otros cooperantes internacionales, como la Unión Europea (Comisión de Financiamiento Permanente-Conare, 1993). A partir de 2003, se reestructuró y adquirió el estatus de un programa institucional asentado en Costa Rica, con capacidades y actividades regionales. La Defensoría de los Habitantes y las cuatro instituciones estatales de educación superior (Universidad de Costa Rica, Instituto Tecnológico de Costa Rica, Universidad Nacional y Universidad Estatal a Distancia), agrupadas en el Conare, ratificaron su apoyo a este esfuerzo mediante la creación del Programa y el establecimiento de un convenio para su operación. La base así definida es permanente y garantiza la independencia de esta iniciativa.

Desde su nacimiento, el Programa Estado de la Nación ha realizado importantes esfuerzos para promover y profundizar el estudio y discusión sobre el desarrollo humano sostenible en Costa Rica y, luego, en Centroamérica. La preparación anual del *Informe Estado de la Nación* a lo largo de tres lustros ha sido la base para lograr tal propósito.

Un análisis de esta experiencia fue publicado en el texto de Isunza y Olvera (2006), sobre democratización y rendición de cuentas.

Mediante la combinación de procesos de investigación y consulta a representantes de diversos sectores sociales, se han articulado redes de investigación que han favorecido la pertinencia y legitimidad del análisis, así como el establecimiento de vínculos que facilitan el acceso a la información y la difusión de los Informes. Estos procesos permitieron construir un marco de referencia basado en una concepción del desarrollo como la ampliación de las opciones de las personas, en un momento en que la corriente predominante le dejaba todas las respuestas al mercado. El simbolismo del desarrollo humano se hizo presente y, detrás de él, las preguntas sobre los factores que conducen a ese objetivo, las respuestas sobre la organización de políticas públicas y su articulación complementaria con la acción del mercado.

Ahora bien, el sentido más básico de la iniciativa, tanto conceptualmente como por la práctica que lo origina y fortalece, está asociado al Estado democrático de Derecho y a la calidad de la democracia.

Estado democrático de Derecho, el fundamento de la iniciativa

El Estado democrático de Derecho asegura las libertades políticas y los derechos civiles de la población, estableciendo redes universales para el ejercicio de la responsabilidad política, legal y administrativa de las personas investidas con autoridad, así como para la rendición de cuentas. Es decir, provee garantías para el ejercicio del estatus de ciudadanía bajo el dominio legal del Estado democrático (O'Donnell, 1998). En esta definición, la rendición de cuentas es un componente esencial. El Estado democrático de Derecho necesariamente refiere a la rendición de cuentas y a los mecanismos de control político. En este sentido el Estado democrático de Derecho se distingue de la ausencia del mismo -que torna imposible la existencia de una democracia-, así como del Estado antidemocrático de Derecho. En este último, el

Poder Judicial aplica a la ciudadanía leyes antidemocráticas, que sancionan limitaciones al ejercicio de los derechos civiles y políticos, a la vez que legitiman la falta de control ciudadano sobre el poder político (O'Donnell, 1998).

Ahora bien, es claro que el Estado democrático de Derecho no carece de debilidades, como la escasa capacidad para impartir justicia pronta, cumplida e igual para todos -incluyendo al Estado- y la pugna con legados autoritarios o militaristas, que a veces conduce a la impunidad ante la violación de los derechos humanos.

Otras debilidades importantes son la información restringida, la incidencia de la corrupción y la exigua rendición de cuentas, así como la incompleta independencia de los sistemas judiciales con respecto a otros poderes del Estado. Estos problemas asociados al Estado democrático de Derecho plantean desafíos fundamentales: la creación de un clima de seguridad personal y jurídica y la transparencia de las acciones.

La ausencia de rendición de cuentas erosiona dos principios básicos de la democracia: la igualdad política de las personas, que se ve amenazada por la creación de ciudadanos de primera, segunda y tercera clase, y el control ciudadano al que debe estar sometido el poder político, es decir, la sujeción de este último al Estado de Derecho. La inadecuada o inexistente rendición de cuentas ocasiona la entronización de una vida democrática de muy baja calidad. Las peores consecuencias las paga la sociedad como un todo. El sistema político experimenta una pérdida de legitimidad que afecta su gobernabilidad y su misma estabilidad política y económica.

Un programa al servicio de la calidad de la democracia y la rendición de cuentas

En una democracia, las elecciones libres son un requisito necesario, pero insuficiente; se requiere también la rendición de cuentas. En su artículo 11, la Constitución Política de la República de Costa Rica contiene un enunciado bastante común en las constituciones de América: que los funcionarios públicos no son más que simples depositarios de

la autoridad. En el artículo 2 indica que la fuente de esta autoridad reside en la Nación y que la Nación es indelegable, somos todos. La soberanía también reside en la Nación.

La rendición de cuentas está asociada desde un inicio al concepto de democracia representativa. Así por ejemplo, en la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, de 1789, el derecho de petición tenía como contrapartida “el deber de todos los ciudadanos de contribuir, equitativamente en razón de sus posibilidades, a las cargas públicas (artículo XIII) y su derecho de comprobar, por sí mismos o mediante sus representantes, la necesidad de la contribución pública, consentirla libremente, saber cómo se emplea y determinar la cantidad, la base imponible, el cobro y su duración”.

El segundo requisito para la democracia es, pues, que el poder político rinda cuentas. ¿Qué significa esto? Que los gobernantes asumen ante la ciudadanía la responsabilidad por sus acciones, sean estas en los poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial, o bien en las municipalidades. Los servidores públicos y, en general, las personas que detentan cargos de representación social y política, o aquellos que son intermediarios sociales, como los partidos políticos y los medios de comunicación colectiva, deberían rendir cuentas también. Se dice que una democracia requiere rendición de cuentas porque la fuente de poder de los gobernantes es la ciudadanía.

En una democracia de alta calidad la rendición de cuentas está desarrollada en los ámbitos político, legal y administrativo. El primero se refiere a los mecanismos que permiten a las y los ciudadanos velar por el cumplimiento de las ofertas electorales, el buen gobierno y la gobernabilidad. Se trata de tomarles la palabra a quienes solicitan el apoyo de los electores y sancionar severamente el engaño o el incumplimiento. El segundo contempla los instrumentos para el control de la legalidad y la justicia; no basta la existencia de un Estado de Derecho: el poder político debe estar sujeto a él. Ninguna institución o persona está por encima de la ley, tanto

en la esfera pública como en la privada. Además, la administración de la justicia debe estar abierta al escrutinio público, como un medio para promover una justicia igual, pronta y cumplida para todas las personas. Por último, la rendición de cuentas administrativa alude a los mecanismos para el control y la evaluación de la eficacia y el trato digno en la función pública. La expresión “servidor público” recuerda que el fin de las instituciones es satisfacer, con eficiencia y equidad, aquellas necesidades de la población que han sido reconocidas como de interés público.

Una expresión de la rendición de cuentas, en el caso costarricense, es el conjunto de prácticas sociales desarrolladas alrededor de la preparación y publicación anual del *Informe Estado de la Nación*, con base en tres principios: rigor académico, legitimidad social y amplitud en la difusión.

Un método para conocer y pensar un país

El *Informe Estado de la Nación* de Costa Rica es una de las tres iniciativas de medición nacional del desarrollo humano más antiguas del planeta. Se trata, pues, de un informe pionero. Además, tal como se consignó en el *Informe de Labores* del PNUD del 2001, es uno de los esfuerzos más persistentes en esta materia: a aquella fecha pocos países habían logrado acumular tantos informes sucesivos como Costa Rica (PNUD, 2001).

Esta es una iniciativa independiente, cuya misión es mejorar el acceso de la ciudadanía a información amplia, oportuna y veraz sobre los asuntos de interés público. Se trata de un producto social, no individual. En él participa un consorcio de instituciones que incorpora, además de la Defensoría de los Habitantes de la República y las universidades públicas agrupadas en el Conare, a diversos organismos de cooperación internacional que lo han apoyado decididamente y en diversos momentos: PNUD, OIT, OPS, Unicef, la Unión Europea, el Convenio Bilateral de Desarrollo Sostenible Costa Rica-Holanda y los gobiernos de los Países Bajos, Suecia y Dinamarca. A estas enti-

dades se han sumado algunas instituciones nacionales, como el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo y la Contraloría General de la República.

La tarea del Programa Estado de la Nación es dotar a la sociedad costarricense de instrumentos de fácil acceso para conocer su evolución, desarrollar instancias de rendición de cuentas, fortalecer mecanismos de participación y negociación y contribuir a la formación de consensos nacionales, tan necesarios en épocas de profundos cambios, además de ser ejercicios imprescindibles en una sociedad democrática. Su informe anual no es un documento gubernamental, tampoco es antigubernamental; se centra en valorar el desempeño de la nación. Por eso tiene como lema “Conocer la Costa Rica que tenemos, pensar la Costa Rica que deseamos”.

El *Informe Estado de la Nación* reúne:

- Más de quinientas referencias bibliográficas anuales.
- Cinco coordinadores temáticos para los cuatro temas regulares (equidad e integración social; oportunidades, estabilidad y solvencia económicas; armonía con la naturaleza; fortalecimiento de la democracia) y el tema especial que se define para cada edición.
- Alrededor de cincuenta investigadores e investigadoras en cada edición.
- Un compendio estadístico con más de doscientas variables, sobre asuntos económicos, sociales, ambientales y políticos.

Para su producción se cuenta con:

- Un portal en Internet que registra 5,2 millones de *hits* al año y alrededor de 35.000 visitas complejas al mes (se visitan varios capítulos, ponencias, etc., por lo general se imprimen varios resultados).
- Acuerdos institucionales con la CGR, Unfpa, Infocoop, Inamu, IMAS, INEC, Unicef, OPS y Unesco, entre otros.

- Un Equipo Técnico central.
- Un Consejo Directivo.
- Un Consejo Consultivo integrado por personalidades nacionales de reconocida trayectoria en materia de desarrollo, provenientes de muy variadas posiciones y sectores, con carácter plural y pluralista.
- Talleres de validación en varias etapas, con una metodología de investigación participativa y de participación ciudadana informada.

Este esfuerzo se basa en la convicción de que, para enfrentar los desafíos sociales, económicos y ambientales, una democracia requiere ciudadanas y ciudadanos informados, con capacidad constructiva y con ilusión. La iniciativa constituye una herramienta de información ciudadana. Se parte de la premisa de que un ciudadano con información es un ciudadano con poder democrático, pero también con más responsabilidades hacia su comunidad y su país.

Características y orientaciones

El concepto de desarrollo humano sostenible (DHS) que se ha utilizado en los Informes está basado en la propuesta del *Informe de Desarrollo Humano* del PNUD y en las contribuciones de Amartya Sen: el desarrollo humano sostenible es un proceso continuo e integral, que reúne componentes y dimensiones del desarrollo de las sociedades y de las personas en los que resulta central la generación de capacidades y oportunidades de, por y para la gente, con las que la equidad se acrecienta para las actuales y futuras generaciones (PNUD, 1994). El concepto DHS se diferencia del de capital humano, centrado en las posibilidades de producción, al insistir en la habilidad de las personas para llevar el tipo de vida que consideren valiosa e incrementar sus posibilidades reales de elección (Sen, 1998).

Dentro de esta visión, el crecimiento económico, al que tanta relevancia se le atribuyó desde los años ochenta como motor exclusivo del desarrollo,

preparación del Informe (definición de abordajes de investigación, revisión de avances y discusión de síntesis preliminares por temas).

- Contactos cotidianos con actores sociales y políticos, y búsqueda de nuevos mandatos de investigación, nacionales y subnacionales.
- Promoción del diálogo social sobre políticas públicas en variados temas (vivienda, concertaciones bilaterales entre sectores empresariales y laborales, género, entre otros).

Amplitud en la difusión. La tercera orientación es lograr la máxima difusión de los informes, de otras publicaciones y del Programa como tal. Algunas características de esta estrategia son:

Énfasis en la *relación directa*, mediante presentaciones a grupos o sectores, talleres, foros entre académicos, organizaciones sociales, docentes y estudiantes, funcionarios públicos y comunicadores. Además se cuenta con un módulo de capacitación orientado a la sociedad civil y programas dirigidos a sectores sociales, a funcionarios públicos en el marco del sistema del Servicio Civil, y a hombres y mujeres privados de libertad. Para la difusión de estos materiales se llevan a cabo acciones comunales en diferentes lugares del país.

Asimismo, a lo largo del año se realizan *actividades de promoción* de publicaciones, artículos y reportajes en prensa escrita, radio y televisión. El portal del Programa en Internet registra un elevado volumen de visitas, tanto nacionales como del exterior.

Por otra parte se desarrollan *actividades con el sistema educativo*, tales como la realización de jornadas de actualización para docentes y asesores, la publicación del libro *Costa Rica contemporánea, raíces del Estado de la Nación*, para la educación secundaria y cursos introductorios universitarios, el uso de las publicaciones del Programa en los cursos sobre realidad nacional que imparten las universidades y la elaboración de módulos didácticos para la educación primaria y secundaria, así como para las escuelas a las que asisten niños y niñas migrantes.

Algunos de los productos del Programa son:

- Quince ediciones del *Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible* (1995-2009).
- Publicación de la *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia* (2001, dos tomos).
- Tres ediciones del *Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible* (1999, 2003 y 2008). Actualmente se trabaja en la preparación del cuarto informe centroamericano.
- Dos ediciones del *Informe Estado de la Educación* (Costa Rica) en 2005 y 2008.
- El texto *Costa Rica contemporánea: raíces del Estado de la Nación*, que se emplea en cursos universitarios de historia de las instituciones y en la enseñanza secundaria.
- Apoyo en los procesos de elaboración de informes nacionales en países centroamericanos.
- Desarrollo de sistemas de indicadores de calidad de programas sociales.
- Preparación de un capítulo sobre rendición de cuentas para el diseño de la fiscalización nacional, como parte de una publicación de la Contraloría General de la República.
- Estudio sobre la transparencia de la fiscalización en cada país de Centroamérica y en República Dominicana, realizado por encargo de la organización de entes de fiscalización y el Banco Mundial (Ocefs).
- Dos publicaciones realizadas en conjunto con el INEC y el Centro Centroamericano de Población de la UCR: *Costa Rica a la luz del Censo del 2000* y *Costa Rica a la luz de la Encuesta de Ingresos y Gastos del 2004*.

- Cuatro ejercicios nacionales para la construcción del índice latinoamericano de transparencia presupuestaria, en conjunto con otras instituciones.

- Preparación del libro *Perfil de gobernabilidad de Costa Rica (democracia estable, ¿alcanza?)* en conjunto y para el BID.

- Diez números de la serie de estudios denominada “Aportes al análisis del desarrollo humano sostenible”.

- Tres módulos educativos para la enseñanza primaria y secundaria, incluidas escuelas a las que asiste población migrante.

- Dos módulos para la enseñanza de Matemática, Estudios Sociales y Cívica en educación secundaria, a partir de temas relacionados con el DHS.

- Tres módulos de capacitación para la sociedad civil.

- Dos módulos educativos de alcance centroamericano.

- Facilitación de procesos de diálogo social y generación de políticas públicas (concertación nacional, fiscalidad, política nacional de empleo, política pública de igualdad y equidad de género, banca de desarrollo, política pública para la persona joven, mecanismos de diálogo institucionalizados, entre otros).

Cuestiones críticas a partir de la experiencia

El análisis de la experiencia de quince años en la producción de informes sobre desarrollo humano, sugiere un conjunto relativamente limitado de cuestiones críticas para el desempeño de un programa de formación e información que tiene una amplia difusión pública y, además, pretensiones de impacto en la rendición de cuentas y la exigibilidad de derechos. Se trata de cuestiones cruciales de carácter político, en el tanto su diseño, en más de una oportunidad, puede ser letal o vital para la continuidad misma del programa.

Estas se refieren tanto al proceso como a los resultados.

Estructura, inserción institucional y recursos

En buena medida la legitimidad de un programa de este tipo reside en el prestigio de las instituciones que lo patrocinan. En este sentido, el contar al menos inicialmente con un auspicio de la cooperación internacional puede ser un elemento de apoyo, pero no sustituye la necesidad de una sólida base nacional en donde asentarse. Pero a su vez, este sustrato institucional nacional debe otorgar una amplia autonomía al programa, de preferencia mediante la delegación de la conducción sustantiva en una estructura participativa, plural, pluralista, constituida a partir de los méritos y trayectoria personal de sus miembros, y reglas de participación transparentes, claras y precisas. Resulta particularmente importante emprender negociaciones multilaterales, en las que los pesos y contrapesos se hagan presentes de manera simultánea y eviten las presiones unilaterales o solitarias. Estos factores institucionales y de participación de la sociedad, para ser eficaces, deben acompañarse de recursos cuyas fuentes no pretendan condicionar los resultados y que, además, sean duraderas.

Metodología, limitaciones de información y mecanismos de negociación

Otro aspecto crucial se refiere a las fuentes de información, la construcción de variables e indicadores y la crítica. Por un lado es indispensable crear una red de organizaciones e instituciones productoras y usuarias de información, sobre las bases del respeto y la crítica constructiva, mediante talleres, comunicación fluida y reconocimiento reiterado y explícito de la autoría. Por otro, es necesario separarse de las fuentes a través del señalamiento de las limitaciones, la sugerencia y el apoyo para la adaptación de variables y la construcción de indicadores, para ampliar así la frontera de la información y el conocimiento en temas de interés público. El equilibrio entre usar fuentes externas, por lo general oficiales, y mantener

cierta distancia de ellas, supone una notable capacidad metodológica y de reprocesamiento, pues en esas fuentes la disponibilidad de bases de datos de encuestas, censos y variables altamente desagregadas es muy importante. La independencia respecto al Gobierno cobra particular relevancia en lo que a la información se refiere.

Actitud frente al error u omisión

Como cualquier proceso de conocimiento científico, se reconoce como cierto un hallazgo en tanto no haya sido refutado, pero, una vez generado un nuevo razonamiento o dato que lo contradice, el paso obligado es la aceptación pública y la corrección correspondiente. Como principio y resultado, la crítica, sea cual sea, siempre es bien recibida.

Estilo del Informe y acción del Programa

El *Informe Estado de la Nación* trata sobre las fortalezas y debilidades de la nación; no se trata de un enjuiciamiento de la labor institucional, mucho menos de su defensa; no se limita a lo negativo, ni a lo espectacular, pues su finalidad es, ante todo, presentar una imagen del país construida sobre las bases más objetivas posibles. El Informe pretende ser un instrumento de navegación que ayude a reconocer realidades, señalar desafíos, trazar rutas y construir opciones para el desarrollo humano sostenible de Costa Rica, y también de Centroamérica. En este sentido, combina el diagnóstico y la generación de conocimiento con la deliberación informada, mediante la incorporación de mecanismos y prácticas robustas de participación.

Articular capacidades, no sustituirlas, y actuar equilibradamente con rigor, legitimidad y amplitud en la difusión

En cuanto a los alcances del Programa, cabe señalar que éste no pretende duplicar las acciones que ejecutan los diferentes sectores de la sociedad costarricense; antes bien, busca articular sus capacidades, con el objetivo de producir un informe anual cuyo contenido se divulgue profusamente en los distintos medios de comunicación,

ya sea en forma directa o a través de otros canales que garanticen el acceso de los diferentes grupos sociales del país. Se intenta conjugar el rigor con la legitimidad y con formas que permitan la comprensión de amplios sectores de temas cruciales para el desarrollo nacional. Para la buena marcha del Programa es indispensable mantener fuertes estos tres principios, no centrarse en alguno de ellos.

Proponer en pocos temas y en lo que se pueda construir acuerdos

No toda actividad del Programa puede o debe reflejarse en el Informe. Es posible construir y consignar en el texto un conjunto de desafíos sobre los que se concentra la atención, y que a la vez sirven como hilo conductor a lo largo de varias ediciones, sin pretender “resolver” los problemas nacionales, todos y a cada paso. La pregunta es si es necesario proponer acciones concretas para incidir en políticas públicas, o si es posible lograr esa incidencia mediante el señalamiento de desafíos (poco más de la mitad del camino hacia la proposición) y la facilitación de procesos de diálogo. La facilitación de diálogos nacionales sobre bases técnicas preparadas en el marco del Programa, que no necesariamente forman parte del Informe, han mostrado un alto potencial. La experiencia enseña que la propuesta específica, fuera de un “núcleo duro” de temas que generen cohesión interna, debe dejarse a las fuerzas sociales o políticas. Y esto hasta por razones prácticas, que se relacionan con la acumulación incesante de propuestas efímeras que se tornan irrelevantes y hasta irresponsables, en el sentido de que no hay que responder por ellas. También para evitar el choque con estas fuerzas, en el tanto se invade su terreno sin tener una representación legítima. Se tiene un mecanismo para anticipar comportamientos sociales, pero no una patente de corso para imponer resultados a la sociedad.



Miguel Gutiérrez Saxe
Fundador y Director del Programa
Estado de la Nación/Región

FICHA 1

Hacia el Informe Estado de la Región (2011)

De manera paralela a la difusión del *Informe Estado de la Región (2008)*, este año inició la preparación de un nuevo informe centroamericano, cuya publicación está prevista para el 2011. La continuidad de este proyecto contribuye a consolidar el Informe como un sistema de seguimiento del desarrollo humano sostenible en Centroamérica y permitirá mantener el dinamismo de las redes de investigación y los contactos establecidos con las fuentes de información de cada país. Además, posibilitará el análisis de los grandes cambios acontecidos recientemente a nivel internacional y sus repercusiones en el istmo.

Al igual que en anteriores ocasiones, la preparación del Informe inició con un proceso de consulta para la definición de su temario y sus enfoques. Este se llevó a cabo en los meses de julio y agosto de 2009, e incluyó sesenta entrevistas con personalidades centroamericanas y con los miembros del Consejo Consultivo. También se distribuyó un cuestionario por medios electrónicos, a la red de investigadores y otros contactos cercanos que participaron en los procesos anteriores. Se recibieron más de cuarenta respuestas. Esta consulta fue acompañada por una serie de búsquedas bibliográficas y la actualización de una base de datos de centros de estudio regionales y fuentes de información, lo que permitió identificar nuevas vertientes de investigación, así como insumos y posibles colaboradores para el Informe. Al cierre de la edición del *Decimoquinto Informe Estado de la Nación*, el Equipo Técnico se encontraba elaborando una propuesta de temario, para someterla a revisión y aprobación definitiva por parte del Consejo Consultivo.

Atendiendo varias recomendaciones recibidas durante la evaluación del Informe de 2008, se revisó la conformación del Consejo Consultivo y se amplió el número de sus miembros (en promedio de tres a cinco personas por país), con el fin de integrar sectores que estaban ausentes y fortalecer algunas especializaciones temáticas. De particular importancia fue la decisión de incluir sistemáticamente a Belice en el próximo Informe, e incorporar dos nuevos representantes beliceños al Consejo Consultivo (para un total de tres). Con el mismo propósito se realizó una provechosa gira de exploración de fuentes y posibles investigadores en ese país.

Se han aprovechado las visitas a las naciones del área propiciadas por el proceso de consulta, para hacer los primeros contactos con posibles organizaciones aliadas y visitar fuentes de información clave. También se realizaron actividades para profundizar en el análisis y discusión de temas específicos del Informe de 2008. El reforzamiento del Equipo Técnico del Estado de la Región ha permitido iniciar de manera temprana algunas tareas que facilitarán el proceso de investigación en el 2010, como por ejemplo la actualización del Compendio Estadístico y la creación de una base centralizada de contactos por país.

La continuidad de proyecto Estado de la Región se debe en gran medida al aporte de la cooperación danesa, a través de su Programa de Transparencia y Justicia, y al apoyo técnico y financiero del Conare. El compromiso de estos socios además ha permitido emprender gestiones con otros posibles cooperantes, incluyendo varios de los que participaron en la edición anterior, para garantizar el financiamiento completo de esta publicación y su difusión regional.

FICHA 2

Amplia difusión del Informe Estado de la Región (2008)

El Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible (2008) contó con una estrategia de difusión para propiciar espacios de discusión, sobre sus hallazgos en las diversas materias analizadas. Su divulgación ha alcanzado a más de 4.000 personas en forma directa, sin contabilizar el número de personas expuestas a través de medios masivos.

La estrategia tomó en cuenta las necesidades de ciertos grupos clave para el desarrollo del istmo, como lo son los tomadores de decisiones, la institucionalidad regional, los medios de comunicación, la sociedad civil y el sector educativo. Así se definieron cinco modalidades de intervención orientadas al contacto con estos grupos.

La primera modalidad fue la gestión de eventos masivos, que comprendió en primera instancia seis presentaciones oficiales del Informe. Posteriormente, miembros del Consejo Consultivo y el Equipo Técnico participaron en foros, seminarios, congresos y talleres especializados, dentro y fuera de Centroamérica. A la fecha se han realizado 85 actividades, con la asistencia de unas 4.500 personas. Es importante mencionar que muchos de estos eventos fueron posibles gracias a alianzas con muy diversas organizaciones regionales.

La segunda modalidad de difusión se centró en los comunicadores. Se realizaron conferencias de prensa y se distribuyeron catorce comunicados en 215 medios de comunicación. Para una mejor

atención a las y los periodistas se creó una "Sala de Prensa" en la página de Internet del Programa Estado de la Nación, www.estadonacion.or.cr. Adicionalmente se han brindado entrevistas y se ha participado en programas televisivos y radiofónicos de opinión cada vez que ello ha sido solicitado. A la fecha se registran 170 noticias en radio, televisión, prensa escrita y medios digitales.

La tercera área de trabajo fue la elaboración de subproductos de difusión del Informe. Entre ellos destacan la traducción e impresión en inglés del *Resumen del Informe*, una edición especial de la revista *Estrategia & Negocios* (con un tiraje de aproximadamente 25.000 ejemplares), la realización y distribución de microprogramas radiofónicos en varias emisoras culturales del istmo, la publicación de un compendio de legislación y estadísticas sobre los derechos de los consumidores en Centroamérica, un módulo de capacitación sobre desarrollo humano sostenible para comunidades indígenas y la publicación de una separata sobre el tema de corrupción (también traducida al inglés). Esta última ha sido presentada en cuatro países y distribuida ampliamente por medio de una alianza con los capítulos de Transparencia Internacional en la región.

El cuarto tipo de intervención requirió importantes esfuerzos y recursos, para realizar una distribución puerta a puerta de 1.740 ejemplares de Informe a las redes de investigación y consulta, autoridades gubernamentales y no gubernamentales, institucionalidad regional,

cuerpo diplomático, líderes de la sociedad civil y académicos reconocidos en universidades de Estados Unidos y Europa. También se enviaron ejemplares a las universidades del istmo y sus respectivas bibliotecas, y se colocó el documento en librerías. A la fecha más de 5.000 Informes han sido entregados por estos medios y durante las actividades de difusión.

La quinta línea de trabajo consistió en poner el Informe completo y las otras publicaciones en la red Internet. Para ello, en primer lugar se remodeló el sitio del Programa Estado de la Nación, concretamente la página correspondiente al Informe Estado de la Región, para incorporar en ella todas las ponencias y capítulos. En los días posteriores al lanzamiento oficial, en Guatemala, el promedio diario fue de 1.400 visitas. En segundo lugar se gestionó la creación de vínculos (*links*) en las páginas de organizaciones afines a las temáticas abordadas por el estudio, tales como Canning House, de Londres, y Transparencia Internacional. Además archivos electrónicos del Informe han sido integrados a bases bibliográficas de bibliotecas virtuales, como la de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso).

También se distribuyó por correo electrónico el resumen del Informe a centros de investigación fuera del área centroamericana.

FICHA 3

Inicia preparación del Tercer Informe Estado de la Educación

En el año 2004, el entonces Presidente de la República solicitó al Conare contribuir al diseño de una política de Estado en materia de educación, como un requisito fundamental para fortalecer el desarrollo nacional en las décadas venideras. Tras realizar varios diagnósticos, el Conare tomó la decisión de llevar adelante una iniciativa permanente, tendiente a elaborar y publicar el *Informe Estado de la Educación*, que tendría como principal objetivo proveer a la sociedad costarricense de un conocimiento relevante, actualizado y oportuno sobre el desempeño nacional en este ámbito. Su preparación -y la de sus sucesivas entregas- fue encomendada al Programa Estado de la Nación. La primera edición del Informe se publicó en 2005, y en ella se logró precisar un conjunto de desafíos nacionales impostergables.

A finales de 2006 se conformó el Consejo Consultivo del Estado de la Educación, integrado por personalidades nacionales destacadas en esta área, quienes tienen como función esencial orientar y retroalimentar la producción del Informe. En el 2007 se creó el "Fondo Concursable del Estado de la Educación", con el fin de apoyar el desarrollo de investigaciones sobre temas relevantes y poco conocidos en materia educativa en Costa Rica.

En el 2008 se publicó el *Segundo Informe Estado de la Educación*, en el cual se dio seguimiento a los desafíos planteados en la primera edición y,

además, se profundizó en el abordaje de ciertos temas de gran importancia, pero poco explorados en el país. Con esta entrega el Informe fortaleció su presencia en la vida nacional, al contar con la participación y el apoyo de una red de más de treinta investigadores, así como de diversos colaboradores de centros educativos, facultades, escuelas y programas de las universidades públicas, además de las distintas comisiones del Conare y de universidades privadas, instituciones públicas, organismos no gubernamentales, organizaciones gremiales y numerosos especialistas en la materia.

En el 2009 se ha comenzado a preparar la tercera edición del *Estado de la Educación*, que se espera esté lista en marzo de 2011. Se pretende consolidar este esfuerzo en términos conceptuales y metodológicos, a fin de contar con un Informe cada vez más robusto, que ratifique el compromiso de las universidades públicas en este ámbito y reitere la necesidad de lograr una educación de calidad a la que puedan acceder todas y todos los habitantes.

Entre marzo y junio de 2009 se llevó a cabo un proceso de consulta temática que incluyó a miembros del Consejo Consultivo del Estado de la Educación, representantes de agrupaciones gremiales y empresariales, autoridades públicas y diversos investigadores y expertos en temas relacionados con el proceso educativo. También se consultó a docentes de secundaria de siete regiones educativas,

en una serie de actividades que contaron con la participación de 137 profesores y profesoras de Estudios Sociales y 23 de Matemática, que trabajan en Guápiles, Puntarenas, San Carlos, Sarapiquí, Turrialba, Nicoya y Santa Cruz.

Una propuesta conceptual y de aspiraciones nacionales, construida sobre la base de los resultados de la consulta y de una amplia revisión de documentos nacionales e internacionales, fue presentada y discutida con el Consejo Consultivo del Informe, cuyos miembros la enriquecieron con sus comentarios, precisiones y observaciones. Estos insumos fueron fundamentales para elaborar la estrategia de investigación y los contenidos del Tercer Informe.

Entre septiembre y octubre se empezó a montar la red de investigación que dará sustento al Informe y se realizó también, con apoyo de Unicef, un taller en el que se discutió una propuesta de indicadores sobre equidad de la educación, preparada por el Estado de la Educación con expertos nacionales e internacionales.

Asimismo, en el marco del Fondo Concursable, en su edición 2009, se aprobaron varios proyectos de investigación con los cuales se espera contribuir a fortalecer los esfuerzos nacionales por generar nuevos conocimientos en este campo y retroalimentar con ellos la definición de políticas educativas y la toma de decisiones.

FICHA 4

Difusión del Estado de la Educación

El *Segundo Informe Estado de la Educación*, publicado a finales del 2008, brinda información actualizada sobre el desempeño de la educación costarricense en temas clave como cobertura, equidad, eficiencia, diversidad y calidad, que son pertinentes para conocer y mejorar

la situación en este ámbito fundamental para el desarrollo humano en el país.

Para divulgar los resultados del Informe se han realizado 28 actividades, con participación de cerca de mil personas, entre docentes y alumnos universitarios, funcionarios públicos, representantes del gremio

magisterial y ciudadanía. También se ha participado en diversos programas de radio (radio Universidad, radio Columbia) y televisión (canal 13) para dar a conocer los hallazgos de esta publicación.

FICHA 5

Difusión del Informe Programa Estado de la Nación

Con el propósito de divulgar los resultados del *Decimocuarto Informe Estado de la Nación*, desde su publicación en 2008 hasta agosto del 2009 se realizaron 81 actividades en las que par-

ticiparon alrededor de 3.200 personas. Adicionalmente, se distribuyeron 2.730 informes y 7.200 resúmenes a un conjunto de personas, instituciones, organizaciones y cámaras empresariales. Cerca de 250

notas en prensa escrita, radio y televisión complementan estos esfuerzos, así como los programas de información y formación que se describen en las fichas 6 a 9.

FICHA 6

Recuento de aventuras didácticas del Programa Estado de la Nación en el sistema educativo**Asesoramiento a docentes de secundaria****Desafíos de la sociedad costarricense**

Con el propósito de facilitar el abordaje significativo en el aula del contenido "Desafíos de la sociedad costarricense", considerando los resultados del *Decimocuarto Informe Estado de la Nación* se realizaron talleres en los que participaron 354 profesores y profesoras de Estudios Sociales. Este proceso contó con el apoyo de las Asesorías Nacionales de esta asignatura y se llevó a cabo en las regiones educativas de San Carlos, Turrialba, Guápiles, Puntarenas, Nicoya, Cañas, Santa Cruz, Quepos, San José, Coto y Liberia.

Trabajemos por fortalecer la democracia

Se realizaron cinco talleres con 91 profesores y profesoras de Educación Cívica. La finalidad de estas actividades fue brindar aportes para el abordaje significativo de la democracia en el aula, considerando los resultados del capítulo "Fortalecimiento de la democracia".

Desafíos ambientales: participación en feria escolar

Representantes del Programa Estado de la Nación participaron en la Feria Ambiental de la Escuela Laboratorio, en Turrialba, escenario que sirvió para que

decenas de niños, niñas y adolescentes conocieran sobre los desafíos ambientales que enfrenta el país, a través del capítulo "Armonía con la naturaleza".

Desafíos de la sociedad costarricense: videoconferencia estudiantil en Guanacaste y San José

A partir de un proceso que incluyó la capacitación docente y el trabajo de mediación en el aula en torno a los contenidos del *Decimocuarto Informe Estado de la Nación*, se realizó una videoconferencia en la que participaron 107 profesores, profesoras y estudiantes de las regiones educativas de Cañas, Liberia, Santa Cruz, Nicoya y San José. Este espacio propició un amplio diálogo estudiantil sobre los desafíos que enfrenta el país, centrando la reflexión en las particularidades que se presentan en las provincias de Guanacaste y San José. La iniciativa contó con el apoyo de las autoridades educativas de las regiones participantes, así como de la UNED, que brindó la plataforma tecnológica para su realización.

"Un reflejo de mi país"

Esta propuesta didáctica para el abordaje de la Matemática aplicada a la realidad nacional se entregó a 51 docentes de esta asignatura en la enseñanza secundaria de las regiones educativas de Sarapiquí, Los Santos y Limón. Asimismo, de manera conjunta con la Dirección de Desarrollo Curricular, el Instituto de Desarrollo Profesional y la Dirección Regional de Cañas,

este material está siendo entregado a 28 docentes de Cañas como parte del curso de aprovechamiento denominado "Un vistazo a la Costa Rica de hoy desde el lente de la Matemática".

"Estudiar la Costa Rica que tenemos, pensar la Costa Rica que deseamos"

Esta es otra obra propuesta de mediación pedagógica del Programa Estado de la Nación, en este caso dirigida a las áreas de Estudios Sociales y Educación Cívica. Se concluyó con las entregas técnicas de este material a 95 docentes de las regiones educativas de Sarapiquí, Grande de Térraba y Turrialba. También se distribuyó entre los participantes del "XI Congreso de exploraciones fuera y dentro del aula".

"Exploraciones fuera y dentro del aula"

En coordinación con la Asesoría Nacional de Estudios Sociales -Departamento de Tercer Ciclo y Educación Diversificada- se presentó el *Informe Estado de la Región (2008)* a los y las asesoras regionales de Estudios Sociales. Además, se realizó el taller "Exploración de posibilidades para el abordaje didáctico del Informe Estado de la Región" en el cual participaron 66 docentes de la misma asignatura de la Dirección Regional de San José, quienes identificaron propuestas para utilizar este documento como apoyo para el abordaje de contenidos y objetivos del programa de estudios.

FICHA 7

Informe Estado de la Nación en la comunidad universitaria

Desde el lanzamiento del Décimo Informe, la Comisión de Vicerrectores de Extensión y Acción Social de Conare formó, la Subcomisión de Presentación del Informe Estado de la Nación, con el propósito de difundir los resultados de éste en la comunidad universitaria y promover la reflexión sobre diversos temas de la actualidad nacional desde el quehacer de las universidades públicas.

En el 2009 el equipo de trabajo de la Subcomisión es coordinado por la UNED, y ha realizado videoconferencias, presentaciones y foros dirigidos principalmente a docentes y estudiantes universitarios. Se reportan las siguientes acciones:

- Realización de cinco videoconferencias a las que asistieron cerca de mil personas, con el siguiente programa: lanzamiento del Decimocuarto Informe en Conare, capítulo "Armonía con la naturaleza" en la UNED, capítulo "Fortalecimiento de la democracia" en la UNA, capítulo "Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas" en la UCR y capítulo "Equidad e integración social" en el ITCR.

- En coordinación con los docentes de los Seminarios de Realidad Nacional de la UCR, se realizaron dos presentaciones en el espacio denominado "Lunes culturales", una sobre el Estado de la Nación y otra sobre el Estado de la Educación.

Participaron más de doscientos estudiantes.

- Se avanza en la realización de un vídeo que divulgará el quehacer y aporte del *Informe Estado de la Nación* a la sociedad costarricense.

- Se elaboró un proyecto para apoyar, en el 2010, la difusión de los informes *Estado de la Región* y *Estado de la Educación* en la comunidad universitaria.

FICHA 8

Información y formación para funcionarios públicos y organizaciones sociales

La difusión de los *Informes Estado de la Nación* hace énfasis en varias poblaciones meta, con las que se hace un esfuerzo adicional para llevarles información actualizada y pertinente sobre la situación del país. Dos de estos grupos son los funcionarios públicos y las organizaciones sociales, quienes, por su constante participación en la cotidianidad de los asuntos ciudadanos, mejoran su labor al contar con elementos de juicio que les permiten fundamentar sus opiniones y propuestas.

En esta labor el Estado de la Nación ha contado con la valiosa colaboración

de muy diversas instituciones y organizaciones sociales, que facilitan diversos recursos para lograr que la información se difunda y llegue a los funcionarios y a amplios sectores de la población.

Entre noviembre de 2008 y agosto de 2009 se realizaron las siguientes actividades:

- Se expusieron los contenidos del Decimocuarto Informe en 27 actividades a las que asistieron cerca de 900 personas: funcionarios públicos, miembros de organizaciones sociales, estudiantes universitarios, docentes y ciudadanía en general.

- Gracias al trabajo coordinado con el Centro de Capacitación y Desarrollo (Cecade), de la Dirección de Servicio Civil, se continuaron realizando talleres de realidad nacional para funcionarios públicos, esta vez en San Isidro de Pérez Zeledón, Upala, Golfito, Cañas, San José y Ciudad Quesada. En total se organizaron seis talleres, en los que participaron 212 funcionarios públicos.

- Además se llevaron a cabo 11 presentaciones, la mayoría solicitadas por instituciones públicas, con la asistencia de 304 funcionarios públicos.

FICHA 9

Foros Radio Universidad de Costa Rica

Uno de los objetivos más importantes para el Programa Estado de la Nación es tener amplitud en la difusión, y es por ello que se le ha dado continuidad a los "Foros Radio Universidad de Costa Rica-Estado de la Nación durante el período 2008-2009. Por medio de este espacio mensual, el Programa cumple con otro de sus lineamientos, que es el de dotar a la sociedad de información actual sobre la realidad nacional, que les permita a las personas ser ciudadanos más críticos y participativos.

El formato de los foros se ha mantenido desde su inicio. En cada uno de ellos participan dos o tres invitados especialistas y conocedores del tema que se va exponer y un miembro del Equipo Técnico del Programa, quien funge como moderador, y se apoya con información pertinente y bien fundamentada.

Este espacio se transmite el último miércoles de cada mes y tiene una hora de duración.

Entre los temas abordados durante el último periodo están los siguientes:

- Hallazgos y desafíos del *Decimocuarto Informe Estado de la Nación*.
- Vulnerabilidades en materia de seguridad y Estado de Derecho que enfrenta Centroamérica.
- Desafíos de la educación costarricense planteados en el *Segundo Informe Estado de la Educación*.
- Importancia de la inversión en educación para el desarrollo humano.
- Perspectivas de la política forestal en Costa Rica.
- Procedimientos parlamentarios en Costa Rica.

FICHA 10

Evaluación del Informe Estado de la Nación

Este año el Programa amplió el ámbito del trabajo que venía realizando desde el 2007, con el fin de establecer una medición periódica y objetiva sobre el *Informe Estado de la Nación* a partir de las opiniones y observaciones de los diferentes grupos que leen y usan esta publicación. En ese sentido, se reestructuró el instrumento diseñado inicialmente y se elaboró una versión digital del mismo, que en un futuro próximo será incorporada al sitio *web* del Programa, de manera que se pueda recibir retroalimentación continua por parte de los usuarios. También se elaboraron dos instrumentos adicionales, el primero para evaluar el *Resumen* que se prepara cada año y se distribuye en muchos espacios, y el segundo para ser utilizado en las actividades de difusión y capacitación que se llevan a cabo con distintos grupos y poblaciones.

De esta forma se cuenta ya con los medios que permitirán identificar las

fortalezas y debilidades que los distintos públicos perciben con respecto al Informe, así como las expectativas que este esfuerzo vaya generando en la sociedad. Los instrumentos ya están siendo aplicados, de modo que a partir del año entrante se podrá informar a través de estas páginas de los resultados que se obtengan.

Cabe mencionar asimismo los resultados de una encuesta telefónica de alcance nacional, que realizó en forma independiente el Programa Ruta bajo la dirección del demógrafo Miguel Gómez, en la que uno de cada tres costarricenses mayores de 18 años entrevistados manifestó que conoce el Programa Estado de la Nación, y un 18% logró precisar su labor. La proporción entre buenas y malas valoraciones fue de 18 a 1.

FICHA 11

Convenio con el Infocoop

Por varios años el Infocoop y el Estado de la Nación han trabajado de cerca con el fin de realizar acciones de investigación y capacitación que fortalezcan al movimiento cooperativo y, a la vez, apoyen la elaboración de los Informes anuales. Esta ha sido una larga y fructífera relación.

El último convenio entre ambas entidades venció a mediados del 2009, por lo que se está gestionando uno nuevo, que tendrá una duración de tres años y cuyo objetivo es planificar y ejecutar proyectos, acciones e investigaciones de diversa índole, que contribuyan con información estratégica y operativa al desarrollo de las cooperativas y de los servicios que prestan los entes de apoyo a ese sector.

Adicionalmente, las partes han suscrito

un contrato para realizar el estudio exploratorio denominado "Emprendimientos cooperativos: una opción de empleo para estudiantes y egresados(as) de la educación secundaria. II FASE". El propósito es analizar, desde la perspectiva de las cooperativas educativas de San Carlos y Pérez Zeledón, las oportunidades y limitaciones que se presentan en la formación que ofrece el ciclo diversificado, en relación con la oferta laboral local y el acceso a empleo de las y los jóvenes graduados. Se pretende retroalimentar la oferta que pueden brindar los colegios cooperativos e identificar las posibilidades de generar nuevos emprendimientos cooperativos y encadenamientos productivos con participación de jóvenes.

FICHA 12

Índice latinoamericano de transparencia presupuestaria 2009

Durante el 2009, el Programa Estado de la Nación, la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano y la Maestría en Economía de la Universidad de Costa Rica, llevaron a cabo la recopilación de información que permitirá generar el quinto índice latinoamericano de transparencia presupuestaria, el cual se publicará al finalizar el año. Se trata de un estudio que combina dos instrumentos metodológicos: un cuestionario para expertos y una encuesta de opinión. Esta última se aplica entre la población que participa o tiene conocimiento del proceso presupuestario: diputados, funcionarios públicos, investigadores, académicos y periodistas especializados. Con base en la encuesta de opinión se construye el índice.

Los países participantes en esta ocasión son: Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Perú y Venezuela. El objetivo de esta iniciativa es que las y los ciudadanos comprendan mejor los procedimientos técnicos, políticos y administrativos inherentes a la formulación, aprobación, fiscalización y evaluación de los presupuestos nacionales, y que además puedan evaluar qué tanto se encuentran reflejados en los presupuestos los problemas más serios que enfrentan sus sociedades.

CAPÍTULO
1

Sinopsis

INDICE

Valoración general	51
Introducción	55
Seguimiento del desarrollo humano	55
Equidad e integración social	55
Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas	59
Armonía con la naturaleza	63
Fortalecimiento de la democracia	71
Debates para el desarrollo	76
Clases sociales y desarrollo humano	76

VALORACIÓN GENERAL

Las situaciones de crisis son tiempo propicio para reflexionar y actuar. En el 2008 comenzaron a sentirse los efectos de la crisis económica internacional y en el 2009, a quince años de publicado el *Primer Informe Estado de la Nación*, la ocasión permite ponderar los avances y debilidades del desarrollo humano alcanzado por Costa Rica desde una perspectiva singular: el imperativo de impedir que la crisis económica produzca retrocesos en ese desarrollo. En este sentido, tres preguntas son relevantes: ¿cuál es la magnitud de la crisis y cómo afecta al país?, ¿cuál fue el saldo neto en desarrollo humano con que Costa Rica inició el 2009? y ¿se estableció en las últimas décadas una plataforma sólida y adecuada de oportunidades, capacidades y logros para enfrentar tiempos difíciles?

¿Cuál es la magnitud de la crisis y cómo afecta al país?

Cualquier respuesta a esta pregunta debe partir del reconocimiento de la rápida y cambiante naturaleza de la crisis internacional y de la incertidumbre que ello genera. Si bien al inicio ésta tuvo un signo especulativo, asociado a altos precios del petróleo y de los alimentos, que golpearon con fuerza a Costa Rica a fines del 2007 y principios del 2008, luego cambió en forma abrupta. Un giro violento originado en la crisis de las hipotecas llamadas *subprime* y su contagio al conjunto del sistema financiero norteamericano, fue seguido por impactos en los mercados de producción y consumo. Todo ello debilitó la credibilidad y la liquidez del sistema financiero, en un entorno de comportamiento cíclico y de extraordinaria sincronización de países en recesión y de intervenciones estatales a escala sin precedentes. Las repercusiones de la crisis ciertamente desaceleraron la

economía internacional y, a través de múltiples canales de transmisión, afectaron la nacional de manera muy significativa. En efecto, los principales mercados de exportación se contrajeron de modo simultáneo, a la vez que se redujeron los flujos de inversión externa y de turismo, aspectos clave para una economía abierta como la costarricense.

La preocupación, la incertidumbre y la permanente corrección de pronósticos han sido características de las descripciones y proyecciones de la actual crisis económica que, por su magnitud y por la manera en que reaccionaron los gobiernos de las economías más poderosas del mundo para enfrentarla, destaca como uno de los acontecimientos relevantes de las últimas décadas. La crisis sorprendió incluso a los principales actores y ejecutores de la teoría económica y, por su origen y profundidad, ha logrado modificar hasta las visiones sobre la economía y el papel del Estado, que hoy de nuevo se acepta como parte de la solución y no como el problema.

Muchos de los impactos de la crisis internacional sobre Costa Rica aún no han sido calculados, o divulgados. Se anuncia como desenlace más probable una recuperación cercana, pero se desconoce si ello es efectivamente así, si se está transitando por un período de recuperación lenta o si más bien se abre una situación de inestabilidad. Estas posibilidades quedan sugeridas por la importancia que tiene para el país el comportamiento del consumo norteamericano, que todavía no repunta con vigor, debido a cierta desconfianza y a niveles de desempleo aún elevados en esa economía.

Es posible que, poco a poco, se vaya descubriendo el contorno y detalle de los impactos de la crisis en la pobreza, la inversión pública social, el empleo y la distribución

VALORACIÓN GENERAL (continuación)

del ingreso real, entre otros o, más fundamentalmente, sobre el estilo de desarrollo del país. En este sentido, el presente análisis tiene una limitación importante para captar esos efectos, pues los datos disponibles son los de la Encuesta de Hogares (julio de 2008)¹. A esas alturas los datos no indicaban un desplome económico y social, valoración que, en vista de la nueva información publicada a finales del 2008 y principios del 2009, habría que mantener.

En comparación con la magnitud del *shock* externo, el margen de maniobra que tenía el país en el 2008 permitió aminorar, pero no compensar, los efectos negativos iniciales sobre la población más vulnerable. Desde una perspectiva de mediano plazo, el aumento en la inversión social pública registrado en los últimos años posiblemente logró morigerar el impacto sobre la incidencia de la pobreza y la desigualdad. Ese incremento fue posibilitado por la holgura fiscal que dejaron varios años de medidas de manejo de la deuda pública, así como por la mejora en la recaudación de los últimos tres años, cimentada en la fase expansiva del ciclo económico. Con una visión de largo plazo, se sabe, sin embargo, que esta holgura es temporal y que se requieren importantes modificaciones institucionales y de política pública para avanzar por la senda de la equidad y el desarrollo humano.

Es importante anotar que el inicio de la crisis internacional se dio al final de un ciclo político en Costa Rica. En efecto, en el 2008 ya había concluido la fase de polarización política y social alrededor del tratado de libre comercio con Estados Unidos, que fue resuelta mediante la aplicación de un mecanismo de democracia directa inédito en el país. No obstante, la crisis coincidió con una época de transición, en la cual es difícil saber cómo se reconfigurarán las fuerzas sociales y políticas.

¿Cuál fue el saldo neto en desarrollo humano con que Costa Rica inició el 2009?

El análisis sistemático de la situación nacional que este Informe ha efectuado a lo largo de quince años, junto con novedosas metodologías que se introducen en la presente edición, permiten afirmar que, en el contexto latinoamericano, el país tiene una posición particularmente ventajosa en términos de sus logros en desarrollo humano.

No obstante, como lo ha señalado el Informe, en los últimos diez años esta evolución positiva ha sido acompañada por una creciente desigualdad social. Además, la estimación de la "huella ecológica" -una aproximación a la sostenibilidad global del sistema social y económico del país que se realiza por primera vez este año- indica que el patrón de uso de los recursos naturales excede las capacidades de la biodiversidad nacional, por lo que se ha generado una deuda ambiental aún pequeña, pero en aumento.

Si bien Costa Rica mantiene fortalezas en materia de conservación, se ciernen amenazas sobre el derecho a vivir y disfrutar de un ambiente sano. Agua y alcantarillado, transporte urbano y generación de energía, son temas críticos que requieren soluciones concretas. El problema es que la ruta para avanzar resulta cada vez más complicada, como lo demuestra la dimensión nacional que adquirieron varios conflictos locales por el uso de los recursos naturales durante el 2008. Por el momento, las capacidades del Poder Ejecutivo y la sociedad civil organizada no alcanzan para impedir los conflictos, ni para buscar soluciones negociadas.

Sin duda alguna, el país experimentó una transformación social y productiva en las últimas dos décadas. Se ha configurado una "nueva economía" en la que destacan las exportaciones de alta tecnología, el turismo y un conjunto de servicios internacionales; esto se ha complementado con una modificación sustantiva en sectores como el financiero, el inmobiliario y el comercial. Sin embargo, los beneficios de esta transformación, basada en la profundización de la apertura al comercio mundial, se han distribuido de manera desigual entre múltiples y dinámicas clases sociales, y han dejado ganadores y perdedores netos. Los medianos empresarios, los expertos y la clase alta sistemáticamente encuentran mejores ingresos en la nueva economía, no así el resto de las clases sociales -pequeños propietarios y obreros industriales, agrícolas y de servicios, sobre todo de las zonas rurales-, para las cuales ésta no supuso ventajas adicionales. Es claro que la inserción internacional trajo beneficios, pero también lo es que, en tiempos de repliegue de las políticas públicas, como lo fueron la década de los noventa y los primeros años de la presente, se generaron importantes desigualdades que han dejado bolsones de exclusión social y, en

todo caso, crecientes distancias sociales. Desde esta perspectiva, las nuevas presiones asociadas a la crisis agudizan viejos rezagos en materia de desarrollo humano y amenazan con ampliar sus impactos. Y estos problemas estructurales, por cierto, no constituyen una factura que se le pueda cobrar a la crisis.

Hoy la sociedad costarricense es más diversa que treinta años atrás; muestra profundos cambios en cuanto al tamaño y estructura de las clases sociales, entendidas estas como conjuntos de personas con ciertas características que las hacen compartir una posición en la vida económica y tener acceso a ciertos ingresos, poder o autoridad. Actualmente, el peso de las clases sociales asociadas a la gestión de procesos administrativos y productivos ha crecido en relación con el de las clases obreras. Los pequeños propietarios son una clase más pequeña que en el pasado. Así, el país se aleja de la estructura dual (propietaria y proletaria), o en forma de trípode (propietario, proletario y campesino), con que la literatura sociológica caracterizaba a las sociedades latinoamericanas en la segunda mitad del siglo XX. Una sociedad más diversa, con distancias sociales cada vez mayores, experimenta crecientes dificultades para encontrar mecanismos robustos de integración social. Esta mayor y más dispar variedad de actores y rostros queda sugerida en la escogencia de la portada para el presente Informe.

La heterogeneidad de la estructura social es solo uno de los aspectos de la modernidad en Costa Rica. Existen importantes brechas entre las regiones, tanto en términos de logros sociales (salud, educación y acceso a vivienda digna) como de desarrollo económico. Las oportunidades laborales y empresariales están fuertemente concentradas en algunas ramas de la economía y zonas del país. Desde el punto de vista demográfico, hay diferencias significativas en la tasa natural de crecimiento de la población y en el impacto de la migración nacional e internacional. Y hasta el acceso de las comunidades a tener representación territorial directa en la Asamblea Legislativa parece ser un privilegio de unos cuantos cantones.

En materia política, superado momentáneamente un período de alta conflictividad, el país parece transitar por uno de tensa

VALORACIÓN GENERAL (continuación)

calma, con heridas recientes todavía sin sanar. La semilla de los conflictos está en almácigo, a la espera de nuevos temas en contención. Una ciudadanía que conserva aún un fuerte apego a los valores democráticos, pero que también alberga una creciente desconfianza hacia la clase política, acudirá al proceso electoral del 2010 con nuevas reglas. Una institucionalidad de control horizontal y vertical fortalecida, contrasta con la falta de ejecutividad de las acciones públicas, que siguen mostrando lentitud e insuficiencia en varios y trascendentales campos.

¿Se estableció en las últimas décadas una plataforma sólida y adecuada de oportunidades, capacidades y logros para enfrentar tiempos difíciles?

La respuesta a esta pregunta es un sí condicionado, porque depende de dos factores: el tiempo que se prolonguen la situación de crisis y sus efectos, y las decisiones de política pública que se implementen.

Ciertamente, hoy el país tiene mejores cimientos que antes para hacer frente a una singular convergencia de problemas económicos internacionales críticos, con excepción del crecimiento de la desigualdad. Además, los indicadores disponibles señalan que el 2008 no fue un año tan malo. Sin embargo, como lo muestra el Informe, estas bases son insuficientes para encarar una época de dilatada inestabilidad y tienen ámbitos de preocupante debilidad. Esta insuficiencia es múltiple: lo es en términos de la incierta capacidad para proteger, en una coyuntura prolongadamente difícil, las condiciones de vida de la población (que en su mayoría sigue siendo de escasos recursos); lo es en relación con la capacidad del país para combinar el progreso con la equidad social, pues la crisis internacional lo sorprendió sin haber efectuado necesarias y profundas reformas

en su aparato institucional y en las políticas públicas; lo es desde la óptica de las tensiones del contexto regional, que presionan la inseguridad ciudadana y refuerzan fenómenos como el incremento de la violencia y el delito; y lo es también desde la perspectiva de incipientes e incompletos esfuerzos por recuperar o ampliar rezagos históricos en áreas como educación e infraestructura.

Por último cabe reflexionar sobre el camino que se abre hacia adelante. Lamentablemente, los factores protectores frente a los impactos de la crisis son poco abundantes, y algunos de ellos pueden agotarse en el corto plazo: bajo desempleo, logros históricos en educación y salud, fortaleza fiscal para sortear el primer chaparrón, holgura para el endeudamiento (superávit financiero, menor deuda pública y acceso a recursos externos), buen nivel de reservas monetarias, diversificación de los productos y mercados de exportación, dinámicos flujos de IED y atracción de empresas que demanden mano de obra más calificada, y una fortaleza regulatoria que, de haberla tenido Estados Unidos, al menos habría aportado herramientas para aplacar algunos de los efectos más severos de la crisis.

El país no saldrá ileso de la crisis, pero la magnitud del golpe dependerá de la forma en que actúe. Los peores riesgos se cristalizarán si se olvidan las lecciones del pasado no muy lejano, y se privilegian medidas económicas que fortalecen a pocos y empobrecen a muchos. El punto es no solo evitar costosos errores del pasado -especialmente el recorte de la inversión social y en infraestructura, que tanto afectó el progreso económico y social- sino efectuar ajustes suficientes para enfrentar las inevitables contingencias.

Con o sin crisis global, existe un conjunto de desafíos que atender, y la crisis no debe ser la excusa para posponer las soluciones, sino el momento propicio para reflexionar y actuar. Es hora de revisar las aspiraciones

nacionales y recordar que la sociedad costarricense es más que la suma de metas individuales, válidas, pero insuficientes.

Costa Rica tiene la imperiosa necesidad de fortalecer sus logros históricos en desarrollo humano, en un contexto macroeconómico que se tornará más restrictivo para la inversión pública; la decisión política de invertir en programas sociales y enfatizar en los que tienen capacidad redistributiva será crucial. Hoy, de cara a un nuevo proceso electoral, el país requiere una demostración de que la clase política está consciente de los retos que se enfrentan y que asume con responsabilidad la toma de decisiones en torno a ellos.

La pregunta aquí es, por supuesto, si el sistema político será capaz de realizar los cambios institucionales y de política pública que se necesitan. La respuesta que ofrece el Informe es, por el momento, poco alentadora. El sistema político debe tener claro que las semillas de la polarización social siguen presentes, y que solo falta un buen motivo para que los grupos en las posiciones más extremas del conflicto se vuelvan a cohesionar y -posiblemente- atrincherar. Para la incapacidad de hallar una vía estable, legítima y permanente para negociar acuerdos y tramitar reformas estructurales -enfermedad crónica del sistema político costarricense- no existe un medicamento milagroso. Aunque en el período reciente de mayor conflictividad se encontró una vía institucional para decidir sobre el conflicto -el referéndum-, para sanar este paciente, es decir, para fortalecer la democracia, se requiere un tratamiento consistente y de largo plazo.

Así pues, los desafíos que el *Informe Estado de la Nación* ha venido señalando en consecutivas ediciones mantienen su validez y urgencia en este nuevo contexto (recuadro 1.1).

RECUADRO 1.1

Desafíos señalados en diversas ediciones del Informe Estado de la Nación

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

CAPÍTULO
1

Sinopsis

Introducción

Este capítulo ofrece una síntesis de las valoraciones y principales hallazgos del Informe, con el objetivo de brindar a los y las lectoras una puerta de entrada al texto, una guía de aproximación a los análisis más amplios y detallados que se desarrollan a lo largo de los siguientes siete capítulos.

La primera parte del Informe, denominada “Seguimiento del desarrollo humano sostenible” está conformada por los cuatro capítulos tradicionales, que abordan los temas sociales, económicos, ambientales y políticos más relevantes del año 2008. La segunda parte, “Debates para el desarrollo”, está conformada por dos capítulos especiales. El primero de ellos se titula “Clases sociales, estilos de desarrollo y crecimiento económico en Costa Rica 1988-2008: una nueva perspectiva para el estudio de la desigualdad social”, y con él se inaugura una nueva área de investigación del Programa Estado de la Nación; ésta consiste en plantear el tema de la estructura de clases sociales como una herramienta analítica para generar conocimiento sobre la economía, la sociedad y la política del país. Además, el capítulo aporta las bases teóricas y metodológicas de este nuevo enfoque. Esta propuesta tiene un carácter propositivo y busca promover las discusiones sobre el desarrollo humano en Costa Rica. Por otro lado, con motivo del vigésimo aniversario de la Sala Constitucional, se presenta una reflexión acerca del impacto que ha

tenido la revisión de constitucionalidad sobre la democracia y las políticas públicas del país. Ese trabajo se incluye en el capítulo 7 y, contrario a lo usual en este Informe, es una obra de autor. Don Luis Fernando Solano, exmagistrado de la Sala Constitucional, accedió a elaborar ese ensayo.

Finalmente, el “Anexo Metodológico” de esta edición tiene un peso especial, al dejar constancia de las herramientas metodológicas que se utilizaron para el estudio de algunos temas. En particular se ha hecho un esfuerzo por mostrar los aspectos más relevantes de dos ejercicios de gran complejidad: el cálculo de la “huella ecológica” de Costa Rica y los procedimientos analíticos seguidos para construir la estructura de clases sociales.

Seguimiento del desarrollo humano sostenible**Equidad e integración social**

En el 2008 comenzaron a manifestarse señales sociales adversas, como consecuencia de los riesgos asociados a la fuerte desaceleración económica. La crisis internacional atrapó a una Costa Rica que sigue sin resolver desafíos fundamentales que han sido documentados con amplitud en ediciones previas de este Informe. Los resultados que se analizan en el capítulo 2 permiten explicitar algunos dilemas estratégicos que enfrenta el país en el ámbito social. En primer lugar, ¿cómo evitar retrocesos en áreas clave para el desarrollo humano

en tiempos de crisis? La “década perdida” de los años ochenta demostró que retrocesos en educación y salud significan, a la postre, deterioros severos en la equidad, de los cuales toma tiempo recuperarse. El saldo es una o más generaciones cuyas oportunidades quedan seriamente comprometidas. En segundo lugar, ¿cómo garantizar la sostenibilidad financiera de la inversión social pública, en un contexto futuro de mayor restricción fiscal? La experiencia deja clara la importancia que tiene en esta materia la fijación de prioridades políticas. Por último, ¿hasta cuándo puede seguir la sociedad costarricense sin activar mecanismos redistributivos, más allá de la inversión social? Si bien el aumento de esta última ha atenuado la pobreza y la desigualdad, es claro que, aunque necesaria, sigue siendo insuficiente para atender los desafíos que el país tiene hacia adelante. La experiencia reciente indica que no se aprovecharon los años de bonanza económica para avanzar en esta línea.

Acumulación de capacidades

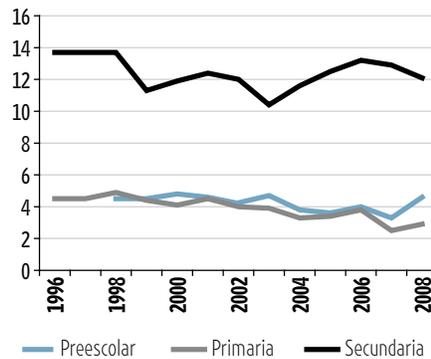
Tres indicadores sociales clave mostraron mejoras significativas en el 2008 con respecto a las tendencias de los últimos diecisiete años: la cobertura de la seguridad social de la PEA (66,5%), especialmente la PEA no asalariada (62,1%); la esperanza de vida al nacer (79,2 años) y la mortalidad infantil, que luego de haber registrado un leve deterioro en el 2007, se recuperó y alcanzó una tasa de 8,95 por mil nacidos.

En materia de cobertura educativa, un área en la que el país acumula importantes logros, se mantuvo un crecimiento lento pero sostenido en el porcentaje de población de 18 a 64 años con secundaria completa o más, que pasó de 25% en 1990 a 37,1% en el 2008. Reducir la expulsión en secundaria es necesario para mejorar un indicador en el que Costa Rica se ubica en un nivel intermedio en comparación con otros países del mundo: los años de escolaridad promedio de la población en edad activa, que permanece en 8,8 años. En secundaria, el eslabón más frágil de la educación formal básica, la expulsión de estudiantes (tasa de deserción) disminuyó levemente en 2008, luego de la tendencia creciente que mostró entre 2004 y 2006 (gráfico 1.1). El programa “Avancemos” y la puesta en marcha de nuevas y diversas estrategias de retención figuran como los principales factores que explican este resultado. Ámbitos relevantes en los que se requiere redoblar esfuerzos son la construcción de infraestructura educativa y el desarrollo de una oferta curricular cada vez más pertinente y atractiva para las y los estudiantes.

La aspiración de contar con un entorno de seguridad humana propicio para el aprovechamiento de las oportunidades se alejó notablemente en el 2008, como lo muestran el significativo aumento de la tasa de homicidios por cien mil habitantes, que pasó de 8,0 en 2007 a 11,1 (gráfico 1.2) y el incremento de las mujeres muertas por razones de género, cuya cantidad (32) es la más alta del último lustro, pues superó incluso al 2005, uno de los años más violentos. Sin embargo, el 2008 fue solo una etapa más en un largo período de deterioro en esta aspiración. Mientras en 1997 un 15% de los hogares del país reportaba al menos un evento de victimización, once años después la cifra se duplicó (INEC y PNUD, 2008). Además, en los casos reportados es cada vez más frecuente el uso de la agresión, al tiempo que se reduce la proporción de las víctimas deciden denunciar este tipo de hechos. Esta patología se caracteriza por tener mayor incidencia entre los grupos de población de más altos ingresos: en el

GRAFICO 1.1

Deserción intra-anual en la educación regular, según nivel educativo (porcentajes)



Fuente: Departamento de Análisis Estadístico, MEP.

primer quintil (más pobre) el 20,3% de los hogares fue víctima de algún delito en el 2008, en tanto que en el quinto quintil (más rico) lo fue un 37,1%.

En cuanto a la aspiración de acceso a una vivienda digna, preocupan los patrones de desarrollo habitacional de baja densidad², que de manera abrumadora dominan la construcción de nuevas viviendas, tanto individuales como en proyectos colectivos de interés social, y que han generado el agotamiento de la tierra libre cerca de los centros de las ciudades. Esto ha sido particularmente

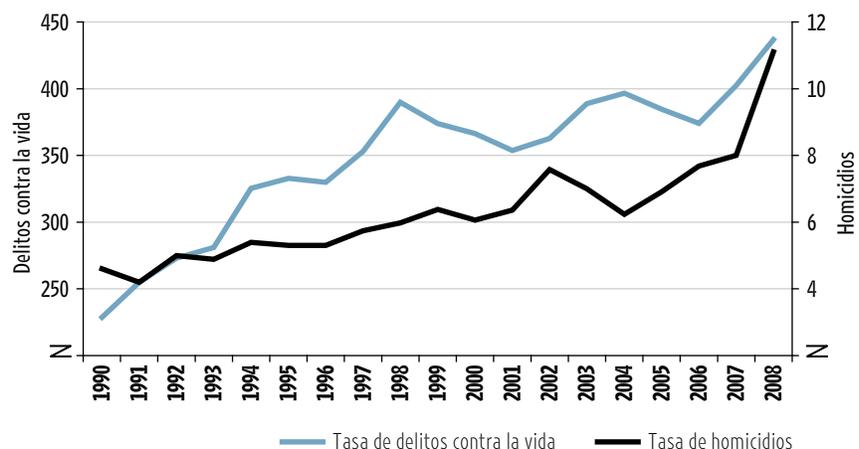
problemático en las zonas donde se concentra la vivienda social, al sur y al noreste de San José, así como al sur de Heredia. Se ha demostrado que la construcción de edificios de cuatro a seis pisos, en zonas bien servidas por transporte público e infraestructura sanitaria, puede aumentar de modo significativo la capacidad del territorio para acomodar residentes (Pujol et al., 2009). Usando como base el Censo de Población del 2000, y considerando la tasa de crecimiento esperada en el número de hogares, una investigación realizada para este Informe estimó que entre el 2001 y el 2030 el país enfrentará una demanda potencial acumulada de poco más de 300.000 viviendas nuevas para toda la GAM; la mayor presión (un 40%) se presentará en los cantones de Desamparados, San José, Alajuelita y Alajuela (Pujol et al., 2009).

Deterioro en el acceso a ingreso digno

En el 2008 el ingreso promedio de los hogares se redujo en términos reales en -0,3% con respecto al año anterior, en tanto el ingreso de los ocupados apenas aumentó un 2,2% (muy por debajo del 9,3% de 2007). El salario mínimo real, luego de mostrar una leve mejoría en el 2007, volvió a caer en los niveles de estancamiento que registró en el período 1999-2004. El descenso en el ingreso

GRAFICO 1.2

Tasa de delitos contra la vida y tasa de homicidios (por 100.000 habitantes)



Fuente: Sección de Estadística del Departamento de Planificación del Poder Judicial.

promedio del hogar no fue generalizado: el 20% más pobre de la población más bien experimentó un incremento real (de entre 4,6% y 7,7%), pero en la mayoría de los deciles hubo reducciones, incluyendo el décimo (el de mayor ingreso), que sufrió una contracción de -1,3%.

El coeficiente de Gini mostró una leve mejoría, al pasar de 0,426 en el 2007 a 0,421 en el 2008. Sin embargo, esta última cifra es igual al promedio del período 2000-2007, es decir, refleja la desigualdad en la distribución de los ingresos que ha prevalecido en la presente década y que por el momento, de no tomarse importantes medidas redistributivas, parece definitiva. El índice de Theil, por su parte, constata el aumento de la desigualdad en la distribución de los salarios, tendencia que se fortaleció entre 2005 y 2007 (gráfico 1.3).

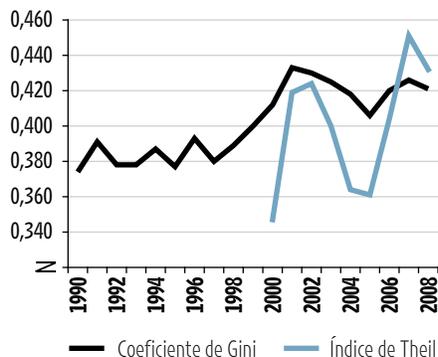
Desigualdades de acceso al empleo

Con respecto al año anterior, en el 2008 la población ocupada se incrementó en 32.000 personas (creció un 1,7%)³, por debajo del promedio del período 1990-2007, de poco más de 47.000 nuevos ocupados por año. Se registró un fuerte aumento en el número de ocupados formales no agropecuarios, de casi 51.000 personas, mientras que disminuyeron en casi 6.000 los informales no agropecuarios, y en cerca de 13.000 los agropecuarios. La tasa de desempleo abierto también creció, en 0,3 puntos porcentuales, al pasar de 4,6% a 4,9%, pero siguió siendo baja en el contexto de las cifras prevalecientes en la década, iguales o superiores al 6%.

En los últimos veinte años ha crecido en forma sostenida la participación femenina en el mercado laboral costarricense, que pasó de un 30,3% en 1990 a un 41,7% en el 2008, la tasa más alta hasta el momento. En contraste, la participación masculina ha mantenido una relativa estabilidad en torno al 74%, aunque en 2008 se redujo al 72,5%. Entre 1990 y 2008 el 46% de los empleos generados correspondió a mujeres. Estos datos alentadores se acompañan, sin embargo, de varios problemas. Las tasas de desempleo

GRAFICO 1.3

Coeficiente de Gini e índice de Theil



Fuente: Sauma, 2009 y Segura, 2009, con datos de las EHPM, INEC.

y subutilización total femenina mostraron una tendencia creciente en el período 1990-2008. Al analizar el vínculo entre el crecimiento económico y la brecha de género en el desempleo, se observa que la relación entre las tasas de las mujeres y las de los hombres se incrementó en las fases de expansión económica, y tendió a disminuir o a converger en niveles elevados en las fases recesivas o de bajo crecimiento, lo cual se puede explicar porque, cuando la economía se contrae, la pérdida de empleos es mayor en las actividades en las que se insertan principalmente los hombres, del mismo modo en que estos se benefician más en los períodos expansivos.

Se revierte la reducción de la pobreza

Entre 1994 y 2006 la pobreza afectó a un 20% de los hogares (más o menos 1,5 puntos porcentuales), en el 2007 se redujo a 16,7%, el nivel más bajo de todo el período estudiado, para luego aumentar un punto porcentual en el 2008, a 17,7%, el segundo menor nivel desde 1990. Una situación similar se presenta con la pobreza extrema, cuya incidencia en los hogares ascendió a 3,5%, luego de la fuerte caída registrada en el 2007, cuando bajó a 3,3%, después de haber estado estancada desde 1994 en alrededor del 6%.

En el 2008 la proporción de hogares en situación de vulnerabilidad se mantuvo invariable con respecto al 2007, en 13,1%. Este porcentaje es el tercero más alto desde el año 2000, lo cual sugiere que, si bien los ingresos de muchos hogares superaron la línea de pobreza, no los alejaron significativamente de ella, por lo que siguieron siendo vulnerables.

El régimen no contributivo de pensiones (RNC) y el programa “Avancemos” continúan atenuando la pobreza. En el 2008 el RNC tuvo un notable impacto en la reducción de la pobreza total, estimado en -1,9 puntos porcentuales, y la pobreza extrema, en -2,0. Este es un programa altamente focalizado, pero no está libre de filtraciones: entre un 10,8% y un 14,1% de las pensiones entregadas en los últimos tres años corresponden a hogares de los deciles sexto a décimo. El resultado del programa “Avancemos” en el 2008 fue una disminución de 0,5 puntos porcentuales en la pobreza total y de 0,4 puntos porcentuales en la pobreza extrema. Estas cifras son mayores que las logradas en el 2007, situación que se explica por el aumento en el número de estudiantes becados.

Casi 600.000 personas reciben menos del salario mínimo

Desde su decimocuarta edición este Informe reporta una lamentable constatación de graves problemas de calidad del empleo. En el 2008 uno de cada tres ocupados recibió menos del salario mínimo *minimorum*, lo que en términos absolutos equivale a 588.796 personas. Los ocupados en esta situación residen principalmente en las regiones periféricas, son en su mayoría jóvenes o adultos mayores, no han logrado completar la secundaria, laboran como asalariados del sector privado o por cuenta propia, sobre todo en actividades de agricultura y servicios domésticos, aunque también están en el comercio y la construcción.

El ingreso promedio mensual de estos ocupados es de tan solo 116.924 colones al mes. Si todas las personas ocupadas que perciben ingresos por debajo del salario mínimo *minimorum* recibieran al menos el monto establecido por ley,

en el 2008 la pobreza se habría reducido del 17,7% al 11,1% de los hogares, y la pobreza extrema en -2 puntos porcentuales (de 3,5% a 1,5%). Estos resultados llaman la atención sobre la importancia que tiene para el país contar con una política de empleo que vele por el cumplimiento de los derechos laborales de la población.

Pese a la caída del PIB, la inversión social se mantiene

Durante el 2008 se aceleró el repunte de la inversión social pública real (ISP) observado desde la segunda mitad del 2006, con lo cual este indicador acumuló un crecimiento total de cerca del 22% en los últimos tres años, y de 16% en términos per cápita (gráfico 1.4). Es claro que esta expansión refleja una decisión política de canalizar recursos adicionales a los programas sociales, en un contexto macroeconómico que lo posibilitaba y que no era particular del caso costarricense. También es claro que ese contexto macroeconómico cambió en el 2009 y posiblemente lo hará en el 2010, de modo de que la evolución futura de la inversión social reflejará con mayor precisión las prioridades del Gobierno (Trejos, 2009). La

evolución reciente de la ISP per cápita ha permitido que el país se aproxime a los niveles que tenía antes de la crisis de la deuda (inicios de los años ochenta), lo que reduce el déficit acumulado de inversión social a tan solo un 8% con respecto a 1980. No obstante, se continúa invirtiendo por debajo de las magnitudes que se esperarían según la tendencia histórica en este rubro.

Un análisis retrospectivo de períodos de contracción económica permite extraer tres conclusiones importantes: en primer lugar, que no existe un determinismo entre ciclo económico y evolución de la inversión social, sino una relación compleja en la que intervienen diversos factores, entre ellos las prioridades políticas; en segundo lugar, que la inversión social es frágil cuando la economía se desacelera, y en tercer lugar, que son los sectores dependientes de las transferencias, como los de protección social, los más vulnerables.

Retos de los programas sociales selectivos en el nuevo contexto

Los programas sociales selectivos funcionan como complemento de las políticas sociales universales, y su importancia radica en que focalizan

su atención hacia los grupos sociales más vulnerables y pobres. Un análisis sobre la forma en que estos se gestionan muestra que funcionan con una lógica reactiva: primero se determina cuántos recursos se tiene y con base en ellos se define a cuántas personas se puede atender. De ahí que resulte urgente pasar a una visión más “proactiva”, que parta de la estimación de las poblaciones meta y establezca estrategias para alcanzar la cobertura completa en un plazo preestablecido.

Estos programas pueden jugar un papel clave para atender a poblaciones especialmente vulnerables en contextos de crisis, como es el caso de los niños y los jóvenes para quienes los Cen-Cinai y los comedores escolares pueden ser determinantes en términos de seguridad alimentaria. Asimismo, los programas de becas, transportes y transferencias monetarias condicionadas pueden evitar posibles incrementos de la expulsión escolar por presiones económicas, y el régimen no contributivo de pensiones es especialmente importante para amparar a la población adulta mayor en desventaja social.

Es notable la ausencia de programas de apoyo a micro-emprendimientos y proyectos productivos que permitan mejorar los ingresos de sectores informales y pequeños productores agrícolas, cuya exclusión los vuelve particularmente vulnerables en un entorno de contracción económica.

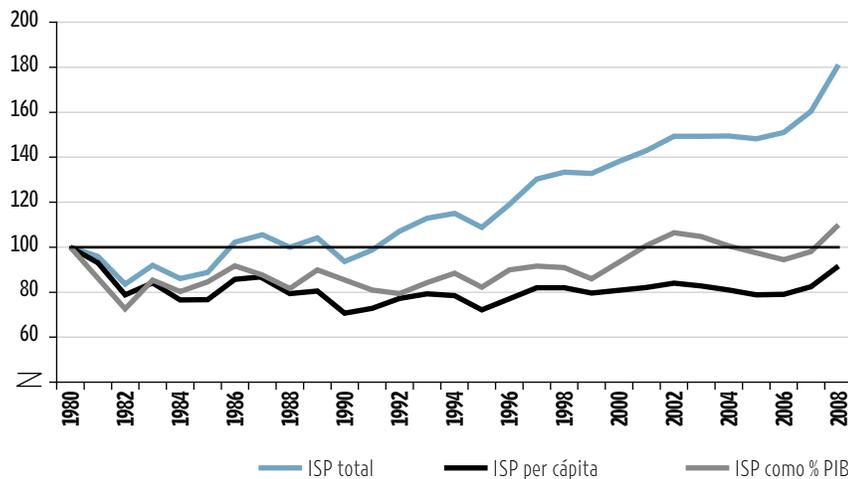
Desafíos de la seguridad social costarricense en el contexto actual

El sistema de seguridad social costarricense (salud y pensiones) muestra una serie de logros que lo distinguen como uno de los más exitosos de América Latina. Esto se explica en buena parte por las características del sistema, entre las que destacan sus altos grados de integración y cobertura. Sin embargo, la seguridad social arrastra una serie de problemas y debilidades, cuya atención es importante no solo para mantener el liderazgo del país en el ámbito regional, sino, sobre todo, para enfrentar los nuevos desafíos en salud que tendrá su población en el siglo XXI.

GRAFICO 1.4

Índice de la inversión social pública, total, per cápita y en relación con el PIB

(base 1980=100)



Fuente: Trejos, 2009, con datos de la STAP, Corec II, BCCR, CGR y CCP.

Las principales debilidades del sistema de salud se asocian a temas como calidad de los servicios, eficiencia administrativa, cierre de persistentes brechas entre la población asegurada y la sostenibilidad del sistema en un contexto de transición demográfica.

En materia de pensiones los mayores problemas tienen que ver con la relación entre los montos de las pensiones contributivas y los de las no contributivas -que de no guardar proporción podrían estimular la desafiliación- las filtraciones en las pensiones del RNC, la persistencia de brechas de género y la sostenibilidad financiera del régimen.

Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas

La economía costarricense ha fluctuado de manera consistente con el ciclo económico internacional, por su alto grado de vinculación con el comercio mundial. El 2008 no fue la excepción. Las alertas emitidas en el Decimocuarto Informe, que señalaban al período 2007-2008 como un tiempo

de culminación del ciclo de expansión de la economía nacional y de inflexión de la economía mundial, se han concretado. Aunque la trayectoria sigue aún una ruta incierta, trae consigo severas limitaciones a las oportunidades, la estabilidad y la solvencia económicas y, con ellas, al desarrollo humano sostenible en el país. El 2008 fue un año de menores oportunidades, sostenibilidad precaria y estabilidad volátil.

Durante el 2008 se inició una tendencia general de carácter contractivo. Este movimiento a la baja ha predominado en el 2009, aunque a un ritmo de caída inferior a partir del segundo trimestre. No obstante, la contracción tuvo un comportamiento heterogéneo según los distintos sectores económicos y sus repercusiones en el país en alguna medida pudieron ser enfrentadas por situaciones favorables que éste presentaba, tales como: superávit financiero, menor deuda pública y acceso a recursos externos, buen nivel de reservas monetarias, diversificación productiva, dinámicos flujos de IED y baja tasa de desempleo.

Incertidumbre y perplejidad frente a la crisis

El período del que se ocupa este Decimoquinto Informe es una época de perplejidad, mezcla de sorpresa, duda y dificultad para decidir y actuar, ante una crisis económica internacional, global y sincrónica, que el país no generó, pero que lo golpea desde muchas perspectivas. No es posible dar cuenta del desempeño del desarrollo humano en materia de oportunidades, estabilidad y solvencia económicas sin referirse a la crisis, aunque el 2008 no fuera el tiempo en que ésta se desplegó en su totalidad. A la fecha de cierre de este Informe era temprano para dar por concluida la crisis -aunque ciertamente se percibían los signos de una recuperación global, frágil y debida en parte a intervenciones estatales masivas- junto con la evidencia de que los efectos negativos se seguirán viendo por algún tiempo, incluidos los asociados a una descomunal deuda de los países desarrollados, herencia de viejas y recientes decisiones. En el cuadro 1.1 se sistematizan

CUADRO 1.1

Evolución de la economía según variable económica. 2007-2009 (variación interanual)

Indicador	Diciembre 2007	Diciembre 2008	2009			
			Enero	Marzo	Junio	Julio
Producción						
IMAE	7,0	-3,9	-4,7	-4,8	-2,2	-2,0
Asegurados CCSS	10,3	5,8	4,7	2,7	0,3	-0,3
Crédito	28,7	31,4	31,6	26,0	19,7	15,1
Consumo con tarjetas de crédito	35,5	41,0	36,7	32,3	21,9	18,4
Sector externo						
Importaciones	12,2	18,7	-33,1	-29,6	-31,3	-30,4
Exportaciones	13,9	1,8	-14,3	-13,5	-12,4	-11,9
Entrada de turistas	16,4	-10,8	0,0	-18,9	-10,0	-9,7
Divisas de turismo	16,4	-4,8	-2,2	-20,7	-12,3	
Finanzas públicas						
Ingresos totales	28,4	17,8	2,1	-4,5	-8,3	-8,2
Gastos totales	17,2	21,2	25,5	21,2	22,1	21,5
Precios y consumo eléctrico						
Índice de precios al consumidor	10,8	13,9	13,5	12,3	8,2	6,9
Costo de la canasta básica de alimentos	21,0	24,4	26,1	16,5	6,6	5,7
Venta de energía eléctrica	4,6	-1,1	-2,4	-4,7	-0,2	-0,7

Fuente: Elaboración propia con datos de BCCR, ICT, ICE y STAP.

algunos indicadores generales de la economía costarricense.

Inicia la fase contractiva del ciclo económico

La desaceleración económica observada durante el 2008 y parte del 2009 contrasta significativamente con el crecimiento sostenido que se registró en los últimos cinco años (cuadro 1.2), y hace evidente la finalización de la fase expansiva del ciclo económico. Entre los rasgos principales de esa etapa destacan la extraordinaria afluencia de capitales privados y el dinamismo de la inversión extranjera asociada a proyectos inmobiliarios, debido en buena parte a la liquidez en la economía mundial, la aplicación de políticas monetarias laxas y la escasa regulación financiera, sobre todo en Estados Unidos.

La fase expansiva de 2005-2007 fue generosa con las actividades más vinculadas a los flujos de capitales privados, especialmente con el sector de la construcción, como resultado del auge inmobiliario en las costas. Esto además impulsó el comercio, que también se vio favorecido por la caída en las tasas de interés y su efecto en el crédito y en las decisiones entre ahorrar o consumir a lo largo del tiempo. Asimismo, la apreciación del tipo de cambio real a finales

del 2007 fomentó las importaciones, con el consecuente beneficio de la actividad comercial.

Terminado ese período, en octubre del 2007 empezó a manifestarse la fase contractiva, que se ha caracterizado por un contagio lento y diferenciado. Los efectos en el empleo y la producción aparecieron con mayor severidad a finales del 2008 y los primeros meses del 2009. Los sectores más afectados fueron la industria y la agricultura, seguidos por la construcción y el comercio (su mayor desaceleración se presentó en los primeros meses del 2009) y el grupo menos perjudicado fueron los servicios financieros y el transporte. El sector privado ha hecho uso de sus existencias para generar un pequeño incremento en la formación de capital, pero en términos generales el país ha perdido capacidad de ahorro interno.

Es oportuno recordar que alrededor de la mitad de las exportaciones nacionales se dirige a Estados Unidos, y la situación es bastante similar en lo que concierne al turismo y la inversión extranjera directa. Roache (2007) encontró que la reacción de la economía costarricense ante alteraciones en el dinamismo de la economía estadounidense es la mayor de la región (elasticidad del 0,9%).

En el 2008 no se desplegaron todos los efectos de la crisis sobre el empleo

La tasa de desempleo abierto aumentó de 4,6% en julio de 2007 a 4,9% en julio del 2008. Sin embargo, dado que la desaceleración económica se profundizó hacia el final del año, es obvio que sus efectos no eran tan marcados a mediados de año. Los datos de desempleo abierto a julio de 2008, en este sentido, no reflejaban aún la profundización de la crisis.

Los ritmos de desaceleración entre producción y empleo no son del todo paralelos, ni tampoco uniformes entre los sectores. Las empresas privadas fueron las más afectadas, mientras que la generación de empleo en el sector público se mantuvo dinámica. Además cabe resaltar que, al presentarse la crisis internacional, el país tenía una tasa de desempleo relativamente baja, lo cual es un factor atenuante de la desaceleración futura que pueda tener el mercado laboral.

Importante deterioro en la estabilidad

En el 2008 la inflación en Costa Rica fue de 13,9%, una cifra superior al 10,8% del año anterior y mayor que la meta propuesta, del 8%. El precio de

CUADRO 1.2

Crecimiento del PIB, por año y trimestre, según sector. 2003-2009 (porcentajes, variación anual y variación intertrimestral)

Sectores y gasto	Promedio 2003-2007	2007	2008	2008		2009 Primer trimestre
				Primer trimestre	Cuarto trimestre	
PIB real	6,6	7,8	2,6	6,1	-1,8	-4,8
Agricultura y pesca	6,0	5,1	-1,4	-3,5	-2,5	-8,5
Industria manufacturera	8,2	7,0	-4,2	4,3	-13,3	-14,8
Construcción	10,1	21,6	10,4	16,9	6,5	-5,5
Electricidad y agua	4,8	2,4	0,7	1,0	-1,1	-3,5
Comercio, restaurantes y hoteles	4,6	6,8	3,8	7,7	-1,9	-7,1
Transporte, almacenaje y comunicaciones	11,0	9,1	7,5	9,6	5,6	2,5
Servicios financieros y seguros	10,1	11,8	10,0	12,4	5,0	3,6
Actividades inmobiliarias	3,5	4,6	4,5	4,9	3,8	3,1

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

los bienes y servicios incluidos en la canasta básica alimentaria (CBA) casi duplicó el del índice de precios al consumidor (IPC) durante todos los meses del 2008 (gráfico 1.5). Este resultado se explica por las presiones de la demanda interna, el aumento en los costos de las materias primas, el componente inercial del ajuste en las tarifas de servicios regulados, el menor efecto del tipo de cambio y factores climáticos (BCCR, 2009).

Además de la diferencia entre el comportamiento del IPC y el costo de la CBA, la variación en los precios afecta a los hogares de maneras distintas según sus patrones de consumo y niveles de ingreso. Los resultados obtenidos para el período que va de agosto del 2006 a abril de 2009, muestran que los hogares de ingresos altos y los de ingresos bajos (27,6% y 38,8%, en cada caso) fueron los que tuvieron mayores diferencias con respecto a la variación acumulada del IPC (31,5%). Los hogares de ingresos medios tuvieron una variación acumulada de 33,3%, la más cercana a la del IPC, ya que su estructura de consumo, y por ende las ponderaciones respecti-

vas, son similares a este. También se encontró que la canasta de los hogares de ingresos medios es la más parecida a la estructura de ponderación de la canasta del IPC.

El sector externo fue el principal canal de contagio de la crisis

Por varios años el sector externo ha sido el más dinámico de la economía costarricense, especialmente en las actividades no tradicionales, y ha ayudado en parte a financiar las crecientes importaciones, en particular por las divisas generadas en la exportación de servicios. Además la inversión extranjera directa (IED) ha provisto al país de una plataforma exportadora que le ha permitido posicionarse en mercados sofisticados, con productos y servicios muy especializados. La Unctad (2008) reporta a Costa Rica como el cuarto exportador mundial de bienes de alta tecnología, y el Foro Económico Mundial (2009) como el primer exportador de esos productos en América Latina. No obstante, el sector se ha convertido también en un “talón de Aquiles”, en la medida en que la alta

dependencia de sectores y mercados externos ha generado una mayor vulnerabilidad ante los cambios sistémicos en el entorno internacional y, en la coyuntura actual, ha dado lugar a una fuerte contracción de la demanda.

Dentro del sector exportador, durante el 2008 y los primeros meses del 2009 las empresas grandes y las relacionadas con el sector industrial fueron las más afectadas. En particular, la fuerte contracción experimentada en este último ha sido determinante para la desaceleración observada en el nivel de actividad económica doméstica.

Según subsectores, el textil fue el más perjudicado; la crisis ha sido un golpe más para una industria que exhibe un claro deterioro en su posición competitiva internacional. Le sigue el subsector de la industria eléctrica y electrónica, cuyas exportaciones se redujeron en un 10,5% en el 2008, en contraste con el crecimiento de alrededor del 15% registrado en los cinco años previos.

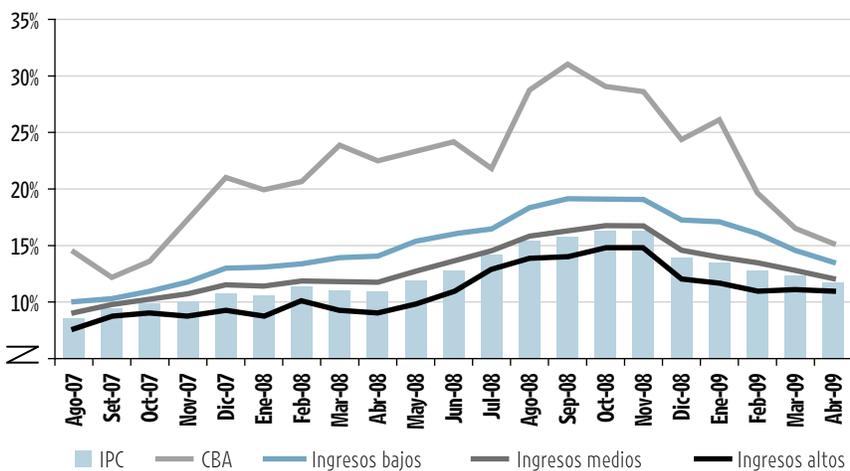
En cambio, el sector agrícola exportador se vio favorecido por los elevados precios internacionales de sus principales productos, y por el dinamismo que han generado los cambios en el estilo de vida de los consumidores que, preocupados por su salud, cada vez más demandan productos frescos, especialmente frutas y verduras (Tristán, 2006; Huelat, 2006). Otros sectores poco afectados fueron el de productos médicos y las empresas que no gozan de ningún incentivo fiscal especial (régimen definitivo). En el segundo caso, este comportamiento se explica por el hecho de que muchos de los productos exportados por este grupo (alimentos frescos y procesados) se suponen menos elásticos al ingreso externo, es decir, su consumo no se ve tan afectado cuando disminuye el ingreso.

La inversión extranjera directa creció, aunque a un ritmo más lento

Para el 2008 se temía una reducción importante de los flujos de IED hacia el país, como consecuencia de la crisis económica. Sin embargo, contrario a lo previsto, la IED se incrementó en 120 millones de dólares con respecto al

GRAFICO 1.5

Evolución de la inflación, según nivel de ingreso y costo de la canasta básica alimentaria



Fuente: Elaboración propia con datos del INEC.

2007 (6,3%), un crecimiento menor al de años anteriores, pero mucho mayor que el esperado. En el mundo la IED bajó un 20%. Por sector, claramente se observa que las inversiones en el área inmobiliaria disminuyeron de modo sustancial, de 644,7 a 489,9 millones de dólares, lo mismo que las inversiones en el sector turismo, que decrecieron en 36 millones de dólares. No obstante, aquellas colocadas en empresas de servicios en zonas francas aumentaron en casi 100 millones de dólares, un crecimiento mayor al de antes de la crisis.

Un aspecto importante de resaltar es que gracias a la IED -no a un superávit comercial o de la cuenta corriente-, el país se encuentra en una buena situación para enfrentar la crisis económica mundial. Sin embargo, esto también da lugar a una alta vulnerabilidad: una reducción de la IED en los próximos meses y años, como resultado de la crisis, no solo podría afectar la estabilidad económica interna, sino que además podría dilatar el proceso de recuperación en una economía muy dependiente del comercio internacional, que en el caso de Costa Rica tiene un fuerte sustento en lo que las empresas extranjeras producen para la exportación (Alonso, 2009).

Pese a una mayor diversificación, persiste la concentración de las exportaciones

En diversas ocasiones este Informe ha señalado que la aplicación de la política comercial y el funcionamiento de los regímenes de fomento de las exportaciones condujeron a un aumento significativo de las exportaciones costarricenses. Estas pasaron de 4.205,6 millones de dólares en 1997, a 9.503,7 millones en el 2008, más de un 120% de incremento en ese período, con una tasa de crecimiento anual promedio del 8,8%.

Ese proceso fue acompañado por una notable diversificación en la cantidad de productos exportados (Alonso, 2009). Según Procomer, estos aumentaron en 1.173 entre 1996 y 2008. Mientras en 1997 tres productos (banano, café y textiles) representaban el 25,6% de las exportaciones de bienes, en 2008 veinticinco productos explicaron el 71%.

No obstante, sigue existiendo una alta concentración del valor exportado en relativamente pocos artículos. En 2008, el 80% de ese valor fue generado por el 2,8% de los productos (partidas) y tan solo catorce países absorbieron el 81,8% de las exportaciones; entre ellos, los cinco primeros dieron cuenta del 55,8% del total (Matarrita, R., 2009). Por el lado de la participación de las empresas, el 6,5% de ellas realiza el 80% de las ventas externas.

Las exportaciones de bienes de Costa Rica son lideradas en un 52% por el régimen de zonas francas; de ese porcentaje, el 93% corresponde a las efectuadas por empresas de capital extranjero. Cuatro productos dominan ese mercado: circuitos integrados y microestructuras electrónicas, partes para computadora, equipos de infusión y transfusión de sueros y otros dispositivos de uso médico.

Ingresos y gastos del Gobierno Central frente a la crisis

Los ingresos tributarios del Gobierno Central se desaceleraron durante el 2008 y, lejos de permanecer constantes, siguieron disminuyendo hasta generar una contracción en algunos componentes en los primeros meses del 2009 (gráfico 1.6). La mayor caída provino de las aduanas, que explican alrededor

del 60% del descenso que experimentaron los ingresos totales entre el último trimestre del 2008 y el primero del 2009. La segunda mayor baja la registró el impuesto sobre la renta, que cayó un 3,8% y un 13,9 % en los mismos períodos (véase el recuadro 3.6, en el capítulo 3 de este informe, para una caracterización detallada del sistema tributario nacional).

Por el contrario, el comportamiento de los gastos fue particularmente vigoroso a finales del 2008. Por ejemplo, los gastos corrientes crecieron un 24,4% en el cuarto trimestre de ese año, en comparación con el incremento de 7,8% registrado en el mismo período del año anterior. En especial el rubro “otros gastos” (que contiene programas sociales como “Avancemos” y el régimen no contributivo de pensiones) creció un 53,9%, en contraste con el 27,8% de crecimiento experimentado en el cuarto trimestre del 2007. Este marcado dinamismo se mantuvo en el primer trimestre del 2009, cuando las manifestaciones de la crisis fueron más intensas. Además se redujo el gasto por intereses, como resultado de las bajas tasas de interés internacionales y la reducción de las locales durante la primera mitad del 2008. Esta ventaja, sin embargo, tenderá a desaparecer en los próximos meses, debido al fuerte ajuste al alza que mostraron las tasas locales en la segunda mitad del 2008. Así las cosas, las autoridades deberán escoger entre un mayor desequilibrio financiero, o un recorte en la inversión pública y/o el gasto social, debido a que la actual estructura de sus gastos exhibe una considerable rigidez a la baja en el rubro de salarios y pensiones.

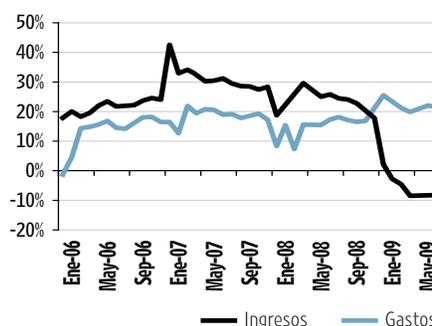
En este sentido, la política fiscal, a pesar de haber logrado resultados de superávit en el año previo a la crisis, podría convertirse en un elemento que acentúe el ciclo contractivo, o bien afecte la recuperación, si presiona las tasas de interés al alza y genera un efecto de estrujamiento en el crédito al sector privado.

Nuevo régimen cambiario a severa prueba

El desempeño del régimen cambiario en el período comprendido entre octubre

GRAFICO 1.6

Crecimiento los ingresos y gastos totales del Gobierno Central (variación interanual)



Fuente: Elaboración propia con datos la STAP.

de 2006 (cuando comenzó a utilizarse el sistema de bandas) y febrero del 2009, muestra que el tipo de cambio promedio del Monex⁴ tendió a mantenerse cercano a las bandas, primero al “piso” y luego al “techo”. Es decir, el Banco Central aún no ha logrado el efecto de “luna de miel de la zona meta”, definido como un período largo en el que las expectativas estabilizan el tipo de cambio dentro de las bandas (Krugman, 1987). Hasta el momento, la experiencia con el sistema de bandas cambiarias no le ha permitido al ente emisor ganar grados de libertad en el control de la cantidad de dinero. Con un tipo de cambio “pegado” a la banda, la liquidez es determinada por la fluctuación en las reservas monetarias internacionales, lo que disminuye el margen de acción de la autoridad monetaria.

En la medida en que el Banco Central se ha visto obligado a defender los límites de las bandas cambiarias para restringir la volatilidad del tipo de cambio (en especial el “piso” de la banda), ha tenido que afectar directamente el comportamiento de las tasas de interés y los agregados monetarios. Esto permite identificar dos períodos. En el primero

de ellos, que va de octubre de 2006 a abril de 2008, se dio un incremento en las reservas monetarias, junto a una aceleración de la liquidez en la economía y una caída en las tasas de interés; paralelamente se registró una disminución en el tipo de cambio, que se acercó a la banda inferior. El segundo período va desde abril de 2008 hasta la fecha del presente análisis (mayo de 2009); durante ese lapso el tipo de cambio se ha “despegado” de la banda inferior y se ha aproximado a la superior, coincidiendo con una reducción en las reservas monetarias, una desaceleración de la liquidez y un aumento en las tasas de interés.

El comportamiento de las tasas de interés no solo responde a la política monetaria interna; también tiene una estrecha relación con las tasas internacionales, las cuales, de manera consistente con el período de expansión y posterior contracción, se mantuvieron especialmente bajas, aunque con tendencias al alza a finales del 2007.

Disminuye el crédito y aumenta la morosidad

Era de esperar que la reducción

en las tasas de interés estimulara el crédito, sobre todo al sector privado, dado que el Gobierno Central presentaba menos necesidades de financiamiento que en el pasado. Efectivamente, entre octubre de 2006 y julio de 2008 la tasa de crecimiento del crédito mostró una tendencia al alza. En particular, el crédito al sector privado no financiero pasó en ese período de un ritmo de crecimiento de 27,4% a 40,7%. A partir de julio de 2008 se empezó a observar una desaceleración en este indicador. Consistentes con los efectos de la crisis, los sectores que vieron una mayor caída en su financiamiento para la producción fueron la agricultura y la industria.

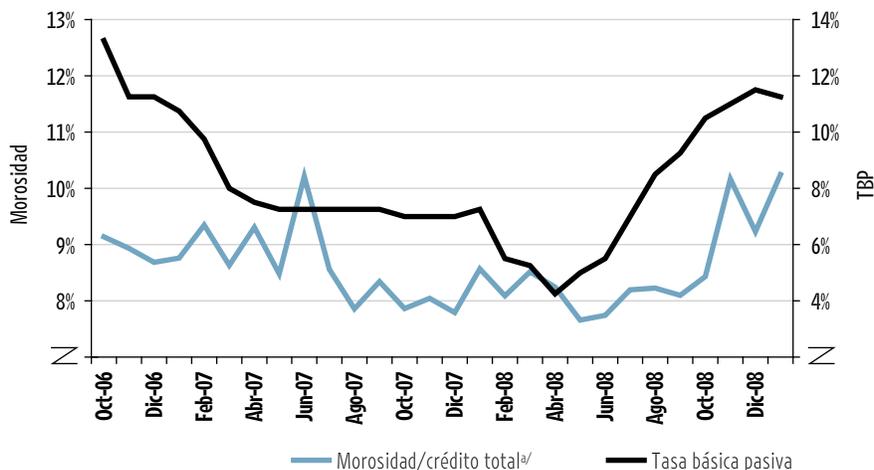
Dado el cambio en las tasas de interés domésticas, es importante analizar el comportamiento de la morosidad. Como era de esperar, la mora en el crédito ha seguido un patrón similar al de la tasa de interés. Al igual que esta última, desde octubre del 2006 mostró una tendencia decreciente, y a partir de abril de 2008, al elevarse las tasas, se incrementó. Así, el aumento en las tasas de interés se ha reflejado en una desaceleración del crédito y en una mayor morosidad (gráfico 1.7).

Armonía con la naturaleza

Dados sus patrones de uso de los recursos naturales, Costa Rica ha sobrepasado la capacidad de su territorio para satisfacer los requerimientos de la población. Esta insuficiencia abarca todos los recursos, pero señala de manera particular dos áreas sobre las cuales resulta urgente trabajar: el ordenamiento territorial -una deuda de muchos años- y las emisiones de gases contaminantes generadas por el sector transporte. En este marco de uso intensivo de los recursos, las acciones públicas y privadas enfrentan inéditas expresiones de conflicto. Este doble reto, de mejorar el balance ambiental y encarar los crecientes antagonismos sociales en este ámbito, topa con escasas capacidades institucionales para la gestión de los recursos, y poco diálogo político entre los principales actores. Todo ello limita la posibilidad de construir políticas públicas ambientales participativas e informadas, que resuelvan

GRAFICO 1.7

Morosidad^{a/} y tasa básica pasiva



a/ La morosidad incluye desde créditos con un día de atraso, hasta aquellos que están en cobro judicial.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Sugef y el BCCR.

las tensiones entre la actividad productiva y la protección del ambiente, en favor de la sostenibilidad.

Frente a las dimensiones de la responsabilidad ambiental global, los logros y fortalezas que exhibe Costa Rica no deben dar lugar a una actitud autocomplaciente. La información que arrojan los indicadores internacionales, como la “huella ecológica” y el índice de desempeño ambiental, no permiten precisar la celeridad y la fecha cierta en que los patrones actuales de uso y afectación de los recursos naturales llevarán a una situación negativa, e irreversible, de la sostenibilidad en el país. Los conflictos actuales, e incluso la crisis económica internacional -que ha frenado el ritmo de crecimiento de algunas actividades ante las cuales la ciudadanía no parecía reaccionar- ofrecen oportunidades extraordinarias para la revisión de la política, la generación de nuevo conocimiento, la ejecución efectiva de las tareas institucionales, el diálogo abierto, la rendición de cuentas y el seguimiento social y colectivo de las acciones públicas y privadas que tienen implicaciones sobre el ambiente. Es decir, lo que a primera vista puede sugerir caminos sin salida, puede ser la entrada a un tiempo de acuerdos en materia ambiental, para dar coherencia y un orden de prioridades a las acciones futuras.

Huella ecológica del país supera su capacidad

En este Informe se aplica, como novedad, la metodología de “huella ecológica” adaptada a la información nacional disponible, y se resumen sus principales hallazgos. Este es un indicador ambiental agregado y de carácter integrador, que pretende reflejar la brecha entre el área demandada por el ritmo de uso de los recursos naturales por parte de la población, y la disponibilidad y capacidad de regeneración natural del territorio, también denominada biocapacidad.

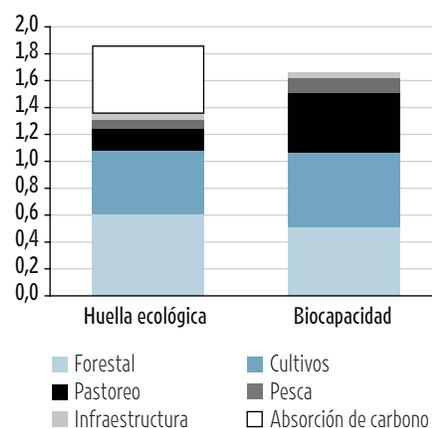
El principal hallazgo de este ejercicio es que Costa Rica exhibe un ritmo en la demanda por recursos naturales mayor que la capacidad de su territorio para satisfacerla. Es decir, tiene una deuda ecológica. Para el 2008, la huella

ecológica de sus habitantes sobrepasó en un 12% el territorio disponible para satisfacer la demanda por recursos y absorber los residuos y emisiones de carbono, tal como señala la diferencia entre ambos indicadores (gráfico 1.8). Al analizar los años 2002 y 2008 se observa que la huella ecológica por persona se mantuvo relativamente constante, en tanto que la biocapacidad por persona bajó en el 2008 en relación con 2002. Esto hace que la brecha del 2008 sea mayor (12%) que la registrada en 2002 (3%). La condición de país “ecodeudor” se debe principalmente a patrones de consumo que requieren cada vez más territorio productivo y que, unidos al aumento de la población, generan una menor disponibilidad de área por habitante. Ambos factores han ampliado la deuda ecológica durante esta década. Como es obvio, esto tiene implicaciones para la sostenibilidad en el uso de los recursos y la tierra.

La deuda de Costa Rica es menor que la que se presenta en promedio en el resto del mundo, según el cálculo realizado por la Ecological Footprint Network en el 2005; en él se observan patrones de consumo que superan hasta en un 30% la capacidad del territorio ecológicamente productivo disponible y su capacidad de regeneración natural.

GRAFICO 1.8

Costa Rica: huella ecológica y biocapacidad per cápita, según uso de la tierra. 2008 (hectáreas globales)



Fuente: Elaboración propia.

Por supuesto, las mediciones internacionales varían entre los países de mayor consumo y, por ende mayor huella ecológica, y naciones de bajo consumo. Por ejemplo, si todo el mundo viviera como Costa Rica, se necesitarían 0,9 planetas para satisfacer la demanda de la población; pero, en el ámbito interno, el ritmo actual de uso de los recursos requeriría 1,12 “Costa Ricas”. Lo importante de señalar para el caso nacional es que: a) los patrones de consumo han generado una creciente deuda ecológica, b) esto señala desafíos concretos para mejorar la sostenibilidad de esos patrones, c) el tema de las emisiones y la huella de carbono, así como el consumo forestal son los más relevantes, por lo que trabajar sobre ellos modificaría significativamente las mediciones del país, así como las decisiones en torno al uso adecuado del territorio por la vía del ordenamiento territorial. Aunque esto no debe tomarse como un indicador consolidado, sí provee una base comparativa a futuro para medir sostenibilidad, incorporando el análisis del uso del territorio más allá de las áreas protegidas, que siguen representando la mayor fortaleza de la agenda ambiental.

A nivel mundial, y en particular en países “eco-deudores”, es necesario actuar con rapidez para revertir esta tendencia a sobrepasar la capacidad del territorio, ya que mientras más tiempo persista el exceso, mayor será la presión que se ejerza sobre los servicios ecológicos y, por ende, aumentará el riesgo de colapso de los ecosistemas, con pérdidas potencialmente permanentes de la productividad (WWF, 2008). En Costa Rica se ha sobrepasado la capacidad para mantener el ritmo de consumo y uso de los recursos que se ha desarrollado en las últimas cuatro a cinco décadas. Este consumo sigue incrementándose, al tiempo que disminuye la biocapacidad y, con ella, la habilidad para absorber los crecientes desperdicios. De ahí la urgencia de debatir en torno a las oportunidades concretas que tiene el país para reducir emisiones, fijar carbono, disminuir y ahorrar en el consumo de recursos y usar fuentes de energía limpias, entre otros.

Importantes deudas en control de contaminación y tratamiento de aguas

En el 2008 la cobertura de agua de calidad potable⁵ aumentó de 82% a 83,4%, al igual que la estimación de cobertura de agua para consumo humano, de 98,3% a 99,4% de la población total. Se registró un incremento en la calidad del agua suministrada por los municipios y una disminución de 1,1%, con respecto al 2007 en la cobertura de agua potable de los acueductos rurales; por su parte, el ICAA y la ESPH mantuvieron los altos índices de potabilidad del año precedente. No obstante estos logros, Costa Rica tiene desafíos pendientes en materia de tratamiento de aguas, tanto de consumo como residuales⁶. Las Asada y los CAAR siguen siendo las entidades que administran más acueductos en el país (81,1%), pero también las que menos ofrecen agua potable, apenas un 28,3% de los acueductos que ellas operan, lo que representa un 23% del total de acueductos nacionales. San José (4,4%), Guanacaste (8%) y Limón (9,6%) se mantienen como las provincias que están recibiendo menor porcentaje de agua no potable. Las provincias con mayor porcentaje de agua no potable son Puntarenas (25,7%) y Alajuela (23,6%).

Desde hace varias décadas la principal fuente de contaminación de los sistemas de abastecimiento de agua es la fecal. Sin embargo, a partir del año 2001 han venido ocurriendo incidentes de contaminación química, debido al uso excesivo de plaguicidas en actividades agrícolas tipo monocultivo, como es el caso de la piña en Siquirres y San Carlos, y por hidrocarburos. Esto es resultado de una expansión agrícola y urbana que no ha considerado, ni respetado, los márgenes de protección de las fuentes de captación de agua para consumo humano.

En cuanto al saneamiento, en el 2008 solo el 25,6% de la población contaba con alcantarillado (3,6% con tratamiento adecuado); el 70,7% disponía de tanques sépticos, un 3,0% de letrinas, un 0,2% tenía otros sistemas y un 0,5% defecaba al aire libre. La cobertura de alcantarillado sanitario,

en vez de aumentar, disminuyó de 31% a 25,6% entre 2000 y 2008, debido a la poca inversión realizada en este rubro. De este modo se fortaleció el uso de tanques sépticos, que implican altos riesgos de contaminación de las aguas subterráneas. En esta materia, pese algunos esfuerzos, en el 2008 el ICAA no logró dar un salto hacia un saneamiento más responsable, a través de sistemas de alcantarillado sanitario con tratamiento previo al vertido en el cuerpo de agua receptor (Astorga, 2009).

Riesgos en la sostenibilidad forestal

Uno de los elementos con mayor peso en la huella ecológica del país es el uso de los recursos forestales y el territorio productivo, tanto para la obtención de los servicios ambientales del bosque como para la producción de madera. Durante algunos años las autoridades han venido señalando que el abastecimiento de madera para consumo se acerca a su límite. Esto ha requerido una revisión de la política forestal, pero no existe consenso en cuanto a la forma de enfrentar este desafío, tal como se reportó en el Decimocuarto Informe (Programa Estado de la Nación, 2008). En lo que concierne al mercado, la oferta nacional de madera ha oscilado entre 600.000 m³ por año en 1999 y 1,3 millones de metros cúbicos por año en 2007 (última información disponible al cierre de esta edición), y ha sido consistente con un aumento sostenido en la demanda. En el pasado la madera provenía de la deforestación ocasionada por las actividades agropecuarias, luego de proyectos de manejo de los bosques y, últimamente, de plantaciones, tierras de uso agropecuario e importación. Las plantaciones forestales siguen siendo la fuente más importante de madera en la actualidad; su producción pasó de 128.000 m³ en 1998 a 968.042 m³ en el 2007 y hoy suple el 72% del volumen requerido.

En el 2007 los sectores que consumieron la madera cosechada en plantaciones fueron embalaje (43%), construcción (34%), mueblería (16%) y otros (7%); se produjeron 5,7 millones de

tarimas para la exportación, la mayoría para banano (46%) y piña (24%). Si bien los sectores de construcción y mueblería emplean madera de sistemas agropecuarios o de manejo de bosques, ya el 70% de su consumo proviene de plantaciones (Barrantes y Salazar, 2008). Se ha señalado que la demanda de madera para tarimas provoca la cosecha temprana.

Por otra parte, desde 1999 el manejo de bosques ha producido 54.000 m³ de madera en promedio por año, con un repunte a 121.000 m³ en el 2007. Los árboles cosechados en potreros, sistemas agroforestales y otros muestran un comportamiento variado, según cambios que se han aplicado en la política y los controles forestales, tales como el Programa de Tala Ilegal; el aporte de esta madera ha venido decreciendo desde el 2005.

En cuanto al desabastecimiento de madera, se estima un déficit de 850.000 m³ anuales a partir del 2010, y un costo de importación de 194 millones de dólares en ese año, a 277 millones en 2020. Lo anterior conlleva, entre otros, una problemática de fuga de divisas, desempleo en la economía rural y aumento en los costos de construcción, producción de muebles y exportación de productos agrícolas (Barrantes, 2008). Ante esta situación se han planteado varias estrategias todavía en discusión.

Se mantienen preocupaciones por el impacto de las prácticas agrícolas

El uso del territorio agrícola es otro de los factores de mayor incidencia en la huella ecológica. El manejo eficiente y de bajo impacto de las áreas de cultivo es fundamental para mantener la productividad y abastecer a la población, de manera amigable con el ambiente. Durante muchos años, una parte importante de este sector generó efectos negativos en la salud del medio y de las personas, en especial por la alta dependencia de agroquímicos y la escasa regulación sobre su empleo; actualmente la preocupación por prácticas similares genera notorios conflictos socioambientales. Por otra parte, los esfuerzos para desarrollar la

agricultura orgánica, que habían cobrado relevancia, se han estancado en los últimos años. El país cuenta con 8.746 hectáreas certificadas de este tipo de cultivos. Resulta llamativo que, luego de la entrada en vigencia de la Ley de fomento de la Agricultura Orgánica, en 2007, el área certificada de estos productos no solo no aumentó, sino que experimentó una baja.

En materia de agroquímicos, Costa Rica tiene un total de 2.944 plaguicidas registrados, aunque no todos están en uso. Durante el segundo semestre de 2008 los residuos de plaguicidas detectados con más frecuencia en vegetales analizados por el Servicio Fitosanitario del Estado fueron, en orden de importancia, mancozeb, clorotalonil, metamidofos, acefato, clorpirifos, endosulfan, PCNB, protiofos, dicluoflanid y malation (Matarrita, L., 2009). Sobre este tema la Contraloría General de la República (2008b) ha señalado que: a) no existen sistemas de información sobre exposición a residuos de plaguicidas en vegetales, b) los Ministerios de Salud, Agricultura y Ambiente no cuentan con información que les permita generar y establecer criterios suficientes y oportunos para reducir la exposición de los ecosistemas sometidos a mayores riesgos de contaminación, c) actualmente no se estudian los reportes de intoxicaciones de manera que se puedan identificar los sectores más afectados por región, cultivo y período, y d) se manejan datos muy básicos, que además no se analizan.

Otro tema que ha generado preocupación en materia de impactos agrícolas es el de las denuncias por contaminación de aguas y otros efectos provocados por las crecientes plantaciones de piña en las regiones Huetar Norte, Huetar Atlántica y Brunca, en las cuales se concentra el 72% de este cultivo en el país. El incremento en la producción piñera ha convertido a Costa Rica en uno de los principales suplidores de esta fruta en el mercado mundial. El sistema de producción tipo monocultivo, como el de la piña, es poco compatible con el ambiente tropical, y es por ello que requiere una aplicación alta y continua de agroquímicos. En

los dos últimos años la contaminación del agua por empresas dedicadas a esta actividad ha sido la causa de numerosas denuncias interpuestas ante el Tribunal Ambiental Administrativo. Los daños ambientales más frecuentes encontrados son: invasión de zonas de protección de nacientes, quebradas y ríos, desviación e incluso desaparición de cauces, contaminación por agroquímicos, sedimentos y residuos en cuerpos de agua superficial y acuíferos, destrucción de humedales por rellenos o desecación, proliferación de plagas de moscas, tala de bosques primario y secundario y cambio de uso del suelo. Recientemente la Sala Constitucional emitió los votos 9040-09 y 9041-09, referidos a la contaminación de un manto acuífero por el uso de agrotóxicos en plantaciones de piña en El Cairo de Siquirres y la contaminación del acueducto rural de Milano, también de Siquirres. En esos votos, la Sala ordena a varias instituciones cumplir la legislación ambiental y obliga a la empresa productora a detener la contaminación del acueducto, entre otros aspectos. Por su parte, la Defensoría de los Habitantes ha elaborado varios informes que respaldan las preocupaciones sociales y ambientales de vecinos de la zona sur y la región Huetar Atlántica. Ante esta situación, el sector piñero presentó al Gobierno un compromiso público de responsabilidad ambiental, con enunciados relativos al cumplimiento de la normativa vigente para la conservación de los recursos naturales y la protección de la salud de las personas (IICA, 2008; Canapep, 2008).

Consumo e impactos de la energía siguen centrados en el transporte

A nivel mundial, la generación y uso de la energía se ha catalogado reiteradamente no solo como una de las principales presiones sobre los recursos naturales, sino también como una de las actividades con mayor impacto sobre el ambiente, sobre los índices globales de crisis ambiental, como la huella ecológica y, en especial, sobre el cambio climático. En Costa Rica el sector eléctrico recurre en buena

medida al aprovechamiento de fuentes limpias y de menor impacto, pero en el ámbito del consumo energético general se mantiene una alta dependencia de los hidrocarburos, sobre todo en el sector transporte, que es responsable de más de la mitad del consumo total. Esto incide de modo significativo en la huella ecológica del país.

Históricamente el transporte es el sector que ha demandado más energía, hasta el punto de representar el 55,6% del consumo nacional. Sin embargo, debido a los altos precios de los combustibles y la crisis financiera mundial, esta participación disminuyó un 2,6% en el período 2007-2008. El *diesel* es el producto de mayor demanda, con un 25% de las ventas totales; según la DSE el 7% de este consumo es para vehículos privados, el 14% para el transporte público, el 66% para el transporte de carga y el restante 13% es utilizado en equipos especiales y otros. Por su parte, la gasolina representa el 23% del consumo final energético y se emplea toda en el transporte privado. Los elevados precios internacionales han generado cambios en el transporte privado: el parque de vehículos *diesel* ha aumentado y el Gobierno ha restringido el uso de vehículos particulares por un día a la semana en determinados horarios. El transporte aéreo consume el 12% del total y el marino no se contabiliza porque se considera una exportación; no obstante, cabe anotar que su consumo se redujo en más de la mitad entre 2007 y 2008.

Hasta ahora las acciones propuestas para disminuir el gasto de energía en este sector siguen siendo iniciativas de corto plazo, desarticuladas y rezagadas, pues debieron aplicarse quince o veinte años atrás. Si bien no existe una salida única a este problema, algunos aspectos por considerar son: a) el desarrollo de un sistema de transporte público eficiente desde los puntos de vista de la conectividad, la tecnología y la calidad del servicio, b) el fomento de un sistema de ferrocarriles desde los centros productivos hacia los centros urbanos y zonas industriales, buscando ahorro y eficiencia energética en el transporte de carga, c) la promoción de normas

orientadas a frenar la importación de vehículos de baja eficiencia energética y mecánica, d) el impulso oportuno a la infraestructura de transporte con una visión de ahorro energético, y e) el diseño de una estrategia de cambio cultural que incentive el ahorro y el uso eficiente de los combustibles en el sector. La implementación de estas acciones no solo significaría un menor gasto en combustibles, sino una relación más armoniosa con el ambiente y una mejor calidad de vida. Esto es fundamental por el peso que tienen las emisiones de carbono en las mediciones de la huella ecológica, pero además porque el uso de hidrocarburos incide directamente en la calidad del aire que respira la ciudadanía en las zonas metropolitanas.

Es esa materia, las mediciones realizadas en 2008 por el Laboratorio de Análisis Ambiental de la UNA registraron, en los alrededores de ese centro de estudios en Heredia, más microgramos por metro cúbico ($\mu\text{g}/\text{m}^3$) de partículas contaminantes que en las ciudades más contaminadas del orbe. Las muestras revelaron que en ese punto hay $58 \mu\text{g}/\text{m}^3$ como promedio anual, en contraste con una concentración de $51 \mu\text{g}/\text{m}^3$ reportada en el 2005. Esto es consecuencia de la congestión vial y las industrias presentes en la provincia. Tanto las normas nacionales como las de la OMS recomiendan mantener la contaminación del aire por debajo de $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Asimismo, la cantidad de gases de combustión (dióxido de nitrógeno) en el aire mostró un aumento del 20%.

Se conocen mejor los retos para la protección del patrimonio marino

En Costa Rica, al igual que en muchas otras partes del mundo, se han hecho más esfuerzos para la conservación de ecosistemas terrestres que para proteger las zonas marinas y costeras. Las primeras áreas silvestres protegidas (ASP) con superficie marina fueron la Reserva Natural Absoluta Cabo Blanco, creada en 1963, y el Parque Nacional Santa Rosa, establecido en 1971. En la actualidad se cuenta con dieciocho áreas protegidas marinas,

que administran el 23% de la línea de costa pacífica y el 29% de la línea de costa caribeña. La extensión protegida marina total representa, sin embargo, el 0,01% del área jurisdiccional, 83% en el Pacífico y 17% en el Caribe.

En el 2008 por primera vez se incluyeron en el proyecto Grúas II⁷ las áreas marinas, lo que permitió detectar vacíos de conservación en este ámbito (Sinac-Minaet, 2008). En la fase marina de Grúas II se identificaron 47 y 29 sitios importantes en términos de biodiversidad en las costas del Pacífico y el Caribe, respectivamente (mapa 1.1). El área marina del país es diez veces mayor que su territorio; es un espacio tridimensional complejo, representado por dos provincias biogeográficas, el Pacífico Tropical Oriental, con 543.842 km^2 , y el Atlántico Tropical Noroccidental, con 24.212 km^2 . Además existen tres ecorregiones, isla del Coco, Nicoya y Caribe suroccidental y veinticuatro unidades ecológicas marinas. Grúas II definió prioridades ecológicas regionales en Costa Rica, Panamá y Colombia para la conservación de la biodiversidad marina.

Para las áreas marinas y costeras Grúas II recomienda mayores esfuerzos de investigación y conservación en la costa del Caribe, la península de Nicoya y el Pacífico Central. Para futuros análisis de vacíos de conservación sugiere profundizar en la conectividad entre ecosistemas y rutas de tránsito de las principales especies marinas, así como en las distribuciones de organismos pelágicos y centros de agregación de desove de peces. De igual forma, aconseja promover la recopilación y análisis de la información científica disponible, acerca de los potenciales impactos de la fertilización oceánica realizada por el ser humano en forma directa y la acidificación de los océanos, sobre la diversidad biológica marina y los hábitats.

Construcción social del riesgo antecede a los desastres

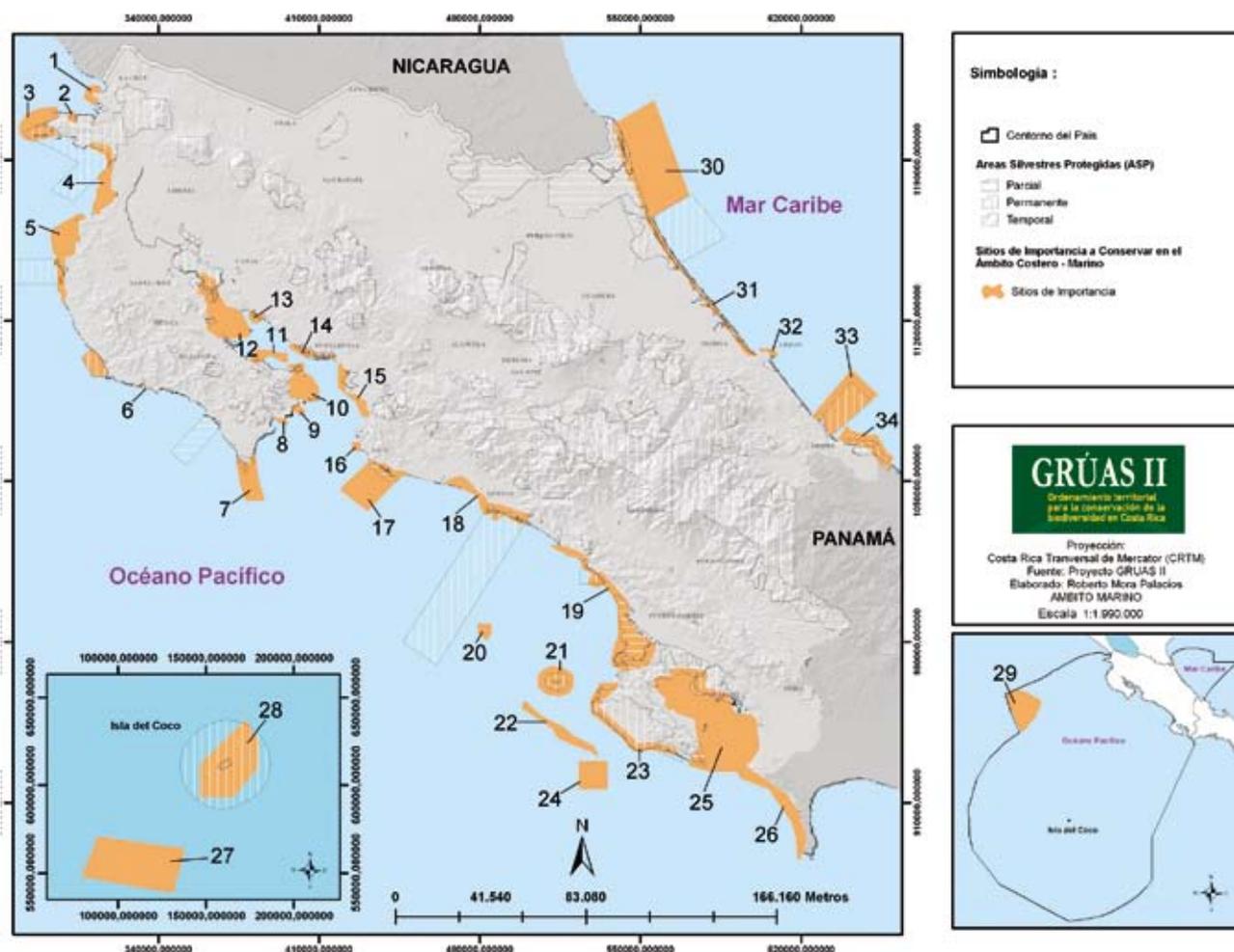
Dos fenómenos naturales que se tornaron en desastres entre 2008 e inicios del 2009 mostraron la estrecha relación que existe entre esos eventos y la

vulnerabilidad social. Al analizar el impacto de dos fenómenos naturales de diversa índole se observa que, comparan rasgos muy similares en la configuración social del riesgo que los antecedió. El primer caso es el del ciclón tropical Alma, que se produjo en mayo del 2008. En sesenta años de registros de ciclones tropicales que se forman en el Pacífico, solo otros cinco eventos tuvieron lugar dentro de un radio menor a 500 km de distancia de Costa Rica, lo que es considerado por el Instituto Meteorológico Nacional (IMN) como “muy cercano” a las costas nacionales. Otras características colocan a Alma por encima de otras tormentas: a) es la que ha estado más cerca del país, b) es el ciclón tropical que ha alcanzado la posición más oriental ($86,5^\circ$ de longitud oeste) en el Pacífico este, c) desde 1989 no se observaba una tormenta tropical formada en el Pacífico que originara un ciclón tropical en el Caribe, d) fue la segunda advertencia de tormenta tropical para el país decretada por el IMN, e) en mayo se registraron los dos días con más lluvia en el país y f) ha sido la tormenta tropical con la mayor cantidad de daños contabilizados.

Las fuertes lluvias asociadas a Alma cayeron sobre cuencas que de manera recurrente sufren inundaciones. Tal es el caso de la cuenca del río Parrita, en comunidades como Parrita (año 1949), La Palma (1950), La Julieta (1960), Sitradique, Pueblo Nuevo y Palo Seco (1996) (CNE, 2006), que fueron severamente dañadas por Alma (mayo) y cinco meses después por la depresión tropical n°16. De la cuencas de la vertiente pacífica, la del Parrita es la que tiene el mayor porcentaje de tierras afectadas por sobreuso, 47,2% (Cadeti, 2004), y de ellas más de la mitad han sido catalogadas como “gravemente sobreutilizadas”. Unida a otros factores, esta situación contribuye a la degradación de las tierras y ha llevado a que la cuenca del Parrita se clasifique como la cuarta más degradada del país. Otras en esta misma condición -como Abangares, Bebedero, Tusubres y otros ríos, Tempisque y Nicoya (Cadeti, 2004) -se caracterizan también por inundaciones frecuentes. Del total de municipios

MAPA 1.1

Sitios de importancia para la biodiversidad marina y costera de Costa Rica



1: Descartes. 2: bahía Santa Elena. 3: punta Santa Elena. 4: golfo de Papagayo. 5: punta Gorda-punta Pargos. 6: punta El Indio. 7: cabo Blanco. 8: punta Tambor. 9: Curú-islas Tortugas. 10: Negritos-San Lucas. 11: Caballo-Venado. 12: Chira-Tempisque. 13: estero Culebra. 14: Aranjuez. 15: Caldera-Tárcoles. 16: Herradura. 17: punta Judas. 18: Damas-Savegre. 19: Dominical-Sierpe. 20: plataforma de Coronado. 21: isla del Caño. 22: plataforma de Osa. 23: Corcovado. 24: montañas submarinas de Osa. 25: golfo Dulce. 26: punta Burica. 27: montañas submarinas de Cocos. 28: isla del Coco. 29: domo térmico. 30: barra del Colorado. 31: canales de Tortuguero. 32: Uvita. 33: Cahuita. 34: Gandoca.

Fuente: Sinac-Minaet, 2008.

afectados por Alma, el 56% tenía en ese momento un plan regulador parcial, y el resto no lo poseía del todo; esta carencia genera un crecimiento urbano desordenado, falta de servicios y un inadecuado uso de los recursos, todo lo cual contribuye a la construcción de riesgos de desastres.

El segundo caso es el terremoto del 8 de enero del 2009 en la zona de Vara Blanca -Cinchona-, área en la cual al menos otros cinco terremotos han tenido lugar en los últimos 160 años (RSN et al., 2009). El sismo tuvo una magnitud de 6,2 grados en la esca-

la de Richter, una profundidad de 6 kilómetros y estuvo asociado a la falla local Ángel-Varablanca (Instituto de Geociencias-RSN, 2009). El movimiento sísmico disparó otros dos eventos, al generar deslizamientos y flujos de lodo o avalanchas. Los daños se relacionan especialmente con los derrumbes provocados por las altas aceleraciones del suelo sobre laderas de elevadas pendientes y terrenos saturados de agua. Los flujos de lodo se vieron descender escasos veinte minutos después del evento principal, bajando por el cañón del río Sarapiquí, el río Toro y colectores

secundarios (ríos Ángel, Sardinal, Cariblanco, La Paz y María Aguilar).

También en este caso de antemano existían debilidades estructurales en materia de manejo de los riesgos. De los cantones en los que se registraron los mayores daños, solo Valverde Vega y Grecia contaban en ese momento con un plan regulador total; el de Alajuela era parcial, Sarapiquí no lo tenía y el resto -Heredia, Alfaro Ruiz, Barva, Santa Bárbara y Poás- lo estaban elaborando. El riesgo identificado y los posibles escenarios de desastre fueron anunciados en estudios técnicos

ambientales realizados para Poás por parte de la UNA; sin embargo, debido a la etapa en que se encontraba el proceso de planificación local y a la ausencia entonces de una regulación del uso del territorio, no se había iniciado la aplicación de medidas correctivas o preventivas. Como señalan Alfaro y Romero (2009), en el contexto de formulación del plan regulador, los efectos del terremoto deben verse como una oportunidad para no cometer los mismos errores de ordenamiento y construcción, y para demostrar capacidad para mejorar las condiciones de vida de la población. Los daños generados por este sismo muestran que la falta de un ordenamiento territorial temprano, dentro de la gestión municipal, consolidó el riesgo de desastres frente a las múltiples amenazas naturales. Estas condiciones tienen su origen en la forma en la que los diferentes actores sociales y económicos se han asentado y apropiado del territorio.

Nota especial: La participación social refuerza la conservación

En un marco de limitadas capacidades institucionales para la gestión ambiental del país, los esfuerzos conjuntos de entidades públicas y privadas por reforzar la conservación y protección de los recursos naturales se han tornado fundamentales. Desde hace varios años se reportan diversas formas en que el sector privado y la sociedad civil han ayudado a mejorar la vigilancia de las áreas protegidas, aumentar su cobertura y monitorear la calidad de los recursos naturales presentes en ellas.

En esta línea, en el 2007 se creó el “Programa de monitoreo ecológico de las áreas protegidas y corredores biológicos de Costa Rica” (Promec-CR), que coordina el Sinac y que cuenta con la participación del Catie, el INBio, TNC, la Escuela de Biología de la UCR, Icomvis e Inisefor de la UNA, el Museo Nacional y la Asociación Ornitológica de Costa Rica. Uno de los proyectos del Promec-CR es el Promec-Osa, que comenzó a ejecutarse en el 2007, por un período de cinco años y con el apoyo de TNC, INBio y Acosa-Minaet. Se inició con la medición de doce indica-

dores definidos como prioritarios para la conservación de la zona. Se tiene información actualizada de cobertura de la tierra, calidad de agua en ríos priorizados, estado de las poblaciones de chanchito de monte y un inventario de peces de agua dulce y de cacería. En Osa la cacería es una actividad arraigada e influyente en la economía local, por lo que se requiere un plan intensivo de acercamiento a las comunidades con una actitud conciliadora, a fin de impulsar procesos de educación ambiental, sensibilización sobre la vida silvestre y gestión comunitaria para buscar opciones productivas.

También desde el sector institucional la Iniciativa Paz con la Naturaleza ha promovido algunas acciones en busca de mejorar la sostenibilidad en la gestión de áreas protegidas, entre ellas: a) búsqueda de un fondo patrimonial para las ASP, b) proyectos para introducir prácticas ambientalmente correctas en el sector público, c) actividades de educación ambiental en coordinación con el MEP, d) Iniciativa C-Neutral, e) consolidación de una política de Estado que garantice reglas claras de ordenamiento del territorio continental y marino.

También hay avances en el biomonitoreo ecológico con base comunal (en aves, insectos acuáticos y peces, entre otros). Ejemplos de ello son la Red Quercus de comunidades y la organización Anai, en el Parque Internacional La Amistad (sectores Pacífico y Caribe). Existe una iniciativa de conteo de nidos por parte de escolares en el corredor biológico de la lapa verde, y de jabirúes en ACT. La actividad conjunta de funcionarios y comunidades fortalece la conservación y sensibiliza a la población sobre las oportunidades que brinda el conocimiento de los recursos biológicos. La participación comunal se ha vigorizado, entre otros, con figuras locales como: a) las comisiones de corredores biológicos y fondos de pequeñas donaciones del GEF-PNUD, b) proyectos de turismo rural comunitario ubicados en su mayoría en zonas de corredores biológicos o de influencia de las áreas protegidas (E⁸: Carmona, 2009), c) participación ciudadana con opiniones y denuncias ambientales, d) vigilancia de la playa de

anidación en Tortuguero, y e) el programa Bandera Azul Ecológica (PBAE). En el 2008 se modificaron varios artículos de la Ley Orgánica del Ambiente para dar a las comunidades más poder de pronunciarse sobre proyectos de infraestructura.

El PBAE es sin duda un buen mecanismo de participación social en temas ambientales; desde hace trece años crece y consolida sus impactos positivos en la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad. En el 2008 participaron 601 comités locales y se adicionaron dos nuevas categorías a las seis vigentes: microcuencas hidrográficas y acciones para enfrentar el cambio climático. Entre los ganadores están 63 playas, 38 comunidades, 260 centros educativos, 24 espacios naturales privados, 3 microcuencas y 18 acciones ante el cambio climático. Como parte de la campaña gubernamental “A que sembrás un árbol”, los diferentes comités del PBAE plantaron 1.330.034 árboles entre 2006 y 2008.

También se mantiene el apoyo del sector privado en la gestión de las áreas protegidas y la conservación. En algunos bancos y en 79 empresas los programas de responsabilidad social corporativa han financiado proyectos en este ámbito (Obando, 2009); por ejemplo, el hotel Marriott Los Sueños ha plantado cincuenta almendros de montaña (*Dipteryx panamensis*) en los alrededores de sus instalaciones, en cuya zona se encuentran cerca de 450 lapas rojas (Marín, 2008). En la cuenca del río La Vieja, desde el 2006 la Cooperativa de Electrificación de San Carlos (Coopesca) compra a Fonafifo certificados de servicios ambientales por plazos de cinco años, para proteger veinticuatro hectáreas de bosque, y lo mismo hace la empresa Cemex desde el 2007, en beneficio de cien hectáreas de bosque en corredores biológicos en Cañas y Abangares (Camacho, 2008). Otras entidades involucradas en este tipo de esfuerzos son Adobe Rent a Car, Coopeguanacaste, Interbus, Mapache Rent a Car, Coopeagri, Fundecor, Florida Ice & Farm, Azucarera El Viejo, Hidroeléctrica de Aguas Zarcas, Catie, Federación Costarricense de

Fútbol, personas físicas y residentes extranjeros. A la fecha hay cuarenta empresas y personas que están participando en la compra de certificados de Fonafifo por un monto de ocho millones de dólares, que canalizan a las zonas de Guanacaste, Osa y territorios indígenas en Talamanca.

El proyecto “Gestión socioecológica del territorio como un enfoque de conservación para el desarrollo” se ejecuta del 2007 al 2011 con fondos de la cooperación española. Busca integrar en experiencias piloto las dimensiones ecológica, social y económica, para garantizar la sostenibilidad de las medidas de conservación que se aplican en el país. Esta iniciativa introduce el concepto de unidades socioecológicas de gestión (USEG), que reflejan los atributos biofísicos de los ecosistemas en una escala ecorregional y permiten planificar la gestión de los servicios ecosistémicos como un capital natural para el bienestar humano (Sinac-Minaet, 2007). Bajo este marco se desarrolla un proyecto en la cuenca del río Frío, que trabaja en los ámbitos de planificación y ordenamiento territorial, estudios para la toma de decisiones en el manejo de los recursos y apoyo a las áreas de conservación, los gobiernos locales y las Asada.

La gestión urbana: desafíos múltiples y de largo plazo en la GAM

De importancia central en la vida económica nacional, la Gran Área Metropolitana (GAM) conjuga características únicas desde el punto de vista ambiental, con desafíos y problemas más serios y complejos que los que presentan otras zonas del país. Su expansión constructiva, los cambios en los patrones de uso de la tierra y la presencia de numerosas actividades productivas, la convierten en un objetivo prioritario para el ordenamiento territorial. En este apartado se consignan algunas reflexiones y datos derivados de una investigación sobre los desafíos en este ámbito⁹ (Pujol, 2009).

Pese a que hoy se liga solo con su dimensión urbana, la GAM es una zona con una amplia diversidad climática, dado que tiene diferencias en elevación, precipitación y temperatura entre sus

distintos componentes espaciales. En términos generales, se caracteriza por tener suelos fértiles de primera calidad para el cultivo del café en el noroeste, y para legumbres en el noreste, abundancia de agua superficial y subterránea, vientos alisios y copiosas lluvias que limpian la atmósfera de contaminantes y ríos caudalosos que transportan lejos las aguas servidas.

Muchos de los desafíos ambientales de la zona están marcados por patrones de crecimiento que carecen de sostenibilidad. Esto se debe, entre otros, a los siguientes factores: a) bajas densidades habitacionales en los viejos y nuevos desarrollos urbanos, b) extracción abusiva y sin pagar montos adecuados de agua subterránea, c) se continúa lanzando aguas servidas a los cursos de los ríos, sin conocimiento de la relación entre estos y los acuíferos, d) destrucción de tierras agrícolas de gran fertilidad por el proceso de urbanización, y e) reducción y contaminación de diversas fuentes de agua potable (manantiales, tomas de agua superficial, pozos).

Los desafíos ambientales de la región metropolitana son de largo plazo, y se relacionan con la forma en que crece la ciudad y el impacto que ello genera en términos de la destrucción de acuíferos y suelos fértiles, la restricción de la recarga hídrica, la contaminación y las emisiones de gases tóxicos por parte del sector transporte y la industria. Además se requiere disminuir la presión sobre el uso de los recursos y promover cambios en los estilos de vida, como el ahorro de agua y electricidad, la utilización del transporte público y la reducción del uso del automóvil. Uno de los impactos graves del crecimiento metropolitano es que muchos de los efectos son prácticamente irreversibles, como la destrucción de suelos fértiles y acuíferos.

En su gestión, las ciudades tienden a tener más actores, más diversidad y congestión de actividades, y también más competencia por diferentes espacios dentro del territorio y, por lo tanto, más conflictos. En la GAM estos últimos se relacionan con la forma en que la ciudad funciona y crece, tema que pocas veces es motivo de debate

público. Hay varias razones para esto: la complejidad de los conflictos, la falta de una estrategia pública de resolución y la ausencia de instrumentos que faciliten la intervención de individuos o pequeños grupos preocupados por el deterioro paulatino y continuo del medio. Al albergar cerca del 57% de la población, la GAM es un espacio en el que confluyen muchas visiones sobre los asuntos ambientales.

Nuevos tipos de conflictos imponen retos a la gestión ambiental

Una característica de la gestión ambiental reciente es un alto grado de conflictividad, que se expresa como resultado de nuevas tensiones derivadas de las acciones u omisiones en este ámbito. Como se analizó en el Decimocuarto Informe, en la actualidad se observan fronteras discordantes entre la actividad productiva y la protección ambiental y, en ellas, cualquier alternativa que se proponga o se decida tomar implica un alto costo de oportunidad y un importante grado de enfrentamiento. Los casos que se dieron en el 2008 reflejan no solo esa característica, sino un nuevo tipo de conflictos: ante una mayor competencia por la tierra y los recursos, y una mayor presión de las actividades humanas sobre la calidad y conservación del patrimonio natural, la sociedad en su conjunto enfrenta tensiones que adquieren dimensión nacional y tienen una amplia difusión pública. Esto genera la intervención de múltiples actores sociales, institucionales y políticos, con agendas diversas y acciones contradictorias, incluso dentro del mismo Estado, en un contexto de débiles capacidades institucionales y de escaso diálogo político, así como de falta de información sustantiva que oriente la toma de decisiones. Paradójicamente, los casos se presentan en zonas que muestran condiciones socioeconómicas de desventaja y, a la vez, una gran riqueza natural.

La novedad del último año, quizás, son las incongruencias observadas en la acción del Estado, que cada vez más figura como objeto de denuncia y reacción, antes que como mediador. En primera instancia, el Estado realiza

las acciones propias de su función reguladora y de control, pero también incurrir en contradicciones cuando, por un lado, adopta y promueve decisiones que resultan conflictivas, y por otro, genera información e impulsa acciones de oposición a esas mismas iniciativas. Por su parte, la sociedad civil construye una participación “proactiva”, que no se limita a reaccionar ante los conflictos, sino que investiga y divulga información, conforma redes de apoyo y recurre a las entidades públicas encargadas de recibir denuncias y dar seguimiento a las demandas ciudadanas. Sin embargo, no hay un encuentro claro entre estos esfuerzos y la acción estatal, tanto para la búsqueda de soluciones como para el diseño de opciones de desarrollo local.

El hecho de que estos conflictos se conjugan con problemas sociales en zonas de alto rezago que, a la vez, poseen una gran riqueza natural, hace que la toma de decisiones en torno a la disyuntiva entre protección y actividades productivas tenga, en cualquier dirección que sea, un alto costo de oportunidad. Las tensiones más fuertes del 2008 se dieron en las regiones de Guanacaste, Osa y la zona norte, donde prevalecen bajos indicadores sociales y, paralelamente, se experimentan acelerados cambios en la dinámica económica (proyectos inmobiliarios y turísticos, minería). Esas transformaciones tienen efectos importantes sobre la gestión ambiental y los medios de vida de la población, por lo que resulta imprescindible acompañarlas con procesos participativos de diálogo e información. Algunas de estas localidades además son fronterizas, lo que por lo general implica que son “marginales, no integradas, escasamente pobladas y mal explotadas” (Morales y Romero, 2000). Son sitios habitados por personas en condición de pobreza y con dificultades de acceso a la educación, a la salud y a empleos de calidad (Rodríguez, 2009). Asimismo, se caracterizan por el fuerte deterioro de los sistemas agrarios y el uso de prácticas productivas que conllevan deforestación y degradación hídrica. Todo esto al lado de una significativa cantidad de áreas protegidas y un alto valor ecológico.

Los conflictos han motivado un debate sobre los impactos ambientales de las actividades productivas y la necesidad de proteger los recursos naturales para procurar la sostenibilidad de su uso y la equidad social. También han puesto sobre el tapete las debilidades en los modelos de desarrollo local, y la falta de oportunidades para la población en las zonas donde se generan las disputas. Todo ello indica que la búsqueda de soluciones debe partir de un esfuerzo social y político colectivo, que considere tanto el interés nacional como el local, y que tenga una visión clara de las implicaciones y costos de los proyectos que se pretende implementar. La falta de diálogo entre el Estado y la sociedad civil, así como la carencia de información sustantiva y procesos participativos de desarrollo local, exacerbaban las divergencias e imponen un desafío fundamental para la gestión ambiental. Tensiones como las vividas en el 2008 no parecen ser circunstanciales, sino que reflejan un nuevo tipo de fronteras conflictivas que ponen a prueba la capacidad de los actores sociales y políticos para pensar la sostenibilidad.

Fortalecimiento de la democracia

El 2008 fue un año de calma relativa, después de las arduas jornadas electorales de 2006 y 2007. El país registró algunos cambios importantes de política pública, a raíz de la entrada en vigencia de la agenda complementaria del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos (TLC-CA). No obstante, la coalición de fuerzas que permitió la aprobación de esa agenda en el Congreso fue insuficiente para avanzar consistentemente en materias distintas a las del Tratado, como ha sido la tónica en los últimos años.

El análisis del 2008 arroja un balance heterogéneo con respecto a las aspiraciones del fortalecimiento democrático. Al tiempo que es posible hablar de avances en la promoción de los valores del desarrollo humano mediante la política exterior, algunos acontecimientos internos evidenciaron un retroceso en esos mismos valores, particularmente en materia de transparencia y rendición de cuentas. También fue relevante en el

período la acción de las instituciones de control horizontal encargadas de velar por el debido proceso y la legalidad, al igual que el vigoroso papel que desempeñaron los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil para asegurar la rendición de cuentas por parte de las autoridades.

Por tratarse de un hecho político destacado, este Informe toma nota de que, al momento de su redacción, la Asamblea Legislativa había aprobado la tan esperada reforma electoral. En el capítulo 5 se sintetizan las principales modificaciones introducidas en este ámbito y se identifican los temas de la propuesta original presentada por el Tribunal Supremo de Elecciones que fueron eliminados por el Congreso.

Los y las legisladoras provienen de pocos cantones

Aprovechando que el 2008 no fue un año electoral, para este Decimoquinto Informe se realizó una indagación especial sobre el tema de la representación política en Costa Rica. Se efectuó un análisis de la procedencia geográfica de las y los diputados electos en los últimos cuatro comicios. Se partió del supuesto de que una concentración en un reducido número de zonas del país otorga ventaja a los ciudadanos y comunidades de esas áreas, para quienes es más fácil canalizar sus demandas y obtener recursos para atender sus necesidades, en detrimento de otras áreas que, de esta forma, quedan en desventaja.

La investigación arrojó tres resultados interesantes. En primer lugar se observó una alta concentración en el origen geográfico de los legisladores: más de la mitad de los diputados y diputadas electos entre 1994 y 2006 (121 de las 228 plazas disponibles) eran originarios de diez cantones. En efecto, el 53% procedía de los cantones centrales de San José, Cartago, Heredia, Puntarenas, Alajuela y Limón, así como de Escazú, San Carlos, Montes de Oca, San Ramón, que en conjunto representan un 20% del padrón electoral.

En segundo lugar, se constató que 29 de los 81 cantones del país (36%) no han tenido representantes directos en la Asamblea Legislativa. En este

grupo se encuentran localidades cuyo promedio de empadronados supera los 20.000 electores, como Tibás, Alajuelita, Aserrí, Siquirres, Naranjo y San Rafael de Heredia. Además, los cantones de menor desarrollo humano, generalmente de regiones alejadas y ubicados sobre todo en Limón, Puntarenas y la zona fronteriza con Nicaragua, son los que han designado menos diputados originarios, lo que coincide, a su vez, con un menor interés en acudir a votar en las elecciones legislativas.

En tercer lugar se determinó que el bipartidismo del período 1994-2002 generó una distribución de escaños legislativos más equitativa territorialmente, que la configuración multipartidista posterior (Arias, 2009). En el 2006, la presencia de tres fuerzas partidarias significativas, y de una cuarta agrupación que contó con apoyo considerable, tuvo un efecto concentrador en la mayoría de las circunscripciones electorales. Este comportamiento se debe al hecho de que, para atraer una proporción importante del caudal electoral, todas las partes recurrieron, principalmente pero no de manera exclusiva, a la selección de candidatos en zonas más pobladas y de mayores recursos, como los cantones cabecera de provincia.

Nuevos intentos por emplear el referéndum por iniciativa ciudadana

La experiencia del referéndum abrió nuevos espacios de la vida política a la participación ciudadana. La ciudadanía se involucró de lleno en la consulta, que se constituyó en un ámbito plural de deliberación pública cuyos resultados reflejaron la voluntad popular. Aunque los vacíos, omisiones y debilidades en las normas que regulan el referéndum generaron un alto grado de controversia, que fue analizada en el Informe del año anterior, a la fecha de edición de este Informe no se tenía conocimiento de propuestas ingresadas a la corriente legislativa para corregir los defectos de esa normativa.

Desde la entrada en vigencia de la ley sobre el referéndum se han presentado, en total, 17 solicitudes ciudadanas, de las que han prosperado

solamente tres, incluida la del TLC. Más de la mitad de estas iniciativas (diez) se dio durante el 2008. Una característica común de las solicitudes autorizadas por el TSE para la recolección de firmas, es que las tres fueron impulsadas por grupos opuestos a proyectos de ley: el TLC-CA, el Convenio Internacional para la Protección de Obtenciones Vegetales y la unión civil entre personas del mismo sexo.

Dado el requisito de reunir las firmas de un 5% del padrón electoral, el referéndum podría no ser muy efectivo cuando se emplea como mecanismo para frenar la adopción de decisiones legislativas, como lo demostró el caso del proyecto sobre obtenciones vegetales, que se convirtió en ley antes de que pudiera recolectarse la totalidad de las adhesiones, invalidando así la iniciativa de consulta popular.

Continúa la desconexión entre la oferta y la demanda legislativas

En términos del número de leyes promulgadas, los tres períodos legislativos de la administración Arias Sánchez transcurridos hasta ahora muestran un repunte significativo con respecto a las tres legislaturas correspondientes de la Administración anterior, ya que los proyectos aprobados pasaron de 167 a 211. Sin embargo, las leyes impulsadas por el Ejecutivo como proporción del total aprobado fue similar entre ambos gobiernos: 31% en el anterior y 35% en el actual.

Pero, más allá de estas consideraciones, el dato más relevante en esta materia es la persistencia de una fuerte desconexión entre la oferta y la demanda legislativas. Para examinar este tema, el Programa Estado de la Nación ha utilizado una metodología que compara la agenda potencial -proyectos de interés público demandados por diversos sectores sociales y políticos- con las leyes efectivamente aprobadas por el Congreso. Los resultados son elocuentes: más de un 70% de la agenda potencial no se concretó durante el período y el 47% de los proyectos aprobados no pertenecía al grupo de iniciativas señaladas como de mayor prioridad por las fuentes analizadas¹⁰.

En las tres legislaturas analizadas, el Ejecutivo no consiguió impulsar algunos proyectos que consideró altamente relevantes, según las prioridades que estableció en su Plan Nacional de Desarrollo y en la campaña electoral. Entre ellos destacan la creación de los ministerios de la Producción y de Desarrollo Social y Asentamientos Humanos, la elevación del financiamiento para la educación pública y la reforma tributaria. Esto sugiere la existencia de un problema de conducción política del Gobierno para lograr la aprobación de sus iniciativas.

La dificultad con que avanza el trabajo legislativo queda en evidencia al analizar los días requeridos para la promulgación de las leyes. El 40% de las normas aprobadas durante el 2008 excedió los dos años en su tramitación.

Al igual que en años anteriores, la legislación aprobada en el 2008 fue pródiga en el reconocimiento de nuevos derechos y obligaciones, pero sin otorgar al Estado los recursos necesarios para ampliar sus funciones hacia los ámbitos respectivos. De las 87 leyes promulgadas solo 18 (21%) fueron dotadas de fuentes de financiamiento frescas para cumplir sus mandatos. El resto se financia mediante asignación del Presupuesto de la República o por reorientación de partidas incluidas en éste.

Una combinación contraproducente, que parece convertirse en tendencia en el Poder Legislativo, es la creación de más comisiones, pese a que la cantidad de diputados se mantiene constante. La Asamblea Legislativa de Costa Rica tiene un número de comisiones similar al de Uruguay, Portugal, Perú, Italia, Francia, España, Chile, Brasil y Argentina, con la diferencia de que esos países tienen una cantidad significativamente mayor de legisladores en sus Congresos.

Una creciente inseguridad se convirtió en un tema de debate político

En el año 2008 el INEC incluyó por segunda vez en la Encuesta de Hogares un módulo sobre victimización, lo que permitió una comparación de resultados con la primera medición, realizada

en 1997. Los hallazgos son preocupantes: por una parte, el aumento en el número de hogares victimizados es de tal magnitud que, lo que en 1997 representaba un “techo” en esta materia, hoy puede considerarse un “piso”; por ejemplo, el porcentaje más alto de hogares victimizados en 1997 fue el de la Región Central, que registró un 17,8%; mientras que en el 2008, el porcentaje más bajo correspondió a la Huetar Norte, con un 18,6%. Por otra parte, cambió el tipo de delito más frecuente. En 1997 el delito de mayor incidencia era el robo en la vivienda, seguido por el robo o asalto fuera de la vivienda. En el 2008 esa relación se invirtió.

A lo largo del año se desarrolló una amplia discusión pública sobre las estrategias y políticas de seguridad ciudadana. Emergió una vigorosa corriente de opinión que presiona por el endurecimiento de penas y plantea duras críticas al “garantismo” de la legislación y los jueces. El Poder Ejecutivo experimentó problemas en la cartera de Seguridad Pública, donde se produjo un cambio de jerarcas. Por su parte, los tres Poderes del Estado firmaron un compromiso para desarrollar en forma conjunta una política pública sobre el tema, pero rechazaron la adopción de políticas de mano dura. El capítulo 5 de este Informe da cuenta de las medidas adoptadas por el Poder Judicial ante las demandas ciudadanas en esta materia.

Incrementos en las tasas de delitos contrastan con ciertas mejoras en la administración de la justicia

En el 2008 continuó la tendencia de incremento en la demanda ciudadana por servicios judiciales reportada en Informes anteriores. La cantidad de expedientes entrados en las oficinas de primera instancia aumentó un 9% (casi 48.000 casos más que en 2007). Dos de las áreas más dinámicas en este sentido fueron las materias penal y penal juvenil. Esta última registró el mayor incremento porcentual del año (cerca de un 22%), con un alza de 2.052 denuncias. Con ello quedó interrumpida la estabilidad que había mostrado este indicador en el período 2005-2007,

cuando el número de denuncias netas permaneció prácticamente invariable (en alrededor de 9.350).

Con respecto a la materia penal, cabe mencionar que el aumento se originó mayoritariamente en delitos que pueden considerarse como “no convencionales”, en especial los relacionados con el consumo y la posesión de drogas. No obstante, también forma parte de este resultado un preocupante incremento de los homicidios dolosos, que ocasionaron 131 casos y 143 víctimas más que en el 2007, un crecimiento del 37% y el 39%, respectivamente. A raíz de ello las tasas por 100.000 habitantes, tanto de casos como de víctimas, superaron por primera vez los dos dígitos: 11,1 y 11,7, en cada caso. También es importante señalar el aumento de un 6% registrado en los homicidios por encargo o “sicariato”, lo que refuerza la clara tendencia ascendente observada en los últimos años en este tipo de delito.

El incremento de los homicidios dolosos fue especialmente grave en la provincia de Limón, donde se contabilizaron 101 víctimas de homicidio, lo que equivale a dos personas muertas por semana; la tasa por 100.000 habitantes creció por quinto año consecutivo, y pasó de 9,2 en el 2003 a 25,1 en el 2008. También en San José han aumentado los homicidios en forma sostenida desde el 2005, de modo que la tasa por 100.000 habitantes ha pasado de 8,2 a 14,9.

Por otra parte, al igual que en el 2007 el índice de litigiosidad, que mide la disposición o posibilidad de la población de acudir al sistema judicial para la solución de conflictos, se incrementó notablemente, después de un período de gran estabilidad. En el 2008 ingresaron 130 casos por cada mil habitantes. De acuerdo con información del Poder Judicial, en 2006 y 2007 el costo medio por asunto terminado aumentó de manera considerable con respecto a años anteriores. En el 2007 ese costo fue de 528 dólares, cien más que en el 2005. Al mismo tiempo, el gasto en justicia por habitante creció en casi un 50% entre 2001 y 2007 (Solana, 2009).

En materia de gestión, se logró una importante mejoría en la Sala Tercera. La tasa de resolución, que se obtiene al

dividir la cantidad de casos terminados entre la carga de trabajo, creció en 2007 y 2008, con lo cual se revirtió la tendencia negativa registrada entre 2002 y 2006. El número de votos de fondo en recursos de casación también aumentó en los dos últimos años. Solo la duración promedio de los recursos desmejoró, pero ello se debió sobre todo a que la Sala decidió dar prioridad a los casos de mayor antigüedad. De ahí que tras ese deterioro se esconda otro resultado positivo, pues disminuyeron en un 97% los casos ingresados en el 2005 y en un 82% los iniciados en el 2006. Durante el 2008 la Sala también resolvió una decena de asuntos particularmente complejos, que impusieron exigencias extraordinarias a los magistrados.

Otro avance reportado en el 2008 fue un incremento significativo en la cantidad de plazas de juez: 101 nuevas posiciones. Este crecimiento fue superior al de los tres años anteriores. Con ello, los 918 jueces en plazas ordinarias existentes al finalizar el 2008 superaron en casi 200 a los que había hace tan solo cuatro años y representaron el doble de los asignados hace una década (1997).

Rendición de cuentas: protagonismo de las instituciones de control

En el 2008 algunas acciones del más alto nivel del Poder Ejecutivo demostraron falta de transparencia y dificultades para efectuar una adecuada rendición de cuentas. Entre ellas destacan la desviación de recursos provenientes de donaciones a la contratación de asesorías (Murillo, 2008a, 2008b y 2008c), la venta de bonos de deuda pública a la República Popular China en forma secreta, en términos que no trascendieron sino hasta meses después de su formalización y, por último, la ausencia de controles externos en la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional (DIS). El factor común en estos casos fue la opacidad en la actuación del Gobierno, que generó un conflicto entre éste y las instancias de control. Esto lleva a este Informe a valorar como negativos los resultados del 2008 en la aspiración de rendición de cuentas, en particular en lo referente a los

principios de publicidad y transparencia en el sector público.

No todos los aspectos relacionados con esta aspiración fueron negativos, dado que las instituciones de control horizontal se activaron en respuesta a las circunstancias descritas, y en atención a las demandas de la ciudadanía sobre diversos asuntos. Al sentirse afectados por iniciativas del Poder Ejecutivo, diversos grupos combinaron el uso de la protesta social con el acceso a las instituciones de control. Así, el proyecto de construir un acueducto en Sardinal de Guanacaste motivó la intervención de la Procuraduría General de la República y la Defensoría de los Habitantes, mientras que la situación en torno al desarrollo minero en Crucitas de San Carlos involucró al Ministerio Público y la Sala Constitucional.

Siempre en el ámbito de las instituciones de control horizontal, cabe señalar que en el 2009 la Defensoría de los Habitantes de la República (DHR) cumple quince años de trabajo en favor de los derechos de los y las habitantes, hecho relevante que merece ser destacado en este Decimoquinto Informe. Aunque en las sucesivas ediciones de esta publicación se ha venido dando seguimiento al quehacer de la DHR, a través, por ejemplo del número de denuncias presentadas anualmente ante la institución, en esta oportunidad se solicitó a la propia Defensoría una ponencia detallada sobre su trabajo y los logros alcanzados, en el marco del decimoquinto aniversario de su creación. Ese documento se reseña brevemente en el capítulo 5, y puede ser consultado en el sitio www.estadonacion.or.cr.

Acciones colectivas y movilización social

La movilización ciudadana orientada a mejorar sus condiciones de vida y trabajo, procurar cambios en políticas públicas o promover reformas institucionales es un aspecto clave de la convivencia democrática. En Costa Rica, con importantes variaciones a lo largo del tiempo, las expresiones organizadas de la ciudadanía han sido una constante en la vida política. En la presente década, el 2008 fue uno de los años en que se

registró un menor número de acciones colectivas y, en ese sentido, se apartó de un comportamiento que ha sido típico en épocas recientes: que el tercer año de un período de gobierno coincida con un “pico” de movilización ciudadana (como ocurrió en 2000 y 2004).

En 2008, la defensa del trabajo y el reclamo de mejores condiciones laborales fueron los principales temas de las demandas sociales, al igual que en los años precedentes. Sin embargo, han surgido nuevos ejes de conflictividad relacionados con educación, salud y, en particular, el ambiente. En efecto, las acciones colectivas en este ámbito llegaron a su punto más alto de los últimos ocho años y confirmaron su tendencia ascendente desde el 2006. Los reclamos más frecuentes fueron por el uso del recurso hídrico, la calidad y cobertura de los servicios públicos, la protección y conservación del ambiente y la lucha contra la contaminación.

La movilización de comunidades y organizaciones de la sociedad civil en contra de proyectos avalados por el Ejecutivo configuró una importante oposición extraparlamentaria al Gobierno, tal como ilustran los casos de la minería en Crucitas y el acueducto de Sardinal. En ambos la movilización social se valió de protestas y denuncias para detener acciones del Estado consideradas perjudiciales por miembros de las respectivas comunidades. También en ambos casos se trató de grupos heterogéneos, que combinaron la acción de asociaciones de base comunal con la de organizaciones nacionales e incluso de partidos políticos, y explotaron, mediante un creativo repertorio de métodos contenciosos (Tarrow, 1998), el carácter contradictorio del discurso que sustentaba esos proyectos. Paralelamente, los movimientos complementaron su acción de protesta con el uso de instrumentos de control horizontal y de rendición de cuentas existentes en el ordenamiento jurídico nacional.

La ciudadanía no se aleja masivamente de la política

La hipótesis sobre un masivo alejamiento de las y los costarricenses de la esfera pública no es cierta, aunque

sí cabe anotar un paulatino retraimiento de la participación electoral. El apoyo de la ciudadanía a los valores y principios en que se sustenta la democracia implica reconocer la autoridad de quienes han sido designados para adoptar decisiones que involucran al conjunto de la población, dentro de un marco de libertades públicas y de respeto al derecho ciudadano a la petición y rendición de cuentas. Esto es lo que se conoce como apoyo difuso a la democracia. Según la edición del 2008 del *Barómetro de las Américas*, en este aspecto Costa Rica se mantuvo estable con respecto a la medición del 2006, y el apoyo a la democracia sigue siendo alto desde una perspectiva internacional. Además, la proporción de ciudadanos que participan en la vida social y política del país no ha sufrido grandes cambios en los últimos años, aunque sí se observa un aumento en la proporción de personas que no votan, así como una disminución significativa en el peso del grupo que podría caracterizarse como “votantes comunales activos” (gráfico 1.9).

Mayor protagonismo de Costa Rica en la escena internacional

El 2008 fue un año de gran relevancia para el posicionamiento de las iniciativas de la administración Arias en el ámbito de las organizaciones multilaterales. Costa Rica inició el 1º de enero su tercera participación en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, un acontecimiento central en las relaciones multilaterales del país. En los primeros meses de esa gestión la delegación nacional abogó por la defensa y promoción de los derechos humanos, la reivindicación de la protección de los derechos civiles y la lucha contra la impunidad y el armamentismo. La labor de Costa Rica también se distinguió por el impulso a la Corte Penal Internacional, así como a resoluciones sobre conflictos de importancia en la agenda política global. Además propuso reformas a los procedimientos y mecanismos de votación a lo interno del Consejo de Seguridad.

Costa Rica ha adoptado una posición equilibrada sobre el tema de Oriente

GRAFICO 1.9

Modos de participación social y política de la ciudadanía. 2004, 2006 y 2008

(porcentajes)
n=1.500



Fuente: Elaboración propia con la colaboración de Róger Bonilla del Centro Centroamericano de Población de la UCR y con base en las encuestas Lapop 2004, 2006 y 2008.

Medio, que se aparta de la sostenida en su participación en el Consejo de Seguridad diez años atrás. Al comparar su actuación con la de 1998, se observa un mayor contenido y más “proactividad”, una actitud menos complaciente con las posturas de algunas potencias globales y un mayor balance con respecto a los países protagonistas del conflicto. Por ejemplo, en enero del 2008 Costa Rica insistió en que se condenaran los ataques tanto en Israel como en Palestina, después de que el ejército israelí invadiera Gaza para reprimir a las milicias de Hamas.

El acercamiento con Asia siguió siendo una de las prioridades de la política exterior durante el 2008. Algunos pasos concretos en ese sentido fueron la apertura de la embajada en Singapur, el fortalecimiento de las embajadas en Tokio y Seúl, la gestión para el establecimiento de una oficina de la Promotora del Comercio Exterior (Procomer) en China y el cabildeo para el ingreso

del país al Foro para la Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC).

La profundización de relaciones políticas, comerciales y de cooperación con la República Popular China concentró gran parte del esfuerzo diplomático. Los recién establecidos lazos diplomáticos alcanzaron su punto máximo a lo largo del 2008, especialmente con la visita de Estado del presidente Hu Jintao al país, primera de su género en la historia de la región centroamericana. No obstante estos avances, debe señalarse que el acercamiento a China ha permeado aspectos medulares de la postura costarricense en política exterior. Un claro ejemplo es la posición frente a la situación del Tíbet, en la que Costa Rica parece haber moderado su lenguaje diplomático, en una actitud de mayor cautela ante los intereses de chinos.

También destacó en la política exterior impulsada en el 2008 la reactivación de mecanismos de cooperación y

diálogo político a través de las comisiones binacionales mixtas. Por primera vez se llevaron a cabo reuniones con Argentina y, además, se retomaron acercamientos con Panamá, Nicaragua, México y Chile. Con este último se firmó un novedoso acuerdo de asociación que profundizará las relaciones comerciales, políticas y de cooperación entre ambos países.

Además hubo un cambio significativo en las relaciones con la República Bolivariana de Venezuela, ante la cual el país adoptó una posición más pragmática, centrada en las gestiones diplomáticas para su incorporación a la alianza Petrocaribe y evitando las confrontaciones de años anteriores.

La administración Arias también buscó acercarse a Brasil, a través de acuerdos regionales entre el SICA y el Mercosur. Esta iniciativa deparó resultados importantes, en especial el acuerdo “Alternativas de producción de biocombustibles”, que establece el compromiso brasileño de proveer cooperación técnica para la fabricación de etanol a partir de caña de azúcar, en Costa Rica.

Sala Constitucional: la mayor reforma política de los últimos veinte años

Esta edición del Informe incluye un ensayo del expresidente de la Sala Constitucional, Luis Fernando Solano, sobre el devenir de la Sala al cumplirse el vigésimo aniversario de su creación. Ese trabajo se presenta íntegramente en el capítulo 7, correspondiente a la sección “Debates para el desarrollo”, y es una reflexión personal, inédita y calificada, que recorre varias de las actuaciones, implicaciones y desafíos de la Sala Cuarta.

La reforma de la jurisdicción constitucional en 1989, que dio origen a la Sala Constitucional, constituye sin duda la reforma política más importante realizada en Costa Rica en las dos últimas décadas. Cuatro características del esquema que los legisladores adoptaron para este Tribunal marcan de manera definitiva el papel que la Sala desempeña en la vida nacional: en primer lugar, su carácter de tribunal

especializado de la jurisdicción constitucional; segundo, sus amplias competencias; tercero, la plena libertad que concede a las personas para acudir a ella sin pasar por la vía administrativa, y cuarto, la introducción de un nuevo criterio de lo que puede considerarse como “lo constitucional”.

Desde su primer año de labores, la Sala ha experimentado un aumento vertiginoso de los asuntos a su cargo, lo que es una evidencia de la confianza que la ciudadanía ha depositado en ella. En su primer trimestre de operación recibió 365 casos, un promedio de 122 por mes. A partir de 1990 la cantidad de asuntos ingresados creció año tras año, salvo ligeras disminuciones en 1998 y 2003; el 2008 fue el período que registró la mayor entrada: 17.972 casos, un promedio de casi 1.500 mensuales.

Asimismo, la creación de la consulta legislativa de constitucionalidad ha colocado a la Sala en el centro de las discusiones del Parlamento, por el impacto político que puedan tener sus decisiones. Su amplia independencia le ha permitido incluso fallar con severidad contra el Poder Judicial, al punto que algunos han señalado que la Sala se ha convertido, en el uso de sus potestades, en un nuevo poder del Estado, o que cumple un rol de Senado en un típico esquema bicameral. No es de extrañar entonces que, al finalizar la primera década del siglo XXI, desde distintos sectores y con variadas posiciones, se plantee la conveniencia de revisar la Ley de la Jurisdicción Constitucional, y que se hayan presentado al menos veinticinco propuestas en ese sentido. Entre otras cosas, se señala la necesidad de cambios funcionales en la organización de esta jurisdicción, para atender la creciente demanda por sus servicios, de delimitar algunas de sus atribuciones, revisar su relación con el Poder Judicial y modificar las reglas de nombramiento de las y los magistrados.

Un conjunto de casos relevantes en materia constitucional, de gran cobertura mediática y trascendentales para la vida nacional, es analizado por el exmagistrado Solano en el capítulo 7, e ilustra el camino transitado por la Sala en estos veinte años.

Debates para el desarrollo

Clases sociales y desarrollo humano

El análisis del desarrollo humano considerando la estructura de las clases sociales es un nuevo enfoque de investigación que introduce este *Decimoquinto Informe Estado de la Nación*. Las clases sociales son conjuntos de personas con ciertas características que las hacen compartir una posición en la vida económica. En ese sentido, son un criterio importante, aunque no el único, para valorar la desigualdad social, pues existen otras formas de diferenciación relevantes, tales como la etnia o el género.

Un estudio de las clases sociales tiene múltiples ventajas. Permite explorar factores que inciden sobre la participación de las personas en la distribución de ingresos, de poder o autoridad en una sociedad. Facilita la evaluación de las políticas públicas y orienta la definición de nuevas intervenciones, pues se logra determinar específicamente a quiénes van dirigidas, si serán muchos o pocos los beneficiados, y si serán muchos o pocos los perjudicados. Además, ofrece nuevos elementos de juicio para entender la dinámica de ganadores y perdedores generada por la evolución económica reciente del país.

Las clases sociales funcionan como una “bisagra” entre la estructura económica, su evolución, y la distribución de los beneficios del desarrollo entre la población. Es un eslabón que conecta el análisis de la desigualdad, las capacidades de desarrollo humano que deben crearse y las oportunidades sociales de las que disponen las personas. En este primer ejercicio, el análisis de clases sociales ha servido para revisar tres temas ya abordados en anteriores Informes, con el propósito de mostrar la utilidad práctica de introducir este enfoque en el estudio del desarrollo humano. Estos temas son el estilo de desarrollo, el crecimiento económico y la desigualdad en los ingresos.

Sin entrar en los detalles técnicos, que pueden consultarse en el capítulo 6 y en el Anexo Metodológico, vale la pena señalar que la clasificación social que propone el Programa Estado de la

Nación tiene líneas de continuidad y de innovación en relación con trabajos previos realizados en el país. Al igual que otras investigaciones sobre el tema, utiliza los criterios de la inserción laboral y el nivel educativo de las personas como base para su clasificación. Sin embargo, es más específica en la diferenciación de las clases trabajadoras y, además, introduce una nueva unidad de análisis: el hogar.

Un primer resultado acerca de la estructura de las clases sociales en Costa Rica y su evolución durante los últimos veinte años, es que en ese período esta estructura se modificó sustancialmente. Hoy es mucho menos obrera y pequeño propietaria que antes. Los medianos empresarios, los expertos y las clases intermedias se expandieron, contrario a lo sucedido con los obreros agrícolas, industriales y de servicios. En este sentido, el país se aleja de la estructura de clases dual (propietarios y proletarios), o en forma de trípede (propietarios, proletarios y campesinos), con que la literatura sociológica caracterizaba las sociedades latinoamericanas en la segunda mitad del siglo XX.

Además, la sociedad costarricense se ha vuelto más urbana y su población ha tendido a concentrarse en la región central del país. En términos de la distribución territorial de las clases sociales las principales constataciones son las siguientes: por una parte, la clase alta, los medianos empresarios y expertos y las clases intermedias son clases urbanas (con más intensidad que el resto, tanto en 1987 como en 2008), que además están cada vez más asentadas en el Valle Central (ocho de cada diez de sus miembros). En cambio, los pequeños propietarios y, en especial, los obreros agrícolas tienden a ser menos urbanos y a tener más presencia en las otras regiones. Los obreros industriales, los obreros en servicios y los “otros trabajadores” tienen una distribución territorial similar al promedio de la población (cuadro 1.3).

La composición social de los hogares también cambió. Hay cada vez más hogares conformados por personas con distintas posiciones de clase. Además

CUADRO 1.3

Cambios en la estructura de clases de los ocupados, por zonas. 1987 y 2008

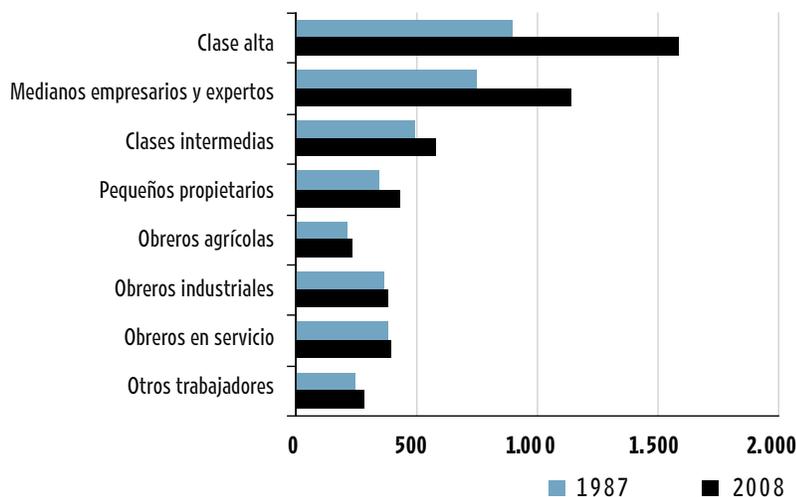
Clasificación	Zona			
	Urbana		Rural	
	1987	2008	1987	2008
Total	60,5	62,4	39,5	37,6
Clase alta	79,8	79,2	20,2	20,8
Medianos empresarios y expertos	83,4	78,6	16,6	21,4
Clases intermedias	81,0	75,4	19,0	24,6
Pequeños propietarios	50,9	54,6	49,1	45,4
Obreros agrícolas	12,2	14,0	87,8	86,0
Obreros industriales	70,5	56,2	29,5	43,8
Obreros en servicios	70,1	62,6	29,9	37,4
Otros trabajadores	62,4	62,2	37,6	37,8

Fuente: Segura, 2009, con base en las EHPM, INEC.

GRAFICO 1.10

Ingresos reales promedio de las clases sociales al inicio y final del período. 1987-2008

(miles de colones de julio de 2008)



Fuente: Segura, 2009, con base en las EHPM, INEC.

aumentó la proporción de hogares integrados por personas de clases muy disímiles. Por otra parte, los hogares de todas las clases han logrado que cada vez más sus hijos con edades de entre 12 y 18 años se mantengan en el sistema educativo. Sin embargo, existen marcadas diferencias de clase, y el mayor rezago corresponde a los hogares de las clases obreras agrícolas. Además, la proporción de hogares

cuyos hijos adolescentes tienen niveles de instrucción inferiores al promedio nacional es bastante más alta entre las clases obreras. Pese a ello, también hay una proporción nada despreciable de hogares cuyos hijos están alcanzando niveles educativos superiores al promedio nacional.

Los sectores de la economía costarricense tienen asociadas estructuras de clase propias. Por ello, el desarrollo o

involución de estos sectores no es neutro en términos de la estructura social, ya que algunas clases se expandirán o contraerán de manera correlativa. La implantación de un nuevo estilo de desarrollo en las últimas dos décadas impulsó a una serie de sectores productivos (la “nueva economía”) y provocó la modernización de los servicios de apoyo, todo lo cual favoreció la ampliación de las capas intermedias y el grupo de los expertos. En cambio, la contracción del sector agrícola que produce para el mercado interno, cuya estructura social está compuesta por pequeños propietarios y obreros agrícolas, ayuda a entender la pérdida de importancia de estas clases. El sector público, el comercio y los nuevos servicios son sectores con alta heterogeneidad social.

Uno de los hallazgos más importantes de la investigación es que los beneficios de la “nueva economía” no se distribuyen por igual entre las clases sociales. Los medianos empresarios y los expertos sistemáticamente encuentran en ella mejores ingresos, no así el resto de las clases sociales, para las cuales la nueva economía no supone beneficios adicionales. Por su parte, el sector público sigue siendo la mejor opción laboral para varias clases sociales, entre ellas las intermedias y las obreras, pero no para los expertos.

Los ingresos reales promedio de todas las clases sociales tienden a ser procíclicos: crecen cuando la economía se expande y decrecen cuando ésta se contrae. Se encontraron dos excepciones a esta tendencia: en la fase de contracción económica que se dio entre 1999 y 2002 hubo ganadores absolutos, mientras que los demás grupos vieron disminuir o estancarse sus ingresos. Los ganadores fueron la clase alta, los medianos empresarios y los expertos cuyos ingresos promedio se incrementaron fuertemente. En la fase de expansión del período 2005-2007 los ingresos de esas mismas clases, así como los de los pequeños empresarios, aumentaron de modo significativo, pero el resto de las clases sociales no participó de la bonanza.

En cuanto a la desigualdad en los ingresos, el análisis constató que la

mayor parte de las brechas registradas en estos veinte años se debió a las diferencias **dentro** de las clases sociales, donde la heterogeneidad es alta, sobre todo en la clase alta y en la de medianos empresarios y expertos. Sin embargo, una proporción creciente de la desigualdad de ingresos entre hogares se explica por las diferencias **entre** clases (17% en 1987 *versus* 28% en 2008). Este es un tema que amerita una investigación más profunda.

Aunque las exploraciones que se presentan en el capítulo 6 son preliminares, dejan claro que las políticas públicas no son neutras, por acción u omisión, en relación con la estructura de clases y los resultados que las personas y hogares de los distintos grupos obtienen del desarrollo del país. En ese sentido, y contrario a las teorías de estratificación social, este enfoque no solo permite conocer los efectos de las políticas sobre la desigualdad, sino

también anticipar los efectos que determinadas intervenciones podrían tener sobre las diferentes clases sociales.

A partir de este estudio inicial se abre un amplio y diverso abanico de opciones, por medio de las cuales en el futuro se podría brindar una caracterización mucho más precisa de las clases sociales y sacar provecho de su utilidad para comprender mejor la evolución del desarrollo humano en Costa Rica.

La primera versión de la "Sinopsis" estuvo a cargo de Marcela Román con apoyo de Miguel Gutiérrez Saxe, Jorge Vargas Culler y Leda Muñoz.

La edición técnica la realizó Leda Muñoz y con el apoyo de Noel Cuevas, Diego Fernández, Antonella Mazzei, Karla Meneses, Leonardo Merino y Natalia Morales.

La versión final del capítulo se discutió y aprobó en reunión del Consejo Consultivo celebrada el 24 de setiembre del 2009.

NOTAS

1 Se debe señalar aquí el esfuerzo que ha puesto en marcha el INEC, para incorporar mediciones trimestrales de empleo a partir de 2010.

2 Viviendas individuales de uno o dos pisos.

3 Debe tenerse en cuenta que la Encuesta de Hogares, fuente de estos datos, se realizó en julio de 2008, cuando el impacto de la crisis sobre el empleo aún no se había desplegado con fuerza.

4 Monex es la plataforma de negociación de divisas donde participan las diferentes instituciones que compran o venden dólares

5 Se refiere al agua que, al ser consumida, no causa daño a la salud del usuario. Esto significa que debe cumplir con los requisitos físico-químicos y bacteriológicos establecidos por el Reglamento para la calidad del agua potable.

6 Uno de estos desafíos, aún sin investigar a fondo, es la supervisión adecuada de las plantas privadas de tratamiento de aguas residuales. Esto se ha hecho evidente

principalmente cuando surgen denuncias, como sucedió en el caso del hotel Allegro Papagayo, reportado en el Decimocuarto Informe (E: Amid, 2009).

7 Grúas II es un proyecto que realiza estudios y propuestas de ordenamiento territorial para la conservación de ecosistemas. En sus trabajos identifica, principalmente, los vacíos de conservación para la adecuada protección de estos ecosistemas.

8 Las referencias que aparecen antecedidas por la letra "E" corresponden a entrevistas realizadas durante el proceso de elaboración del Informe. La información respectiva se presenta en la sección "Entrevistas", de la Bibliografía de este capítulo.

9 Parte de esta información se deriva de trabajos realizados por Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible de la UCR (Pujol, 2009) para el Programa de Planificación Regional y Urbana en la Gran Área Metropolitana (Prugram).

10 Como parte de su función forjadora de la opinión pública, de manera rutinaria los editorialistas de los principales

diarios señalan al electorado y al Congreso los asuntos que consideran de mayor relevancia y sobre los que creen que el país más urgentemente requiere legislación (Mayhew, 1991; Binder, 1999). De estos señalamientos es posible derivar una lista de asuntos, temas o problemas que en determinado momento conforman una agenda de legislación potencial. Para evitar que ese listado refleje el sesgo ideológico del diario en cuestión, se incluyen tanto los asuntos en que los editoriales se manifiestan a favor como aquellos en los que se manifiestan en contra. Si bien la lista no es un recuento exhaustivo de todas las visiones posibles en el espectro social, refleja el papel de articulación de intereses que en un sistema de representación democrática están llamados a cumplir ciertos actores, incluidos los medios de comunicación. Debe entenderse como una aproximación derivada de algunos formadores de opinión, susceptible de perfeccionamiento pero reveladora de lo que, proyectos más o proyectos menos, el país requiere en términos de legislación.

P
A
R
T
E



Seguimiento del Desarrollo Humano Sostenible

CAPÍTULO
2

Equidad e integración social

INDICE

Hechos relevantes	81
Valoración general	83
Valoración del Decimocuarto Informe	84
Aspiraciones	84
Introducción	85
Acumulación de capacidades en el 2008	85
Balance general	85
Miradas en profundidad	94
Desigualdad, pobreza y exclusión social	101
Prevalece la desigualdad en la distribución del ingreso	102
Desigualdad salarial persiste en niveles superiores a los de 2000-2006	103
Desigualdades de acceso al empleo	104
Se revierte la reducción de la pobreza	107
¿Cuáles fueron los rostros de los más excluidos en el 2008?	110
Financiamiento sostenible del desarrollo humano	112
Pese a la caída del PIB, la inversión social se mantiene	112
¿Cuán vulnerable ha sido la inversión social en coyunturas recesivas?	116
Retos de los programas sociales selectivos en un contexto de menor crecimiento económico	119
Cumplimiento de metas, institucionalidad y desafíos en materia de política social	124
Nuevos desafíos: aporte especial	127
Desafíos de la seguridad social costarricense en el contexto actual	128

HECHOS RELEVANTES

» Se revirtió la tendencia a la baja que mostraba en la incidencia de la pobreza desde el 2005. La pobreza total aumentó de 16,7% en 2007 a 17,7% en 2008 y la pobreza extrema pasó de 3,3% a 3,5%.

» La pobreza afectó a 931.967 personas, 95.000 más que en el 2007 (19.670 hogares adicionales). Las regiones con mayores aumentos en este indicador fueron la Huetar Atlántica y la Pacífico Central.

» El salario mínimo real volvió a estancarse en niveles similares al de 1999.

» En el 2008 los ocupados que percibían menos del salario mínimo *minimorum* representaron un 33,5% del total, lo que en términos absolutos equivale a 588.796 personas. Una estimación indica que si todas ellas hubiesen llegado a ese mínimo, la pobreza se habría reducido en 6,6 puntos porcentuales en el 2008.

» El régimen no contributivo de pensiones y el programa "Avancemos" siguieron teniendo un peso importante en los ingresos de los hogares del primer quintil (7,3% del ingreso total del hogar).

» Se mantiene la desigualdad en la distribución del ingreso: el coeficiente de Gini se situó en 0,421 (0,426 en 2007), cifra igual al promedio de la década.

» De los nuevos puestos de trabajo generados entre julio de 2007 y julio de 2008, el 78% (cerca de 25.000) correspondió a mujeres.

» La inserción femenina en el mercado de trabajo fue en buena parte de mujeres calificadas y principalmente en el sector formal. Por rama de actividad, los mayores aumentos se dieron en las actividades

inmobiliarias y empresariales, educación, telecomunicaciones y comercio.

» Nuevamente disminuyó la tasa de mortalidad infantil: de 10,05 a 8,95 por mil nacidos vivos entre 2007 y 2008.

» En el sector educativo se recuperó la cobertura del ciclo de transición, luego de la caída atípica del año 2007: la tasa neta de escolarización pasó de 93,3% en el 2006, a 78,6% en el 2007 y 90,5% en el 2008.

» Se redujo la expulsión de estudiantes en secundaria, luego de la tendencia creciente que mantuvo entre 2004 y 2006. El porcentaje de deserción disminuyó en 0,8 puntos porcentuales con respecto al año 2007 (de 12,9% a 12,1%).

» Se introdujo la vacuna contra el neumococo en el esquema de vacunación universal del país.

» Se aprobó la Ley 8654, que prohíbe el castigo físico y humillante hacia los niños, niñas y adolescentes, por parte de padres y personas a cargo.

» Significativo incremento de la tasa de homicidios por cien mil habitantes que pasó de 8,0 a 11,1 entre 2007 y 2008.

» Durante el año ocurrieron 22 femicidios (6 más que en el 2007). Adicionalmente, 10 mujeres fueron víctimas por su condición de género. La cantidad del 2008 (32 mujeres) es la más alta de los últimos cinco años, superior a las 31 del 2005.

» La inversión social pública real creció por tercer año consecutivo en cerca del 22%, en tanto que en términos per cápita la expansión acumulada es del 16%.

CUADRO 2.1

Resumen de indicadores Sociales. 1990-2008

Indicador ^{a/}	1990	2000	2005	2007	2008	Diferencia 1990-2008
Expansión de capacidades						
Esperanza de vida al nacer (años)	77,0	77,7	79,1	79,1	79,1	2,1
Hombres	74,8	75,4	76,8	76,5	76,6	1,8
Mujeres	79,3	80,3	81,5	81,9	81,8	2,5
Tasa de mortalidad infantil (por mil nacidos vivos)	14,8	10,2	9,8	10,1	9,0	-5,8
Cobertura de la PEA por seguro de pensiones (%)	46,2	50,4	46,8	53,6	57,9	11,8
Asalariados	67,9	58,6	56,2	60,9	64,9	-3,0
No asalariados ^{b/}	3,6	25,0	26,4	37,8	42,8	39,2
Cobertura de la PEA por seguro de salud (%)	67,1	64,6	55,0	61,9	66,5	-0,5
Escolaridad promedio de las personas de 18 a 64 años (años)	7,2	8,0	8,5	8,7	8,8	1,6
Población de 18 a 64 años que tiene secundaria completa y más (%)	25,1	30,5	34,3	35,8	37,1	11,9
Población de 12 a 24 años que no estudia ni trabaja	20,9	16,7	12,0	11,6	11,5	-9,4
Población de 12 a 18 años que asiste a la educación (%)	58,6	69,1	79,5	79,9	81,3	22,7
Tasa neta de escolaridad en educación regular (%)						
Primaria	98,5	99,3	100,2	100,7	100,7	2,3
Secundaria	46,8	55,2	66,1	67,6	67,6	18,6
Población de 18 a 24 años que asiste a la universidad (%) ^{c/}		22,3	22,4	22,1	23,5	6,5
Tasa neta de participación (%)	53,5	53,6	56,8	57,0	56,7	3,2
Hombres	77,0	72,8	73,9	73,2	72,5	-4,5
Mujeres	30,3	35,0	40,4	41,6	41,7	11,4
Tasa de participación femenina ampliada (%) ^{d/}	41,4	41,5	48,2	47,4	46,4	5,1
Tasa de desempleo abierto (%)	4,6	5,2	6,6	4,6	4,9	0,3
Hombres	4,2	4,4	5,0	3,3	4,2	0,0
Mujeres	5,9	6,9	9,6	6,8	6,2	0,3
Tasa de subutilización total (%)	10,7	12,0	15,0	12,0	11,7	1,0
Hombres	10,1	11,2	12,7	9,9	10,2	0,1
Mujeres	12,5	13,8	19,2	15,4	14,3	1,8
Índice de salarios mínimos reales, promedio del año (base 1984=100)	100,8	115,6	113,1	116,5	115,0	14,2
Ingreso promedio real mensual de los ocupados (colones del 2006) ^{e/}	168.565	212.415	195.407	222.134	226.854	58.289
Inversión social real per cápita (miles de colones constantes de 2000)	189,2	216,9	211,1	220,8	245,6	56,4
Tasa de delitos contra la vida (por cien mil habitantes) ^{f/}	229	367	385	402	437	208
Tasa de delitos contra la propiedad (por cien mil habitantes) ^{f/}	627	1.241	1.505	1.505	1.531	904,5
Tasa de homicidios (por cien mil habitantes)	4,6	6,1	6,9	8,0	11,1	6,5
Brechas de equidad						
Coefficiente de Gini	0,374	0,412	0,406	0,426	0,421	0,047
Relación entre el ingreso promedio del hogar del V quintil y del I quintil (veces) ^{g/}	8,2	9,7	9,4	9,6	9,0	0,8
Hogares pobres (%)	27,4	20,6	21,2	16,7	17,7	-9,7
Relación entre la incidencia de pobreza en la región más alta y en la más baja (veces)	2,1	2,3	1,9	1,8	1,9	-0,2
Relación entre la tasa de subutilización total en la región más alta y en la más baja (veces)	1,8	1,7	1,5	1,5	1,7	1,7
Razón de formalidad en el empleo	0,9	1,0	1,0	1,1	1,2	0,2
Deserción escolar en educación secundaria (%) ^{h/}		11,9	12,5	12,9	12,1	-1,6
Relación entre dependencia pública y privada (veces)		7,1	8,1	8,7	7,4	-0,3

a/ Para las variables que tienen como fuente la Encuesta de Hogares del INEC, hay que considerar que las cifras son totalmente comparables a partir del 2000; para comparar con años anteriores se debe tener presente el ajuste en los factores de expansión de las encuestas. Las fuentes de las variables se presentan en el apartado "Fuentes y notas técnicas", en el Compendio Estadístico de este Informe.

b/ A partir de 1998 se hizo obligatorio para los trabajadores por cuenta propia afiliarse al seguro de salud y al régimen de pensiones de la CCSS; antes de ese año podían optar por asegurarse solo en el primero de estos.

c/ Disponible a partir de 1992.

d/ Esta tasa considera como fuerza de trabajo a la población femenina ocupada estándar, e incluye además a las personas que declararon haber realizado actividades primarias de autoconsumo y actividades marginales. Como desocupados considera a los desempleados abiertos tradicionales, a los desempleados desalentados y a los inactivos que ya encontraron trabajo.

e/ Se toma como referencia el ingreso promedio mensual de los ocupados en la ocupación principal, según la Encuesta de Hogares. Se divide entre el índice de precios al consumidor, cuya base es julio de 2006.

f/ Considera los casos entrados en el Ministerio Público. Se utilizan las nuevas proyecciones de población INEC-CCP.

g/ Los quintiles son establecidos con base en el ingreso per cápita del hogar.

h/ Incluye secundaria diurna y nocturna. Los datos están disponibles a partir de 1997.

VALORACIÓN GENERAL

Como en ediciones anteriores, el presente capítulo evalúa el año correspondiente (en este caso el 2008) a la luz de las tendencias de mediano y largo plazo en materia de equidad e integración social. Sin embargo, es necesario advertir que el 2008 fue un año atípico, condición que obstaculizó una valoración certera de la evolución del empleo y los ingresos de las personas, temas indispensables para conocer la desigualdad y la pobreza en el país. Se registraron dos situaciones muy distintas, que no fueron captadas por la principal fuente de información sobre los asuntos bajo análisis: la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM). En la primera parte del año se vivió bajo los efectos de un período de alta inflación inducida por el aumento en los precios internacionales de los hidrocarburos y los alimentos. Estos factores desaparecieron en la segunda mitad del 2008, justo cuando empezó a sentirse el impacto de un nuevo y más violento *shock* externo, la crisis económica internacional. Desafortunadamente, esto ocurrió después de la realización de la EHPM (julio de 2008).

Este desfase pone en evidencia una importante insuficiencia del sistema nacional de estadísticas en el ámbito social. Con indicadores que solo se actualizan una vez por año, no es posible identificar y analizar cambios de corto plazo en temas tan sensibles como el ingreso y el empleo de los y las costarricenses. Así, mientras en asuntos económicos el Banco Central y otros organismos cuentan con información periódica, en materia social los tomadores de decisiones, los académicos y las personas interesadas navegan con instrumentos de una regularidad que resulta limitada, sobre todo en tiempos tormentosos. El *Informe Estado de la Nación* urge una vez más a romper esta barrera de información y recomienda hacer al menos dos observaciones anuales sobre empleo e ingresos. Aunque el capítulo procuró utilizar otros datos, estos son fragmentarios e insuficientes. En consecuencia, solo es posible ofrecer, para las aspiraciones referidas al acceso a empleo e ingreso dignos, una visión parcial basada en los datos disponibles, hasta que se pueda contar con nueva información que permita reportar adecuadamente el impacto que los cambios coyunturales provocaron sobre los indicadores sociales respectivos. La presente valoración toma en cuenta esa previsión.

Durante el 2008, y con una perspectiva de largo plazo, el país siguió mostrando un buen desempeño en la acumulación de capacidades humanas (esperanza de vida, coberturas educativas, seguridad social, reducción de la deserción escolar). Esto fue posible por el aumento de la inversión social pública (ISP), que tuvo un comportamiento

favorable tanto en términos totales como per cápita, y permitió la canalización de recursos hacia áreas clave del desarrollo humano basadas en políticas universales, así como reforzar programas sociales selectivos como el régimen no contributivo de pensiones, becas, comedores escolares y "Avancemos". Por esta vía la ISP no solo atenuó el incremento de la pobreza, consecuencia previsible de la crisis económica, sino que, a futuro, puede jugar un papel muy importante de protección de los sectores más vulnerables ante las nuevas y adversas condiciones.

Pese a estos esfuerzos, aún hay áreas críticas. En materia de salud requiere atención la mortalidad materna, que volvió a aumentar en el 2008 y puso de manifiesto la necesidad de fortalecer los cuidados prenatales de las futuras madres. Otro aspecto por mejorar es la calidad y equipamiento de los servicios de salud, donde persisten problemas que afectan la atención de los asegurados. En educación hay que poner más empeño en incrementar la cobertura del cuarto ciclo, que sigue siendo baja e insuficiente (44,2%), y en asegurar el éxito académico de los y las estudiantes.

Para lograr lo anterior son necesarias no solo una mayor eficiencia en la gestión institucional, sino también sostenibilidad en los recursos. No puede perderse de vista que, en los últimos tres años, el crecimiento registrado por la inversión social apenas permitió que el país se acercara a los niveles previos a la crisis de los ochenta. Por más de tres décadas Costa Rica ha estado invirtiendo por debajo de las magnitudes con que comenzó a hacerlo en los ochenta, y de los niveles esperados según su tendencia histórica. Tampoco puede olvidarse que en coyunturas de menor crecimiento esta inversión ha sido, en el pasado, especialmente vulnerable.

Un ámbito preocupante es el relacionado con la aspiración de contar con un entorno de seguridad humana propicio para el aprovechamiento de las oportunidades, pues se observó un alarmante retroceso. Los datos del Poder Judicial no solo revelan un aumento en el número de mujeres muertas por razones de género, sino también un fuerte deterioro en la tasa de homicidios por cien mil habitantes, que pasó de 8 a 11 entre 2007 y 2008, junto a un incremento de la agresión, especialmente en robos de automóviles y delitos dentro y fuera de la vivienda.

El 2008 fue un año en el que, además, comenzaron a manifestarse señales sociales adversas, como consecuencia de los riesgos asociados a la fuerte desaceleración económica, después del extraordinario comportamiento que había tenido el país en los tres años precedentes (el crecimiento del PIB pasó de 7,8% en 2007 a 2,6%).

En materia de ingresos se observó una reducción en el ingreso promedio de los hogares (-0,3%, y -0,8% en términos per cápita), un bajo crecimiento en el ingreso de los ocupa-

dos y una caída del salario mínimo. Esta última implica un retroceso importante, pues el salario mínimo volvió a ubicarse en los niveles de estancamiento que había mostrado entre 1999 y 2005. En cuanto al empleo, se desaceleró el ritmo de generación de nuevas plazas de trabajo (que tan solo creció un 1,7%) y se perdieron puestos sobre todo en el sector informal y el agrícola.

En la aspiración de un entorno creciente de equidad y mejor distribución de la riqueza, los datos del 2008 dan cuenta de un retroceso en la tendencia hacia la reducción de la pobreza observada en los últimos tres años. Asimismo, volvió a aumentar la vulnerabilidad a la pobreza de los hogares no pobres, situación preocupante en un contexto de mayor desaceleración económica. Si bien la crisis afecta el ingreso de todos los ocupados, su impacto es especialmente severo en los ocupados que reciben menos del salario mínimo *minimumum*, que representan el 33,5% de la fuerza laboral. En cuanto a la desigualdad de ingresos y de salarios, los resultados confirman la persistencia de las tendencias, lo que constituye una pésima noticia, pues Costa Rica se consolida en un nivel de alta desigualdad, alejándose de los países desarrollados y acercándose a las naciones latinoamericanas, que como promedio regional ostentan los peores índices de concentración de la riqueza en todo el mundo.

El panorama del 2008 permite explicitar algunos dilemas estratégicos en materia social. En primer lugar, ¿cómo evitar el debilitamiento de áreas clave para el desarrollo humano en tiempos de crisis? La experiencia de la "década perdida" de los años ochenta demostró que retrocesos en educación y salud, a la postre, significan deterioros severos en la equidad, de los cuales toma tiempo recuperarse. El saldo es una o más generaciones cuyas oportunidades quedaron severamente comprometidas. En segundo lugar, ¿cómo garantizar la sostenibilidad financiera de la inversión social pública, en un contexto futuro de mayor restricción fiscal? La experiencia deja clara la importancia que juega en esta materia la fijación de prioridades políticas.

Finalmente, ¿hasta cuándo puede seguir Costa Rica, como sociedad, sin activar mecanismos redistributivos, más allá de la inversión social? La nueva situación económica encuentra un país que no ha resuelto desafíos fundamentales que fueron documentados con amplitud en ediciones anteriores de este Informe: una reforma fiscal que aumente la carga y mejore la equidad tributaria, una política de salarios mínimos reales crecientes, una política de empleo "proactiva" en materia de protección y reconversión laboral, así como programas de apoyo a la producción capaces de proteger a sectores vulnerables como el campesinado, que tiene casi tres décadas de estar sistemáticamente marginado del bienestar y el crecimiento económico.

VALORACIÓN DEL DECIMOCUARTO INFORME

En el 2007 el país tuvo logros sociales que no había alcanzado en la última década, como resultado de la conjunción positiva de factores económicos, demográficos y políticos. No solo siguió acumulando capacidades, sobre todo en salud y educación, sino que además consiguió una reducción significativa de la pobreza total y extrema (3,5 y 2 puntos porcentuales, respectivamente), y aumentos en el empleo, los ingresos y la inversión social. Los factores que explican estos buenos resultados se caracterizan, sin embargo, por mostrar distintos grados de solidez. Desafortunadamente, la mayoría es frágil.

El análisis global de los resultados del 2007 permite identificar varias lecciones. La primera es que, en momentos de bonanza

económica, es importante que confluyan decisiones de orden político orientadas a fortalecer áreas estratégicas del desarrollo humano, como la inversión social. La segunda lección se refiere a la necesidad de colocar en primer lugar de la agenda nacional el tema de las políticas redistributivas, en especial las dirigidas a los sectores menos favorecidos, como los informales y la agricultura tradicional, mediante la dotación de activos y la generación de empleos de calidad. La tercera lección se deriva de la revisión de experiencias internacionales. Los países que han enfrentado exitosamente la desigualdad y la pobreza diversificaron el abanico de políticas públicas (fiscales, educativas, laborales, monetarias, productivas y tarifarias) con un claro sentido distributivo.

ASPIRACIONES

» EQUIDAD CRECIENTE

Un entorno de creciente equidad y mejor distribución de la riqueza que, mediante la generalización del acceso a las oportunidades, sin distinciones de etnia, edad, sexo, preferencia sexual, ideología y credo religioso, les permite a las personas desplegar sus capacidades y lograr bienestar¹.

» INTEGRACIÓN

Acceso de todas las personas a un conjunto de derechos garantizados que les permiten interactuar y participar de la vida en sociedad, sin exclusiones por motivo de sexo, etnia, edad, preferencia sexual o lugar de nacimiento, ni bloqueos que las condenan a la pobreza y la vulnerabilidad social.

» OPORTUNIDADES AMPLIADAS

Servicios sociales de calidad que mejoran las condiciones de vida de la población, apoyan los procesos de movilidad y ascenso social y reducen las brechas entre los distintos sectores sociales y áreas geográficas.

» SEGURIDAD HUMANA

Un entorno de seguridad humana propicio para el aprovechamiento de las oportunidades, el desarrollo de las capacidades creativas y participativas de toda la población².

CAPÍTULO
2

Equidad e integración social

Introducción

El *Informe Estado de la Nación* es un sistema de seguimiento y evaluación del país en materia de desarrollo humano. La pregunta básica que se busca responder en este capítulo es cuánto se alejó o se acercó Costa Rica a la aspiración de tener una sociedad cada vez más equitativa e integrada. El concepto de equidad se refiere a una dotación similar de capacidades y oportunidades que les permita a las personas desplegar un conjunto de cualidades básicas para vivir la vida que desean y valoran. Por su parte, la noción de integración alude al acceso de las personas a las oportunidades y a una convivencia sin exclusiones por motivos de ubicación geográfica, sexo, edad, origen étnico, creencias o condición económica (Proyecto Estado de la Nación, 1995). Para efectos operativos, ambos conceptos se traducen en aspiraciones más específicas, a partir de las cuales se mide y valora el desempeño nacional en este ámbito.

En seguimiento a lo que el Informe ha venido planteando en materia de equidad e integración social, y teniendo en cuenta las tendencias adversas del contexto internacional, así como el fin del ciclo económico expansivo que vivió el país en el último trienio, este año se formularon dos preguntas relevantes para orientar el análisis: ¿cuán preparada está Costa Rica para garantizar el bienestar de la población (en especial de los sectores sociales más vulnerables), evitar retrocesos en

materia de desarrollo humano y nuevos incrementos de la desigualdad?, ¿se aprovecharon los años de bonanza económica para lograr avances sustantivos en temas clave para el desarrollo humano (reducción de la desigualdad, de la violencia o de la vulnerabilidad a la pobreza)?

El capítulo está organizado en cuatro apartados. El primero ofrece un balance general de los logros y retrocesos del país en el 2008 en lo que concierne a la expansión de capacidades básicas en desarrollo humano. En la segunda parte se analizan las brechas más relevantes en el acceso a las oportunidades (según ingreso, empleo, edad, sexo y ubicación territorial), así como los temas de pobreza y exclusión social. El tercer acápite examina el comportamiento de las principales tendencias de la inversión social en políticas universales y selectivas, así como la vulnerabilidad de ésta en coyunturas recesivas. También se explora el papel que pueden jugar los programas sociales selectivos en un contexto de bajo crecimiento y se hace un recuento de alcances y desafíos de la acción gubernamental en materia de política social. Finalmente, la sección “Nuevos desafíos” contiene un análisis especial sobre el desempeño del sistema de seguridad social costarricense, a la luz de acontecimientos recientes en los ámbitos latinoamericano y nacional, que imponen nuevos derroteros a uno de los pilares más importantes del desarrollo humano.

Acumulación de capacidades en el 2008

Un aspecto central para que las personas puedan tener la vida que desean y valoran es que logren desarrollar capacidades básicas como vivir una vida larga y sana, adquirir destrezas y conocimientos, generar ingresos, acceder a una vivienda digna y desempeñarse en sociedad sin que su integridad física y patrimonial se encuentren amenazadas. Este apartado ofrece un balance sobre las principales tendencias que Costa Rica ha venido mostrando en la acumulación de estas capacidades en sus habitantes, tanto en el largo como en el corto plazo. Asimismo, ofrece una mirada en profundidad en la aspiración de tener una vida larga y sana, poniendo atención a la heterogeneidad geográfica en los cambios demográficos y las diferencias espaciales de la mortalidad infantil.

Balance general

El desempeño nacional en materia de expansión de capacidades muestra resultados dispares: junto a logros que se mantienen, hay áreas en las que se observan deterioros acelerados. Para brindar una visión de conjunto con una perspectiva comparada, nuevamente se recurre en este Informe a un instrumento que combina el análisis de un grupo seleccionado de indicadores nacionales en el último año (2008), con respecto a su comportamiento de los últimos diecisiete años, así como en relación con el lugar que ocupa el país en el contexto internacional. Los

indicadores seleccionados se definieron a partir de las aspiraciones en desarrollo humano mencionadas en el párrafo anterior. El cuadro 2.2 sintetiza el desempeño del 2008 y trata de identificar mejoras, persistencias o desmejoras, así como valorar el grado de avance de Costa Rica (alto, medio o bajo) con respecto a ciertos umbrales de desarrollo humano³.

Crece cobertura de la seguridad social

En cuanto a los logros que se mantienen en niveles altos en relación con el contexto internacional, la situación del 2008 muestra matices interesantes (recuadro 2.1). En primer lugar están los indicadores que exhibieron mejoras significativas con respecto a las tendencias de los últimos diecisiete años, como la cobertura de la PEA en el seguro de salud de la CCSS (66,5%), en especial la PEA no asalariada (62,1%).

Este resultado se vincula directamente con el crecimiento económico que el país tuvo en el 2007 y su importancia radica en que, de sostenerse en el actual contexto de crisis, contribuiría a mitigar posibles impactos de la misma sobre la población trabajadora. El 88,8% de la población nacional tiene cobertura contributiva en la seguridad social. El perfil del 12% restante, que no está asegurado, corresponde a un 57% de hombres con una edad promedio de 29 años; la mitad son hijos e hijas, yernos o nueras, nietos y nietas del jefe o jefa del hogar, con mayor participación en el mercado de trabajo, pero con una tasa de desempleo que duplica la de la población asegurada, y porcentajes significativos de empleo no calificado, muchos por cuenta propia y en actividades de microempresa (Castillo, 2009).

De la población no asegurada que está inactiva, la mayoría de los hombres son estudiantes, mientras que las

mujeres son “amas de casa” y en menor medida, estudiantes. Las personas no aseguradas que pertenecen al décimo decil de ingresos (los más ricos) tienen ingresos que son un 28% mayores que el promedio de ingresos de las personas aseguradas de ese decil, aunque la mayoría de población no asegurada pertenece a los deciles intermedios de ingreso (la mitad se ubica en los deciles cuarto a sexto). Un estudio amplio sobre las fortalezas y debilidades del sistema de seguridad social de Costa Rica, así como los desafíos estratégicos del sistema, se incluye en la sección “Nuevos desafíos”, al final de este capítulo.

Otros indicadores que se mantuvieron en un nivel alto y que no registraron cambios relevantes en el 2008 fueron la esperanza de vida al nacer (79,1 años) y la tasa de mortalidad infantil. Esta última, luego de haber mostrado un leve deterioro en el 2007, al pasar de 9,7 a 10,0 por mil nacidos

CUADRO 2.2

Valoración de algunos indicadores sociales por su desempeño, según nivel^{a/}. 2008

Nivel ^{b/}	Desempeño del 2008 con respecto a la tendencia ^{c/}		
	Mejora	Sin cambios ^{d/}	Desmejora
Alto	<ul style="list-style-type: none"> ■ Tasa de mortalidad infantil ■ Cobertura de la seguridad social 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Esperanza de vida 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Tasa de desempleo abierto ■ Incidencia de la pobreza
Medio	<ul style="list-style-type: none"> ■ Acceso a Internet ■ Tasa neta de escolaridad en el ciclo diversificado ■ Inversión social pública real 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Años de escolaridad de la población en edad activa ■ Tasa neta de escolaridad en tercer ciclo ■ Coeficiente de Gini 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Tasa de homicidios
Bajo	<ul style="list-style-type: none"> ■ Población de 18 a 64 años con secundaria completa o más ■ Tasa neta de participación femenina en el mercado de trabajo 		<ul style="list-style-type: none"> ■ Salario mínimo real por hora

Muy bueno
 Bueno
 Intermedio
 Malo
 Muy malo

a/ Para detalles de la metodología utilizada, consúltese el Anexo Metodológico.

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

c/ La valoración se realiza con base en dos criterios: el valor obtenido en la tendencia 1990-2007 se compara con el valor obtenido en el 2008, y el crecimiento anual 2007-2008 se compara con el crecimiento promedio anual 1990-2007.

d/ “Sin cambios” se refiere a que el indicador mantuvo en el 2008 la tendencia mostrada en el período 1990-2007.

Fuente: Elaboración propia.

RECUADRO 2.1

Costa Rica en el contexto latinoamericano

Las publicaciones más recientes de la Cepal permiten analizar la situación social de América Latina en indicadores clave y la posición que ocupa Costa Rica en ese contexto. Como se ha mencionado en Informes anteriores, generalmente el país se ubica entre las mejores posiciones en acumulación de desarrollo humano en la región latinoamericana, con alta esperanza de vida y baja mortalidad infantil, entre los menores niveles de pobreza, desigualdad y mortalidad por homicidios, con buenos indicadores relativos en el mercado de trabajo y en niveles promedio en los indicadores de educación.

Las últimas cifras de pobreza en América Latina (para once países) confirman la tendencia a la baja registrada en el período 2003-2007, ya que en prácticamente todos los países hubo una disminución⁴, que alcanzó a un 34,1% de la población. No obstante, en el actual contexto de crisis financiera internacional, la Cepal prevé que debido a la desaceleración en el crecimiento económico de los años 2008 y 2009, junto con el alza en los precios de los alimentos y del petróleo que se dio en el 2008, se afectará la dinámica de la pobreza, cuyo comportamiento será menos favorable en comparación con el quinquenio precedente, pues aunque en términos relativos se espera que el aumento no sea muy alto, sí crecerá el número absoluto de pobres y pobres extremos (Cepal, 2008a).

América Latina sigue siendo la región más desigual del mundo y, en este sentido, los países con los índices más bajos de concentración del ingreso son Costa Rica, Uruguay y Venezuela, mientras que Bolivia, Brasil, Colombia, Guatemala y Honduras ostentan los más altos. Según la Cepal (2008a), la evolución de la distribución del ingreso entre 2002 y 2007 revela tres situaciones. Nueve países⁵ muestran una importante reducción de la brecha entre los grupos extremos de la distribución; un segundo grupo⁶, en el

que se encuentra Costa Rica, se caracteriza por un relativo estancamiento de su estructura distributiva, y en el tercer grupo, constituido por Guatemala, Honduras y República Dominicana, aumentaron las brechas entre grupos extremos de la distribución⁷.

Esta disparidad distributiva que caracteriza a las naciones latinoamericanas se observa también al comparar la relación de ingresos promedio por persona de los hogares ubicados en el décimo decil y el 40% de los hogares más pobres, pues es mayor de diecisiete veces y es altamente variable de un país a otro: va desde alrededor de nueve veces en Venezuela y Uruguay, hasta veinticinco veces en Colombia; en Costa Rica es de catorce veces, lo que la ubica en la cuarta posición en orden ascendente.

Con respecto al mercado laboral, una tendencia reciente en América Latina y en el mundo es el incremento en la tasa de participación de las mujeres (de 15 años o más), que entre 2002 y 2006 pasó del 51,4% al 54,2% para toda la región, mientras que la de los hombres se mantuvo estable en 78,9%. Los datos de Cepal muestran que en el 2006 Costa Rica registraba una participación femenina del 43,5%, y solo Chile, Guatemala y Honduras tenían tasas más bajas; en Perú, Bolivia y Brasil alcanzaba casi el 60%, aunque en la mayoría de países está entre 45% y 50%. Una característica de los mercados de trabajo latinoamericanos es la alta incidencia de empleos de baja productividad pues, con excepción de Chile, en todos los casos al menos una tercera parte o más de los ocupados trabaja por cuenta propia, en servicio doméstico o en micro y pequeñas empresas de productividad e ingresos bajos, y con escasa o nula cobertura de seguridad social. En Costa Rica los sectores de baja productividad representan el 39% de los ocupados.

En el tema de educación Costa Rica sigue estando en los niveles intermedios de América Latina. Chile, Argentina y Brasil son los

países con las tasas más altas de matrícula neta en educación secundaria, seguidos por Bolivia, Perú, México y Costa Rica. En el extremo inferior están Ecuador y Paraguay, y con tasas muy bajas están varias naciones centroamericanas: El Salvador, Guatemala y Nicaragua. El indicador de escolaridad promedio de la población de 25 a 59 años en la zona urbana muestran rangos similares, pues los promedios más altos (cerca de once años) están en Chile, Cuba y Argentina, mientras que Costa Rica tiene un promedio de 9,8 años, que la sitúa en la octava posición (entre dieciocho países).

También en la inversión pública en educación se observan diferencias importantes, pues en el 2005 fluctuó entre un mínimo del 1,8% del PIB en República Dominicana y un máximo de 6,4% en Bolivia. Los países con inversión educativa superior al 4% del PIB son Brasil, Colombia, Costa Rica, México y Paraguay (Unesco, 2007).

Los datos de la OMS revelan que la tasa de mortalidad por homicidio varía considerablemente según la región del mundo. Las tasas más altas se registran en América Latina, donde esta es la principal causa externa de mortalidad. Las tasas de mortalidad masculina por homicidios (por cien mil habitantes) en la población de 15 a 29 años superan niveles críticos en El Salvador (176), Colombia (159), Venezuela (112) y Brasil (97); en Costa Rica es de 13. Si bien las tasas de mortalidad por causas externas de Chile (72), Costa Rica (66) y Cuba (55) se acercan a los promedios europeos, difieren mucho en cuanto al componente principal, que en el caso de esos tres países latinoamericanos corresponde a los homicidios y los suicidios, y en el de los europeos a los accidentes de tránsito (Cepal, 2008a).

Fuente: Elaboración propia con base en Cepal, 2008a.

vivos, volvió a recuperarse y se ubicó en 8,95 por mil en el 2008. La mejora puede estar asociada a la atención por parte del Ministerio de Salud del brote de tos ferina que tuvo el país entre 2006 y 2007, el cual elevó la incidencia de casos hospitalizados y reportados con alta letalidad en los neonatos y lactantes pequeños. En abril de 2007,

en el marco de lo que se denominó la “Estrategia Capullo”, se inició una campaña de vacunación a mujeres en posparto inmediato, y en menor grado a sus compañeros y otros miembros de la familia, lo que dio como resultado un descenso en el número de casos y defunciones debidas a esta enfermedad (Minsa, 2009).

Un indicador que mostró una desmejora con respecto al 2007 es la tasa de mortalidad materna, que pasó de 1,9 a 3,3 por diez mil nacimientos en el 2008, para un total de 25 muertes, cifra similar a la del período 2001-2004. Entre los grandes grupos de causas en este rubro se encuentran “otras afecciones obstétricas no clasificadas en

otra parte”, con 15 defunciones⁸. Limón presentó la mayor tasa (7,5), seguido por Cartago (5,4) y Puntarenas (3,7). La provincia con la menor tasa fue Heredia (1,5) (Minsa, 2009). Una de las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 plantea disminuir en un 24% la mortalidad materna por causas prevenibles. Para mejorar este indicador es importante fortalecer el programa de control por parte de las autoridades de salud y mejorar la cobertura y el acceso a los servicios de atención prenatal con calidad (Minsa, 2008). En materia de calidad de los servicios de salud persisten las listas de espera y los problemas asociados a ellas. Se trata de un problema recurrente en el sistema de salud que este Informe ha reportado en diversas ediciones. De acuerdo con los datos de la Unidad Técnica de Listas de Espera, a diciembre del 2008 los pacientes en esta situación ascendían a 301.358 personas, distribuidas de manera semejante a la registrada en 2007: los procedimientos diagnósticos ambulatorios representan la mitad de la lista, seguidos por las especialidades de consulta externa (30%) y las cirugías (20%). Las especialidades críticas son Radiología (con 122.618 pacientes), Cirugía General (con 27.479), Ortopedia (21.534), Oftalmología (19.795) y Cardiología (18.056).

Si bien se trata de un problema que la CCSS ha tratado de atender mediante iniciativas como el plan piloto de cirugía vespertina⁹, puesto en práctica en el 2008, o un sistema de pago por cirugía ambulatoria, lo cierto es que las filas persisten y siguen existiendo importantes cuestionamientos sobre el tema. Por ejemplo, si bien en los convenios gremiales de la Caja se indica que la norma para atención de pacientes es de cinco personas por hora en Medicina General, y cuatro por hora en las especialidades, los indicadores de consulta programada y ejecutada revelan que en los hospitales se perdieron 181.610 espacios en Medicina General y 224.149 en consulta especializada. ¿Cómo se explica esta pérdida?, ¿cuáles son los mecanismos de supervisión que tiene el sistema para evitar el incumplimiento de la programación y la productividad

del tiempo controlado, lo que ayudaría a aliviar las listas pendientes y disminuiría el pago de tiempos extraordinarios? A un costo/consulta reportado de 22.814 colones, se habrían perdido poco más de 9.000 millones de colones, solo en el año 2008 (E: Miranda, 2009). Estas interrogantes dejan entrever la necesidad de abordar con mayor detenimiento el tema y entender mejor su origen para poder plantear soluciones (recuadro 2.2).

En cuanto a la acumulación de otras capacidades que el país mantiene en un nivel intermedio con respecto a la situación internacional, hay algunos indicadores que muestran mejoras, como el porcentaje de viviendas con acceso a Internet que pasó de 11,8% a 14,8% entre 2007 y 2008, y las coberturas de secundaria, que han sido mayores en el tercer ciclo que en el diversificado. Debe anotarse sin embargo que este último, si bien registró un leve incremento en el 2008, aún exhibe niveles muy bajos (44,2%).

Se reduce la expulsión de estudiantes en secundaria

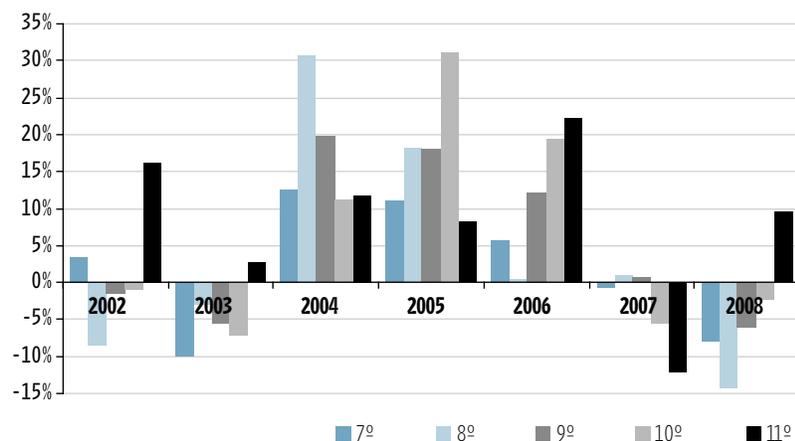
En el 2008 un total de 3.084 estudiantes menos fueron expulsados de secundaria, luego de la tendencia creciente

que mantuvo este indicador entre 2004 y 2006. La tasa de deserción disminuyó en 0,8 puntos porcentuales con respecto al año anterior (de 12,9% a 12,1%), aunque siguió siendo superior a las cifras reportadas en el período 1995-2008, como por ejemplo la de 2003, que fue el año en que se logró la menor tasa: 10,4%. La reducción se dio principalmente en el tercer ciclo, en el cual 3.159 estudiantes menos abandonaron el colegio, lo que representa una caída de 1,1 puntos porcentuales en la tasa (de 14,7% a 13,6%). Aunque persisten diferencias importantes por niveles, el séptimo año se mantiene con la tasa más alta de deserción (20,3%). Al analizar la tasa de variación anual (gráfico 2.1) se observa que en el 2008 este nivel fue el que experimentó la mayor reducción (1.745 estudiantes menos), seguido por el octavo año y en menor proporción por el noveno. Por el contrario, el ciclo diversificado experimentó un ligero aumento en los estudiantes expulsados, sobre todo en undécimo año. (Castro, 2009).

El programa de transferencias monetarias condicionadas “Avancemos”, creado para apoyar la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo, especialmente de los hogares pobres y vulnerables, y la puesta en marcha

GRAFICO 2.1

Tasa de variación anual de los estudiantes expulsados del tercer ciclo y la educación diversificada, por año cursado



Fuente: Departamento de Análisis Estadístico, Ministerio de Educación Pública.

RECUADRO 2.2

Listas de espera: ¿problema o instrumento de la gestión sanitaria?

Las listas de espera constituyen un problema tradicional en la política y la gestión sanitarias. Son el resultado inevitable de un sistema de salud público y universal. Una mala gestión puede empeorar las cosas, con recursos adicionales y sin ellos. Para entender el problema hay que reconocer que no todas las listas son iguales (ni tienen consecuencias semejantes) y que el problema de oferta (infraestructura o recursos humanos) toma tiempo para resolverse. En Costa Rica las listas de espera se definen como el conjunto de citas que, en un momento dado, tienen un plazo para ser atendidas superior a noventa días, en consulta externa se consideran los casos nuevos en la especialidad y no las citas subsiguientes; para procedimientos y cirugías es cualquier paciente que esté esperando por el procedimiento¹⁰. Las listas de espera se clasifican en tres categorías: consulta externa, procedimientos y hospitalización o cirugía. En realidad, determinar cuáles pueden solucionarse y cuáles no se torna muy arbitrario (y subjetivo). A nivel nacional, la problemática de las listas de espera es resultado de la convergencia de tres tipos de problemas de oferta: a) la falta de profesionales especializados, b) las limitaciones en la infraestructura y el equipamiento con que cuentan los centros médicos, y c) la falta de un sistema de información institucional, unificado y estandarizado, con el cual, desde el nivel central, se realicen monitoreos.

En el primer caso se evidencian inadecuadas decisiones en la planificación del recurso humano especializado. Este problema se agudizó con la migración de las y los médicos especialistas hacia el sector privado. No obstante, en el último lustro la CCSS casi ha duplicado el número de plazas de médicos “residentes”, con el objetivo de enmendar la situación que se viene dando. La infraestructura y el equipamiento con que cuentan los centros médicos ha sido la segunda limitación, ya que en algunos de ellos, aunque se logre aumentar el personal, la capacidad física existente no permite que el nuevo recurso pueda ejercer sus funciones de manera adecuada. El tercer factor que aumenta las listas de espera, como ya se mencionó, es la falta de un sistema de información institucional, unificado y estandarizado,

con el cual, desde el nivel central, se monitorea el cumplimiento del programa de trabajo y se conozca cómo cada centro de salud se las ha ingeniado para atender las listas y satisfacer sus necesidades. Esto hace que surjan grandes problemas en el día a día, como lo son citas duplicadas, tanto en el propio centro médico como en otros hospitales, espacios reservados que no se utilizan, citas para “pacientes fantasma” y agendas mal confeccionadas, entre otros.

Las listas de espera son muy variadas¹¹ y, dentro de cada una de ellas, el tiempo de espera tiene diferentes implicaciones en función de la situación clínica (y probablemente de algunos aspectos sociales) de cada paciente. En algunos casos (sobre todo en cánceres, cirugías cardiovasculares y cirugías electivas) las guías de práctica y la literatura científica ofrecen parámetros para valorar la importancia y significado de las esperas. En otros casos, simplemente, no existe ninguna información. Es imprescindible evaluar las necesidades clínicas de los pacientes usando criterios transparentes, a fin de que estos puedan ser atendidos en orden de necesidad (priorizados) y, en cada caso, decidir la asignación de recursos. La alternativa -que pidan turno al final de la fila- es clínica y socialmente inaceptable, y además generadora de ineficiencias, caos y amiguismo. Algunos estudios muestran que los más desfavorecidos reciben menos intervenciones, pero esperan más para recibir las, y que familiares del personal sanitario o personas influyentes consiguen sortear con gran habilidad las listas de espera. La situación final es que no se sabe cuándo empieza la espera, ni cuánto tiempo se espera, ni cuántos pacientes esperan... ni cuál es la espera máxima que razonablemente podría admitirse para cada paciente. Aquí está pendiente un trabajo riguroso de estandarización de conceptos, formas de medida y presentación de la información. Este esfuerzo debe estar presidido por la lógica clínica (por ejemplo, en el cáncer de mama puede tener interés conocer las esperas desde la mamografía de cribado, mientras que en un caso de catarata resulta crucial la decisión de intervenir) y el resultado final debería ser conocer el tiempo de espera de los pacientes de cada grupo de prioridad que son atendidos, con respecto a tiempos prefijados para dichos grupos en función de su gravedad y de la historia natural de la enfermedad.

Limitarse a controlar la oferta sin desarrollar políticas de servicios en función de indicadores de salud y efectividad, y sin priorizar la asignación de recursos, es una estrategia ineficiente, deslegitimadora del sistema sanitario y, probablemente, inútil (a asignación no transparente de recursos, ganancia de pescadores). Porque además del cuánto se gasta en sanidad, las sociedades deben valorar en qué y cómo se gasta, esto es, cómo se asignan y cómo se gestionan los recursos sanitarios disponibles para conseguir la mayor efectividad social posible.

Si los efectos del incremento de recursos sobre las listas de espera son controvertidos, la evidencia sobre la necesidad de gestionar esas listas está fuera de duda. La principal razón para preocuparse por este tema es que la sociedad confía en que un sistema de salud financiado públicamente presta los servicios de acuerdo con las necesidades de los ciudadanos, esto es, que si una determinada atención sanitaria ofrece una razonable probabilidad de beneficio, aquellos con mayor necesidad serán atendidos antes. Las claves son una asignación y una gestión eficientes de los recursos. Una buena gestión de listas de espera debe identificar a los pacientes con mayor riesgo y disponer de criterios sobre plazos máximos acordados con esos riesgos. Cuando no pueda asegurarse que los pacientes serán atendidos bajo estas premisas, la asignación -o reasignación- de recursos es una alternativa razonable. Los estudios sobre variaciones en la práctica médica han mostrado que la valoración de la necesidad y la subsiguiente prescripción de una intervención, varían extraordinariamente para la mayor parte de los procedimientos que generan listas de espera¹². Estas variaciones se atribuyen a diferencias en el volumen de oferta, cuando existe incertidumbre sobre los resultados de una intervención en grupos concretos de pacientes. En este sentido, diversos mecanismos para reducir la incertidumbre clínica (investigación, medicina basada en la evidencia) y la variabilidad están también en la base de las políticas frente a las listas de espera.

de nuevas y diversas estrategias de retención figuran como los principales factores que explican estos resultados (recuadro 2.3). A septiembre del 2008, “Avancemos” cubría oficialmente a 129.449 personas. La población atendida representa una tercera parte de los matriculados en secundaria, un 38,4% si se considera solo la secundaria tradicional, y un 43,5% de los matriculados en secundaria pública. En octubre del mismo año, y mediante el decreto ejecutivo 34786, el Gobierno designó al IMAS como único responsable de la administración de los recursos de este programa y se amplió la población objetivo a los jóvenes de 12 a 25 años de edad, en lo que constituye el tercer cambio que experimenta esta iniciativa desde su creación. El presupuesto ejecutado por “Avancemos” durante el 2008 ascendió a 42.000 millones de colones (E¹³: Padilla, 2009 y E: Cordero, 2009).

El traslado al IMAS pretende centralizar la distribución de las becas y evitar algunos problemas de coordinación que se presentaron entre los sistemas de información de esta institución y los del Fonabe, señalados por la Contraloría General de la República. Para el primer trimestre del 2009 el IMAS reportó un total de 129.810 beneficiarios. Hasta el momento no existe una evaluación de impacto del programa que valore aspectos de rendimiento académico de los estudiantes que reciben las becas, ni tampoco está claro si funcionan mecanismos de coordinación entre el IMAS y el MEP para el seguimiento académico de esos estudiantes. La puesta en marcha, en el 2008, de una nueva política de evaluación del MEP tendiente a favorecer la retención, y en la que se promueve el “arrastre” de materias de un año a otro si los alumnos reprueban, plantea la necesidad de revisar el criterio de “Avancemos” de eliminar la beca en caso de reprobación¹⁴. Esta es una situación que debería atenderse en un marco de mejor coordinación entre ambas instituciones, a fin de potenciar los esfuerzos de retención escolar y, más aun, trabajar en función el éxito escolar de los becados, elemento central que tiende a relegarse.

Los datos de rendimiento definitivo del sistema educativo formal evidencian el aumento en el porcentaje de estudiantes que aprobaron el año, tanto en primaria como en secundaria, situación que inició en el 2007 y se intensificó en el 2008. Es importante la disminución de la reprobación en secundaria (de 20,6% en 2007 a 18,0%), tanto en la educación académica como en la técnica, y que fue mayor en el tercer ciclo (séptimo y noveno años principalmente). Mejorar y sostener logros como estos no solo requiere procurar condiciones adecuadas en materia de infraestructura, materiales didácticos y estrategias de aprendizaje, sino también una oferta curricular atractiva. Un esfuerzo novedoso en esta línea, cuyos resultados deberán evaluarse en el futuro, es la promoción, por parte del MEP, del programa Ética, Estética y Ciudadanía, que inició en el 2008 y con el cual se promueve una reforma curricular en las asignaturas de Cívica, Artes Plásticas, Educación Musical, Artes Industriales, Educación para el Hogar, Educación Física y Filosofía, a fin de lograr una educación más sugerente, que motive a los estudiantes a quedarse en el colegio y a adoptar nuevas formas de vivir y convivir.

El descenso de la expulsión se refleja también en los cambios en la condición de estudio y trabajo que muestra la población de 12 a 17 años. Entre los hombres, el grupo que solo estudia y no trabaja aumentó de 73,1% a 79,9% entre 2006 y 2008, y entre las mujeres la proporción también se incrementó, de 79,3% a 83,7%. En consecuencia, el grupo que solo trabaja y no estudia se redujo en esos años: en los hombres bajó de 12,3% a 9,6% y en las mujeres de 4,1% a 3,7%¹⁵. Mantener los esfuerzos por reducir la expulsión en secundaria es necesario para mejorar un indicador que ubica a Costa Rica en un nivel intermedio en comparación con otras naciones del mundo, como es la escolaridad promedio de la población en edad activa (de 18 a 64 años); ésta permanece en 8,8 años y con respecto a ella el país no registró cambios importantes en el 2008. La buena noticia es que la población de 18 a 64 años con

secundaria completa o más crece de manera lenta pero sostenida, pues pasó de 25,1% en 1990 a 37,1% en 2008.

Desmejoras significativas en el acceso a una vida segura

La aspiración de contar con un entorno de seguridad humana propicio para el aprovechamiento de las oportunidades tuvo desmejoras notables en el 2008, tal como demuestran el significativo aumento de la tasa de homicidios por cien mil habitantes, que pasó de 8,0 en 2007 a 11,1 en 2008 y el incremento mujeres muertas por razones de género, cuya cantidad (32) figura como la más alta del último lustro, superando incluso al 2005, que fue uno de los años más violentos.

La Encuesta de Hogares del 2008 incluyó un módulo sobre victimización¹⁶, el cual es comparable con un módulo previo que se aplicó en 1997. Los resultados muestran que un 15% de los hogares del país había reportado al menos un evento de victimización en 1997, cifra que se duplicó once años después, pues ascendió a un 28% en el 2008 (INEC y PNUD, 2008). Los delitos con mayor incidencia en el 2008 fueron los robos fuera y dentro de la vivienda (11,1% y 7,2%, respectivamente), seguidos por los intentos de robo y los robos de pertenencias en el carro, o de partes del carro (cuadro 2.3). Los robos dentro de la vivienda eran los más frecuentes en 1997, mientras que en el 2008 fueron los robos o asaltos fuera de la vivienda (en 1997 este tipo de eventos afectó a un 3,3% de los hogares). En una cuarta parte de los casos reportados estuvo presente la agresión, que ocurre principalmente en los robos o asaltos fuera de la vivienda, en las víctimas de robo de carro y en las víctimas de intento de robo. Otro evento que incluyó agresión en cerca de la mitad de los casos fue en la categoría de “otro acto distinto a los mencionados”.

Solamente un 23% de los casos es puesto en conocimiento de las autoridades correspondientes. Los delitos más denunciados son robos de carro (71,7%), estafas por Internet (43,1%) y solo agresión contra algún residente de la vivienda (34,3%). Un tema que

RECUADRO 2.3

Estrategias novedosas para evitar la expulsión de jóvenes del sistema educativo

De acuerdo con la Encuesta de Hogares del 2008, las causas de la expulsión de las y los jóvenes del sistema educativo siguen distribuyéndose entre razones económicas (34,8%), académicas (44,6%) y otras (16,3%). Estos datos refuerzan la idea de que el combate a la deserción requiere una estrategia diversificada, que apueste a distintas formas y mecanismos que favorezcan la retención escolar. La reducción en la deserción que se registró en 2007 y 2008 no parece ser un resultado exclusivo del programa "Avancemos", sino de un conjunto de medidas, estrategias y acciones novedosas puestas en marcha desde el MEP y en los centros educativos para atender el problema. Los siguientes son algunos ejemplos de estas iniciativas.

- **Reforma al reglamento de evaluación de los aprendizajes.** Esta iniciativa fue aprobada en el 2008 por el Consejo Superior de Educación (CSE), como un mecanismo para reducir la reprobación innecesaria y la exclusión. Se modificó el régimen anterior¹⁷ de reprobación y nota de conducta, que tenía como resultado aulas con más estudiantes, un gran número de repitentes que distraían a sus compañeros, problemas de conducta y un gasto adicional para mantener docentes enseñando a alumnos que ya habían aprobado esos mismos cursos en el año inmediato anterior. La reforma propone atender a las y los estudiantes considerando ritmos distintos. Las principales novedades consisten en que quienes reprueben materias pueden continuar avanzando en asignaturas de niveles superiores y "arrastrar" las pérdidas, y que los cursos se aprueban con la nota ponderada anual, con lo que se eliminó el requisito de que la calificación del tercer trimestre debía ser igual a la nota que se exige para aprobar cada asignatura.

Asimismo, se separa la evaluación académica de la formación del comportamiento y la conducta, con la idea de no crear efectos perversos entre ambos procesos y ofrecer nuevos instrumentos educativos y disciplinarios que permitan un tratamiento más completo del tema de la conducta.

- **El cole en nuestras manos**¹⁸ es un programa desarrollado por el MEP en coordinación con otras instituciones, como el Ministerio de Justicia, y tiene como objetivo promover la convivencia en colegios problemáticos. Es un plan piloto que se realiza en 51 instituciones de educación secundaria y que incluye actividades como sensibilización de estudiantes y docentes sobre el enfoque de derechos, campamentos formativos-recreativos con alumnos y estudiantes desertores, capacitación a docentes en prevención de la violencia y resolución alternativa de conflictos, entre otras.

- **Modelo de prevención integral de la exclusión estudiantil en colegios públicos.** Esta iniciativa dio inicio en el 2008, en trece colegios de San José y dos de Santa Cruz de Guanacaste. Está a cargo de la Fundación Acción Joven (FAJ), en coordinación con el MEP, e integra a jóvenes universitarios en proyectos de retención de estudiantes de secundaria. El modelo tiene cuatro componentes. El primero desarrolla talleres grupales, lúdicos y participativos con alumnos de décimo año, quienes trabajan en el diseño y construcción de un proyecto de vida utilizando el diálogo y proponiendo soluciones a los problemas que afrontan como estudiantes e individuos. En el segundo componente se trabaja con los educadores, en sesiones semanales en las que se promueve el análisis de los problemas del colegio y la producción creativa de estrategias para enfrentarlos

y prevenir la exclusión estudiantil. El tercer eje reúne a estudiantes líderes para que tomen parte en un proceso de análisis y resolución de problemas prioritarios desde su propia óptica. El cuarto componente da seguimiento a las ausencias de la población estudiantil y los casos de bajo rendimiento académico, detectando causas y atendiendo situaciones problemáticas, con sesiones de evaluación a mitad y final de año.

- **Programa "Enlace-integración-enlace", del Liceo José Joaquín Vargas Calvo.** Se desarrolla desde el 2006 y pretende favorecer el proceso de transición de los alumnos de sexto grado a octavo año de secundaria, en atención a estudios que demuestran que el tratamiento inadecuado en esta etapa ocasiona, en la mayoría de los casos, desmotivación, bajo rendimiento y abandono escolar. El programa incluye visitas a las escuelas, actividades con los nuevos estudiantes para familiarizarlos con el centro educativo y sus nuevas responsabilidades, procesos de acompañamiento e inducción al inicio del curso, actividades recreativas de integración al colegio, elaboración de perfiles de entrada de los alumnos, coordinación con las escuelas y capacitación a profesores guía. Los resultados obtenidos han sido una reducción significativa de la deserción, que pasó de 19,4% en 2006 a 3,6% en 2008, un manejo más integral de la información de los nuevos estudiantes desde su escuela de origen, disminución del tiempo dedicado a la atención de problemas individuales asociados a la transición y un mejora general del clima institucional. Los estudiantes han ganado en permanencia e integración en el centro educativo, así como en una mayor facilidad para enfrentar la transición.

CUADRO 2.3

Tasa de victimización^{a/}, por tipo de delito, según características del hogar y de la vivienda. 2008

Características	Tipo de delito								
	Hogares víctimas	Robo en la vivienda	Asalto fuera de la vivienda	Robo de carro	Robo de partes del carro	Robo de moto o bicicleta	Intento de robo	Solo agresión	Otro delito
Total de viviendas	28,0	7,2	11,1	0,8	4,4	2,6	6,0	2,2	1,5
Quintil de ingreso									
I	20,3	7,9	5,8	0,2	1,0	1,9	4,0	2,3	2,0
II	23,4	6,9	9,0	0,3	1,3	3,3	4,4	2,4	1,3
III	27,7	7,7	11,2	0,3	3,3	3,0	6,2	2,6	1,5
IV	32,6	6,5	15,0	1,2	4,7	1,9	7,2	2,1	1,2
V	37,1	8,2	14,1	2,0	11,3	2,6	8,9	1,8	1,4
Región									
Central	30,6	6,0	13,8	1,2	5,6	1,7	7,1	2,4	1,7
Chorotega	22,5	9,1	4,3	0,1	2,7	5,4	3,9	1,5	1,3
Pacífico Central	22,8	10,2	6,0	0,1	1,6	5,6	3,1	1,5	0,7
Brunca	20,9	8,7	5,3	0,1	3,3	3,1	3,2	2,2	0,8
Huetar Atlántica	28,3	10,8	10,1	0,1	1,4	4,2	5,7	2,1	1,4
Huetar Norte	18,6	7,6	4,3	0,2	2,3	1,8	3,3	1,4	0,7
Zona									
Urbana	32,3	7,0	14,6	1,0	5,5	2,6	7,5	2,4	1,7
Rural	21,5	7,6	6,0	0,5	2,8	2,4	3,9	1,9	1,1

a/ Porcentaje de hogares que declararon haber sido víctimas de algún acto delictivo.

Fuente: Elaboración propia con datos de las EHPM, INEC.

llama la atención es que en delitos de menor cuantía, como por ejemplo el robo de partes del carro, hay un porcentaje importante de la población que se abstiene de denunciar ante las instancias judiciales. Este hecho merece seguimiento y estudio, para comprender mejor sus causas e implicaciones.

La victimización ocurre principalmente en las regiones Huetar Atlántica y Central. Del total de eventos, el 70% se concentra en esta última, y corresponde sobre todo al robo fuera de la vivienda. En el resto de las regiones el robo dentro de la vivienda es el delito más frecuente. La tasa de victimización crece conforme aumenta el nivel de ingreso de los hogares: mientras en el primer quintil el 20,3% de los hogares fue víctima de algún delito en el 2008, en el quinto quintil esa proporción fue de un 37,1%. Del total de hogares que han pasado por esta situación, la mitad pertenece a los dos quintiles de mayores ingresos.

Tal como muestra el gráfico 2.2, al desagregar la tasa de victimización de los hogares por clases sociales¹⁸, se observa que la clase alta es la de mayor incidencia (47,5%), seguida por los medianos empresarios y expertos (38,4%) y las clases intermedias (32,1%). En un nivel intermedio, y similar entre ellos (alrededor del 27%), están el grupo de “otros trabajadores” (servidores domésticos y vendedores ambulantes, entre otros), los obreros industriales, los pequeños propietarios y los obreros en servicios. Las clases que más denuncian los delitos coinciden en su mayoría con las de más alta victimización, excepto en el caso de los obreros industriales y de servicios, que tienden a reportar en menor proporción que las clases semejantes en incidencia. Del total de hogares victimizados, las clases intermedias y los pequeños propietarios, que son los grupos más numerosos, son también los que tienen mayor proporción de eventos, seguidos

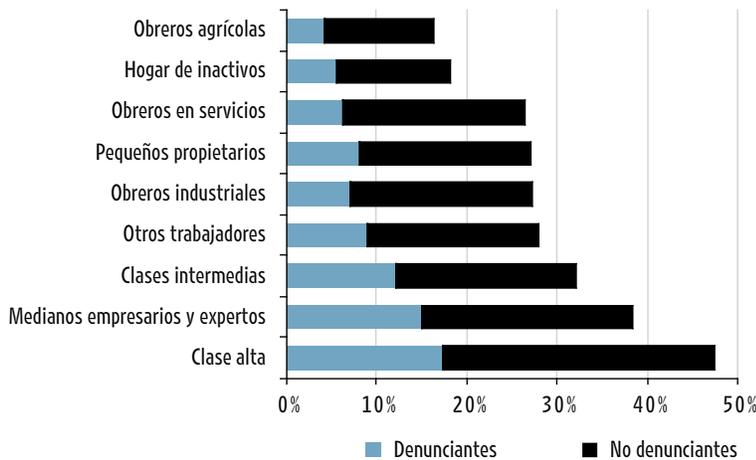
de cerca por los medianos empresarios y expertos; en un nivel intermedio están los obreros industriales y los obreros en servicios. Del total de incidentes reportados en los que hubo agresión, el grupo de pequeños propietarios es el que tiene la mayor proporción (37%); le siguen los obreros en servicios (36%), los obreros industriales y agrícolas (34% cada uno) y las clases intermedias (32%). En contraste, la clase alta y el grupo de otros trabajadores (categoría marginal que incluye servicio doméstico y vendedores ambulantes, entre otros), con 23% cada uno, y los medianos empresarios y expertos, con 24%, son los que reportaron menos eventos con agresión (para más detalle sobre el tema de clases sociales, véase el capítulo 6).

Deterioro en el acceso a ingreso digno

En el 2008 el ingreso promedio de los hogares se redujo en términos reales en -0,3% con respecto al 2007, mientras

GRAFICO 2.2

Tasa de victimización^{a/} por clase social^{b/}, según denunciante o no denunciante. 2008



a/ Porcentaje de hogares que declararon haber sido víctimas de algún acto delictivo.
 b/ Para las definiciones de las clases sociales consúltense el capítulo 6.

Fuente: Elaboración propia con datos de las EHPM del INEC.

que el ingreso per cápita promedio de los hogares (promedio de ingresos per cápita) lo hizo en -0,8%, aunque siguió siendo uno de los más altos del período 1990-2008 (Sauma, 2009). Por su parte, el ingreso de los ocupados apenas aumentó un 2,1% (muy por debajo del 9,3% del año anterior), caso contrario al del salario mínimo, que luego de la leve mejoría mostrada por el índice de salarios mínimos reales en 2007, volvió a caer en el 2008. Esto implica un retroceso considerable, pues el índice nuevamente se ubicó en los niveles de estancamiento que venía exhibiendo desde 1999.

La evolución de los salarios mínimos reales muestra que entre 1978 y 1988 estos crecieron un 24,7%, de 1988 a 1998 un 6,2% y de 1998 al 2008 tan solo un 5,8%, lo que representa casi 0,5% al año. A esta caída se suman la reducción del ingreso promedio real de los hogares y el incremento del costo de la canasta básica alimentaria, que resultó un 24,4% mayor que en el 2007 (gráfico 2.3).

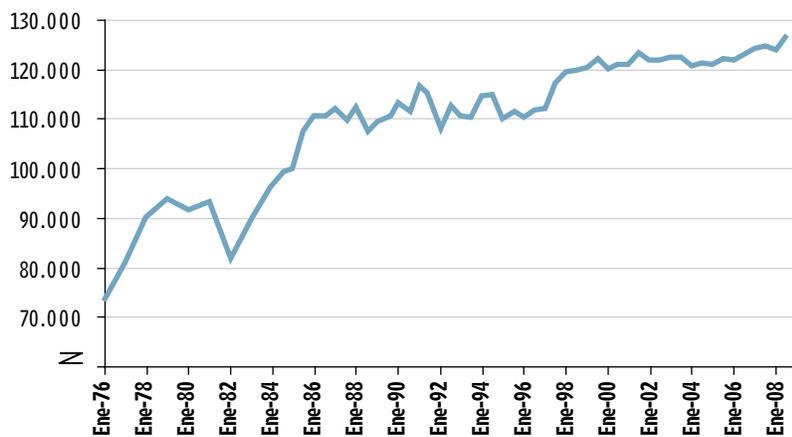
Acceso a vivienda: viejos y nuevos problemas

En lo que concierne a la aspiración de acceso a una vivienda digna, el 2008 mostró situaciones dispares. Por un lado, la inversión para apoyar el financiamiento de los bonos de vivienda para los hogares de menor ingreso aumentó un 17% en términos reales con respecto al año anterior y se constituyó en la tercera más alta desde que se creó el subsidio¹⁹. Asimismo, el número total de bonos entregados creció un 11%. En el 2008 también se aplicó por primera vez el llamado “bono comunal o colectivo de la vivienda”, mecanismo que permite mejorar las condiciones de infraestructura de los asentamientos consolidados, es decir, asentamientos precarios e irregulares (no reconocidos por las municipalidades). Se realizaron intervenciones en los asentamientos de Los Guido, en Desamparados (sector 1), Las Gaviotas, en Turrialba y el sector La Franja, en Metrópolis-Pavas (Banhvi, 2009).

En el tema de erradicación de asentamientos en precario y tugurios no

GRAFICO 2.3

Evolución de los salarios mínimos reales^{a/} (colones de julio de 2006)



a/ Salarios mínimos de las ocupaciones que no son cubiertas explícitamente por alguna ocupación incluida en el decreto de salarios mínimos, según el cual ningún patrono debe pagar un salario inferior al allí establecido. Deflatado con el índice de precios (IPC), base julio de 2006.

Fuente: Elaboración propia con datos del MTSS.

se registraron avances significativos. Una fiscalización realizada por la Contraloría General de la República entre enero de 2007 y enero de 2008, sobre el aseguramiento de la calidad en el desarrollo de proyectos de vivienda ejecutados como parte del “Programa de erradicación de asentamientos en precario y en condición de tugurio”, identificó problemas importantes. Por un lado destacan las debilidades del Mivah relacionadas con la deficiente planificación para definir prioridades de los asentamientos que se atienden, ausencia de una estrategia de seguimiento y evaluación de los distintos proyectos y falta de operación del Área de Verificación de la Calidad. Por otro lado, en el Banhvi se detectaron deficiencias como la escasa evidencia que se deja en los expedientes técnicos de los proyectos y fallas en la ejecución de las labores de fiscalización que debe realizar el Banco para asegurar la veracidad y razonabilidad de algunos rubros incluidos en el costo de los proyectos que proponen las entidades autorizadas (costos administrativos, avalúos y presupuestos) (CGR, 2008d).

El acceso a vivienda por parte de sectores medios se vio afectado por los efectos de la crisis económica mundial, que comenzaron a sentirse a mediados del 2008. El aumento de las tasas del interés entre mayo y diciembre redujo el acceso al crédito y afectó especialmente el ingreso de los hogares que habían adquirido deudas con tasas bajas a principios del año. Para estos hogares la cuota por este concepto pasó de representar un 30% a un 48% de sus ingresos (Fuprovi, 2009). El acceso a recursos por parte de los hogares no solo es clave para obtener una casa nueva, sino también para mejorar y ampliar la ya existente. En esta línea, nuevos cálculos sobre el déficit habitacional en el país advierten que éste es muy superior al reportado hasta ahora, pues se estima que aumentó de 176.191 unidades con problemas (estado físico deteriorado en alguno de sus componentes o por hacinamiento) a 623.438 (Fuprovi, 2009).

Un análisis de largo plazo realizado por Fuprovi para este Informe, sobre la

evolución de la política de vivienda en los últimos quince años, obtuvo varios hallazgos relevantes. En primer lugar, entre 1994 y 2008 el país experimentó un notable crecimiento de la cantidad de viviendas construidas, favorecido sobre todo por el descenso en la tasa básica pasiva (promedios anuales), ya que esto mejora el acceso al crédito e incentiva la construcción (excepto a finales del 2008, cuando la tasa aumentó a poco menos de un 12%, producto de la crisis). Paradójicamente, en el mismo período se observó como tendencia general una reducción en la cantidad de bonos de vivienda entregados, aunque en los últimos dos años se revirtió esa tendencia (gráfico 2.4).

Un segundo hallazgo es que durante el período 1997-2008, el Fosuvi (principal mecanismo financiero para promover el acceso a la vivienda de interés social) recibió una cantidad de ingresos muy inferior monto que le corresponde por ley, que es un 3% del Presupuesto Nacional y parte del impuesto de ventas (6,6%). Con los fondos no percibidos, el Banhvi habría podido asignar casi el doble de bonos que los que ha entregado en toda su historia, y podría haber logrado un impacto más significativo en la erradicación de asentamientos en precario y tugurios. A la falta de sustento económico se suma además la ausencia de reconocimiento político, tal

como evidencia el hecho de que luego de treinta años el Mivah sigue siendo un ministerio sin cartera (Fuprovi, 2009).

Estas tendencias ponen en entredicho el compromiso con el sector vivienda, pese a que el tema se ha planteado como una prioridad en el discurso político de los últimos gobiernos. Desde hace quince años priva una política de “distribución de bonos”, más que una política de Estado en materia de vivienda, con una visión de mediano y largo plazo sobre el desarrollo de los asentamientos humanos, y con instrumentos de gestión que garanticen la sostenibilidad financiera del sector, así como mecanismos de planificación habitacional y de las ciudades (Fuprovi, 2009). La atención de la demanda potencial de vivienda al año 2030, en áreas como la GAM, requiere tener presentes los aspectos señalados, a fin de no repetir errores del pasado (recuadro 2.4).

Miradas en profundidad

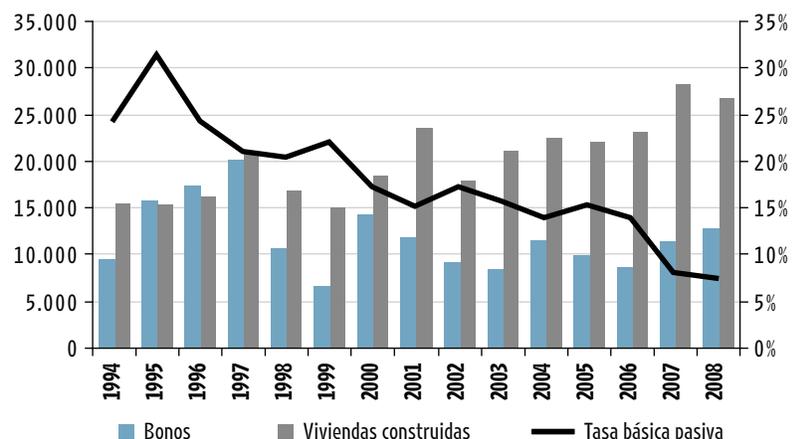
No quedarse con la visión de “país promedio” ha sido una preocupación de este capítulo, y de ahí el interés

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE SECTOR VIVIENDA: QUINCE AÑOS DE ENSAYOS Y OMISIONES

véase Fuprovi, 2009 en www.estadonacion.or.cr

GRAFICO 2.4

Tasa básica pasiva, viviendas construidas y total de bonos entregados



Fuente: Fuprovi, 2009, con información del BCCR y del INEC.

RECUADRO 2.4

Patrones de urbanización y demanda potencial de vivienda en la GAM, 2001-2030

En las dos últimas décadas del siglo XX, la vivienda se convirtió en un tema prioritario para varios gobiernos, lo que estimuló la construcción de residencias en un afán por cerrar el déficit habitacional previamente desatendido. Parte esencial de estos esfuerzos fueron los proyectos de interés social, pero también se generaron y ampliaron instrumentos financieros para apoyar otro tipo de edificaciones individuales, especialmente en la década de los noventa²⁰. A partir de 1984, el tipo de viviendas que más se construyó fueron casas individuales de baja densidad, es decir, de uno o dos pisos, las cuales superaron el 65% del total de nuevas viviendas entre 1994 y 2008 (Pujol et al., 2009). Si bien se desarrollaron proyectos colectivos -los cuales representan una proporción nada despreciable de las nuevas viviendas añadidas al parque habitacional- estos equivalen a un porcentaje muy limitado del total de viviendas construidas.

Dados los límites naturales que existen en el Valle Central, este tipo de urbanización promueve un rápido agotamiento de la tierra disponible para construcción de vivienda en las ciudades de la GAM, lo que ha llevado a que, desde finales del siglo XX, se haya sobrepasado el anillo de contención definido por el INVU en 1983 para esta área. El mapa 2.1 muestra las zonas libres que aún pueden desarrollarse en la GAM para residencias de baja densidad y superpone información sobre la expansión residencial al área total de la GAM, donde se identifican otros usos del suelo.

Los patrones de desarrollo de viviendas en baja densidad, que de manera abrumadora dominan la construcción de nuevas viviendas, tanto individuales como en proyectos colectivos de interés social, han generado el agotamiento de la tierra libre cerca de los centros de las ciudades. Continuar con esta tendencia implicará cambios en tiempos de viaje desde y hacia el trabajo, compras o recreación *versus* área de terreno, los cuales significarán sacrificios de calidad de vida cada vez mayores para los habitantes de los asen-

tamientos más recientes. Esto es particularmente grave para los sectores de menores ingresos, que de por sí deben sacrificar área de vivienda para satisfacer otras necesidades de consumo.

El agotamiento de la tierra ha sido especialmente problemático en las zonas donde se concentra la vivienda social, al sur y noreste de San José, así como al sur de Heredia. El Estado ha utilizado las mismas tecnologías constructivas que el sector privado para producir viviendas individuales de un piso, lo cual, aunado a la focalización espacial de la inversión, ha resultado en un ritmo de agotamiento muy rápido del suelo. Sin embargo, el control del Estado sobre la construcción de vivienda social permitiría ensayar una solución al dilema del intercambio accesibilidad-vivienda: la intensificación de uso del suelo. Se ha demostrado que la densificación con edificios de cuatro a seis pisos en zonas bien servidas por transporte público e infraestructura sanitaria, puede aumentar de modo significativo la capacidad del territorio para acomodar residentes (Pujol et al., 2009). Esto es necesario para evitar la repetición de errores pasados: al acomodar la provisión de vivienda a la lógica de la necesidad, en 1986-1994 el Estado promovió el desarraigo de muchas familias, que tuvieron que abandonar sus comunidades originarias (por lo general barrios populares del Área Metropolitana de San José) y asentarse en otras nuevas. Veinte años después, los hijos de estas familias explican una demanda potencial muy importante de viviendas en los distritos que han concentrado la vivienda social desde 1986. Pero en estos distritos no existe tierra para proveerles vivienda individual a estas nuevas familias, por lo que, de no cambiar la forma de construir, se producirá una "segunda oleada" de desarraigo, con los impactos sociales y familiares asociados.

Estimación de la demanda potencial adicional para el período 2001-2030

Para comprender la magnitud de los impactos en la calidad de vida, las oleadas de desarraigo y las presiones expansivas de

construcción de vivienda que impone el modelo habitacional de baja densidad, es importante considerar el comportamiento futuro de la demanda por vivienda. Ésta obedece a distintos factores, entre los cuales destaca el demográfico, específicamente en lo relacionado con la evolución de la población y el proceso de formación de los hogares. Pujol et al. (2009) se abocaron a determinar los efectos que tendrá la evolución de la población de la GAM sobre la demanda de viviendas en el período 2001-2030, o lo que denominaron el comportamiento futuro de la "demanda potencial". Esta última se refiere a un concepto ampliado que incluye la demanda efectiva por vivienda, respaldada por la capacidad de pago de los consumidores, y las necesidades habitacionales que no se manifiestan en el mercado por carecer de respaldo económico²¹. Para ello tomaron en cuenta las estimaciones de población hasta el 2030, las tasas de jefatura de hogar, la tasa de creación de nuevos hogares y la evolución y características del tamaño de los hogares costarricenses. Con base en esta información se elaboró el gráfico 2.5, que muestra la demanda por nuevas viviendas en la GAM, por quinquenios, hasta el 2030.

De estos datos se desprende que:

- La evolución en términos absolutos de los distintos grupos de edad de la población de la GAM hace prever un incremento muy relevante de la población potencialmente demandante de primera vivienda durante los próximos años.
- La demanda acumulada durante el período 2001-2030 se estima en alrededor de 301.700 nuevas viviendas para toda la GAM. El mayor incremento se dará en los tres primeros quinquenios (2001-2015), cuando se demandará alrededor del 60% de las viviendas estimadas.
- La mayor demanda de viviendas se estaría presentando en los cantones de

CONTINÚA >>

RECUADRO 2.4 > CONTINUACIÓN

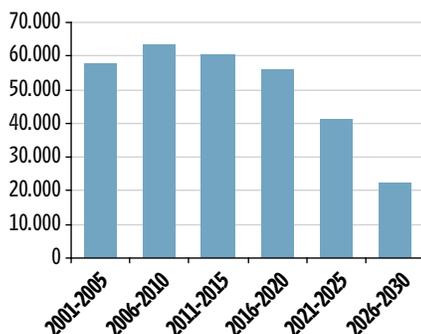
Patrones de urbanización y demanda potencial de vivienda en la GAM, 2001- 2030

Desamparados, San José, Alajuelita y Alajuela, los cuales representan cerca del 58% del total de viviendas demandadas en la GAM en el período estudiado.

- En un segundo grupo de cantones, con una demanda de entre 12.000 y 16.000 nuevas viviendas cada uno, están Cartago, La Unión, Heredia y Vázquez de Coronado.
- Luego se ubican otros cantones, como Curridabat, Paraíso y Goicoechea, en los cuales se estima una demanda por nuevas viviendas de entre 6.000 y 8.500 por cantón. Les siguen Poás, Oreamuno, Barva, San Rafael, Santa Ana y Escazú, con una demanda de entre 3.000 y 4.500 viviendas cada uno.
- La menor demanda de viviendas se estima ocurrirá en los cantones de Alvarado, Flores, San Pablo, Atenas y Mora, donde la demanda acumulada por nuevas viviendas no sobrepasará las 1.500 por cantón en el período 2001-2030.

Fuente: Pujol et al., 2009.

GRAFICO 2.5

Demanda potencial de vivienda acumulada en la GAM por quinquenio. 2001-2030

Fuente: Pujol et al., 2009.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
OFERTA Y DEMANDA POTENCIAL DE VIVIENDA EN LA GAM,

Pujol, et al., 2009, en
www.estadonacion.or.cr

permanente de lograr la mayor desagregación posible de los indicadores. La importancia de este esfuerzo es llamar la atención sobre retos pendientes, incluso en temas en los que, en promedio, Costa Rica exhibe avances significativos. La mayor desagregación interesa también por cuanto el diseño de estrategias para la promoción del

desarrollo humano requiere adaptaciones a las particularidades de las distintas zonas y regiones del país. En esta línea, el siguiente apartado presenta un análisis desagregado en dos temas clave para el disfrute de una vida larga y sana: por un lado, las manifestaciones que asumen los principales indicadores del cambio demográfico visto por regiones y, por otro, las diferencias espaciales que todavía persisten en materia de mortalidad infantil, un indicador en el cual el país tiene logros que se deben preservar, pero también desafíos que atender, especialmente en algunas zonas del territorio nacional.

Heterogeneidad geográfica en el cambio demográfico (1978-2008)

El cambio que el país ha venido experimentando en sus principales indicadores demográficos no se ha dado uniformemente entre todos los habitantes, sino que se refleja en agregados nacionales. Pese a la pequeñez del territorio y la población costarricense, la heterogeneidad geográfica es innegable. La tasa de crecimiento natural es mayor en las regiones periféricas que en la Central, es decir, mientras el número de nacimientos ha venido disminuyendo en esta última, sigue creciendo en las demás regiones. El Valle Central continúa recibiendo inmigrantes del resto del país, así como de otras naciones, y aparenta ser un foco de atracción de mano de obra calificada. A continuación se muestran las diferencias geográficas en las características del

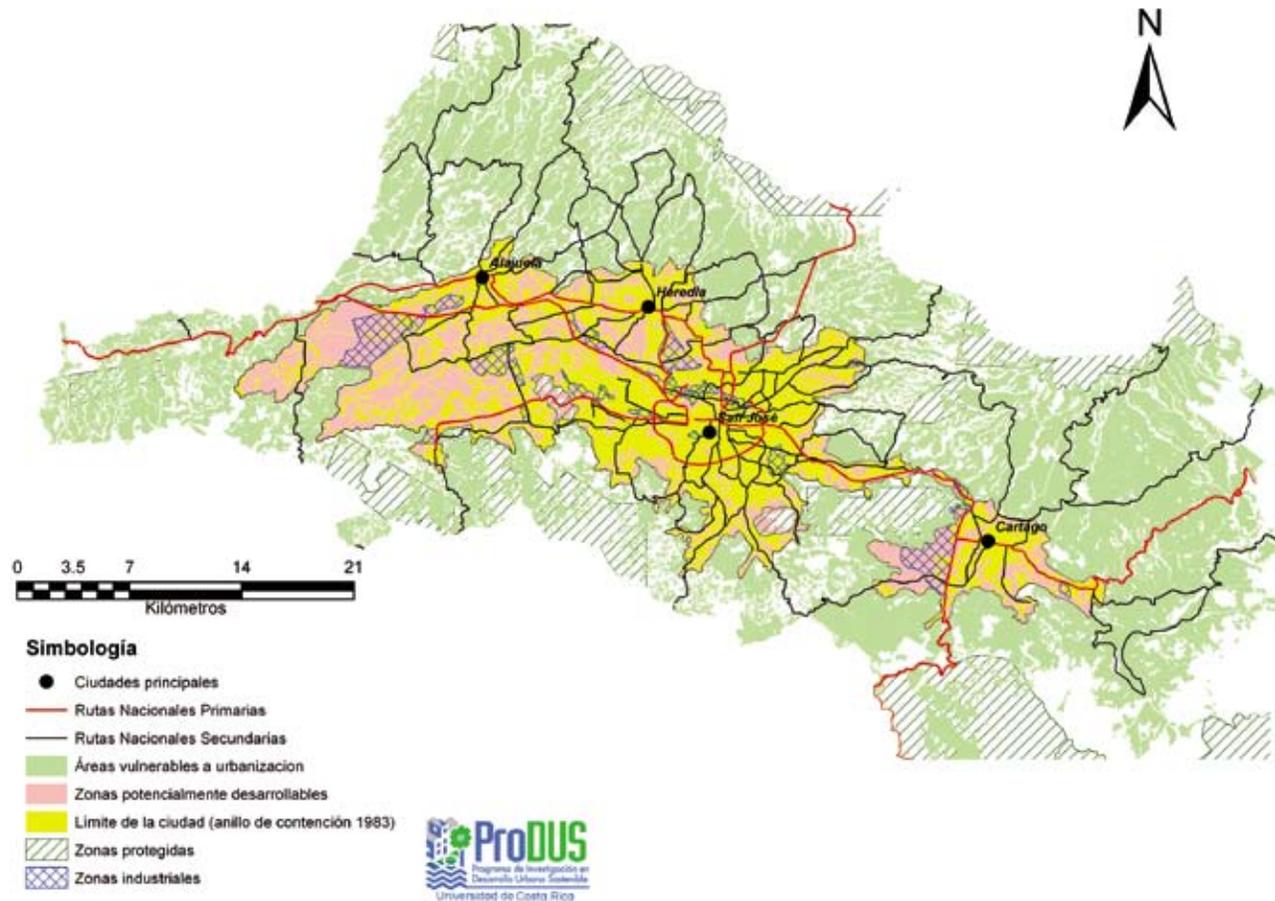
cambio demográfico y algunas implicaciones potenciales que éstas podrían tener sobre el desarrollo humano.

Crecimiento natural y desarrollo humano

El crecimiento natural es el que ocurre únicamente por la adición de nacimientos y la sustracción de defunciones. Pese a que es un concepto cuya importancia se ha minimizado en épocas recientes por la relevancia de las migraciones, su estudio ofrece perspectivas interesantes. La tasa de crecimiento natural de Costa Rica fue de 13 personas por cada mil habitantes en 2008. Este ritmo se ha reducido de modo considerable en todo el país, pues hace quince años la tasa era de 20 por mil, y hace treinta era de 26 por mil. Aun en el 2008 se observan diferencias entre el centro del país y las regiones periféricas. Las tasas de Quepos, Santa Cruz, Liberia, Coto y San Carlos duplican las de las subregiones con los registros más bajos (el sector oeste de la provincia de San José). También se observan tasas altas en Cañas, Buenos Aires y Limón. Aunque la región Central todavía representa el 55% del crecimiento natural del país, hay un efecto considerable sobre la composición por edad de la población nacional. El componente que hace que el crecimiento natural sea aún positivo es la natalidad.

Otro indicador analizado es la razón entre el número de nacimientos ocurridos entre 2003 y 2007, dividido por la cantidad de nacimientos acaecidos

MAPA 2.1

GAM: zonas libres desarrollables para usos residenciales en baja densidad

Fuente: Pujol et al., 2009.

entre 1998 y 2002. Cifras por debajo de 1 representan un decrecimiento en este indicador, mientras que cifras mayores indican un crecimiento. Las subregiones de las partes central y sur del país presentan cifras bajas (excepto las que rodean las ciudades de Heredia y Alajuela), en tanto que las subregiones periféricas del Pacífico Norte y Central muestran cifras altas.

¿Qué relevancia tienen estas diferencias para el desarrollo humano? La tendencia hacia el cierre de grupos de preescolar y primer grado en varias escuelas de la provincia de San José, por la escasez de estudiantes, es un fenómeno asociado principalmente al descenso en la natalidad, tal como se analiza en el *Segundo Informe Estado de la Educación* (Programa Estado de

la Nación 2008b). Es importante destacar que esta caída ocurre en la región Central, en tanto que en la zona norte y el Caribe la reducción es muy leve (casi nula) y en subregiones del oeste del país el número de nacimientos sigue incrementándose. En ausencia de migración interna, se esperaría entonces que las escuelas de las regiones periféricas (sobre todo las de la costa del Pacífico) sigan necesitando más espacio, mientras que ciertas escuelas de la Meseta Central continúan enfrentando una menor demanda. Si se mantienen estas tendencias, el MEP debería estudiar la conveniencia de planificar la asignación de recursos a partir de las diferencias apuntadas. ¿Tendría el MEP que cerrar escuelas en San José y Cartago y, al mismo tiempo, seguir construyen-

do escuelas en la costa del Pacífico y la zona norte? Por el contrario, ¿no es esta una oportunidad para que el MEP empiece a considerar la disminución en el número de alumnos por grupo, como mecanismo para mejorar la educación? Si este último es el caso, ¿esta mayor inversión por alumno significaría que los estudiantes del Valle Central se beneficiarían antes que los de las regiones periféricas?

La reducción en el número de nacimientos (natalidad) está relacionada con el descenso en el número de hijos por mujer (fecundidad). En el nivel agregado se perciben las diferencias en el cambio de la natalidad por regiones. También hay variaciones en los niveles promedio de fecundidad entre subregiones. Aunque la tasa global de

MAPA 2.2

Tasa global de fecundidad, según subregión. 1978, 1993 y 2008

1978



1993



2008



Tasa global de fecundidad
(hijos por mujer)



Fuente: Brenes, 2009, con base en estadísticas vitales y proyecciones de población del INEC y el CCP-UCR.

fecundidad (TGF) es de 2,1 hijos por mujer, por debajo del nivel de reemplazo, esto no es uniforme en el territorio. En el anillo que bordea el Área Metropolitana de San José, la TGF era cercana a 2,1 en 1993, mientras que en las zonas costeras y en la zona norte se mantuvo por encima de 2,5 en el 2008 (mapa 2.2).

Migración interna y redistribución de la población

Con las bajas en la natalidad y la mortalidad, la migración se convierte en una importante variable del cambio demográfico. La migración internacional ha sido un componente del crecimiento de la población costarricense, pero es la migración interna la que explica buena parte de los cambios en la población de las regiones y subregiones. Durante las últimas tres décadas, la tasa de crecimiento natural ha sido mayor en las regiones periféricas que en la Central, pero ésta sigue recibiendo la mayor proporción de migrantes internos. Según las Encuestas de Hogares, esta región fue el destino de alrededor del 50% de las personas que cambiaron su lugar de residencia durante las décadas de 1990 y 2000 (cuadro 2.4).

Sin embargo, las características de la región receptora varían según cómo se defina a los migrantes. La región Central es la receptora de más de tres cuartas partes de las personas que migraron desde otros países. Si se excluye a los migrantes provenientes del extranjero (algunos costarricenses, otros foráneos), la proporción de migrantes que llegaron a esta región disminuye de 50% a 40% en la década de los noventa, y de 46% a 38% en los primeros años del siglo XXI. Le siguen las regiones Huetar Norte y Huetar Atlántica, que recibieron inmigrantes no solo del extranjero, sino también de otras regiones del país. Cuando se analizan únicamente las personas que se movilizaron a lo interno del territorio nacional, ambas regiones, en conjunto, absorbieron el 26% de los inmigrantes en el período 1992-1997, y el 35% en 2002-2007²². Ahora bien, si se analizan las tasas de inmigración, estas regiones, junto con la Pacífico Central, son las que tienen las proporciones más altas.

CUADRO 2.4

Tasas de inmigración y emigración internas, según región de destino. 1992-1997 y 2002-2007

Región de destino	Distribución relativa de migrantes internos				Tasas de inmigración		Tasa de emigración ^{a/}
	Con origen extranjero		Sin origen extranjero		Con origen extranjero	Sin origen extranjero	
	Inmigrantes	Emigrantes	Inmigrantes	Emigrantes			
1992-1997							
Total	31.252	30.249	23.697	22.693			
Distribución relativa (%)	100,0	100,0	100,0	100,0			
Central	49,6	30,3	40,0	40,4	7,9	4,8	4,7
Chorotega	6,4	8,7	7,7	11,6	8,1	7,4	10,7
Pacífico Central	7,7	6,0	8,9	8,0	14,1	12,4	10,6
Brunca	9,0	8,5	10,5	11,4	9,3	8,2	8,6
Huetar Atlántica	12,8	12,2	15,1	16,2	15,0	13,4	13,8
Huetar Norte	14,4	9,3	17,8	12,5	29,6	27,6	18,5
Otro país		25,0					
2002-2007							
Total	35.085	32.970	27.931	25.816			
Distribución relativa (%)	100,0	100,0	100,0	100,0			
Central	46,1	40,1	38,4	53,5	6,0	4,0	4,5
Chorotega	7,2	11,0	8,0	14,6	7,7	6,9	10,2
Pacífico Central	5,9	6,0	6,8	8,0	9,3	8,6	8,2
Brunca	5,2	10,7	5,5	14,3	5,7	4,8	10,1
Huetar Atlántica	11,8	7,8	13,5	10,3	9,9	9,0	5,6
Huetar Norte	23,9	9,8	27,7	13,0	36,7	33,9	13,0
Otro país		23,6					

a/ No se calculó la tasa de emigración desde otros países, pues no se puede establecer un denominador claro para calcular la exposición al riesgo en las tasas.

Fuente: Brenes, 2009 a partir de las EHPM, INEC.

La región Central se mantiene como la que recibe la mayor cantidad de inmigrantes, y el efecto en su crecimiento total se debe principalmente a la llegada de personas (costarricenses o extranjeras) de otros países. Por el contrario, la migración interna y extranjera ha tenido un efecto importante en el crecimiento poblacional de la región Huetar Norte, tanto en la década de 1990 como en la de 2000. La migración también ha contribuido de manera positiva al crecimiento de las regiones Pacífico Central y Huetar Atlántica. La constante tendencia de tener en la GAM tasas de desempleo menores que en las regiones periféricas se convierte en un claro incentivo para la atracción de migrantes. Los datos expuestos indican que la inmigración extranjera es la que puede crear mayor presión en el crecimiento poblacional de las áreas aledañas a la capital. Por otro lado, el incremento de la población de ciertas regiones periféricas debido a la redistribución espacial requiere atención, pues algunas

de ellas también seguirán incrementándose debido al crecimiento natural (básicamente alta natalidad y baja mortalidad en la Chorotega, la Pacífico Central y la Huetar Norte).

Otro dato por considerar es que la región Central recibe migrantes tan o mejor educados que los habitantes que no migran, a la vez que aparenta expulsar a los menos educados. Por el contrario, las demás regiones (salvo la Chorotega) tienden a expulsar a personas con un promedio de escolaridad mayor que el de sus demás nativos, mientras atraen a personas con un nivel de escolaridad menor (en promedio). Esto significa que la región Central se ha estado “alimentando” de la mano de obra más calificada proveniente de regiones periféricas, pero, desde el punto de vista de las zonas expulsoras, se está dando una potencial “fuga” de mano de obra calificada, la cual podría incentivar un mayor desarrollo humano en sus regiones de origen si se quedaran en ellas (Brenes, 2009).

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **CAMBIO DEMOGRÁFICO**, véase Brenes, 2009, en www.estadonacion.or.cr

Diferencias espaciales en mortalidad infantil requieren atención

En anteriores Informes se ha demostrado que, a pesar de los avances del país en indicadores de salud, estos logros no han beneficiado de la misma forma a toda la población y existen diferencias importantes entre zonas geográficas, asociadas por lo general a desigualdades sociales y económicas. Los efectos de este tipo de desigualdades en salud han sido documentados tanto en países desarrollados (Daponte et al., 2008; García-Sánchez et al., 2007; Khang et al., 2004; Perlman y Bobak, 2008) como en vías de desarrollo (Landmann et

al., 2002; Donoso 2004; Subramanian et al., 2003). Se ha encontrado que las desigualdades socioeconómicas afectan negativamente la salud, en especial de los niños en su primer año de vida (Donoso, 2004; Reza et al., 2005; Joseph et al., 2009).

En esta línea de investigación, el Informe consideró importante estudiar las diferencias espaciales que persisten en Costa Rica en materia de mortalidad infantil. Se seleccionó este tema por tratarse de uno de los indicadores más utilizados para medir resultados en salud, pues resume la calidad de la infraestructura de salud, el efecto del proceso reproductivo y de las condiciones ambientales, sociales y económicas que pueden perjudicar la salud del niño (OPS, 1980; OMS, 2008a; Minsa, 2006; Rosero, 1995). Además se tomó en cuenta el hecho de que, si bien la disminución que el país ha logrado en este campo es muy relevante y lo coloca en una posición de liderazgo en América Latina, también le plantea nuevos retos que hacen cada vez más difícil alcanzar nuevas reducciones, lo cual obliga no solo a profundizar en el estudio de las causas y determinantes de la mortalidad infantil, sino también a redoblar esfuerzos para cerrar brechas geográficas que aún persisten, como lo han sugerido varios estudios (Minsa, 2006).

Con este enfoque, y como un aporte a la discusión, se realizó un estudio que mide las diferencias de la mortalidad infantil entre cantones, su evolución en el tiempo y el grado de desigualdad geográfica, en función del índice de desarrollo de los cantones en el período 2006-2008. Un primer hallazgo es que, en los últimos sesenta años, la tasa de mortalidad infantil (TMI) se ha reducido más de diez veces, al pasar de 105 defunciones por mil hombres nacidos vivos y 88 defunciones por mil mujeres nacidas vivas en el trienio 1950-1952, a 10 y 8 muertes por mil nacidos vivos, respectivamente, en el trienio 2006-2008. Sobresale una caída importante en la década de los setenta, de 70 a 20 defunciones por mil nacidos vivos. Una serie de factores están en la base de estos resultados (recuadro 2.5).

Al analizar el comportamiento de la

RECUADRO 2.5

Algunos hitos relevantes asociados a la reducción de la mortalidad infantil en Costa Rica

Período 1972-1978

- Extensión de la cobertura de atención primaria de la salud (programas de salud rural y comunitaria).
- Traslado de los hospitales a la CCSS.
- Identificación y censo de parteras empíricas y cursos para capacitarlas como educadoras y acompañantes de confianza de las embarazadas, no como parteras.
- Incremento de partos institucionales.

Período 1981-1985

- Crisis económica: recorte en presupuestos de salud para cubrir pago de deuda externa.

Período 1996-1997

- Reforma del sector salud, y creación de los Ebais.
- En 1996 se inició el programa de reporte y análisis de muertes infantiles a nivel nacional, que permite establecer acciones correctivas en el manejo de la atención del parto y del recién nacido en los tres niveles de atención.
- En 1997 se creó el programa nacional de reporte y análisis de muertes maternas, que permite dar lineamientos correctivos en el control prenatal y la atención del parto y el recién nacido.

Período 2004-2009

- Cursos de actualización dirigidos a profesionales de Medicina General y Enfermería Obstétrica a partir de 2004, para mejorar la calidad del control prenatal, el manejo del parto institucional y la atención del recién nacido.
- Introducción de ácido fólico en la harina para pan y prescripción de ingerir esta sustancia al menos tres meses antes de iniciar el embarazo y en los tres primeros meses de la gestación, para prevenir algunas malformaciones del tubo neural y el paladar hendido.
- Elaboración del "Plan estratégico nacional para una maternidad e infancia saludable y segura 2006-2015".
- Adopción de los "Objetivos de Desarrollo del Milenio-Costa Rica 2004", que establecen lineamientos para reducir la mortalidad infantil y mejorar la salud materna.
- Mejoramiento de la cobertura del control prenatal en el primer trimestre de la gestación a nivel nacional, a través de la "Norma de atención de embarazo de bajo riesgo obstétrico", actualizada y publicada en el 2009.

Fuente: E. Rosero, 2009; E. Salazar, 2009.

TMI a partir de 1972 y desagregado por cantones (gráfico 2.6), se observa que la mayor disminución en la tasa se da en los cantones con mayor mortalidad, lo cual es una buena noticia. Luego se manifiesta un patrón sostenido que no hace diferencia entre las localidades de mayores y menores tasas (Aparicio y Morera, 2009).

No obstante estos logros, algunos problemas siguen manifestándose cuando se miran los datos a nivel cantonal. En primer lugar, en los últimos 37 años se ha producido un proceso lento de convergencia de la TMI entre cantones, es decir, una paulatina disminución de las brechas que aún persisten. Con la baja velocidad de convergencia alcanzada

(1,63%), el país necesitaría 29 años para reducir a la mitad las diferencias que actualmente existen entre los cantones, si se mantienen los supuestos de las tendencias pasadas y no se introducen cambios en las políticas.

El cuadro 2.5 muestra los diez cantones que presentaron las TMI más altas en período 1975-2008. Destacan las zonas Atlántica, Pacífico Norte y Sur, y más concretamente los cantones de Talamanca, Matina y Buenos Aires, que se caracterizan por tener importantes cuotas de población indígena.

En el 2008 persistió un alto nivel de variabilidad en la TMI entre cantones (coeficiente de variación de 50%), lo cual implica que algunos cantones

presentan defunciones por mil nacidos vivos de más del doble que otros.

Estos resultados sustentan las llamadas de atención que este Informe ha hecho en el pasado, sobre la necesidad de avanzar en la disminución de la TMI atendiendo las disparidades e inequidades regionales. El nivel alcanzado en la TMI por Costa Rica, Chile y Cuba

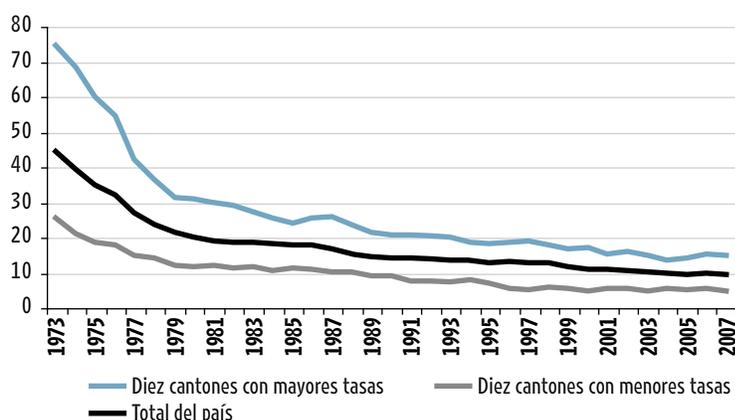
está relacionado, según varios estudios, con una alta cobertura pública de servicios de salud de atención primaria y con mejoras en servicios básicos de salud pública; es importante mantener y extender estas ventajas a los cantones menos desarrollados (Donoso, 2004; Riverón y Azcuy, 2001; Rosero, 1986, 1991 y 1995).

Para lograr un proceso de convergencia regional y reducir las desigualdades entre cantones, se deben concentrar los esfuerzos por disminuir las muertes infantiles en los cantones que actualmente registran las mayores tasas y los menores índices de desarrollo social, pero sin descuidar los cantones más desarrollados. Unido a lo anterior, resulta esencial que futuros estudios profundicen en el análisis de las causas de la reducción de la mortalidad infantil y los factores condicionantes de los niveles actuales y de posibles disminuciones en el futuro, de manera que sea posible diseñar, mantener y fortalecer las estrategias de salud pública en este ámbito (Aparicio y Morera, 2009).

GRAFICO 2.6

Tasa de mortalidad infantil, nacional y de los diez cantones con mayores y menores tasas

(promedio móvil de tres años, tasas por mil nacidos vivos)



Fuente: Aparicio y Morera, 2009.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
DIFERENCIAS ESPACIALES EN MORTALIDAD
INFANTIL

véase Aparicio y Morera, 2009, en
www.estadonacion.or.cr

Desigualdad, pobreza y exclusión social

Desde la perspectiva del desarrollo humano, la desigualdad, la pobreza y la exclusión social son situaciones que privan a las personas de las posibilidades de “ser y hacer”, es decir, afectan el

CUADRO 2.5

Cantones con las tasas de mortalidad infantil más elevadas, por períodos. 1975-2008

Posición	1975-1978	TMI	1985-1988	TMI	1995-1998	TMI	2005-2008	TMI
Costa Rica		29,5		17,0		13,0		9,6
1	Guatuso	65,0	Carrillo	28,1	Talamanca	23,8	San Mateo	18,7
2	Talamanca	60,4	Talamanca	28,0	Dota	23,7	Abangares	17,9
3	Siquirres	52,2	Turrubares	26,4	Matina	19,1	Nicoya	15,8
4	Pococí	51,0	Buenos Aires	25,9	Sarapiquí	17,3	Talamanca	15,0
5	Limón	46,3	Aguirre	24,3	Buenos Aires	17,2	Curridabat	15,0
6	Garabito	43,2	Nicoya	23,5	Santa Cruz	17,2	Dota	13,8
7	Buenos Aires	42,8	Matina	22,9	Upala	17,1	Osa	13,2
8	Matina	42,0	Liberia	22,8	San Pablo	16,6	Matina	13,0
9	Guácimo	41,0	Corredores	22,7	Los Chiles	16,4	Coto Brus	12,6
10	Jiménez	41,0	Cañas	22,2	Coto Brus	16,2	La Cruz	12,5
Promedio		47,8		24,4		17,9		14,3
Decrecimiento				-49%		-26%		-20%

Nota: Los cantones en color aparecen consistentemente en todo el período entre las diez tasas mayores.

Fuente: Aparicio y Morera, 2009.

aprovechamiento de las oportunidades, dificultan el crecimiento económico y debilitan la democracia. En el tema de desigualdad este Informe ha realizado un monitoreo permanente, que además aborda este fenómeno desde sus distintas expresiones: no solo la desigualdad determinada por el ingreso, sino también aquella asociada a factores externos, como lugar de nacimiento, género u origen étnico.

El Informe ha llamado la atención sobre el incremento que tuvo la desigualdad en la última década, y con el cual el país pasó de una situación en que se acercaba más a la desigualdad de las naciones desarrolladas, a una más cercana a la del resto de Latinoamérica (aunque siempre menor). En esta sección del capítulo se ofrece un análisis de las principales tendencias nacionales y regionales de la desigualdad en la distribución del ingreso, así como de las desigualdades salariales. Esta información se puede ampliar y complementar con un estudio exhaustivo sobre las expresiones sociales de la desigualdad que se presenta en el capítulo 6, y en el cual se aborda el tema desde el enfoque de clases sociales.

En seguimiento a las desigualdades por razones de género, este año se explora con especial atención el empleo femenino, en vista del creciente dinamismo que ha mostrado en los últimos diez años, así como el aumento relevante en el empleo formal femenino que se dio en el 2008. En materia de pobreza se realizó un análisis en profundidad de los factores que explican su comportamiento en el 2008, y se elaboró un perfil detallado de los hogares cuyo ingreso mensual es menor al salario mínimo, y cuya situación refleja procesos de exclusión social que se han venido consolidando con el tiempo.

Prevalece la desigualdad en la distribución del ingreso

La desigualdad se mantuvo en el año bajo análisis. Aunque el valor del coeficiente de Gini registró un leve descenso, al pasar de 0,426 en 2007 a 0,421 en 2008, esta última cifra es igual al promedio del período 2000-2007 (gráfico 2.7). Por lo tanto, refleja la desigualdad prevaleciente en la presente

década, luego del definitivo aumento que inició desde finales de la década de los noventa.

La desigualdad en la distribución del ingreso medida con los indicadores de relación de ingresos entre los hogares mostró una pequeña reducción en el 2008. La relación entre los ingresos de los hogares más ricos con respecto a los más pobres se redujo de 17 a 16 veces entre 2007 y 2008 en el caso de los hogares de los deciles décimo y primero, y de 9,6 a 9 veces en los quintiles quinto y primero (Sauma, 2009).

Por regiones²³, el análisis identifica a la Central como la más desigual y a la Huetar Atlántica como la menos desigual (cuadro 2.6). En relación con el año previo, el coeficiente de Gini disminuyó en cuatro de las seis regiones, con mayor fuerza en la Chorotega y muy levemente en la Huetar Norte. Por el contrario, la desigualdad aumentó en el Pacífico Central y la Huetar Atlántica, que fueron además las regiones que mostraron mayores incrementos en la pobreza (Sauma, 2009).

Cambios en los ingresos de los hogares explican comportamiento de la desigualdad entre 2007 y 2008

En el 2008 el ingreso promedio de los hogares se redujo en términos reales en -0,3% con respecto al año anterior,

mientras que el ingreso per cápita promedio de los hogares lo hizo en -0,8%. Vale destacar que, no obstante esa caída, ambos indicadores siguen siendo, en términos reales, de los mayores del período 1990-2008, específicamente los segundos más elevados después de 2007.

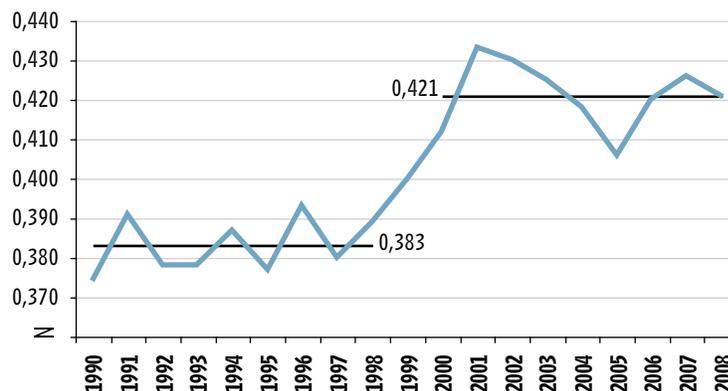
Cuando se comparan las variaciones en los ingresos promedio reales por deciles de ingreso per cápita, se observa que la caída no fue generalizada. En los dos primeros deciles más bien se produjo un incremento real (4,6% y 7,7% respectivamente); también hubo aumentos en el cuarto y el noveno decil, pero todos los demás experimentaron reducciones, incluyendo el décimo decil, en el que la contracción fue de -1,3% (cuadro 2.7). Estas variaciones se reflejan en el comportamiento de los indicadores de desigualdad antes mencionados.

Con excepción del tercero, los hogares de los cuatro primeros deciles de la distribución tuvieron aumentos reales en sus ingresos y, en conjunto, su ingreso promedio real pasó de 152.620 colones en 2007, a 156.323 colones en 2008 (2,4%). Su participación conjunta dentro del ingreso total se incrementó de 14,8% en 2007 a 15,1% en 2008 (cuadro 2.7).

Para comprender mejor el comportamiento de los ingresos de los hogares, es necesaria su desagregación entre

GRAFICO 2.7

Evolución del coeficiente de Gini



Fuente: Sauma, 2009, con datos de las EHPM, INEC.

CUADRO 2.6

Ingreso promedio de los hogares y coeficiente de Gini, según regiones. 2007 y 2008

	Ingreso promedio real del hogar ^{a/}			Coeficiente de Gini ^{b/}	
	2007	2008	Variación (%)	2007	2008
Total	415.348	413.910	-0,3	0,426	0,421
Central	484.912	491.406	1,3	0,425	0,413
Chorotega	304.346	293.311	-3,6	0,407	0,379
Pacífico Central	325.648	298.347	-8,4	0,372	0,386
Brunca	272.441	259.434	-4,8	0,381	0,370
Huetar Atlántica	282.334	270.733	-4,1	0,338	0,355
Huetar Norte	309.566	315.882	2,0	0,396	0,393

a/ Ingreso promedio real del hogar deflatado con el IPC, base julio del 2006=100.

b/ Estimado a partir de los hogares con ingreso conocido, según deciles de hogares ordenados crecientemente, según su ingreso familiar per cápita.

Fuente: Sauma, 2009, con datos de las EHPM, INEC.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **DESIGUALDAD EN LA DISTRIBUCIÓN**, véase Sauma, 2009, en www.estadonacion.or.cr

Desigualdad salarial persiste en niveles superiores a los de 2000-2006

Como complemento de la información sobre desigualdad del ingreso, en este capítulo se ha dado seguimiento a la desigualdad de los salarios, mediante el cálculo del índice de Theil, que mide la desigualdad de los salarios entendidos estos como el pago monetario que recibe un trabajador por realizar una tarea²⁴.

El Noveno Informe (2003) incorporó una medición de este indicador para el período 1990-2002, por medio de la cual se constató el aumento en la inequidad en la distribución de los salarios. El Decimocuarto Informe (2008) actualizó el índice para el período 2000-2007 y detectó el fortalecimiento en la tendencia creciente de las desigualdades salariales, especialmente a partir del 2005. En esta edición se agregan al análisis los datos del 2008 y se observa una leve disminución con respecto al año anterior, pues pasó de 0,451 a 0,432, aunque se mantuvo en un nivel superior a los obtenidos en el período 2000-2006 (cuadro 2.8).

Una de las ventajas del índice de Theil es que permite examinar las causas que podrían explicar este fenómeno²⁵. Al desagregar sus componentes, es posible observar las categorías que están por encima o por debajo de los ingresos del promedio nacional, y ver así cuáles contribuyen al aumento del índice y cuáles lo atenúan. Así, los resultados del 2008 muestran que, dentro en la variable “sexo”, las mujeres están por debajo de ese promedio y, pese a que representan poco menos del 40% de los ocupados, apenas captan el 30% de los ingresos del mercado. En las variables de residencia, con excepción de la Central, todas las regiones, así como la zona rural, tienen ingresos por debajo del promedio, hecho que está influenciado por las actividades agrícolas, que, como se verá más adelante, están entre las de

CUADRO 2.7

Ingreso promedio de los hogares, según deciles. 2007 y 2008

Deciles de hogares ^{a/}	Ingreso promedio real ^{b/}			Estructura porcentual	
	2007	2008	Variación	2007	2008
Todos los hogares	415.348	413.910	-0,3	100,0	100,0
I decil	81.443	85.199	4,6	2,0	2,1
II decil	132.087	142.286	7,7	3,2	3,4
III decil	175.869	174.973	-0,5	4,3	4,2
IV decil	220.856	223.078	1,0	5,3	5,4
V decil	269.657	266.455	-1,2	6,5	6,4
VI decil	322.732	317.937	-1,5	7,8	7,7
VII decil	393.162	388.811	-1,1	9,5	9,4
VIII decil	497.794	490.905	-1,4	12,0	11,9
IX decil	671.965	686.691	2,2	16,0	16,6
X decil	1.380.994	1.362.953	-1,3	33,6	32,9

a/ Hogares con ingreso conocido, ordenados crecientemente según su ingreso familiar per cápita.

b/ Ingreso promedio real del hogar deflatado con el IPC, base julio del 2006=100.

Fuente: Sauma, 2009, con datos de las EHPM, INEC.

ingresos laborales y “otros ingresos” (que incluyen ingresos de capital, pensiones, becas y otras transferencias). Como se señaló en el Decimocuarto Informe (Programa Estado de la Nación, 2008a), en el 2007 se dio un fuerte incremento en el rubro de “otros ingresos”, principalmente por el aumento en las pensiones del régimen

no contributivo y las transferencias del programa “Avancemos”. El porcentaje que representan esos “otros ingresos” dentro del ingreso total pasó de 12,7% en 2006, a 13,7% en 2007 y a 13,6% en 2008 (un análisis más detallado del impacto de los “otros ingresos” se presenta más adelante, en el apartado sobre pobreza).

menores remuneraciones. Por grupos de edad, los más jóvenes (menores de 25 años) y los de mayor edad (65 y más) no alcanzan la media nacional, mientras que los ocupados de 35 a 54 años son los que acumulan más ingresos (por encima de su peso poblacional).

El nivel de educación explica un alto porcentaje de la desigualdad total y, como era de esperar, se da una relación directa entre los años de escolaridad y los ingresos percibidos. Los trabajadores con primaria o menos de educación representan un 41,4% de los ocupados, pero solo captan un 26,2% del ingreso total; si se les agrega los que tienen secundaria incompleta, suben al 61,8% de la población trabajadora, pero únicamente absorben el 41,2% de los ingresos. Las personas con estudios universitarios equivalen a un 22% del total de ocupados, pero perciben el 42,6% de los ingresos, lo cual confirma lo mencionado en Informes anteriores, en el sentido de que el incremento de la desigualdad en los últimos veinte años es producto de los aumentos en el premio salarial por la educación.

Según categorías ocupacionales, los trabajadores por cuenta propia reciben ingresos por debajo de la media nacional, lo mismo que los empleados del sector privado y en servicio doméstico. Estos últimos, aunque constituyen el

5% de los ocupados, tan solo acceden al 1,5% de los ingresos totales. Por el contrario, los patronos y los empleados del Estado tienen ingresos superiores al promedio nacional. Por ocupaciones sobresalen los casos de los vendedores y los trabajadores no calificados, pues representan el 40,4% pero apenas captan el 22,4% de los ingresos del mercado; en cambio, las ocupaciones del nivel directivo y profesionales son el 13,8% del total de ocupados, pero absorben el 32,4% de los ingresos. Por ramas de actividad, la agricultura es la que más atenúa la desigualdad, seguida por el servicio doméstico, pues ambas constituyen el 18,7% de los ocupados, pero ingresan un exiguo 9,6% del total.

En síntesis, en el año 2008 las categorías que más contribuyeron a que se acentuaran las inequidades salariales, medidas con el índice de Theil, fueron los trabajadores con educación universitaria, las ocupaciones de profesionales, los empleados del Estado, los patronos, los que residen en las zonas urbanas y en la región Central del país, así como el sexo masculino. Es importante agregar que los resultados obtenidos con esta metodología también muestran que la mayor contribución a la desigualdad total provino de las diferencias existentes en los ingresos, al interior de cada subgrupo, es decir, a las diferencias

entre las mujeres ocupadas o entre las zonas de residencia o los grupos de edad. En este sentido, el estudio revela que las brechas dentro de cada grupo no solo no han disminuido, sino que exhiben una tendencia creciente.

Desigualdades de acceso al empleo

Reiteradamente este Informe ha señalado que el desarrollo de Costa Rica no es homogéneo y presenta notables desigualdades territoriales y de género que, lejos de haberse superado, se mantienen. En esta edición se analiza el acceso al empleo por región de residencia de la población y se profundiza, además, en el empleo femenino.

Los datos de la Encuesta de Hogares del 2008 muestran que el incremento en la población ocupada con respecto al 2007 fue de 32.000 personas (creció un 1,7%), cifra inferior al promedio del período 1990-2007, de poco más de 47.000 nuevos ocupados por año. Esto tuvo su origen en el contexto de la desaceleración económica que experimentó el país, con un crecimiento del PIB de apenas un 2,9%, luego de tres años consecutivos con aumentos superiores al 5,9%. De ese incremento en los ocupados, cerca de 7.000 fueron hombres y 25.000 mujeres, lo cual es un acontecimiento relevante que se analiza

CUADRO 2.8

Factores que explican la inequidad salarial^{a/}. 2000-2008 (porcentajes)

Factor	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Índice de Theil	0,347	0,419	0,424	0,4	0,364	0,361	0,404	0,451	0,432
Grupo ocupacional		38,0	38,4	38,7	44,0	41,9	39,4	40,0	37,2
Nivel educativo	28,6	30,7	30,7	31,4	33,3	31,3	30,2	28,0	27,5
Categoría ocupacional	14,0	16,8	15,8	16,2	16,9	17,4	18,5	17,7	17,9
Rama de actividad		15,7	16,4	15,3	17,8	21,1	19,0	15,4	14,9
Horas trabajadas	7,2	9,2	10,4	11,3	11,5	11,7	10,4	9,2	8,6
Grupos de edad	7,7	7,3	7,4	7,8	6,9	6,7	7,2	6,0	5,2
Zona	6,2	5,7	5,4	5,8	5,6	5,0	4,2	4,3	3,6
Región	3,3	4,2	3,4	3,8	4,4	3,3	2,7	2,7	2,9
Sexo	1,2	1,5	1,1	1,2	1,0	2,0	1,8	2,2	2,2

a/ Los factores se refieren al efecto "entre" en el índice de Theil y reflejan el grado en que las diferencias salariales entre los diferentes grupos que componen una variable contribuyen a la desigualdad total.

Fuente: Segura, 2009.

con detalle en la siguiente sección de este apartado.

Por las características de calidad en el empleo, se dio un fuerte aumento en el número de ocupados formales no agropecuarios, de casi 51.000 personas, mientras que disminuyeron en casi 6.000 los ocupados informales no agropecuarios, así como los ocupados agropecuarios, en casi 13.000. La tasa de desempleo abierto también creció, en 0,3 puntos porcentuales, al pasar de 4,6% a 4,9%, aunque siguió siendo baja en el contexto de las prevalecientes en la década, iguales o superiores al 6%.

Al desagregar por regiones sobresalen diferencias en el acceso al empleo y el panorama general del 2008 respecto al año anterior no es favorable para varias de ellas. Las regiones Central y Huetar Norte son las que tienen los mejores indicadores de inserción y de empleo. Por el contrario, se observan deterioros importantes en la Brunca, la Huetar Atlántica y la Pacífico Central. Destaca la región Huetar Atlántica, con altos niveles de desempleo abierto y subutilización total. En una situación intermedia se ubica la región Chorotega, con aumentos en la inserción laboral, pero acompañados por problemas de empleo.

La región Central absorbe el 67,7% de la fuerza de trabajo del país y muestra alta inserción laboral y baja subutilización; además se mantiene con bajo desempleo abierto, similar al promedio del país, y bajo subempleo. La Huetar Norte es la región con los mejores indicadores de inserción laboral, similares a los de la Central, con incrementos significativos en su participación y en la ocupación; el desempleo abierto, aunque se incrementó levemente, continúa siendo el más bajo del país. También refleja una importante disminución en las tasas de subempleo visible e invisible.

La región Chorotega exhibe un alto dinamismo en la oferta de empleo, pero también dificultades para acceder a jornadas completas y a remuneraciones justas. Los indicadores del 2008 señalan una mejoría en la participación y en la ocupación respecto al año anterior, aunque empeoraron los indicadores de problemas de empleo: aumentó la

tasa de desempleo abierto, así como el subempleo, tanto visible como invisible, lo que se tradujo en un incremento importante de la tasa de subutilización total (de 2,6 puntos porcentuales).

Dos regiones que muestran un deterioro en el mercado de trabajo son la Pacífico Central y la Brunca. En ambas se dieron fuertes reducciones en las tasas de participación, de ocupación y de desempleo abierto, lo cual pone en evidencia la pérdida de empleo y el abandono de la búsqueda activa. Además se incrementó el subempleo invisible (por insuficiente remuneración) y se redujo el subempleo visible, por lo que en ambos casos disminuyó la subutilización total. La región Huetar Atlántica también presenta una situación desfavorable en el mercado laboral, pero no tan marcada como en las dos anteriores. Tuvo una ligera disminución en las tasas de participación y de ocupación, y registró las tasas de desempleo abierto y de subutilización total más altas del país. Estas últimas además aumentaron en el 2008, lo cual refleja dificultades para encontrar empleo, problemas de insuficiencia de horas trabajadas y baja remuneración (INEC, 2008a).

Los problemas de empleo y de inserción laboral en las regiones Huetar Atlántica y Pacífico Central contribuyen a explicar el aumento de la pobreza que estas localidades experimentaron en el 2008, como se analiza más adelante en el apartado sobre pobreza.

Inserción femenina en el mercado laboral: tendencias recientes y desafíos

Tal como lo ha documentado este capítulo en ediciones anteriores, estudios recientes han demostrado que la dispersión de horas trabajadas entre hombres y mujeres es un factor que contribuye a explicar parte del aumento de la desigualdad en el país. Esto porque las mujeres tienden a trabajar en jornadas de menos horas con respecto a los hombres (Trejos y Gindling, 2007). Esta situación ocurre a pesar del crecimiento sostenido de la participación femenina en el mercado laboral costarricense, cuya tasa neta de

participación era de un 30,3% en 1990 y en el 2008 alcanzó el valor más alto hasta el momento: 41,7%.

Este notable incremento de la participación femenina no siempre se ha dado en condiciones de calidad, ni tampoco al margen de crecientes tensiones entre el trabajo remunerado y no remunerado, o entre la vida laboral y la familiar. Aun cuando posean mejores grados de calificación que los hombres, las mujeres enfrentan con mayor frecuencia problemas de desempleo, subempleo, brechas de ingresos y acceso a recursos productivos, que afectan sus derechos y oportunidades de desarrollo personal y profesional. En aras de aportar elementos que permitan valorar cuánto ha avanzado o retrocedido el país con respecto a estas situaciones, en este apartado se presentan las tendencias más recientes de la incorporación femenina al mercado de trabajo y se trata de precisar el total de empleo generado, un perfil de las ocupadas y la estructura emergente en términos sectoriales y de calificaciones, así como la forma en que las mujeres se ven perjudicadas o no por los ciclos de expansión o desaceleración de la economía, elementos que pueden contribuir a alimentar el debate actual en esta materia, especialmente en un contexto de menor crecimiento como el que se perfila para los próximos años.

Entre 1990 y 2008, la tasa neta de participación de las mujeres se incrementó en 11,4 puntos porcentuales, pese a los cual continuó reflejando una brecha importante en relación con la de los hombres. Como se mencionó anteriormente, en el 2008 esta tasa alcanzó un 41,7%, en contraste con la participación masculina, que ha mantenido una relativa estabilidad en torno al 74% en los últimos veinte años, si bien en el período reciente ha disminuido, hasta ubicarse en 72,5% en 2008. En conjunto, entre 1990 y 2008 el país generó en promedio 52.000 empleos por año, de los cuales el 46% fue ocupado por mujeres. En el período 1990-1999 el promedio de nuevos puestos de trabajo fue de 32.000 (45% mujeres), en 2001-2008 aumentó a 63.000 (50% mujeres) y en el último cuatrienio (2004-2007) subió

a 71.000 (46% mujeres), como resultado del notable crecimiento experimentado por la economía. Una situación interesante se presentó en el 2008, pues de las 32.000 nuevas plazas, 25.000 fueron para mujeres (78,3%).

Sin embargo, el crecimiento de la participación femenina en el mercado de trabajo ha sido acompañado también por un incremento de sus niveles de desempleo y subempleo. Las mujeres son las más afectadas por estos problemas, como se observa en el gráfico 2.8, pues entre ellas la tasa de subutilización total mostró una tendencia creciente durante el período 1990-2008, lo mismo que la tasa de desempleo abierto y el subempleo visible, aunque es importante señalar la disminución que se observa en esas mismas tasas en el último trienio (2006-2008). En términos de brechas de género en los problemas de empleo, se observa una tendencia creciente en la relación entre sexos en la tasa de subutilización total, en la tasa de desempleo abierto y en la tasa de subempleo visible durante el período de estudio, aunque todas ellas se redujeron en el 2008 (Morales, 2009).

Un hecho interesante es el vínculo entre el crecimiento económico y la brecha de género en las tasas de desempleo. La relación entre las tasas de las mujeres y las de los hombres se incrementó en los períodos de crecimiento económico, y tendió a disminuir o a converger en niveles elevados en los períodos recesivos o de bajo crecimiento; esto se puede explicar porque, al contraerse la economía, la pérdida de empleos es mayor en las actividades en las que se insertan principalmente los hombres, del mismo modo que estos se benefician más en las fases expansivas. Esta situación la ilustra claramente el último trienio, pues el país tuvo un crecimiento económico importante en 2006 y 2007 (alrededor del 8% del PIB), y en esos años la tasa de desempleo abierto se redujo para ambos sexos. Sin embargo, la disminución fue mayor en los hombres, por lo que la brecha de género se amplió. En contraste, en el 2008 el crecimiento se desaceleró (2% del PIB) y la tasa de desempleo de los hombres aumentó (de 3,3% en 2007 a

4,2% en 2008) y en las mujeres tuvo una ligera reducción, de 6,8% a 6,2% (el promedio para el período 2000-2008 fue de 8%).

También se dio un descenso en la tasa de subempleo visible de las mujeres (de 6,4% a 5,4%), y un leve incremento en el subempleo invisible (de 2,4% a 2,7%). El resultado fue una disminución en la tasa de subutilización total femenina, de 15,4% a 14,3%. De esta forma el indicador se ubicó en niveles similares al de 2000, luego de la tendencia creciente que venía mostrando desde el 2001, y que alcanzó su máximo en el año 2005 (19,2%).

En el trienio 2006-2008 el número de mujeres ocupadas se incrementó en más de 100.000 personas, por lo que resulta interesante caracterizar mejor las actividades de esa inserción y desagregar en cuáles aumentaron más y si hubo reducción en otras. Por rama de actividad los datos muestran que la inmobiliaria y la empresarial (fundamentalmente actividades inmobiliarias, jurídicas, de contabilidad y de asesoramiento empresarial), junto con el comercio (sobre todo al por menor) registran el mayor incremento de las mujeres ocupadas. Les siguen la intermediación financiera,

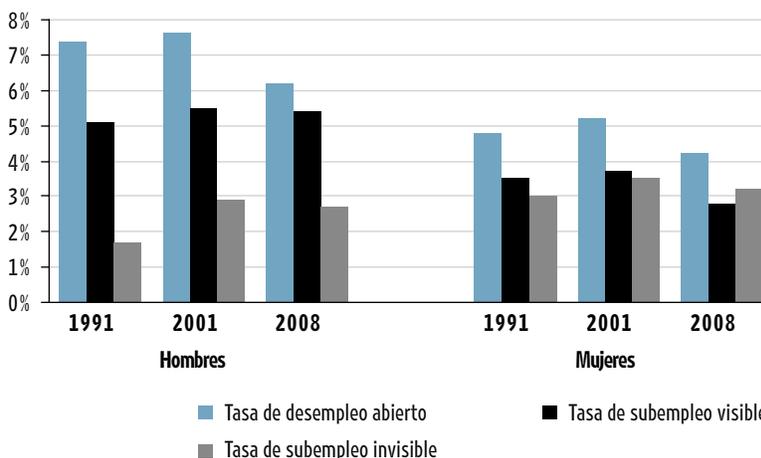
la industria manufacturera (en especial fabricación de productos farmacéuticos, médicos y odontológicos) y transporte, almacenamiento y comunicaciones (las actividades de telecomunicaciones del sector privado).

Las actividades que tuvieron un resultado neto de cero, pues prácticamente no hubo cambio en el total de mujeres ocupadas, fueron agricultura y ganadería, que se inscriben dentro de un contexto general de reducción de este sector en el país, y la actividad de servicio doméstico²⁶. Destaca el aumento que se dio en el 2008 en el empleo en enseñanza, principalmente en educación secundaria y superior en el sector público (cuadro 2.9).

La creación de puestos de trabajo para las mujeres entre 2007-2008, por categoría ocupacional, revela que un 47% se insertó como asalariadas del sector privado, 35% como trabajadoras por cuenta propia y 12% como patronas. Los empleos en servicio doméstico disminuyeron en 26% (unas 6.500 mujeres). Por nivel de calificación los resultados indican que las trabajadoras calificadas (con secundaria completa o más) aumentaron en 33.500; de ellas

GRAFICO 2.8

Tasas de desempleo abierto, subempleo visible y subempleo invisible, por sexo. 1991, 2001 y 2008



Fuente: Elaboración propia con datos de las EHPM, INEC.

el 56% tenía estudios universitarios, mientras que las no calificadas se redujeron en 9.500 personas (Morales, 2009).

Del empleo generado en el 2008, casi 51.000 personas se ocuparon en actividades formales no agropecuarias, mientras el número de ocupados informales no agropecuarios se contrajo en casi 6.000, y el de ocupados agropecuarios en cerca de 13.000 personas. Los nuevos puestos de trabajo femenino en el sector formal no agropecuario, por ramas de actividad, muestra que las que más aumentaron fueron las actividades inmobiliarias y empresariales, con 8.400 mujeres, de las cuales el 70% obtuvo empleos calificados; le siguen la enseñanza, con 5.800 mujeres (88% en el sector público y 73% en empleos calificados) y las actividades de transporte y comunicaciones, con 4.700 mujeres (en el sector privado y en empleos calificados). Otros sectores con incrementos en el empleo formal, de alrededor de 3.500 mujeres, fueron la industria manufacturera en empleos calificados, el comercio (con 73% de empleo calificado) e intermediación financiera (71% en puestos calificados).

En síntesis, los resultados señalan que la mayor inserción femenina en el mercado de trabajo en el 2008 correspondió, en buena medida, a mujeres calificadas, y estuvo acompañada por un aumento en su ocupación (reducción en el desempleo), principalmente en actividades formales (Sauma, 2009).

Se revierte la reducción de la pobreza

Luego de que en el 2007 se rompiera con trece años de estancamiento en la pobreza, y se produjera una reducción significativa en la incidencia de este fenómeno²⁷, en el 2008 se dio un aumento, aunque sin llegar a los niveles previos.

Desde 1994 y hasta el 2006 la pobreza afectó a un 20% de los hogares, más o menos 1,5 puntos porcentuales. En el 2007 la proporción se redujo hasta 16,7% -el nivel más bajo en todo el período estudiado-, para luego aumentar un punto porcentual en el 2008, a 17,7% (gráfico 2.9), el segundo menor nivel desde 1990.

Una situación similar se presenta con

CUADRO 2.9

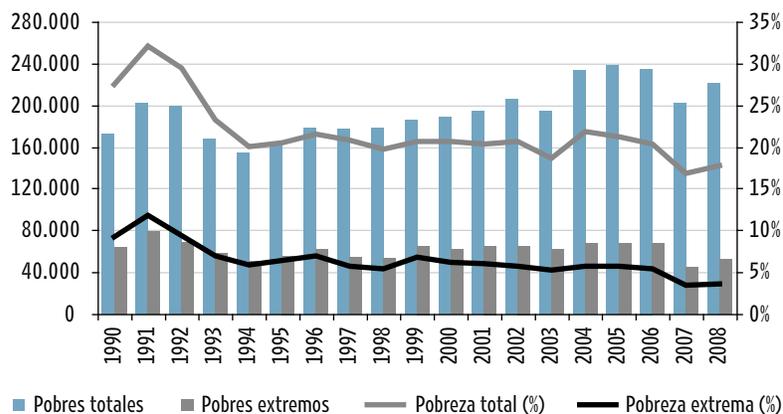
Mujeres ocupadas en el mercado de trabajo, según rama de actividad. 2006-2008

Rama de actividad	2006	2007	2008	Variación 2007-2008
Agricultura y ganadería	28.349	34.939	29.998	-4.941
Industria manufacturera	77.041	81.013	84.280	3.267
Electricidad, gas y agua	4.582	4.375	6.096	1.721
Construcción	2.031	5.252	4.114	-1.138
Comercio y reparación	124.673	129.171	134.783	5.612
Hoteles y restaurantes	56.042	63.975	58.573	-5.402
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	14.464	16.875	23.481	6.606
Intermediación financiera	14.943	23.683	27.060	3.377
Actividades inmobiliarias y empresariales	34.777	37.284	48.840	11.556
Administración pública	30.659	34.068	35.154	1.086
Enseñanza	77.783	76.436	81.526	5.090
Servicios comunitarios, personales y salud	70.403	77.437	79.219	1.782
Hogares con servicio doméstico	116.903	114.429	110.578	-3.851
Otras actividades	2.787	1.565	2.204	639
Actividades no bien especificadas	1.869	2.553	2.263	-290
Total	657.306	703.055	728.169	25.114

Fuente: Elaboración propia con datos de las EHPM, INEC.

GRAFICO 2.9

Incidencia de la pobreza en los hogares



Fuente: Sauma, 2009, con base en las EHPM, INEC.

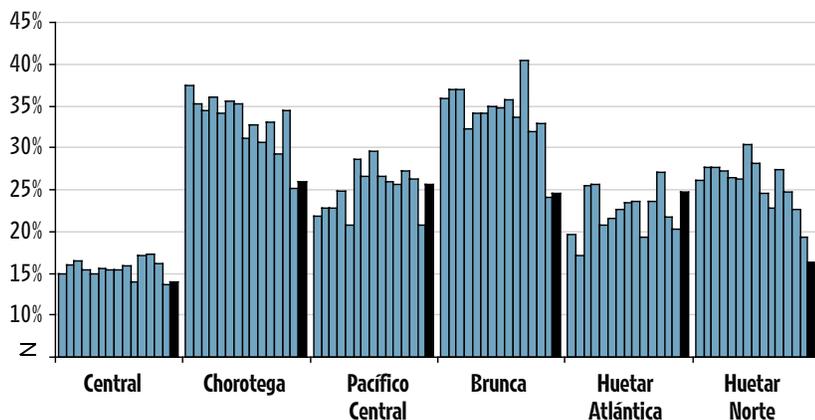
la pobreza extrema, cuya incidencia en los hogares aumentó a 3,5%, luego de una fuerte caída en el 2007, cuando se redujo a 3,3% tras haber estado estancada desde 1994 en alrededor del 6%, más o menos un punto porcentual. Cabe destacar que el nivel alcanzado en el 2007 es el más bajo

del período 1990-2008, y el del 2008 el segundo menor. En el 2008 el número de hogares en situación de pobreza²⁸ aumentó en casi 19.000 y en pobreza extrema el incremento fue de poco más de 7.000 hogares (gráfico 2.10).

En la zona rural la incidencia de la pobreza total pasó de 18,3% en 2007

GRAFICO 2.10

Incidencia de la pobreza en los hogares, por regiones. 1994-2008



Fuente: Sauma, 2009, con datos de las EHPM, INEC.

a 18,7% en 2008, mientras que en la urbana el aumento fue mayor, de 15,7% a 16,9%, es decir, un incremento de 1,2 puntos porcentuales. Conviene resaltar que la brecha en la incidencia entre ambas zonas alcanzó su menor nivel en el 2008.

La pobreza extrema, por su parte, mostró un comportamiento disímil entre zonas. En la rural, luego de que en 2007 registrara el menor nivel de todo el período, en el 2008 experimentó un pequeño aumento, que la ubicó como la segunda incidencia más baja desde 1990. En la zona urbana, en cambio, la incidencia se mantuvo invariable con respecto al año anterior, en 2,6%, el nivel más bajo desde 1990. La menor brecha en la incidencia entre ambas zonas se dio en 2007, y la del 2008 fue la segunda menor.

Al considerar la distribución de la población y los hogares en esas áreas²⁹, en 2008 el 55,6% de los hogares pobres residía en el área urbana y el restante 44,4% en el área rural. Con la pobreza extrema sucede exactamente lo contrario, con incidencias de 44,4% y 55,6% en los hogares urbanos y rurales respectivamente.

Por regiones, la pobreza total aumentó en todas excepto en la Huetar Norte, donde se registró una nueva e importante disminución (gráfico 2.10). En esta

región, luego de un fuerte aumento en el 2004, en que la incidencia llegó a 27,4%, a partir del 2005 se inició un proceso de reducción que continuó hasta el 2008, cuando se alcanzó una incidencia de 16,4%, la menor del período estudiado (1990-2008).

En las demás regiones, el mayor aumento se dio en la Pacífico Central (4,9 puntos porcentuales), seguida por la Huetar Atlántica (4,5 puntos porcentuales). En las restantes áreas el incremento fue de menos de un punto porcentual. Los resultados del 2008 provocaron un “emparejamiento” de la pobreza total en cuatro de las regiones, la Chorotega, la Pacífico Central, la Brunca y la Huetar Atlántica, con incidencias de alrededor del 25%, a diferencia de lo que sucedía anteriormente, cuando los niveles de pobreza eran bastante mayores en la Chorotega y la Brunca. La Central se mantiene como la región con menor incidencia de la pobreza, seguida ahora por la Huetar Norte.

Los factores que parecen influir en este aumento de la pobreza en las regiones periféricas tienen que ver con la dinámica del mercado de trabajo, pues como se ha visto, estas regiones (con excepción de la Huetar Norte) son muy afectadas por niveles mayores de desempleo y subempleo, e inserción en sectores de baja productivi-

dad, así como en los sectores informal y agropecuario.

En el caso de la pobreza extrema, hubo una leve reducción en la región Central, de 2,6% en 2007 a 2,3% en 2008, y aumentos en todas las demás. Los mayores incrementos corresponden a las regiones Brunca y Chorotega (2 y 1,8 puntos porcentuales, respectivamente). En el resto de las regiones los aumentos fueron menores a un punto porcentual.

Dada la distribución de la población entre regiones, en la Central reside prácticamente la mitad de los hogares pobres del país y dos de cada cinco hogares en pobreza extrema. En el caso de la pobreza total hay tres regiones con números y porcentajes similares de hogares en esa situación: la Huetar Atlántica con 15,2%, la Brunca con 15,1% y la Chorotega con 14,3%. En cuanto a la pobreza extrema, llama la atención un mayor porcentaje en la Huetar Atlántica, 15,3%, seguida por la Chorotega con 11,1%, y la Brunca con 10,8%.

Además de la incidencia de la pobreza, el Informe ha dado seguimiento a dos dimensiones relevantes asociadas: la intensidad de la pobreza (también llamada brecha de pobreza), que determina si el ingreso de los pobres se ha alejado o no de la línea de pobreza (o sea, si son más pobres o no), y la severidad de la pobreza, que refleja lo que sucede con la desigualdad entre los pobres: aumentos en el valor del indicador reflejan mayores desigualdades en el ingreso de los pobres, y reducciones en el indicador, lo contrario.

En el año 2007 el indicador de intensidad había alcanzado un valor de 0,054 a nivel nacional, el más bajo desde 1990; en 2008 subió ligeramente, a 0,056, el segundo más bajo, lo que significa que los hogares que se encontraban en situación de pobreza en los años anteriores a 2006 hoy son menos pobres. Este resultado es relevante desde la óptica de la política pública, pues refleja que los esfuerzos para que estos hogares alcancen la línea de pobreza son, al igual que en el 2007, relativamente menores que en el pasado. El indicador de intensidad no varió en la zona urbana en el 2008, y aumentó en la rural. En

lo que respecta a la severidad de la pobreza, el indicador a nivel nacional se mantuvo en 0,026, igual que en 2007, el más bajo desde 1990 y señal de una menor desigualdad en el ingreso de los pobres. Tal como sucedió con la intensidad, no hubo variación en este indicador en la zona urbana y se registró un incremento en la rural (Sauma, 2009).

Aumenta aun más la vulnerabilidad de los no pobres a la pobreza

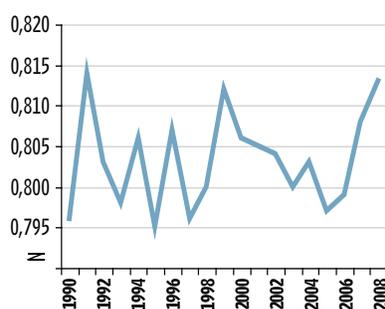
Desde hace varios años el Programa Estado de la Nación ha avanzado en la utilización de un indicador denominado “vulnerabilidad a la pobreza de los no pobres”³⁰, que pretende aproximar la vulnerabilidad que enfrentan los hogares, a partir del cambio (aumento o disminución) que la situación económica coyuntural ha provocado en los ingresos per cápita de los hogares cuyos ingresos de este tipo los ubican por encima de la línea de pobreza y hasta 1,4 veces la misma³¹, es decir, si los ha alejado o acercado a la situación de pobreza, casos que corresponden a reducciones o aumentos en la vulnerabilidad, respectivamente.

En el 2008 el porcentaje de hogares en situación de vulnerabilidad permaneció invariable con respecto al 2007, en 13,1%. Esta proporción es la tercera más alta desde el año 2000, lo cual sugiere que, aunque los ingresos de muchos hogares superaron la línea de pobreza, estos no se alejaron significativamente de ella, lo que los mantuvo como hogares vulnerables.

Esta situación se confirma con la utilización del indicador de vulnerabilidad, que refleja cuánto se alejan o acercan los ingresos per cápita de los hogares vulnerables a la línea de pobreza, de forma tal que aumentos en el indicador reflejan aumentos en la vulnerabilidad, porque sus ingresos per cápita se acercan a la línea de pobreza (gráfico 2.11). En el 2008 el indicador de vulnerabilidad asumió un valor de 0,813, el segundo más alto del período 1990-2008, solamente superado por 1991 (0,814).

GRAFICO 2.11

Indicador de vulnerabilidad^{a/}



a/ El indicador asume valores entre 0 y 1, para indicar si el ingreso promedio de los hogares de referencia se aleja (0, menor vulnerabilidad) o se acerca (1, mayor vulnerabilidad) a la línea de pobreza.

Fuente: Sauma, 2009, a partir de las EHPM, INEC.

Régimen no contributivo de pensiones siguió reduciendo la pobreza

Las pensiones del régimen no contributivo (RNC) tienen como objetivo proteger a todas aquellas personas que se encuentran en necesidad de amparo económico inmediato, y que no califican para acceder a ninguno de los regímenes contributivos o no contributivos existentes.

Sus principales beneficiarios son las personas adultas mayores (de 65 o más años de edad) que no tienen derecho a una pensión contributiva, pero también personas inválidas, viudas desamparadas, menores huérfanos e indigentes. Las cifras oficiales indican que, a julio de 2008, se habían otorgado 76.946 pensiones, de las cuales prácticamente el 60% correspondía a adultos mayores, un 35% a pensiones de invalidez y el resto a los “otros tipos”, según datos del Sistema Integrado de Pensiones de la CCSS.

Este programa sufrió un fuerte impulso a partir de julio del 2006, cuando el monto de la pensión fue duplicado, de 17.500 a 35.000 colones mensuales. En junio de 2007 se dio un nuevo aumento, a 50.000 colones, y a partir de marzo del 2008 el monto se elevó a 57.500 colones, dato que fue captado por la Encuesta de Hogares de ese año.

El Informe Estado de la Nación ha dado seguimiento al impacto de este programa sobre la pobreza, mediante la comparación de las situaciones “sin pensión-con pensión” (cuadro 2.10)³². Dado que no siempre la entrada en vigencia

CUADRO 2.10

Impacto de las pensiones del régimen no contributivo sobre la pobreza. 2006-2008

	Pobreza total		Pobreza extrema	
	Incidencia ^{a/}	Impacto ^{b/}	Incidencia ^{a/}	Impacto ^{b/}
2006				
Sin pensión	20,7		6,3	
Con pensión de 17.500 colones (observado en la EHPM)	20,2	-0,5	5,3	-1,0
Con pensión de 35.000 colones (estimación)	19,3	-1,4	4,4	-1,9
2007^{c/}				
Sin pensión	18,3		5,3	
Con pensión de 40.250 colones (observado)	16,7	-1,6	3,3	-2,0
Con pensión de 50.000 colones (estimación)	16,1	-2,2	3,1	-2,2
2008				
Sin pensión	19,6		5,5	
Con pensión de 57.500 colones (observado)	17,7	-1,9	3,5	-2,0

a/ Se refiere al porcentaje de hogares en pobreza total o extrema.

b/ El impacto se mide con base en los puntos porcentuales en que se reduce la incidencia de la pobreza.

c/ El ajuste de las pensiones a 50.000 colones comenzó a regir en junio del 2007, pero fue aprobado posteriormente, por lo que se pagaron retroactivamente 15.000 colones. Según la EHPM del 2007, el 65% de los entrevistados declaró haber recibido 35.000 colones y un 35% declaró 50.000, para un promedio de 40.250 colones.

Fuente: Sauma, 2009, a partir de las EHPM, INEC.

de los nuevos montos de las pensiones coincidió con el trabajo de campo de la Encuesta de Hogares, utilizada aquí para la medición del impacto, fue necesario recurrir a estimaciones. En el cuadro 2.10 se ilustra el efecto del RCN en el 2008, y se hace una referencia a los años anteriores. En el 2008 el impacto de este programa en la reducción de la pobreza total fue de -1,9 puntos porcentuales y de -2,0 en la pobreza extrema.

Las pensiones del RNC son un programa altamente focalizado, aunque, no libre de filtraciones. Como se aprecia en el cuadro 2.11, en el período 2006-2008 entre el 57,5% y el 61,4% de las pensiones se entregaron a personas en hogares cuyo ingreso per cápita, sin considerar el monto de la pensión, los ubicaba en los dos primeros deciles (entre 66,2% y 69,1% en los tres primeros deciles), porcentajes muy elevados y que evidencian la adecuada focalización del programa.

En los tres años considerados, el porcentaje de pensiones dirigidas a hogares con ingreso “ignorado”, desde el punto de vista de la Encuesta de Hogares, osciló entre 4,1% y 8,2%. Se puede suponer que buena parte de estos hogares se encontraba en situación de pobreza. Sin embargo, el problema no son esas pensiones, sino las recibidas por hogares de mayores ingresos. Entre un 10,8% y un 14,1% de los aportes

entregados en los mismos años correspondió a hogares de los deciles sexto a décimo, que constituyen filtraciones en el programa (cuadro 2.11).

En cuanto al perfil de los pensionados, sobresale el hecho de que un 17% son personas que viven solas, un 43,9% reside en hogares con dos o tres miembros, y el restante 39,1% en hogares de cuatro y más integrantes. Además, en el 90,5% de los hogares con pensionados del RNC hay solamente un beneficiario del programa, en un 9% dos y en un 0,5% tres.

Programa “Avancemos”: impacto sobre la pobreza

Junto al RNC, el otro programa que impacta la pobreza, aunque en menor medida, es “Avancemos”. Como se mencionó en la primera parte del capítulo, este programa no tiene como objetivo principal reducir la pobreza, sino ayudar a los hogares pobres para que mantengan a sus hijos e hijas en el sistema educativo, como mecanismo de ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza. Sin embargo, la iniciativa también tiene impactos de corto plazo. Aplicando la metodología de comparar la situación “sin transferencia (beca)” y con transferencia (beca)”, con los mismos supuestos indicados para el caso del RNC, el efecto de “Avancemos” en el 2008 fue una reducción de 0,5 puntos porcentuales en la pobreza total y de

0,4 puntos porcentuales en la pobreza extrema (cuadro 2.12).

El impacto fue mayor que el logrado en el año 2007, debido principalmente al aumento en el número de estudiantes becados (la Encuesta de Hogares identificó casi 35.000 beneficiarios en el 2007 y cerca de 90.000 en el 2008), pero no al monto de las becas/transferencias, que se mantuvo igual en los dos años (recuadro 2.6).

¿Cuáles fueron los rostros de los más excluidos en el 2008?

Perfil de los hogares pobres

No cabe duda de que las pensiones del RNC y el programa “Avancemos” han aumentado el ingreso de los hogares beneficiarios y han cambiado su posi-

RECUADRO 2.6

Beneficiarios del programa “Avancemos” por deciles de ingreso

Cuando se analiza la ubicación de los beneficiarios de “Avancemos” según deciles de ingreso per cápita, los resultados muestran que en el año 2008 el 62% de ellos pertenecía a hogares de los tres primeros deciles, en contraste con 69,1% en 2007. El número de beneficiarios en hogares con ingreso ignorado aumentó entre esos dos años, pero aun cuando se excluyen del cálculo la situación es la misma, lo cual refleja que con respecto a la pobreza las filtraciones en el programa se incrementaron en el 2008. Incluso si se consideran en conjunto los cuatro primeros deciles, las filtraciones en el programa son elevadas (cuadro 2.13).

En cuanto a las características de los beneficiarios, la Encuesta de Hogares del 2008 revela que el 95,1% de ellos son hijos o nietos en el hogar, con predominio de mujeres y con edades principalmente entre 13 y 21 años, aunque hay beneficiarios con edades superiores. De los hogares con beneficiarios, el 79,8% tiene solo un becado, un 17,2% dos, un 2,7% tres, y un 0,3% cuatro. Además, un 34,7% de los becados forma parte de hogares con jefatura femenina.

Fuente: Sauma, 2009.

CUADRO 2.11

Distribución relativa de las pensiones del régimen no contributivo según ingreso de los hogares^{a/}. 2006-2008

Deciles de hogares ^{a/}	2006	2007	2008
Decil I	44,8	48,8	45,1
Decil II	13,1	12,6	12,4
Decil III	10,5	7,7	8,7
Decil IV	7,4	5,4	7,2
Decil V	6,0	7,3	5,8
Deciles VI al X	10,8	14,1	12,6

a/ El ingreso de los hogares se re-estima excluyendo el monto de la pensión. Los hogares se ordenan crecientemente en deciles, según su ingreso per cápita sin pensión. El porcentaje no consignado en el cuadro corresponde a hogares con ingreso ignorado.

Fuente: Sauma, 2009, con datos de las EHPM, INEC.

CUADRO 2.12

Impacto del programa "Avancemos" sobre la pobreza. 2007-2008

	Pobreza total		Pobreza extrema	
	Incidencia ^{a/}	Impacto ^{b/}	Incidencia ^{a/}	Impacto ^{b/}
2007				
Sin beca	17,0		3,5	
Con beca	16,7	-0,3	3,3	-0,2
2008				
Sin beca	18,2		3,9	
Con beca	17,7	-0,5	3,5	-0,4

a/ Se refiere al porcentaje de hogares en pobreza total o extrema.

b/ El impacto se mide con base en los puntos porcentuales en que se reduce la incidencia de la pobreza.

Fuente: Sauma, 2009, con datos de las EHPM, INEC.

CUADRO 2.13

Distribución de los becados del programa "Avancemos" según decil. 2007-2008

Deciles de ingreso ^{a/}	2007	2008
Decil I	34,4	27,5
Decil II	18,7	19,2
Decil III	16,0	15,3
Decil IV	12,5	11,2
Decil V	6,0	8,6
Decil VI	5,7	5,3
Decil VII	2,4	2,6
Decil VIII	0,9	1,7
Decil IX	0,3	0,1
Decil X	0,0	0,7

a/ El ingreso de los hogares se re-estima excluyendo el monto de la beca. Los hogares se ordenan crecientemente en deciles, según su ingreso per cápita sin beca. El porcentaje no consignado en el cuadro corresponde a hogares con ingreso ignorado.

Fuente: Sauma, 2009, con datos de las EHPM, INEC.

ción relativa en el ordenamiento según ingresos. Por ello resulta de gran importancia conocer las características de los hogares que en la actualidad se ubican en las primeras posiciones de la escala de ingresos, específicamente en los dos primeros deciles de la distribución.

Estos son hogares en los que predomina la jefatura masculina, aunque hay

elevados porcentajes de jefatura femenina, sobre todo en el primer decil (37,7%). Residen mayoritariamente fuera de la región Central, en particular los hogares del primer decil (62,2%). Tienen un promedio de 4,4 miembros los del primer decil, y de 4,1 los del segundo (cuadro 2.14). Además, en ambos casos más de la mitad de los miembros son personas menores de edad (0 a 17 años) o adultos mayores (65 años y más).

Las tasas netas de participación son bajas y el desempleo abierto es alto, al igual que la dependencia económica. Los miembros ocupados de estos hogares se insertan principalmente en el sector informal no agropecuario y un porcentaje importante de los ocupados del primer decil se dedica a actividades agropecuarias (cuadro 2.14).

En presencia de una elevada informalidad, no es de extrañar que más de la mitad de los ocupados del primer decil y un 47,6% de los del segundo sufran algún tipo de subempleo, especialmente invisible, es decir, trabajan tiempo completo o más, pero reciben menos del salario mínimo.

Perfil de los ocupados que reciben menos del salario mínimo

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

POBREZA

véase Sauma, 2009, en www.estadonacion.or.cr

En el Decimocuarto Informe se documentó que un 32,7% de la población ocupada costarricense recibía como retribución menos del salario mínimo, un tema relevante para el país, por cuanto se está hablando de los sectores ubicados en la base de la pirámide social (los menos calificados). En este Informe se incluye el perfil de los ocupados que recibieron menos del salario mínimo *minimorum*³³ (SMM) por hora en el período 2001-2008. Los resultados muestran que su porcentaje es muy elevado, pues prácticamente uno de cada tres ocupados está en esa situación. Además se observa una tendencia al aumento en el período 2003-2006; en el último de estos años se alcanzó la cifra más alta (36,2% de los ocupados). En 2008 este grupo representó un 33,5% del total, lo que en términos absolutos equivale a 588.796 personas (gráfico 2.12).

Una estimación del comportamiento que tendría la pobreza si todos los ocupados que perciben ingresos por debajo del SMM llegaran al menos al nivel establecido por ley, indica que en el 2008 la pobreza se habría reducido del 17,7% de los hogares a un 11,1%, es decir, habría disminuido en 6,6 puntos porcentuales y la pobreza extrema en dos puntos porcentuales (de 3,5% a 1,5%). Estos resultados confirman la importancia de contar con una política de empleo que vigile el cumplimiento de los derechos laborales de la población.

El análisis en detalle de los ocupados que reciben menos del SSM (recuadro 2.7) indica que estos tienen las siguientes características: residen en las regiones periféricas (aunque la Central también concentra un porcentaje importante); son jóvenes o adultos mayores especialmente, con bajos niveles de educación, menores a secundaria completa; no están asegurados o tienen otras formas de aseguramiento que no es directo; son personas pobres (y pobres extremas); se desempeñan como asalariados del sector privado y trabajadores por cuenta propia, en actividades de agricultura y servicio doméstico, aunque también están en el comercio y la construcción; son trabajadores no calificados, laboran en pequeñas empresas y en jornadas completas.

CUADRO 2.14

Principales características de los hogares del primer y segundo decil de ingreso^{a/}. 2008

	Primer decil	Segundo decil
Sexo del jefe	100,0	100,0
Hombre	62,3	72,9
Mujer	37,7	27,1
Lugar de residencia	100,0	100,0
Región Central	37,8	48,3
Resto de las regiones	62,2	51,7
Tamaño promedio del hogar	4,4	4,1
Población según edad		
De 0 a 6 años	16,9	15,3
7 a 12 años	18,4	16,0
13 a 17 años	13,7	12,8
18 a 64 años	44,3	48,5
65 años y más	6,6	7,4
Condición de actividad ^{b/}		
Ocupados	30,6	39,1
Desocupados	6,9	3,6
Inactivos	62,6	57,3
Tasa neta de participación ^{b/}	37,4	42,7
Tasa de desempleo abierto ^{b/}	18,4	8,5
Relación de dependencia económica	1,7	1,3
Ocupados por sector ^{b/}		
Formal no agropecuario	13,4	25,9
Informal no agropecuario	46,2	45,5
Agropecuario	40,4	28,6
Ocupados con subempleo ^{b/}	56,4	47,6
Visible	26,4	18,2
Invisible	30,0	29,4

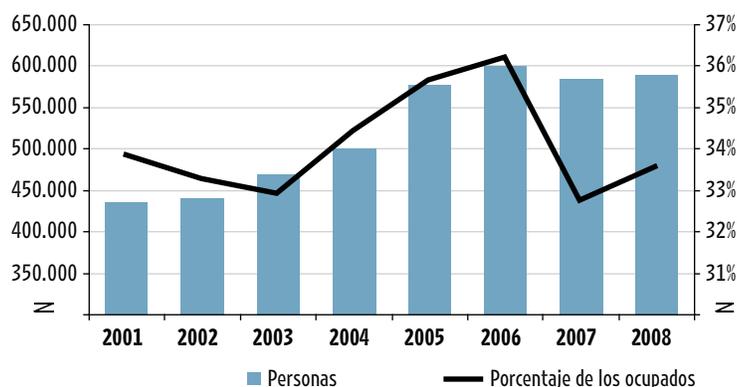
a/ Hogares con ingreso conocido, ordenados crecientemente según su ingreso familiar per cápita.

b/ De la población de 12 años y más.

Fuente: Sauma, 2009, con datos de las EHPM, INEC.

GRAFICO 2.12

Ocupados que perciben menos del salario mínimo *minimorum* (total y como porcentaje del total de ocupados)



Fuente: Elaboración propia con datos de las EHPM, INEC.

El ingreso promedio mensual de estos ocupados fue de 116.924 colones en el 2008, en contraste con 366.681 de los trabajadores que ganan más que el salario mínimo. El gráfico 2.13 muestra la tendencia del ingreso promedio real de estos ocupados desde el 2001, y da cuenta de una leve recuperación a partir del año 2006. Sin embargo, los aumentos en términos reales son mayores en los ocupados que ganan más del SMM que en los que están por debajo de él (13,6% versus 10,6% en el trienio).

Financiamiento sostenible del desarrollo humano

Mantener y ampliar los logros en desarrollo humano demanda esfuerzos sostenidos en materia de políticas y financiamiento. En el contexto latinoamericano, Costa Rica figura entre los países que mayor importancia fiscal y macroeconómica otorgan a la inversión social, lo cual se ha concretado en un conjunto de políticas sociales universales (educación, salud, seguridad social, saneamiento) y políticas selectivas de combate a la pobreza. Este apartado ofrece un panorama sobre los avances, retrocesos y desafíos nacionales en estos ámbitos.

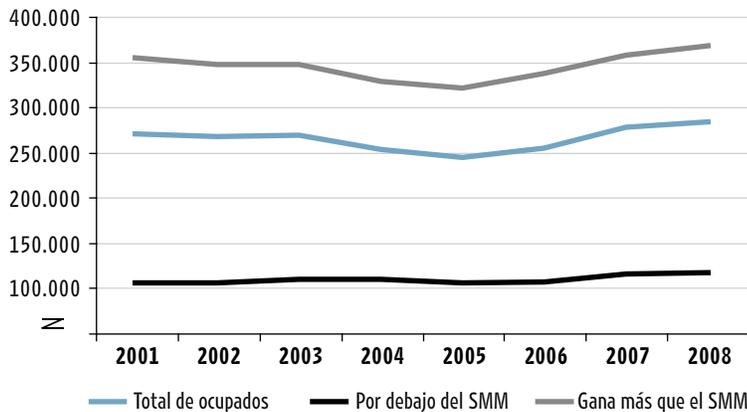
Este año se abordan tres temas específicos: en primer lugar se presenta una visión retrospectiva de la inversión social en los últimos veinte años, tratando de caracterizar la vulnerabilidad que suelen generar las coyunturas recesivas. Este análisis pretende recuperar lecciones aprendidas del pasado que pueden ser útiles en el contexto actual. En segundo lugar, se hace un recorrido por los programas selectivos de combate a la pobreza, procurando determinar cómo puede potenciarse cada uno de ellos para proteger, en un entorno de crisis, a sectores especialmente vulnerables. Por último, se valoran los alcances de la política social vigente y sus principales desafíos.

Pese a la caída del PIB, la inversión social se mantiene

Durante el 2008 se aceleró el repunte de la inversión social pública real (ISP) observado en la segunda mitad del 2006, tras el cambio de Administración.

GRAFICO 2.13

Ingreso promedio real de los ocupados, según nivel de ingreso^{a/} (colones reales a julio de 2008)



a/ Ingreso promedio real de los ocupados en la ocupación principal, según ocupados que perciben menos del salario mínimo *minimumum* (SMM) y los que ganan más que el SMM.

Fuente: Elaboración propia con datos de las EHPM, INEC.

RECUADRO 2.7

Principales características de la población ocupada que percibe menos del salario mínimo *minimumum*

- Su distribución por sexo es similar a la de todos los ocupados, pues las mujeres representan un 39,5% de esta población y son el 37,2% en todos los ocupados.
- Tiene un peso mayor en las regiones periféricas: mientras en la Central reside el 67% de los ocupados, este porcentaje baja a 56,2% cuando se considera la población por debajo del SMM. Destaca la región Huetar Atlántica, pues cerca de la mitad de los ocupados está por debajo del salario mínimo, así como en las regiones Brunca y Chorotega, donde este grupo representa más del 40%.
- La población joven y los adultos mayores están sobrerrepresentados: uno de cada cuatro ocupados que perciben menos del SMM tiene menos de 25 años, y cerca de la mitad de los ocupados adultos mayores está en esa situación, aunque solo representan un 5% del total de ocupados.
- Tienen bajos niveles de educación: dos de cada tres ocupados por debajo del SMM no ha completado la educación secundaria, y la mitad de los trabajadores que tienen primaria completa o menos enfrenta la misma situación. La escolaridad promedio de la población ocupada que recibe menos del SMM es de alrededor de seis años.
- Aproximadamente el 70% trabaja jornadas completas (47 horas o más).
- La mitad de los ocupados que no están asegurados o que no son asegurados directos percibe menos que el salario mínimo. Uno de cada tres ocupados por debajo del SMM no tiene seguro de la CCSS.
- Un 38,1% son hombres jefes de hogar y un 39,1% son "otros miembros del hogar". En el grupo de mujeres jefas de hogar, cuatro de cada diez percibe menos que el salario mínimo y se observa una tendencia creciente desde el 2002, año en que la relación era de una de cada tres.
- La incidencia de la pobreza en este grupo duplica la del total de ocupados: en el 2008 un 23,9% de los ocupados por debajo del SMM era pobre, frente a un 11,3% en el total de ocupados y un 5,0% en los ocupados por encima del SMM. Una situación similar se presenta con la pobreza extrema, pues alcanza un 1,7% en el total de ocupados y aumenta a 4,4% en los ocupados por debajo del SMM; entre los ocupados por encima del SMM es de solo 0,3%.
- Por categoría ocupacional, la situación que aquí se comenta afecta más a los "cuenta propia" y los asalariados del sector privado, en relación con el total de ocupados. Además, en la categoría de servicio doméstico dos de cada tres ocupados percibe menos del SMM.
- Por ramas de actividad este grupo está más presente en la agricultura y el servicio doméstico (casi duplican el porcentaje del total de ocupados) y en años recientes ha crecido su participación en comercio y construcción. Las actividades donde casi no hay ocupados con remuneraciones por debajo del SMM son intermediación financiera, administración pública y servicios de salud. Por ejemplo, del total de ocupados en agricultura, alrededor del 60% percibe menos que el SMM, situación que se mantuvo en todo el período 2001-2008. Esa relación es de más del 40% en las actividades de hoteles y restaurantes y cercana a un 35% en comercio y construcción.
- Por ocupaciones, la mitad de los ocupados que reciben menos que el SMM son "no calificados", aunque en los últimos años han venido perdiendo peso relativo y lo han ganado las ocupaciones de ventas y las agropecuarias calificadas.
- Cerca de un 60% trabaja en establecimientos de menos de cinco empleados, mientras que la mitad de los ocupados por encima del SMM labora en establecimientos de veinte personas o más.

Fuente: Morales y Segura, 2009, con base en la EHPM de 2008.

En los tres últimos años la ISP real ha crecido cerca del 22%, en tanto que en términos per cápita la expansión acumulada es del 16%. Es claro que este avance es resultado tanto de una decisión política para canalizar recursos adicionales a los programas sociales, como de un contexto macroeconómico que lo posibilitaba y que no era exclusivo del caso costarricense. También es claro que ese contexto macroeconómico cambió en el 2009 y posiblemente lo hará en el 2010, de modo que la evolución futura de la inversión social reflejará con más claridad las prioridades del Gobierno (Trejos, 2009).

La evolución reciente ha hecho que la ISP per cápita se aproxime a los niveles que tenía antes de la crisis de la deuda (inicios de los años ochenta), de modo que hoy logra superar todos los años

con información disponible, excepto 1980 y 1981. Esto, a su vez, ha hecho que el déficit acumulado de inversión social por habitante con respecto a 1980 se reduzca a tan solo un 8%, aunque es claro que por casi tres décadas el país ha estado invirtiendo por debajo de las magnitudes que había alcanzado en el decenio de los ochenta (gráfico 2.14) y ciertamente por debajo lo que se esperaría según la tendencia histórica del indicador. Esta recuperación de la ISP total, sin descontar el aumento de la población, resultó en 2008 un 81% mayor que la existente en 1980.

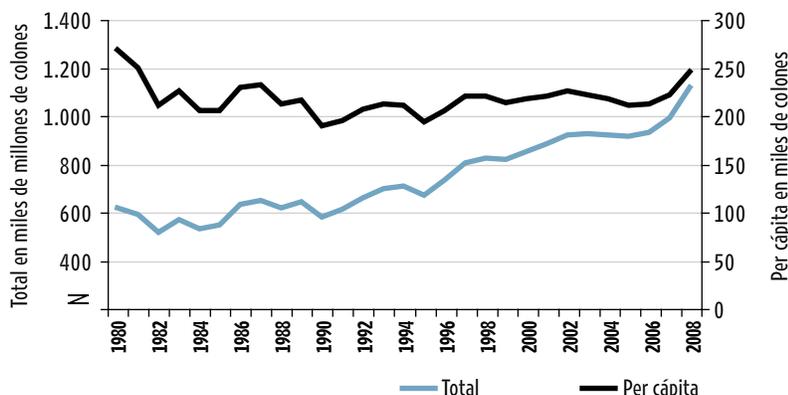
El fortalecimiento de la ISP real ha sido acompañado por una mejora en su posicionamiento entre las prioridades macroeconómicas y fiscales. En el ámbito fiscal ello se refleja en la decisión gubernamental de fortalecer la inversión social en un contexto de bonanza fiscal, y a nivel “macro” por el aumento en el peso relativo de ésta en el PIB. En ambos casos la ISP superó en el 2008 sus máximos históricos (gráfico 2.14). En términos de prioridad fiscal, esta inversión sobrepasó el equivalente al 80% del gasto del Gobierno General, aunque es claro que esta cifra resulta sobredimensionada, pues dentro del gasto social se están considerando empresas públicas que no son parte del Gobierno General. En cuanto a la prioridad macroeconómica, el gasto social así medido es superior al 20% del valor de la producción nacional, en un período en el que ésta aumentaba de manera importante (Trejos, 2009).

¿En cuáles rubros aumentó la inversión social y en cuáles podría reducirse?

Tomando en cuenta el crecimiento mostrado por la inversión social en los últimos tres años, este apartado analiza ese comportamiento con el objetivo de determinar en cuáles rubros podrían darse a futuro posibles vulnerabilidades, si la actual crisis económica se prolongara. Para estudiar la evolución reciente del gasto del Gobierno General por funciones, se hace uso de información de la CGR, pues no se dispone de este detalle a partir de los datos suministrados por la STAP.

GRAFICO 2.14

Evolución de la inversión social pública^{a/} (colones del 2000)



a/ En colones del 2000 según el deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General.

Fuente: Trejos, 2009, con datos de la STAP, Corec II, BCCR, CGR y CCP.

La información del cuadro 2.15 corrobora que el gasto del Gobierno General fue creciente en los últimos tres años, y logró un acumulado del 14% real que le permitió aumentar su peso relativo en el PIB, del 23,1% al 24,4%, pese a la fuerte expansión económica en ese lapso. Es en ese contexto que se incrementa la prioridad fiscal del gasto social, que pasó del 65% del gasto del Gobierno General en el 2005, a casi un 70,8% en el 2008. Los montos dominantes, pero menores, del gasto social, reflejan que este cálculo no incluye la inversión asociada a las empresas públicas.

Los servicios generales, netos del pago de intereses, mostraron un estancamiento, mientras que los servicios económicos se expandieron, incluso por encima de los servicios sociales, y el pago de intereses se contrajo de manera importante en términos reales. Esto significa que se vivió una coyuntura muy favorable, en la que no solo aumentaban los recursos reales a disposición del Gobierno por una mayor recaudación, sino que simultáneamente se reducían los gastos no discrecionales, como el pago de intereses de la deuda pública, de modo que era factible asignar montos crecientes a los sectores social y económico. Es claro que ambos factores pueden revertirse en 2009 y 2010, cuando la recaudación se con-

traerá y se incrementará la carga de los gastos no discrecionales, configurando así un panorama más adverso para la inversión social.

Si bien, todos los gastos tienen un margen de no discrecionalidad, evidentemente unos son más discrecionales (como los gastos de desarrollo o inversión) que otros (como el pago intereses). Cuando hay escasez de recursos primero se cancelan proyectos de inversión, luego se suprimen transferencias, se limitan las compras de insumos y, en ausencia de posibilidades de despedir personal, se reducen las remuneraciones y pensiones reales con ajustes que no alcancen la inflación. Para conocer de qué modo, y en qué magnitudes, se dio esta dinámica entre los años 2006 y 2008, teniendo como punto de referencia y comparación el 2005, se utilizó información de la STAP³⁴. Esta fuente ofrece datos que muestran las características atípicas del período como lo es la fuerte contracción del gasto menos discrecional de todos, el pago de intereses, que se redujo en términos reales casi a la mitad en solo esos tres años (disminuyeron una cuarta parte en términos nominales entre 2005 y 2008, según la CGR). Esto fue acompañado por una expansión de los gastos más discrecionales, particularmente los de inversión (gastos de desarrollo), tanto

CUADRO 2.15

Evolución del gasto del Gobierno General, según función. 2005-2008

Función	2005	2006	2007	2008
Gasto total real ^{a/}	1.167.448	1.187.581	1.216.675	1.334.553
Variación anual		1,7	2,4	9,7
Estructura por función				
Gasto total	100,0	100,0	100,0	100,0
Servicios generales	11,1	10,4	10,6	9,7
Servicios económicos	7,4	8,0	8,5	12,4
Servicios sociales	65,2	67,0	69,4	70,8
Intereses de la deuda	16,3	14,6	11,5	7,1
Relación con el PIB (%)				
Gasto total	23,2	22,4	22,4	24,3
Servicios generales	2,6	2,3	2,4	2,4
Servicios económicos	1,7	1,8	1,9	3,0
Servicios sociales	15,1	15,0	15,5	17,2
Intereses de la deuda	3,8	3,3	2,6	1,7

a/ En millones de colones del 2000, según el deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General.

Fuente: Trejos, 2009, con datos de la CGR.

en el sector social como en el económico. Ese incremento, a su vez, permitió una expansión de las transferencias sociales, mientras que las remuneraciones y las pensiones contributivas crecieron por debajo de la media, con lo cual tuvieron una ligera pérdida de participación dentro del gasto total, y en particular dentro del gasto social. Los gastos de desarrollo son un rubro que se prevé como muy vulnerable en un contexto de restricciones fiscales como el que se avecina. No obstante, dado que el Gobierno ha estado apostando a mantener el gasto de desarrollo con financiamiento externo, si tal objetivo se logra es de esperar que el grueso del ajuste recaiga sobre las transferencias y las compras de bienes y servicios y, en esa medida, afecte más al sector social (Trejos, 2009). Un ejemplo de ese financiamiento es el préstamo del BID por 850 millones de dólares, gestionado por el Gobierno para financiar infraestructura pública.

Una mirada más detallada de la evolución reciente de los sectores sociales es posible a través del cuadro 2.16³⁵. El sector educación en su conjunto se expandió a un ritmo similar al del sec-

tor social (21% acumulado en los tres años) y ello se reflejó tanto en la educación básica como en la postsecundaria, por lo que ninguna de ellas modificó su participación relativa. Por el contrario, la formación profesional (INA) aumentó su gasto real en un 38%, gracias a que se le permitió empezar a gastar su superávit acumulado, que ya representaba un monto equivalente al presupuesto de un año para la institución (Trejos, 2009).

El sector educación es intensivo en salarios, pues el 66% de su gasto total se dirige a este rubro; ello protege en parte el gasto total ante restricciones fiscales, aunque no ante la inflación. Sin embargo, a lo interno del sector se observan variaciones; por ejemplo, la educación básica destina el 70,9% de sus gastos a ese rubro, en tanto que la formación profesional solo algo más de un tercio. Tanto la educación superior como la formación profesional muestran mayores niveles de inversión y de adquisición de bienes y servicios. Estos datos sugieren que el ajuste futuro se concentrará en los renglones de inversión, transferencias de capital a las juntas de educación y compras de

bienes y servicios, pues algunas transferencias corrientes, como las becas y los comedores escolares, estarán protegidas por el “Plan Escudo” mientras las restricciones fiscales lo permitan. Dicho plan fue presentado por el Poder Ejecutivo en enero del 2009 y contiene medidas anticrisis, que aún no han sido aprobadas por la Asamblea Legislativa y cuya evaluación se realizará el próximo año. En el caso de la educación básica, un fideicomiso recientemente creado por el Ministerio de Educación y el Banco Nacional de Costa Rica, contribuirá a salvaguardar en el futuro el gasto destinado a inversión en infraestructura escolar.

El sector salud creció ligeramente por encima del sector social en su conjunto, pero sin modificar su participación relativa. En su interior, los gastos relacionados con la atención de la enfermedad (CCSS) son los que marcan la pauta, por su amplio protagonismo. No obstante, son los servicios de salud pública (Ministerio de Salud e instituciones asociadas) los que más se expanden. Este sector también es salario-intensivo, aunque son significativas las compras de bienes y servicios (productos médicos), mientras que las transferencias tienen una menor gravitación, excepto en el caso de los servicios de salud pública. Los gastos de inversión son sin duda el rubro más vulnerable, pese a que aún mantienen una baja participación.

El sector de seguridad social fue el que menos se expandió, como resultado del menor crecimiento real en las transferencias para el pago de pensiones contributivas. La última reforma al sistema, trámites más engorrosos y menor capacidad de recuperar las pérdidas por inflación, pueden explicar el menguado dinamismo del gasto real en este rubro. Por el contrario, los gastos dirigidos a los grupos más vulnerables fueron los que más se expandieron (43% en el período), en virtud del aumento de las transferencias monetarias, particularmente las pensiones no contributivas y el programa “Avancemos”, cuya parte administrada por el IMAS se contabiliza en este sector.

CUADRO 2.16

Estructura del gasto social, por rubro, según función. 2006 y 2008

Función social	Composición interna del 2008 ^{a/}				Estructura		Variación acumulada ^{b/}
	Salarios	Bienes	Transferencias	Inversión	2005	2008	
Sector social total	41,0	14,1	35,5	9,4	100,0	100,0	20,7
Educación	66,1	6,9	19,9	7,1	30,3	30,6	21,9
Básica	70,9	2,4	23,1	3,7	21,5	21,6	20,9
Superior	59,5	13,8	11,7	15,1	7,1	7,2	21,0
Formación profesional	36,2	33,4	14,7	15,7	1,7	1,9	38,4
Salud	55,4	28,0	9,9	6,7	31,3	31,8	22,7
Salud pública	47,8	19,2	24,9	8,1	1,9	2,1	31,2
Atención enfermedad	55,9	28,7	8,9	6,6	29,3	29,7	22,2
Seguridad social	2,7	2,6	92,3	2,4	30,2	27,6	10,4
Pensiones contributivas	0,4	0,4	97,7	1,5	25,7	22,2	4,5
Grupos vulnerables	12,1	11,9	69,9	6,1	4,5	5,4	43,5
Vivienda	22,5	23,4	6,4	47,8	7,3	9,1	49,7
Vivienda	1,1	0,4	0,1	98,4	2,1	2,9	65,8
Servicios municipales	32,3	33,9	9,3	24,5	5,2	6,2	43,4
Cultura y recreación	45,1	25,7	14,6	14,5	0,8	0,8	17,8

a/ Cada fila suma el 100%. Las transferencias son las corrientes y la inversión incluye las transferencias de capital.

b/ Del gasto real por habitante entre 2006 y 2008.

Fuente: Trejos, 2009, con datos de la STAP, Ministerio de Hacienda.

El sector de seguridad social es intensivo en transferencias corrientes, no solo por el pago de las pensiones contributivas, un gasto muy poco discrecional, sino porque la mayor parte de los apoyos a los grupos vulnerables se da por este medio. Esto significa que el ajuste potencial futuro recaerá fundamentalmente sobre los programas de protección a esos grupos, en particular a través de las transferencias corrientes, en las que se concentran las ayudas monetarias.

El sector vivienda figura como el más dinámico de todos, tanto en lo relativo a la dotación de viviendas como en lo que concierne a los servicios municipales. Esto último sugiere que la capacidad recaudatoria de los municipios aumentó en el lapso analizado, lo cual reduciría su vulnerabilidad futura. El sector vivienda es intensivo en transferencias de capital (bono de la vivienda) y estas pueden controlarse mediante el aporte del Gobierno al Fodesaf, lo cual las hace más vulnerables a restricciones fiscales. Finalmente, el sector de cultura y recreación, pese a su marginal presencia, mostró una expansión real

en el período, aunque por debajo de la media del sector social. Ello lo confina a una participación que no alcanza el 1% del gasto social total.

¿Cuán vulnerable ha sido la inversión social en coyunturas recesivas?

Luego de haber vivido un período de bonanza fiscal, a partir del 2009 Costa Rica podría experimentar una reversión de esa tendencia, si el contexto de contracción económica se prolonga. Teniendo en mente esta previsión, para este Informe se realizó un análisis retrospectivo de situaciones similares vividas en el pasado, con el fin de tener una idea más clara de la vulnerabilidad de la inversión social. De ese trabajo se derivan tres conclusiones importantes: en primer lugar, que no existe un determinismo entre ciclo económico y evolución de la inversión social; esta es una relación compleja, en la que intervienen diversos factores, entre ellos las prioridades políticas; en segundo lugar, que la inversión social es vulnerable cuando la economía se desacelera y, en tercer lugar, que los sectores depen-

dientes de las transferencias, como los de protección social o ayuda a grupos vulnerables, son los más vulnerables.

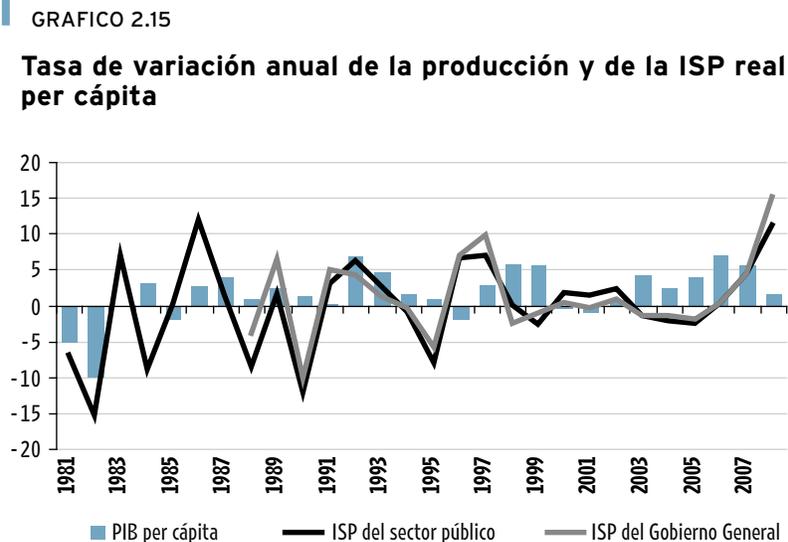
Para identificar períodos pasados similares, se comparó la evolución de la producción real (PIB) con la de la inversión social pública real (ISP), tanto la referida al sector público en su conjunto como la circunscrita al Gobierno General, aunque la información sobre esta última solo está disponible a partir de 1987, cuando empezaron a hacerse las consolidaciones de la STAP. El gráfico 2.15 muestra las tasas de variación real desde 1981. El primero punto por destacar es que no existe una clara asociación entre el ciclo económico (variación real del PIB per cápita) y la variación de la ISP. Si bien existe una correlación positiva (0,37), ésta es limitada, lo que sugiere la presencia de otros factores que determinan el comportamiento de la ISP. Uno posible es la situación fiscal aproximada por el déficit fiscal, que revela una correlación positiva, aunque baja (0,26). Esto significa que existen otras variables que moldean la evolución de la ISP, asociadas a prioridades políticas, que impiden

establecer un vínculo directo entre el ciclo económico y los gastos sociales reales. Lo que sí parece más claro es que la inversión social se torna vulnerable cuando la economía se desacelera, pero tiende a recuperarse antes de que concluya el ciclo (Trejos, 2009)

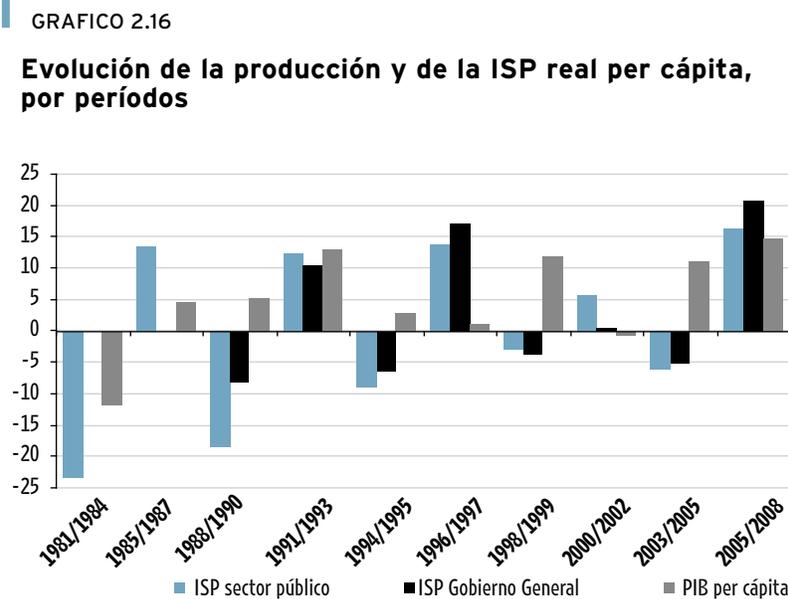
Por último, es evidente que la ISP se ha reducido tanto en situaciones de contracción económica como en períodos de expansión. Por ello la información disponible se ha agrupado en subperíodos, para identificar aquellos interesantes de analizar. Estas etapas, excluyendo la crisis de la deuda de inicios de los años ochenta, se limitan a ciclos de dos o tres años. Una visión optimista diría que el sector social muestra una amplia capacidad para revertir deterioros en sus recursos reales en forma rápida, siempre que no existan crisis de magnitudes como la de los años ochenta. Otra interpretación, más pesimista, señalaría la incapacidad del sector social para aumentar sus recursos reales de manera sostenida (Trejos, 2009).

La agrupación en diez subperíodos o ciclos cortos se presenta en el gráfico 2.16. De éste se desprende que solo ha habido un período en el que una desaceleración económica ha sido acompañada por una contracción de la ISP, y es el que corresponde a la crisis de la deuda (1981-1984). Hay tres lapsos (1985-1987, 1991-1993 y 2006-2008) en los que la expansión económica se aparejó a un aumento en la ISP, y un quinto ciclo de estancamiento conjunto de la producción y la ISP (2000-2002), por lo menos si se considera la ISP del Gobierno General.

Los cinco períodos restantes muestran un divorcio entre la evolución económica y la ISP³⁶. Teniendo en cuenta esa información, se seleccionaron los cuatro lapsos en los que el gasto social se contrajo tanto en presencia de crecimiento económico como en el período de estancamiento. No se dispone de datos específicos para incluir la etapa de la crisis de la deuda. Al analizar la evolución de la inversión social por rubro de gasto para esos ciclos, considerando el Gobierno General como dominio de estudio, se observa que, contrario a lo esperado, los gastos de



Fuente: Trejos, 2009.



Fuente: Trejos, 2009.

desarrollo no fueron tan vulnerables como se suponía, dado su carácter más discrecional. Solo se contrajeron en uno de los períodos caracterizados por un amplio crecimiento económico. Se trata de un ciclo de finales de los años ochenta, en el que se había acumulado una falta de inversión importante, que se pretendía recuperar con financiamiento externo; este hecho, unido al limitado peso que tienen los gastos en desarrollo en la ISP, pueden explicar estos resul-

tados. No obstante, a futuro pareciera que existen más grados de libertad para reducir este rubro, en ausencia de financiamiento externo.

Las transferencias, tanto corrientes como de capital, se comportaron como se esperaba en un contexto de restricción del gasto, pues son un rubro muy vulnerable. Solo las transferencias de capital crecieron de manera importante en el primer período considerado, que coincide con la introducción del bono

familiar de la vivienda. Esto sugiere que sectores muy dependientes de las transferencias, como los de protección social o ayuda a grupos vulnerables, son asimismo muy vulnerables (Trejos, 2009).

Vulnerabilidad según sectores sociales y prioridades establecidas

Otra forma de analizar la vulnerabilidad de la inversión social en contextos de contracción del gasto público es por sectores específicos. El cuadro 2.17 muestra la información relevante para los lapsos identificados. Desde esta perspectiva, la vulnerabilidad también está claramente asociada a la presencia de recursos propios, a su carácter pro o anti cíclico, y al grado de autonomía para disponer de ellos. En esta dimensión funcional se percibe de manera más clara el efecto de las prioridades políticas establecidas en cada caso.

En el sector educación la vulnerabilidad depende del tipo de servicio. La educación general evidencia una amplia vulnerabilidad en períodos de desaceleración económica, pero se expande

durante el crecimiento económico e incluso en épocas de estancamiento. Esto también es producto de un aumento de la prioridad fiscal que se observa desde la segunda mitad de los años noventa (Trejos, 2009).

La educación postsecundaria parece mostrar una mayor vulnerabilidad que la básica en términos per cápita, lo que puede tener su origen en el aumento en la población en edad universitaria (de 18 a 24 años). Es por ello que, con el último acuerdo de financiamiento de la educación superior, se observa un repunte de los recursos reales a disposición de este nivel educativo³⁷. Mientras tanto, la formación profesional, pese a contar con recursos propios, aunque procíclicos, exhibe también un comportamiento distinto al esperado, en el sentido de que las mayores contracciones de gasto se ubican en períodos de crecimiento económico. Es previsible que, con el reciente cumplimiento de las disposiciones de la Ley de Protección al Trabajador tendientes a liberar los recursos del INA, su

gasto empiece a recuperarse y el gran superávit acumulado impida mayores dificultades en el futuro cercano. Globalmente, y en tanto se mantenga la prioridad fiscal de la que ha disfrutado en la última década, cabe suponer que este sector exhibirá una menor vulnerabilidad, aun cuando dependa de recursos del Gobierno Central.

El sector salud muestra que los servicios de salud pública, si bien marginales dentro del gasto global y dependientes del Presupuesto Nacional, han sido los más vulnerables, incluso en períodos de expansión económica. Esta situación puede estar sobreestimada por efecto del traslado de la atención primaria del Ministerio de Salud a la CCSS. Por el contrario, la CCSS cuenta con un financiamiento procíclico, hecho que es evidente excepto en el período 2003-2005, cuando su gasto real se contrajo pese a que la economía estaba creciendo, en una muestra clara del impacto de las políticas fiscales aplicadas en ese lapso. Hacia el futuro, dado el carácter procíclico de su financiamiento,

CUADRO 2.17

Evolución del gasto social per cápita real en períodos de contracción del gasto, por función (tasas de variación acumulada sobre valores per cápita reales)

Función social	Desaceleración económica		Crecimiento económico		Estancamiento
	1988-1990	1994-1995	1998-1999	2003-2005	2000-2002
PIB per cápita real ^{a/}	1,7	1,4	5,7	3,6	-0,2
Sector social total	-8,3	-6,4	-3,7	-5,1	0,5
Educación	-9,3	-16,1	-0,9	1,8	2,1
Básica	-3,2	-18,9	6,3	2,3	1,9
Superior	-20,8	-13,3	-15,7	11,2	-2,7
Formación profesional	7,7	-2,6	-12,0	-28,1	20,0
Salud	-8,5	-6,9	3,6	-11,0	2,1
Salud pública	-31,5	-18,9	-22,6	-18,5	-15,9
Atención enfermedad	-3,3	-5,2	6,8	-10,5	3,6
Seguridad social	-20,5	8,6	-4,8	-6,9	-0,6
Pensiones contributivas	8,5	0,4	-1,4	-1,0	3,5
Grupos vulnerables	-40,2	14,4	-14,4	-30,3	-14,2
Vivienda	52,6	-7,3	-27,7	1,9	-6,5
Vivienda	209,3	6,0	-60,9	-4,4	9,6
Servicios municipales	-11,4	-19,3	2,9	4,6	-12,1
Cultura y recreación	-21,5	-35,7	-27,3	1,5	-11,1

a/ Tasa de variación media anual de cada período.

Fuente: Trejos, 2009, con datos de la STAP, Ministerio de Hacienda.

es de esperar una mayor vulnerabilidad del sector, a menos de que la CCSS logre compensar la reducción de la caída de la recaudación con una mejor gestión de cobro, como parece estarlo haciendo.

Dentro del sector de seguridad social se encuentran programas con vulnerabilidades extremas. Las pensiones contributivas son las menos débiles, en contraposición a los programas de atención a grupos vulnerables, que muestran una gran fragilidad por el hecho de ser dependientes de transferencias al Fodesaf. Esto es así porque, como se sabe, las transferencias constituyen uno de los gastos más discrecionales y susceptibles de suspensión por parte del Gobierno Central. En el futuro cercano no se espera mayor cambio en la vulnerabilidad de esos programas, lo que dependerá exclusivamente de la prioridad política que logren. Esto no es del todo imposible, como lo evidencian los últimos años y lo sucedido durante la desaceleración económica de los años 1994 y 1995. En ese lapso, el Gobierno iniciaba la ejecución de un plan nacional de combate a la pobreza, un tipo de iniciativa que había “brillado por su ausencia” en las dos décadas previas.

En el sector de vivienda y territorio, los servicios municipales muestran un financiamiento más claramente procíclico, en tanto que los servicios de vivienda, dominados por el bono familiar de la vivienda (BFV), han evolucionado al son de este último. Si bien el BFV cuenta con financiamiento propio, la canalización de sus recursos a través del Fodesaf hace que padezca sus vulnerabilidades y su volatilidad, amplificadas por políticas específicas desarrolladas por las autoridades (1998-1999). Es de esperar, entonces, que este sea un sector frágil en los siguientes años de contracción del gasto social. Finalmente, los servicios culturales y recreativos figuran como servicios muy vulnerables a las restricciones fiscales, y no parece que esto vaya a cambiar en el futuro cercano (Trejos, 2009).

Retos de los programas sociales selectivos en un contexto de menor crecimiento económico

Los programas sociales selectivos funcionan como complemento de las políticas sociales universales y su importancia radica en que focalizan su atención en los grupos sociales más vulnerables y pobres. Este Informe les ha dado seguimiento a través de la información generada por la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (recuadro 2.8). En adición a lo anterior, en esta entrega se trata de responder las siguientes preguntas: ¿qué características e impacto real están teniendo estos programas en la población pobre?, ¿cuáles de ellos pueden ser especialmente importantes para proteger a los sectores más vulnerables en un contexto de menor crecimiento?

El análisis permite arribar a varias conclusiones. En primer lugar, son programas cuya cobertura debe mejorar en términos de impacto en la población pobre. En segundo lugar, funcionan con una lógica reactiva: primero se determina cuántos recursos se tienen y sobre esa base se define cuántas personas se puede atender. En este sentido, un reto urgente es pasar a una visión más “proactiva”, que parta de la estimación de las poblaciones meta y establezca estrategias para alcanzar la cobertura completa en determinado plazo. Esto de paso podría aumentar la capacidad de negociación con las autoridades encargadas de distribuir los recursos financieros. En tercer lugar, hay programas que pueden jugar un papel clave para proteger a poblaciones especialmente vulnerables en contextos de crisis, como es el caso de los niños, niñas y jóvenes para quienes programas como los Cen-Cinai y los comedores escolares pueden ser vitales desde el punto de vista de la seguridad alimentaria. Asimismo, los programas de becas, transportes y transferencias monetarias condicionadas pueden evitar la expulsión escolar por presiones económicas, y el régimen no contributivo de pensiones es especialmente importante para amparar a la población adulta mayor en desventaja social.

Finalmente, es notable la ausencia, en las políticas selectivas del país, de programas

RECUADRO 2.8

El análisis de los programas sociales selectivos

Gracias a que el INEC ha venido incorporando en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), un módulo sobre el acceso a los principales programas sociales selectivos, incluyendo los desarrollados por la actual Administración, es posible conocer algunas características sobre sus beneficiarios efectivos y sobre su capacidad para llegar a la población pobre. Cuando estos programas se traducen en transferencias monetarias, como las pensiones o las becas, también es factible medir su impacto distributivo³⁸. Es claro que las EHPM no pueden ofrecer mediciones precisas sobre el número de beneficiarios de estos programas, pero sí pueden aportar aproximaciones aceptables sobre su cobertura relativa y sobre la tendencia de su evolución³⁹. Por ello, no es de extrañar que se produzcan discrepancias entre los datos de las EHPM y las estimaciones oficiales de beneficiarios, las que además tienen grados diversos de confiabilidad o precisión. La información que se presenta en este análisis es la surgida de las EHPM y no se contrasta con registros oficiales, los cuales muestran un desfase temporal. En cuanto a la información oficial sobre los gastos de estos programas, los avances son desiguales e insuficientes. Existe también una separación entre la gestión financiera de los programas y su ejecución, de manera que los encargados tienden a manejar más información presupuestaria que sobre gasto efectivo.

Fuente: Trejos, 2009.

de apoyo a microemprendimientos y proyectos productivos que permitan mejorar los ingresos de sectores informales y pequeños productores agrícolas, cuya exclusión en los últimos años los coloca en una situación particularmente vulnerable en un entorno de crisis. Tampoco se observa ningún programa significativo dirigido a hogares pobres sin estudiantes y sin adultos mayores, y que pueden verse muy afectados por situaciones de desempleo el jefe o el principal receptor de ingresos, o por caídas de sus ingresos reales.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
INVERSIÓN SOCIAL

véase Trejos, 2009, en
www.estadonacion.or.cr

Programas sociales selectivos según ciclos de vida

Pese a que ningún programa selectivo está dirigido exclusivamente a un grupo etario específico, la organización del análisis a partir de los ciclos de vida de las personas permite observar mejor el tipo de sectores que atienden estos programas, así como sus características, vacíos y limitaciones. Para ello se considera una serie de indicadores como beneficiarios, cobertura efectiva y el grado de focalización que se logra alcanzar con respecto a la atención de la población pobre; en este último caso se usa un índice de focalización que va de 1 (mayor enfoque) a 0 (sin enfoque). El cuadro 2.18 muestra la evolución reciente de los programas sociales selectivos.

Atención a la primera infancia

La población menor de 6 años cuenta con el apoyo estatal principalmente a través de los centros de atención infantil conocidos como Cen-Cinai. Otro programa dirigido a este grupo etario son los servicios de atención de la salud, en tanto que la ampliación en la cobertura de la educación preescolar hasta los 4 años apenas está en proceso y no resulta ser parte de una política selectiva.

La información del cuadro 2.18 evidencia un crecimiento de la cobertura de los Cen-Cinai en años recientes, aunque ésta sigue siendo limitada. Este programa mostró una contracción entre 2003 y 2006 y concentró sus servicios en la atención extramuros, que consiste en la entrega de leche y paquetes de alimentos a familias con niños con problemas de nutrición; no obstante, en los dos últimos años se registró un incremento en el número de beneficiarios y en los servicios prestados. Esta expansión fue más amplia y uniforme en el 2007, mientras que en el 2008 se concentró en la atención extramuros. Este es, precisamente, el tipo de atención que se puede ampliar con la infraestructura física existente y que resulta prioritario en un contexto de crisis económica.

La ampliación en el número de beneficiarios se ha traducido en un aumento de la cobertura. Si la atención se pone

en los niños menores de 7 años, en el 2008 solo el 13,1% recibió algún tipo de servicio (un 7,5% en el 2006) y si se circunscribe el análisis a los niños de esas edades pertenecientes a familias en pobreza⁴⁰, se observa que la cobertura casi se duplicó, pero no alcanzó a atender ni a una cuarta parte de esa población (21,6%). Pese a su limitada cobertura, este programa muestra una gran capacidad de enfoque, esto es, de llegar a los más pobres, lo cual se evidencia en un coeficiente de concentración cercano a -0,52. Esto se explica por la atención extramuros, ya que la intramuros, de mayor costo y valor agregado, no exhibe la misma capacidad. El perfil de los beneficiarios de los Cen-Cinai indica que la mayor atención va hacia los niños de 2 a 5 años, con énfasis en las regiones periféricas y las zonas rurales, debido a las modalidades de servicio extramuros. Por el contrario, el servicio de atención integral no solo es más reducido, sino que presenta un sesgo más urbano y metropolitano.

Cobertura, demanda potencial y valoración de Cen-Cinai en concentraciones de pobreza y riqueza de la GAM y Puntarenas

Uno de los aspectos más relevantes de la oferta de los Cen-Cinai son los servicios directos de atención integral que ofrecen a los niños menores de 7 años, con el fin de crear las condiciones que les permitan un crecimiento físico adecuado y el desarrollo de sus potencialidades psicomotoras, sociales y afectivas.

Durante el 2008 el Programa Estado de la Nación, con el apoyo de Unicef, realizó un estudio exploratorio con la metodología de sitios centinela, sobre el acceso a los servicios sociales de los hogares pobres que residen en concentraciones de pobreza y de riqueza en la GAM y en Puntarenas. Este trabajo incluyó una encuesta a 621 familias ubicadas en las áreas de captación de once Cen-Cinai. El objetivo principal fue indagar sobre los temas de cobertura y oferta según tipo de comunidad, la demanda potencial y las opciones de cuidado de los niños preescolares de los hogares, así como

la valoración de los servicios por parte de las familias.

El estudio encontró que las coberturas reportadas muestran una tendencia creciente en la medida en que disminuye la edad, lo que coincide con el aumento en cobertura que ha tenido este programa en los últimos años. Existe además una valoración positiva de los servicios que se ofrecen, aunque también una demanda insatisfecha en las comunidades analizadas. Lo anterior obliga a las familias a satisfacer sus necesidades de cuidado de los menores de 6 años con opciones que no siempre son las mejores para el desarrollo cognitivo y físico de las y los niños. Asimismo, el estudio comprobó que la oferta de los Cen-Cinai no es homogénea y reproduce algunas brechas señaladas por este Informe, como una oferta más limitada en zonas de mayor rezago, en este caso Puntarenas.

La cobertura que alcanzan los once Cen-Cinai analizados es de 37% de los hogares con niños menores de 7 años. Las coberturas son mayores en las zonas de concentración de pobreza que en las de riqueza (41% versus 29,6%) y, a lo interno de las primeras, son mayores en la GAM que en Chacarita, Puntarenas (43,1% versus 35,1%). La asistencia a los Cen-Cinai por parte de los hermanos mayores evidencia una cobertura creciente en los últimos años, pues un 32,5% de los niños de edad escolar (7 a 12 años) reporta haber asistido, mientras que en el grupo de 13 a 18 años esta proporción baja a 20,8% (Brenes et al., 2008).

La oferta de servicios varía según la comunidad de residencia, aunque todas comparten un perfil similar: altos porcentajes de pobreza, hogares con más miembros que el promedio nacional, baja escolaridad del jefe o jefa y cercanía al establecimiento. En la zona de Chacarita, la oferta dominante es la distribución de leche a los hogares (55,3%), y es bajo el porcentaje de familias que reciben atención integral. En contraste, el 64,5% de las familias en áreas de concentración de riqueza recibe alguna modalidad de atención integral (gráfico 2.17).

Todas las familias estudiadas cumplen con criterios de elegibilidad, tanto

CUADRO 2.18

Características y beneficiarios de los programas sociales selectivos. 2003, 2006-2008

Indicador	2003	2006	2007	2008
Cen-Cinai				
Beneficiarios ^{a/}	56.472	43.166	65.015	71.588
Cobertura efectiva				
Entre menores de 7 años	9,8	7,5	11,8	13,4
Entre menores de 7 años pobres	16,4	13,2	22,2	21,6
Índice de focalización ^{b/}	-0,494	-0,486	-0,537	-0,522
Atención intramuros	-0,331	-0,360	-0,417	-0,397
Atención extramuros	-0,561	-0,550	-0,600	-0,576
Becas u otras ayudas monetarias para estudiar (Avancemos)				
Beneficiarios ^{c/}	75.878	69.650	91.392	164.798
Cobertura efectiva (secundaria)				
Entre asistentes a la educación pública	10,1	9,4	17,1	25,4
Entre pobres asistentes a educación pública	16,6	13,3	27,1	35,9
Índice de focalización ^{b/}	-0,207	-0,304	-0,409	-0,392
Pensiones del régimen no contributivo				
Beneficiarios ^{d/}	80.079	72.714	77.163	76.433
Cobertura efectiva				
Personas de 60 o más años no cubiertas	34,0	29,5	33,2	29,9
Personas pobres de 60 o más años no cubiertas	53,6	45,2	41,0	27,0
Índice de focalización ^{b/}	-0,517	-0,532	-0,406	-0,355
Bono familiar de la vivienda				
Beneficiarios en total de personas ^{e/}	718.634	756.600	782.266	801.047
Cobertura efectiva				
Hogares con problema de vivienda	40,3	38,9	38,1	38,5
Hogares pobres con problema de vivienda	42,4	41	40,5	42,8
Índice de focalización ^{b/}	-0,163	-0,167	-0,183	-0,194

a/ Beneficiarios de alguna de las modalidades de atención.

b/ Índice de concentración que varía entre -1 (mayor enfoque) y 0 (sin enfoque o proporcional).

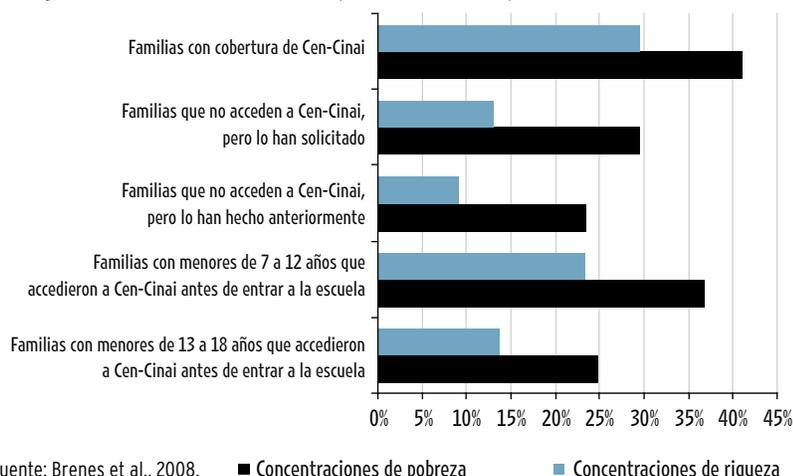
c/ Personas que recibieron beca u otra ayuda monetaria (Avancemos) para estudiar.

d/ Personas que reciben pensión no contributiva de la CCSS.

e/ Personas u hogares en los que algún miembro recibió el bono de vivienda desde su creación.

Fuente: Trejos, 2009, con datos de las EHPM, INEC.

GRAFICO 2.17

Cobertura y demanda potencial de los Cen-Cinai en familias que residen en sus comunidades de influencia, según concentración de pobreza o riqueza. 2008

Fuente: Brenes et al., 2008.

■ Concentraciones de pobreza

■ Concentraciones de riqueza

por sus bajos ingresos (90% son pobres, 47% vive en extrema pobreza) como por la cercanía de sus hogares a los establecimientos. De los hogares bajo influencia de los Cen-Cinai, al menos un 20% tiene jefatura femenina que trabaja. Un dato relevante es que existe una demanda de servicios no cubierta: un 23% de los hogares reportó haber intentado, sin éxito acceder al programa y un 18% no recibe el servicio, aunque sí lo hizo en el pasado. En los hogares cuyo jefe o jefa trabaja, las necesidades de cuidado de las familias que no cubre por el programa son resueltas mayoritariamente por otro miembro del hogar (85,7%) o bien se paga por el cuidado (6,3%).

En general las familias que asisten a los Cen-Cinai valoran positivamente

los servicios, en particular la comida que se les ofrece a los niños, el trato que reciben de las personas a cargo del servicio y la limpieza del lugar. No obstante, se señalan algunas deficiencias importantes, sobre todo en temas de infraestructura, mobiliario y materiales, áreas verdes y de recreación. Además les gustaría que se brindaran algunos servicios adicionales, como la enseñanza de Inglés y Computación. Los temas de los horarios y los servicios reciben una valoración de regular a mala en los hogares ubicados en concentraciones de pobreza (Brenes et al., 2008).

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
CEN-CINAI

véase Brenes et al., 2008, en
www.estadonacion.or.cr

La atención de los escolares

Para la población en edad escolar (7 a 12 años), los programas selectivos son complementarios del programa social universal de educación primaria y buscan incentivar el acceso y la permanencia en el sistema educativo. En el contexto de la escuela, los niños reciben los beneficios de programas como el bono escolar, becas y comedor. Este último sin duda es el de mayor alcance, pues parte de un diseño de universalidad dentro de la enseñanza primaria pública, aunque también se ha ampliado hacia la educación preescolar y la secundaria.

El programa de comedores escolares se financia a través del Fodesaf, con recursos que desde el 2003 administra directamente el MEP, así como con fondos provenientes del Presupuesto Nacional. En el 2005 se creó un programa independiente en el presupuesto ordinario del MEP, conocido como Programa de Equidad Social, dentro del cual se contemplan los recursos relacionados con los incentivos para estudiar (transferencias), pero no se incluyen los presupuestos de las unidades ejecutoras.

Aunque en los últimos años ha aumentado la cantidad de recursos que reciben estos programas, cuando se contrasta este dato con la información

de las EHPM se observa una reducción en los beneficiarios. Las EHPM indagan si, durante el primer semestre, el alumno asistió regularmente al comedor escolar gratuito, lo que puede explicar este resultado. En todo caso, la evolución y algunas características de este programa son opuestas a las de los Cen-Cinai. En los comedores escolares la cobertura aumentó entre 2003 y 2006 y luego declinó levemente, aunque mantuvo una amplia penetración. Algo más de la mitad de los niños, niñas y adolescentes que asisten a la educación pública básica disfruta del servicio, y esa proporción llega al 80% entre los que asisten a la educación primaria. La cobertura es mayor entre los miembros de hogares pobres (63%) y el enfoque ha mostrado una mejoría en el tiempo (pasó de -0,33 en 2003, a -0,37 en 2008), si bien por su carácter más universal resulta menor al de los Cen-Cinai.

El programa mantiene un sesgo hacia las regiones periféricas y zonas rurales, aunque menor al exhibido por los Cen-Cinai. Al aumentar los recursos en manos de los comedores escolares, sin una expansión aparente de los beneficiarios, se esperaría una mejora del aporte nutricional del servicio. Si la menor cobertura obedece a una decisión individual, producto de una mejoría relativa en la situación de las familias, tras varios años de crecimiento económico y aumento de los ingresos reales (hipótesis), es de esperar entonces una mayor presión (demanda) sobre el programa en 2009 y 2010 (Trejos, 2009).

La atención de los adolescentes escolarizados

Un problema central que enfrenta el país, y que la actual Administración ha tratado de atacar, es el de la reducida permanencia y el escaso éxito de las y los jóvenes en el sistema educativo. Muchos hijos e hijas de familias con problemas económicos se ven obligados a abandonar el colegio para insertarse, temprana y precariamente, en el mercado de trabajo, sacrificando así el ingreso potencial que podrían generar si continuaran sus estudios y obtuvieran una mayor calificación laboral. Para ofrecer una respuesta a esta problemá-

tica, en 1998 se creó el Fondo Nacional de Becas (Fonabe), al cual se dotó de recursos provenientes del Fodesaf.

Cabe señalar que Fonabe no solo otorga becas a los estudiantes de secundaria, sino que incluye alumnos de primaria y universitarios, profesores y maestros del MEP y algunos grupos vulnerables. A través de este programa, los colegiales tienen acceso, aunque de manera más selectiva, al comedor escolar, a la beca inicial y a un servicio de transporte escolar (beca para pago de pasajes o la contratación del traslado al centro educativo), especialmente para los jóvenes residentes en zonas rurales.

En este contexto, a partir de la segunda mitad del 2006 la actual Administración puso en marcha el programa “Avancemos”, dirigido a apoyar la permanencia de los estudiantes en el colegio. Aunque se trata de una transferencia monetaria que no se conceptualiza como una beca, se traslapa con las becas de Fonabe, por lo que su administración se le asignó a los responsables de este Fondo, en conjunto con el IMAS, que tenía experiencia en un programa de ayudas a las familias para que sus hijos estudien⁴¹.

Los datos de las EHPM no permiten distinguir fácilmente entre los beneficiarios del programa “Avancemos” y los becados por Fonabe, por lo que aquí se analiza el acceso a becas o ayudas condicionadas por nivel educativo, en el entendido que los estudiantes de secundaria reciben principalmente, pero no de modo exclusivo, ayuda de “Avancemos” (pueden recibir becas de las municipalidades y otras entidades). El cuadro 2.18 presenta la información sobre las ayudas monetarias para estudiar y es claro el impulso que se ha dado a este tipo de programas.

Mientras el número de becarios, de todos los niveles y según todas las fuentes, se redujo ligeramente entre 2003 y 2006, en el 2008 más que se duplicó. Por nivel educativo hay un predominio de los estudiantes becados en secundaria, aunque en el 2008 se dio un repunte de las becas de Fonabe en primaria. Este predominio de secundaria se constata en la cobertura de los estudiantes de los centros educativos públicos, pues

pasó de 9,4% en 2006 (13,3% entre los pobres), a 25,4% en 2008 (35,9% entre los pobres) (cuadro 2.18).

Pese a que la cobertura del programa de becas es aún limitada, su expansión ha sido significativa y no parece haberse logrado a costa de filtraciones adicionales significativas. El índice de focalización pasó de -0,406 en 2007 a -0,355 en 2008. En los años previos, por la amplia presencia de estudiantes universitarios, el enfoque era menor. En 2007-2008 aumentó la cobertura de las becas entre los estudiantes de las universidades públicas, pero disminuyó entre los que pertenecen a hogares pobres.

La atención de los adultos mayores

La atención de los adultos mayores en situación de pobreza corre a cargo del régimen de pensiones no contributivas o RNC, administrado por la CCSS y financiado por el Fodesaf. Tanto los beneficiarios⁴² como la pensión media real decrecieron antes del 2006, y a partir de entonces se observa un repunte en ambos rubros, pero sobre todo en la pensión media, como ya se ha señalado en este capítulo (cuadro 2.18). Otra característica de este régimen es su capacidad de atender mujeres en mayor proporción, lo cual se deriva del hecho de que ellas tuvieron una inserción laboral menor y más precaria durante su vida activa. No obstante, cuando las mujeres conviven con otro adulto mayor beneficiario del programa, el subsidio adicional que se les otorga es marginal. También el programa muestra un cierto sesgo rural y hacia regiones periféricas, similar a lo que sucede en los programas antes comentados, con la excepción de los Cen-Cinai.

Tal como se mencionó en una sección previa de este capítulo, por estratos socioeconómicos de los hogares se observa claramente el éxito que ha logrado el RNC en los últimos años, al sacar a sus beneficiarios de la pobreza extrema y total, y acercarlos a los estratos vulnerables y medios. Esto se traduce en un menor enfoque del programa después de contabilizado los beneficios, aunque lo pertinente sería evaluar el enfoque a partir del ingreso autónomo del hogar (antes de las transferencias

estatales). Esto explica también por qué la cobertura entre los adultos de 60 años y más pertenecientes a hogares pobres se va reduciendo con el tiempo⁴³ (para más detalles sobre este programa véase la sección dedicada al tema de la pobreza, en este mismo capítulo).

La atención de la necesidad de albergue a las familias

Cuando la familia se ve en su conjunto, una de las necesidades básicas por satisfacer es la de albergue. Como esta satisfacción depende de que existan ingresos permanentes, suficientes y estables, y de un mercado de capitales que brinde acceso a los grupos más pobres, en 1988 se estableció en el país un subsidio para facilitar la adquisición de viviendas por parte de los grupos pobres y medios. Este subsidio, conocido como el bono familiar de la vivienda (BFV), es administrado por el Banhvi, creado en ese mismo año, a través del Fondo de Subsidio de la Vivienda (Fosuvi) y se nutre principalmente con recursos del Fodesaf, aunque también recibe transferencias del Presupuesto Nacional y de los premios de la lotería instantánea. El hecho de que financie a grupos medios con recursos destinados a los pobres (Fodesaf) es uno de los aspectos polémicos de este programa.

El cuadro 2.18 muestra la evolución acumulada de los beneficiarios del BFV durante sus veinte años de existencia. Por tratarse de un programa que otorga un bien que se disfruta a largo plazo, el análisis acumulado parece pertinente, aunque se ve afectado por los cambios que experimentan los hogares. Si el acceso a la vivienda permite mejorar los ingresos futuros de los hogares, su enfoque queda subestimado. El bono registra una cantidad creciente de beneficiarios, especialmente en los dos últimos años. No obstante, la cobertura efectiva de los hogares con problemas de vivienda no parece mejorar con el tiempo, salvo en el caso de los que se encuentran en situación de pobreza, lo cual sugiere que el programa avanza al ritmo en que se expanden las familias con problemas de vivienda (Trejos, 2009).

Por el hecho de financiar a los grupos

medios, y por su efecto de largo plazo en las condiciones de vida de los hogares, el BFV muestra un reducido enfoque, junto a una amplia pero insuficiente cobertura relativa. Sin embargo, este enfoque parece mejor en los dos últimos años pre-crisis, lo que en señal de una mayor atención a los grupos más pobres. En este caso el enfoque (índice de focalización) se calcula sobre los hogares beneficiarios y no sobre el monto transferido⁴⁴. El perfil de los hogares beneficiados refleja una concentración en hogares en la etapa de consolidación (jefes con edades entre 25 y 49 años) y un apoyo ligeramente mayor a los hogares encabezados por mujeres. Por otra parte, aunque el bono muestra un sesgo hacia las zonas rurales y regiones periféricas, similar al observado en los otros programas, ello se debe, más que a un deseo expreso de favorecer a estas poblaciones más rezagadas, a la obligación que impone la disponibilidad de tierras. Esto lleva aparejados problemas ya comentados en este capítulo, relacionados con el desarraigo y la segmentación de la población, los que a su vez limitan la integración social y tienden a alejar a las personas de sus puestos de trabajo. En parte esta situación es producto de que el programa no ha logrado pasar de viviendas individuales horizontales e incentivar el desarrollo de soluciones verticales.

Cobertura potencial y errores de enfoque

Para monitorear el desempeño de los programas sociales selectivos (PSS) este Informe ha dado seguimiento a un conjunto de indicadores cuya definición se incluye en el recuadro 2.9. A través de ellos se pretende ofrecer una aproximación a los resultados obtenidos en este ámbito. El siguiente análisis detalla los principales hallazgos.

La cobertura potencial muestra que el programa de comedores escolares se encontraría sobredimensionado, si su objetivo fuera solo la población pobre, tanto en primaria como en preescolar, y este sería el caso tanto si los pobres se definen como el primer quintil o como el 40% más pobre, excepto en preescolar. Si la atención se pone en el 20%

RECUADRO 2.9

Indicadores de resultado de los programas sociales selectivos

- **Cobertura potencial:** compara los beneficiarios totales actuales de cada programa con la población meta de cada estrato. La idea es determinar si el programa puede atender a toda la población meta con el tamaño actual y por la vía de la reasignación de beneficios.
- **Cobertura efectiva:** porcentaje de la población meta que efectivamente es beneficiaria de cada programa.
- **Exclusiones:** se refiere a las poblaciones más pobres que se encuentran excluidas de los beneficios de estos programas. Es el complemento de la cobertura efectiva.
- **Filtraciones:** porcentaje de beneficiarios efectivos que no forman parte de la población meta. En este indicador la definición de la población meta es muy relevante, pues al duplicarla (al pasar

del 20% de los hogares con menores ingresos, es decir, el primer quintil, al 40%, o segundo quintil), las filtraciones se reducen a cerca de la mitad o más, dependiendo de la concentración de beneficiarios en el grupo vulnerable.

Cuando se habla de errores de focalización (filtraciones y exclusiones) se parte de que el programa tiene el objetivo de atender solo a la población pobre, tal como ella sea definida. Es claro que este no es el caso de todos los programas, pero el ejercicio resulta útil para determinar la capacidad de cada uno de ellos para hacerlo y para identificar la población meta pobre aún no cubierta. Por otra parte, aunque un programa selectivo no tenga a la población pobre como su meta única, difícilmente existirá un programa en el que esta población no sea un grupo prioritario.

Fuente: Trejos, 2009.

sus poblaciones meta. Este resultado no cambia notablemente cuando se toma el 40% más pobre como población meta, porque los programas atienden en proporciones similares tanto a miembros de hogares pobres (20%) como vulnerables (40%). Esta limitada cobertura efectiva indica que porcentajes importantes de las poblaciones más pobres se encuentran excluidos de los beneficios de estos programas (cuadro 2.19). Las exclusiones van desde el 94% en el caso del IMAS, hasta el 18% para los comedores escolares en las escuelas, y los resultados son semejantes para las dos poblaciones meta.

Si se considera el 20% más pobre, las filtraciones oscilan entre algo menos del 40% (asegurados por el Estado) y el 93% en el caso de las becas universitarias, y se mantienen en torno al 75% para el bono de la vivienda y las pensiones no contributivas.

Cuando la atención se pone en el 40% más pobre, las filtraciones oscilan entre el 17% (asegurados por cuenta del Estado) y el 68% (becas universitarias). En el bono de la vivienda se acercan al 50%, lo que hace de este programa uno de los menos enfocados, mientras que los asegurados por el Estado, los centros infantiles, las becas no universitarias, el IMAS y el bono escolar figuran como los que mejor seleccionan a la población pobre. En todo caso, es importante destacar la presencia de programas como los Cen-Cinai, que muestran una limitada cobertura efectiva pero un buen enfoque, junto a programas masivos como los comedores escolares, en los que una amplia cobertura efectiva (menores exclusiones) se combina con altas filtraciones (Trejos, 2009).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
PROGRAMAS SOCIALES SELECTIVOS

véase Trejos, 2009, en
www.estadonacion.or.cr

**Cumplimiento de metas,
institucionalidad y desafíos
en materia de política social**

El “Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, Jorge Manuel Dengo Obregón” contempla ocho metas nacionales, cinco

más pobre, las becas en la educación superior, las pensiones no contributivas y el bono de la vivienda (considerando los beneficiarios acumulados), podrían cubrir con holgura a todas las poblaciones meta. La cobertura potencial se ubica en torno a los dos tercios de la población meta en el seguro por cuenta del Estado, los comedores y el transporte para colegiales, en tanto que las becas en secundaria podrían atender al 90% de sus alumnos pobres. Por el contrario, el IMAS (aun tomando en cuenta los beneficiarios de “Avancemos”), las becas en primaria y el bono escolar mostrarían una escala muy limitada, seguidos por los Cen-Cinai.

Cuando se pasa al 40% más pobre como población meta, la cobertura potencial se reduce a cerca de la mitad, excepto en el programa de asegurados por cuenta del Estado, el transporte escolar y las pensiones no contributivas. En estos casos la disminución es cercana al 40%, producto de que hay menos población meta en el segundo

quintil de la distribución. Lo opuesto sucede con las becas universitarias, cuya cobertura potencial cae a menos de la mitad.

Los datos de cobertura efectiva y exclusiones, y considerando como meta al 20% más pobre, muestran que, con excepción de los comedores escolares, ningún programa logra atender efectivamente ni a la mitad de su población meta. Los comedores escolares cubren en conjunto al 63% de su población meta y llegan al 82% en primaria, pese a que, en principio el programa es universal en este nivel.

Los otros programas que mayor cobertura alcanzan (asegurados por cuenta del Estado, becas y ayudas monetarias en secundaria y bono de la vivienda) abarcan entre el 36% y el 40%, mientras que el transporte para los estudiantes de secundaria de las zonas rurales y las pensiones no contributivas no llegan al 30%. Los demás programas considerados, a lo sumo, atienden a una cuarta parte de

CUADRO 2.19

Errores de enfoque de los principales programas sociales selectivos. 2008

Programa	Población meta definida como el 20% más pobre		Población meta definida como el 40% más pobre	
	Exclusiones ^{a/}	Filtraciones ^{b/}	Exclusiones ^{a/}	Filtraciones ^{b/}
Asegurado al SEM ^{c/} por el Estado	62,3	38,5	66,5	17,0
Centros infantiles (Cen-Cinai)	78,4	45,7	81,7	20,9
Comedores escolares	36,9	59,9	41,9	33,3
Preescolar	21,5	55,2	29,6	27,4
Primaria	17,8	59,8	20,0	33,1
Secundaria	74,1	61,7	78,2	36,2
Becas para estudiar y "Avancemos"	79,2	59,1	79,8	27,6
Primaria	87,1	47,2	88,5	19,5
Secundaria	64,1	60,0	66,3	25,8
Universitaria	78,7	92,7	69,5	67,9
Bono o beca inicial	90,8	49,7	92,1	21,7
Primaria	89,2	45,7	90,6	18,9
Secundaria	93,7	59,2	94,4	28,3
Transporte escolar en zona rural	92,9	56,4	93,0	24,9
Primaria	98,8	51,6	98,9	21,5
Secundaria	73,0	57,0	74,4	25,3
Ayudas del IMAS (hogares)				
Sin "Avancemos"	94,3	47,0	95,7	18,9
Con "Avancemos"	88,7	54,5	90,4	23,3
Pensiones no contributivas	73,0	72,1	63,3	30,2
Bono familiar de la vivienda	57,2	73,1	58,9	48,8

a/ Porcentaje de la población meta no atendida por el programa. Para la delimitación de las poblaciones meta véase Trejos, 2009.

b/ Beneficiarios fuera de la población meta como porcentaje de los beneficiarios totales.

c/ SEM: seguro de enfermedad y maternidad.

Fuente: Trejos, 2009, con datos de las EHPM, INEC.

ejes temáticos y dieciséis sectores con metas sectoriales y acciones estratégicas. El eje temático de la política social agrupa a los sectores social y de lucha contra la pobreza, educación, salud, cultura, seguridad ciudadana y prevención de la violencia. A tres años del actual período gubernamental, el balance sobre el cumplimiento de las metas de este plan arroja resultados parciales, según los informes de Mideplan y la Contraloría General de la República (CGR).

El último informe del Mideplan reporta que, a diciembre de 2008, el 66% de las metas del sector social y de lucha contra la pobreza presentaba un nivel de cumplimiento superior al 50%, y que en ese contexto destacaban el programa "Avancemos" y las pensiones del régimen no contributivo. No obstante, el informe admite problemas del Gobierno para

alcanzar importantes metas planteadas, tales como la reducción de la pobreza en un 4%, la erradicación de tugurios, la construcción, mejora y ampliación de los Cen-Cinai, la disminución de los índices de criminalidad, el incremento en la calidad de la educación y el aumento hasta el 8% del PIB de la dotación de recursos para la educación (Mideplan, 2009). Por otra parte, fiscalizaciones realizadas por la CGR llaman la atención sobre incumplimientos en las metas de los llamados "contratos con la ciudadanía" en materia social, así como en las formas de evaluación de esas metas por parte de las instituciones del sector social, entre las que sobresalen problemas como la falta de verificación de campo y la práctica de "ajustar metas" (recuadro 2.10). Se trata de dos prácticas que deben revisarse, a fin de garantizar la calidad de los informes de cumplimiento y los ejercicios de

rendición de cuentas que las autoridades ofrecen a la ciudadanía, respecto al cumplimiento de los compromisos adquiridos.

En materia de institucionalidad y coordinación del sector social en el 2008 no se reportaron avances significativos. Con respecto a la articulación y la coordinación intersectorial, fiscalizaciones realizadas por la CGR evidenciaron problemas entre la rectoría del sector social, el programa de erradicación de tugurios y el sector de educación (CGR, 2008c, 2008d y 2009a). Sobre el tema de la institucionalidad, la propuesta de la actual Administración, de trabajar bajo una figura de rectoría del sector social y de lucha contra la pobreza asignada al Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, se ha mantenido, aunque no sin dificultades. Por un lado, en agosto del 2008

RECUADRO 2.10

Evaluación de los “contratos con la ciudadanía” del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 en el sector social

El Gobierno de la República estableció en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 (PND) un instrumento denominado “contrato con la ciudadanía”, que se define como un compromiso al más alto nivel, constituido por el conjunto de acciones estratégicas que son de exclusiva competencia del Gobierno, ya que no requieren reformas legales y están orientadas a optimizar el uso de los mecanismos y potestades que ofrece el actual marco jurídico y legal (Mideplan, 2007). Evaluaciones hechas por la Contraloría General de la República sobre el cumplimiento de esos contratos en el sector social llaman la atención sobre una serie de aspectos que merecen atención y revisión.

1. En materia de formulación de acciones estratégicas y metas

Metas no especificadas para el período anual. Las metas fueron especificadas en forma global para todo el período 2006-2010, sin indicar la magnitud de la meta por alcanzar en cada uno de los años, situación que limitó el proceso de evaluación del avance en la ejecución. Esta limitación fue solventada en junio de 2008, mediante la emisión de lineamientos para la programación anual sectorial como base para la programación anual a nivel institucional. La anualización se puso en marcha a partir de las metas del 2008.

Metas que no influyen en el logro de la acción estratégica, por lo que se puede cumplir la meta sin que ello incida en su logro⁴⁵. También hay metas que son más

amplias que la acción estratégica, por lo que no necesariamente el cumplimiento de la meta lleva a conseguir el objetivo de su acción estratégica.

Metas fijadas en niveles bajos con respecto a la capacidad de ejecución existente, lo que genera que las instituciones las sobrepasen con solo la ejecución de un año, y que opten por reprogramarlas para elevarlas⁴⁶.

Reformulación de metas a nivel conceptual. Ocurre también que las metas son modificadas en términos de lo que comprenden (alcance) o por su fondo (sustancia)⁴⁷.

2. En materia de ejecución de las acciones estratégicas y metas

Reportes de ejecución de las metas. Ha sucedido que, cuando se reporta el nivel de ejecución de determinada meta, se utiliza un criterio ampliado respecto del definido originalmente, lo cual tiene el efecto de sobreestimar el cumplimiento⁴⁸.

Grado de cumplimiento de los contratos con la ciudadanía. En general se observa que en los sectores educación, salud, social y de lucha contra la pobreza se dio un aumento en el grado de cumplimiento⁴⁹ en el 2008 con respecto al 2007, aunque en un grado menor en el sector salud y con metas que se encuentran rezagadas. En el sector educativo entre las metas con cumplimiento inferior al 50% destacan dos, que consisten en incrementar el número de beneficiarios de los comedores escolares y de transporte para estudiantes con discapacidad. En el sector salud la construcción de Ebais en las comunidades más pobres tiene un atraso crítico, así como la

construcción, ampliación y reparación de los Cen-Cinai, meta que comparte con el sector social y de lucha contra la pobreza, y que llevó a una solicitud de reformulación en abril y su aprobación en junio, ambos del 2009⁵⁰. En el sector social y de lucha contra la pobreza una meta con atraso moderado es la reducción de las familias que habitan en asentamientos en precario y tugurios.

3. Seguimiento y evaluación de la ejecución

En los contratos con la ciudadanía se asignan funciones a Mideplan y al ministro rector en cuanto a la evaluación y seguimiento de las acciones estratégicas del PND. A su vez, Mideplan ha emitido lineamientos para monitorear el avance de estos compromisos, entre los que establece que la información sobre las metas debe pasar por un proceso de verificación y análisis en los niveles institucional y sectorial. La CGR encontró que, en los tres sectores estudiados, lo que se ha hecho son informes sectoriales mediante la agrupación de los documentos remitidos por las instituciones, para ser enviados a Mideplan, sin que las rectorías sectoriales verificaran en el campo esa información, ni dieran seguimiento al logro de las metas. Por su parte, Mideplan tampoco verificó la información reportada sobre la ejecución de las metas, y argumentó “la imposibilidad de verificación de la información, dado el reducido plazo para elaborar el informe y la reducida capacidad institucional de Mideplan para realizarla” (Mideplan, 2007).

Fuente: Montiel, 2009, con base en CGR, 2009b.

esa rectoría experimentó un cambio de jerarcas, situación que dio lugar a un nuevo período, en el que el sector pasó a estar a cargo de la Ministra de Salud.

Por otro lado, en la nueva coyuntura perdieron impulso los esfuerzos y recursos invertidos hasta ese momento en la elaboración de una propuesta de ley para crear un ministerio de desarrollo social y el diseño de un sistema único de beneficiarios de los programas sociales selectivos. En su lugar se planteó un nuevo proyecto, tendiente a transformar el Ministerio de Salud en el “Ministerio

de Salud y Desarrollo Social”. Sobre cuál es la forma de organización más adecuada para el sector no parece haber acuerdos y prevalecen visiones distintas entre autoridades, especialistas y entidades de peso como la CGR, que ha llamado la atención sobre los problemas de organización y gestión del sector social (véase el “aporte especial” al final de este capítulo). Para terciar en ese debate este Informe ofrece el resultado de una consulta realizada a representantes de los distintos sectores⁵¹ (institucionales, políticos y académicos), con el propósito de identificar consensos acerca de los

que se consideran aspectos clave para dar sostenibilidad a una estrategia de combate a la pobreza. Los hallazgos obtenidos se resumen en el cuadro 2.20.

En la consulta también se precisaron los temas que, según las y los participantes, tienen mayores grados de dificultad en términos de implementación. Es poco alentador el hecho de que aquellos aspectos considerados como los de más alta prioridad, son al mismo tiempo, los más difíciles de alcanzar. Este resultado debe llamar la atención sobre los desafíos que enfrenta el país en esta materia, los cuales demandan de los sectores involucrados

CUADRO 2.20

Aspectos clave para la sostenibilidad de una estrategia de combate a la pobreza, según un juicio grupal ponderado. Julio de 2009

Aspectos destacados	Importancia ^{a/}	Grado de dificultad ^{b/}
Una política de desarrollo social y estrategia de combate a la pobreza de Estado, que trascienda las administraciones gubernamentales	1	10
Asignación de recursos financieros (suficientes, planificados, flexibles, evaluables) relacionados con la población objetivo prioritaria	2	9
Sistema de información consolidado de la población meta y los beneficiarios, con criterios de registro unificados y de uso común y obligatorio	3	6
Vincular el modelo de gestión, la planificación a largo plazo y la arquitectura institucional	4	7
Formar parte de una estrategia global de desarrollo	5	8
Acciones y metas de corto, mediano y largo plazo que incluyan mecanismos de seguimiento y evaluación	6	5
Una rectoría del sector (institucionalizada, con capacidad y rango político-administrativo) del sector	7	3
Articulación efectiva entre actores del sector social	8	4
Conducción y liderazgo en el sector social	9	2
Coordinación y articulación operativa entre programas	10	1

a/ Se refiere a la jerarquía de los aspectos clave, según el orden de importancia que asignaron las personas expertas en el tema que fueron consultadas. Varía de 1 (el más importante) a 10 (el menos importante).

b/ Se refiere a la jerarquía de los aspectos clave, según el grado de dificultad de su implementación, tal como es percibido por las personas expertas. Varía entre 10 (el más difícil) a 1 (el menos difícil).

Fuente: Martorell, 2009

una amplia capacidad para llegar a acuerdos, a fin de avanzar en un tema tan estratégico para el desarrollo nacional.

Nuevos desafíos: aporte especial

La crisis económica global que comenzó a afectar Costa Rica a finales del 2008 ha generado en varios países un aumento del desempleo, una reducción del sector formal, un incremento significativo en el número de personas pobres, así como una caída brusca en el valor de los fondos de pensiones y su rentabilidad. Estas tendencias sugieren que la presente coyuntura probablemente erosionará la seguridad social en América Latina, tal como ocurrió en la crisis de los ochenta (“la década perdida”), la cual hasta ahora sigue siendo más profunda que la actual, en parte porque la región está hoy mejor

preparada que entonces. La experiencia de los ochenta indica que puede tomar mucho tiempo y esfuerzo salir de la crisis y dejar atrás sus nefastas repercusiones. En la actualidad se desconoce cuánto tiempo tomará la recuperación; los paquetes de estímulo en los países desarrollados y en algunos en desarrollo son recientes, y se ignora cuándo lograrán sus propósitos. Para el BID, las políticas macroeconómicas, como la creación de empleo, la extensión de las prestaciones por desempleo y el reentrenamiento de trabajadores, entre otras, serán las fundamentales (BID, 2009). En el caso de la seguridad social, si bien se pueden adoptar medidas importantes de protección social, y aliviar los efectos de la crisis, es claro que no puede atacar sus causas (Mesa-Lago, 2009).

Dada la importancia del sistema de seguridad social (salud y pensiones) para el desarrollo humano, y en virtud de los logros que Costa Rica tiene en esta materia, se elaboró para este Informe un aporte especial sobre los desafíos que tiene ante sí este sistema en el actual contexto nacional e internacional. El objetivo principal fue hacer un balance sobre el grado de preparación del país en este ámbito (logros y debilidades), en un entorno de bajo crecimiento económico interno e inestabilidad de los mercados financieros externos. Con este trabajo se busca alimentar una discusión nacional que lleve a identificar acciones que contribuyan a fortalecer los avances alcanzados y, a la vez, mitigar los impactos negativos que podrían darse en el contexto descrito. Este aporte tiene por base un análisis

realizado especialmente para el capítulo por el Dr. Carmelo Mesa-Lago, reconocido especialista en el estudio de los sistemas de seguridad social en América Latina.

Desafíos de la seguridad social costarricense en el contexto actual

Este aporte especial se divide en dos secciones. La primera aborda las características y logros del sistema de seguridad social en el contexto latinoamericano, así como las principales debilidades que requieren atención. En la segunda se aportan elementos a la discusión sobre posibles amenazas y desafíos por atender, recurriendo a metodologías como la construcción de escenarios y el criterio de personas expertas.

La seguridad social costarricense en el contexto latinoamericano: características y debilidades

Cuando se compara con el resto de América Latina, el sistema de seguridad social costarricense (salud y pensiones) muestra una serie de logros que lo distinguen como uno de los más exitosos de la región. Esto se explica en buena parte por sus características, entre las que destacan sus altos grados de integración y cobertura. Con respecto a lo primero, Costa Rica tiene uno de los dos sistemas de salud más integrados en la región, después de Cuba, y el único gestionado completamente por el seguro social. Integra además dos tipos de protección: una “contributiva”, para los asegurados directos que contribuyen al sistema, así como para los pensionados y los familiares dependientes

de ambos grupos, y una “no contributiva”, para los no asegurados que son pobres y sus familiares. En cuanto al grado de universalización, éste es muy bajo en dos tercios de las naciones latinoamericanas, pero Costa Rica tiene la mayor cobertura de la población total por el seguro social en salud (seguro de enfermedad y maternidad, SEM), cercana al 88,8% en el 2008. Los menores de 18 años gozan de cobertura gratuita en el SEM, aunque sus padres no estén asegurados. En 2008 los asegurados en este régimen superaban en casi un 15% a los del seguro de invalidez, vejez y muerte (IVM), en gran medida por la presencia de los asegurados indirectos (dependientes del asegurado directo) en salud. Como se observa en el cuadro 2.21 y con base en las Encuestas de Hogares, Costa Rica tiene la segunda

CUADRO 2.21

Cobertura de la seguridad social y de los seguros de salud y pensiones, según ordenamiento comparativo^{a/} de América Latina. Circa 2005-2007

Salud (porcentaje de la población total) ^{b/}		Pensiones (porcentaje de la PEA) ^{c/}		Total (porcentaje de la PEA) ^{d/}	
Costa Rica^{e/}	88,8	Uruguay	64,3	Chile	66,7
Chile	72,1	Panamá	64,2	Costa Rica	65,2
Panamá	64,6	Chile	63,4	Uruguay	61,1
Argentina	54,4	Costa Rica^{e/}	57,4	Venezuela	60,9
Colombia	53,3	Brasil	45,9	Argentina	60,0
México	45,3	Argentina	36,2	República Dominicana	58,4
Venezuela	38,3	México	34,2	México	52,1
Perú	26,0	Venezuela	28,9	Brasil	49,5
Uruguay ^{f/}	15,9	Colombia	26,3	Panamá	47,8
Guatemala	16,6	Ecuador	23,0	El Salvador	28,9
Ecuador	16,5	Guatemala	22,4	Ecuador	28,7
El Salvador	15,8	República Dominicana	21,0	Honduras	19,8
Paraguay	12,4	El Salvador	19,5	Guatemala	17,7
Honduras	11,7	Nicaragua	18,4	Nicaragua	17,4
Nicaragua	7,9	Honduras	17,8	Bolivia	15,6
República Dominicana	7,0	Perú	17,4	Paraguay	14,1
Haití	0,5	Bolivia	13,3	Perú	13,7
		Paraguay	13,0		

a/ Los países son ordenados de mayor a menor cobertura.

b/ Estadísticas institucionales de 2000-2005; excluyen programas separados. El dato de Costa Rica se refiere al seguro de salud (SEM) de la CCSS.

c/ Estadísticas institucionales de 2006-2007; excluyen programas separados. El dato de Costa Rica se refiere al seguro de pensiones (IVM) de la CCSS.

d/ Estadísticas basadas en encuestas de hogares; incluyen programas separados. Las de Argentina y Uruguay se refieren al sector urbano, por lo que el total debe ser inferior.

e/ Año 2008.

f/ La mayoría de la población está asegurada en mutuales, en vez del seguro social.

cobertura más alta en la región, combinando salud y pensiones: 65,2%, luego del 66,7% de Chile (Mesa-Lago, 2008).

A continuación se presentan algunas características del sistema de seguridad social del país. Para mayor claridad, se separa entre el seguro de salud (SEM) y el seguro de pensiones (IVM). Para cada uno de ellos se identifica, además, lo que se considera son las principales debilidades por atender, de tal manera que puedan mantener el lugar privilegiado que ocupan en la región.

Características y debilidades del seguro de enfermedad y maternidad

En materia de suficiencia y calidad de las prestaciones, cuando se ordena el promedio de nueve indicadores seleccionados⁵², Costa Rica ocupa el tercer lugar después de Uruguay y Cuba, empata con Argentina y es seguida por Chile. De no ser por la dotación de camas hospitalarias, el país hubiese quedado en segundo lugar. Las series históricas muestran mejoría en todos los indicadores, salvo en camas hospitalarias, que cayeron de 2,5 por mil habitantes en 1985 a 1,5 en 2000 y 1,3 en 2007 (Mesa-Lago y Bertranou, 1998; CCSS, 2001 y 2008a). El SEM fue además pionero en proveer un paquete

integral de salud a todos sus usuarios (contributivos y no contributivos), y es uno de los dos únicos sistemas latinoamericanos que lo ofrecen. Asimismo, no impone cuotas de uso, como es usual en la mayor parte de la región, lo cual es clave para no reducir el acceso durante una crisis, especialmente para los pobres y grupos de bajo ingreso (Mesa-Lago, 2008).

Otra característica importante del SEM es el grado de solidaridad social que presenta. Así, mientras en América Latina predomina la segmentación, que genera notables desniveles en el acceso y la calidad de la atención sanitaria entre grupos de ingreso, edades, localidades y etnias, contrarios a la solidaridad social, en Costa Rica el carácter universal del sistema es uno de los rasgos más relevantes, por cuanto la atención de salud integrada en el SEM se otorga legalmente por igual a asegurados contributivos y no contributivos⁵³. Desde 1984 existe la modalidad de aseguramiento por cuenta del Estado, que cubre a personas pobres que no pueden acceder a las otras modalidades. En cuanto a la equidad de género, al igual que en el resto de América Latina la mujer por lo general es asegurada indirecta, como dependiente del asegurado directo masculino. En Costa Rica la

mayoría de los familiares dependientes de asegurados activos y pensionados son mujeres, de manera que ellas acceden como aseguradas indirectas a la atención integral de salud.

En relación con la eficiencia del SEM, la seguridad social representó el 27,6% de la inversión social pública en el 2008, luego de estar prácticamente estancada desde el 2000, mientras que la salud tomó el 31,8% tras decrecer de manera drástica en 2004-2005 (Trejos, 2009). Mantener esta inversión en un marco de restricción fiscal es fundamental. Por su parte, el gasto administrativo como porcentaje del gasto total en salud exhibe una tendencia creciente: de 3,5% en 2000 a 4,7% en 2007, con una ligera disminución a 4,6% en 2008 (cuadro 2.22). Como es lógico, la proporción del gasto administrativo en salud es mucho mayor que en pensiones, pero es difícil contrastarla de forma precisa dentro de la región por carencia de estadísticas normalizadas; una comparación gruesa entre ocho países, con datos del 2003, mostró que la proporción costarricense era la segunda más baja. El gasto correspondiente en el sector privado en cuatro países era mayor que en el seguro social y en el sector público: en Chile era 26 veces superior al sistema público y en Costa Rica entre 41% y

CUADRO 2.22

Indicadores de eficiencia administrativa en los seguros de salud y pensiones de la CCSS. 2000-2008

Años	Gastos administrativos (porcentaje del gasto total)		Salud (SEM)			
	Salud (SEM)	Pensiones (IVM)	Camas de hospital ^{a/}	Ocupación de camas (%)	Días de estancia	Empleados por mil habitantes
2000	3,5	3,0	1,5	81,7	5,5	8,1
2001	3,6	3,0	1,5	82,4	5,3	8,1
2002	4,0	2,7	1,5	81,3	5,2	8,1
2003	4,0	3,1	1,4	81,6	5,7	8,0
2004	3,7	3,0	1,4	80,9	5,3	8,4
2005	3,8	2,9	1,3	83,1	5,3	8,4
2006	3,5	2,6	1,3	82,2	6,0	9,0
2007	4,7	2,3	1,3	83,8	5,7	9,1
2008	4,6	2,4	1,2	86,0	5,5	9,8

a/ Por mil habitantes.

Fuente: Mesa-Lago, 2009, con base en CCSS, 2008a y 2009a.

153% mayor que en el SEM (Martínez y Mesa-Lago, 2003; Mesa-Lago, 2008).

En Costa Rica se han implementado mecanismos para mejorar la eficiencia que son poco usuales en la región, como los sistemas electrónicos de registro, la recaudación centralizada de contribuciones, la posibilidad de pagos por Internet y los llamados “compromisos de gestión” creados en el 2000 y firmados entre la Gerencia Central y las unidades de la CCSS para evaluar el cumplimiento de metas prioritarias en cobertura, productividad y calidad.

La distribución presupuestaria entre los tres niveles de atención en salud mejoró entre 1998 y 2009: aumentó de 18,2% a 27,5% en el primero, y de 30,6% a 33,5% en el segundo, en tanto que disminuyó de 51,3% a 39% en el tercero (CCSS, 2009c). En el año 2000 Costa Rica se ubicaba en cuarto lugar en Latinoamérica en cuanto a la alta asignación en el primer nivel. Es probable que en el 2009 haya ascendido de posición (Mesa-Lago, 2008). La ocupación hospitalaria fue de 86% en 2008, una de las dos más altas en la región, mientras que la estancia promedio fue

de 5,5 días, relativamente baja en el contexto regional. La ocupación pasó de 81,7% a 86% entre 2000 y 2008, al tiempo que la estancia se estancó en 5,5, con un cenit de 6,0 días en 2006 (cuadro 2.22).

En cuanto a la sustentabilidad financiera del sistema, en primera instancia cabe anotar que el gasto total en salud, incluyendo el SEM y el sector privado, ascendió a un 7,1% del PIB en 2005, y ocupó el décimo lugar en América Latina, justo en el medio, mientras que el gasto total en dólares por habitante (PPA) fue de 684, el quinto mayor en la región. Del gasto total de salud, el 76% fue en el sector público (93% por la seguridad social, el mayor en la región) y el 24% en el sector privado, el tercero menor (OMS, 2008b). En vista de la amplia distribución regional en los niveles de salud de Costa Rica, la inversión del SEM ha dado muy buenos resultados con una carga media sobre el producto. Los gastos del seguro de salud como porcentaje del PIB aumentaron un poco en 2001, pero se estabilizaron en alrededor de 5% en el período 2001-2008.

El balance financiero del SEM arroja resultados opuestos dependiendo de la forma de cálculo: a) al restar de los ingresos “reglamentarios” (debidos) los egresos, en 2000-2008 se generó un superávit, con oscilaciones, que fue de 0,69% en 2008; b) utilizando ingresos “efectivos” (los verdaderamente recaudados) el balance mostró un pequeño superávit en 2000, que se convirtió en pequeño déficit en 2003-2007 pero generó un superávit de 0,19% en 2008 (cuadro 2.23). Los ingresos no recaudados se deben sobre todo a demoras en el pago de las obligaciones estatales (ver las debilidades en salud, más adelante). Si estas se cobrasen de manera puntual, el SEM tendría un balance financiero positivo y estable.

Debilidades y desafíos de la seguridad social

No obstante los logros señalados, la seguridad social costarricense arrastra una serie de problemas y debilidades, cuya atención es importante no solo para mantener su liderazgo en el contexto latinoamericano, sino, sobre todo, para enfrentar los nuevos desafíos

CUADRO 2.23

Indicadores de sustentabilidad financiera de los seguros de salud y pensiones de la CCSS. 2000-2008 (porcentajes)

Años	Salud (SEM)			Pensiones (IVM)				
	Gastos/PIB	Ingresos-egresos/PIB ^{a/}	Ingresos efectivos-egresos/PIB ^{b/}	Gastos/PIB	Ingresos-egresos/PIB ^{a/}	Ingresos efectivos-egresos/PIB ^{b/}	Reserva ^{c/} PIB	Pensionados/cotizantes
2000	4,4	0,9	0,4	1,6	0,9	0,8	6,2	14,5
2001	5,0	0,5	-0,1	1,8	1,0	0,6	6,6	15,6
2002	5,0	0,7	0,2	1,8	1,2	0,8	7,1	15,8
2003	5,1	0,3	-0,2	1,8	1,2	0,7	7,2	15,5
2004	5,0	1,1	-0,1	1,8	1,2	0,7	7,4	15,7
2005	5,0	0,6	-0,1	1,8	1,3	0,8	7,6	15,0
2006	4,9	1,3	-0,1	1,8	1,2	0,9	7,5	14,3
2007	5,1	0,5	-0,1	1,9	1,1	0,8	7,3	13,4
2008	5,4	0,7	0,2	2,0	1,2	0,8	7,5	12,0

a/ Ingresos “reglamentarios” (debidos) no recibidos, por morosidad o pago de una cuota inferior a la legal.

b/ Ingresos efectivamente recibidos.

c/ Se utiliza toda la reserva; la CCSS (2008a) utiliza solo parte de ella y el porcentaje es menor.

Fuente: Mesa-Lago, 2009, con base en CCSS, 2009a y 2009c.

en salud que tendrá su población en el siglo XXI. Las principales debilidades están asociadas a temas como calidad de las prestaciones, eficiencia administrativa, cierre de persistentes brechas entre la población asegurada y retos que impone a la sostenibilidad del sistema el proceso de transición demográfica.

Problemas de suficiencia y calidad

Varios aspectos han sido reiteradamente señalados en este Informe como asuntos que preocupan a la población en cuanto a la suficiencia y calidad de los servicios. Entre ellos destacan los siguientes:

- **El déficit de entre doscientos y trescientos Ebais** necesarios para fortalecer la atención primaria y desconcentrar la atención de los hospitales se mantiene, aunque en 2009 se reporta la apertura de cien nuevos establecimientos en las zonas más pobres.
- **El número de camas hospitalarias** en 2008 era de 5.518, *versus* 7.000 en los años setenta y desde entonces la población se duplicó.
- **La consulta de especialidades** por cien habitantes declinó de 63,7 en 2004 a 53,8 en 2008. Este hecho, junto al descenso de camas hospitalarias, alargó las **listas de espera** (Miranda, 2009). Estos son asuntos que ponen en evidencia problemas en materia de planificación y manejo de instrumentos de gestión, los que han repercutido en la calidad de los servicios. A su vez, esta situación ha generado malestar creciente entre los asegurados y comportamientos de algunos sectores, especialmente los de mayores ingresos, que pueden amenazar la cohesión del sistema en el largo plazo. Si bien, como se señaló antes, éste mantiene una integración importante, que además funciona como un cojín para amortiguar posibles impactos de una fuerte desaceleración económica, la tendencia hacia el aumento de la consulta privada en especialidades

médicas, por parte de los sectores de mayores ingresos, puede comenzar a debilitar la integración del sistema y convertirse en un obstáculo. Si la consulta de especialistas y la hospitalización se deterioran en el SEM debido a la crisis, una tendencia hacia la segmentación podría acentuarse (Mesa-Lago, 2009).

- **Atención en los servicios de emergencia.** Otro aspecto por revisar tiene que ver con las personas de bajos ingresos que acuden a los servicios de emergencia (entre ellos migrantes), donde solo reciben atención de corto plazo y sin referencia o seguimiento posterior. Muchas de estas personas no se curan y mantienen saturados estos servicios, lo que agrava la congestión en la consulta. Adicionalmente, la información de la CCSS muestra que el servicio de emergencia registra poco más de una consulta por habitante, y la mitad de los casos atendidos no corresponde a verdaderas emergencias, hecho que debe llamar la atención y obliga a revisar mejor, tanto el funcionamiento general del sistema como la forma en que se están atendiendo estas situaciones (Miranda, 2009).

Problemas de eficiencia

Si bien se ha notado que el porcentaje del costo administrativo en el SEM es relativamente bajo, preocupa el crecimiento anual de 33,6% experimentado en 2007, aunque hubo una ligera reducción en 2008. La relación de empleados por mil habitantes, que se mantuvo estancada en 8 en el período 2000-2003, comenzó a subir y alcanzó un récord de 9,8 en 2008 -una de las más altas en la región- y el costo de los servicios personales aumentó un 21%⁵⁴ (CCSS, 2008a). Hasta el año 2000, el número de empleados de la CCSS y sus salarios estaban regulados por la Autoridad Presupuestaria del Ministerio de Hacienda. En 2006, ejerciendo su autonomía, la CCSS comenzó a aumentar las plazas (7.500) y también los salarios (con un “techo” del 61,6% de los ingresos del SEM), con el objetivo de atraer personal de mejor calidad

profesional. La mayoría de los nuevos empleados ha ido al área de salud (una minoría a especialidades) y a la de administración⁵⁵.

Brechas de género

Esta es otra debilidad que la seguridad social debe atender: la proporción de mujeres en el total de trabajadores activos asegurados en el SEM era de 32,3% en 2000 y solo creció a 33,4% en 2007. Esta baja proporción se debe en parte a que muchas mujeres son aseguradas indirectas, por lo que reciben atención de salud y están protegidas ante el riesgo de muerte del titular como sobrevivientes, pero no cuentan en las estadísticas de cobertura directa. Muchas mujeres se incorporan al mercado de trabajo en jornadas parciales, pero para asegurarse deben pagar a la CCSS la cuota sobre el salario completo, y al no poder hacerlo quedan excluidas de la seguridad social (E: Trejos, 2009). Adicionalmente, las aseguradas indirectas no tienen derecho a las prestaciones monetarias por enfermedad y maternidad.

Sostenibilidad financiera en un contexto de transición demográfica avanzada

A pesar de la recuperación y aumento que mostró en los últimos años, el gasto social total es todavía insuficiente para recuperar los niveles de 2002, y tendría que subir más, pero evidentemente la crisis será un obstáculo. El mayor reto que enfrentará Costa Rica en los próximos dos decenios es cómo encarar el costo del envejecimiento poblacional, tanto en pensiones como en salud. El país está en un proceso de transición demográfica avanzada (caída sostenida de las tasas de mortalidad y natalidad, aumento de la esperanza de vida y cambio en el perfil patológico, en el que prevalecen las enfermedades crónicas y degenerativas). Su relación de dependencia es la cuarta más baja en la región, después de Cuba, Chile y Brasil; el porcentaje de la población de 65 años y más era de 6% en 2007, aún relativamente bajo, pero se proyecta que alcanzará el 22% en 2030; la esperanza de vida al nacer fue de 79,1 años en 2008, la más alta en la región, lo

que da lugar a un período promedio de sobrevivencia tras el retiro de veinte años (Cepal, 2007 y 2008a). Aunque el porcentaje de pensionados con respecto a los contribuyentes disminuyó en 2005-2008, se prevé que aumentará de modo gradual y se habrá duplicado en 2045 (CCSS, 2007b).

El balance contribuyentes/receptores de transferencias fiscales se volverá negativo a partir de 2012; la relación de dependencia comenzará a aumentar de nuevo en 2030, y la oportunidad para incrementar el ahorro durará hasta 2050. De manera que hay cierto margen de tiempo, pero hay que actuar con rapidez, especialmente si la crisis económica frena el ascenso de la cobertura contributiva experimentado en los últimos años o, peor aun, reduce y revierte ese factor estabilizador. El envejecimiento poblacional acelerado en Costa Rica elevará los gastos en salud debido a que la población mayor de 65 años requerirá servicios de mayor complejidad y permanencia, ya que cada vez con mayor frecuencia padecerán enfermedades terminales. Si aumenta la morosidad durante la crisis, podría agravarse el pequeño desequilibrio financiero actual de SEM.

El déficit en el SEM basado en ingresos efectivos es muy pequeño, y se debe a retrasos en el pago de las obligaciones estatales y la morosidad patronal, si bien esta última se ha reducido desde 2005, gracias a los programas de inspección y recuperación de adeudos. Del total de deudores en 2008, el 65,9% era "inactivo" y debía el 73,3% de la deuda total, de 83.417 millones de colones; la mayoría de estos patronos morosos no tiene actividad y carece de bienes embargables, por lo que es poco probable lograr que paguen. La proporción de inactivos creció un 15% en el período 2003-2008. Del total de la morosidad el 62,5% correspondía al SEM (47% inactiva). Es difícil determinar el porcentaje de morosidad en un año dado y su distribución entre el Estado y el sector privado (Mesa-Lago, 2009).

En cuanto a la deuda del Estado con la CCSS, en el 2007 se firmó un convenio de pago con el Ministerio de Hacienda, para liquidar mediante bonos la deuda

acumulada desde 1994. El pago correspondía a cuotas del Estado como patrono y del programa de aseguramiento directo a cargo del Estado, cuotas complementarias a independientes y otros rubros, por la suma total de 185.179 millones de colones, el 93% adeudado al SEM y el 7% al IVM⁵⁶. Un segundo convenio fue suscrito en 2008, por deudas estatales de 15.182 millones de colones, el 84,7% debido al SEM y el 15,3% al IVM. Ambos convenios fijaron una tasa de interés de mercado desde la entrega de título hasta su vencimiento⁵⁷ (CCSS, 2007a y 2008b).

Al 31 de diciembre de 2008, del total de ingresos debidos (948.000 millones de colones) no se había pagado un 8,2% (78.000 millones de colones), de los cuales un 3,8% era morosidad privada y el 96,2% estatal (CCSS, 2009c). Se aduce que esto último técnicamente no es morosidad, porque las prestaciones a cargo del Estado y el aporte complementario a los independientes deben documentarse ante el Ministerio de Hacienda, la CGR y la Contabilidad Nacional, por lo que se pagan con un lapso de un año o más de retraso (en mayo de 2009 se facturó por el valor de 2008) y ello se hace con bonos a largo plazo (E: López, 2009). En todo caso, si el Estado hubiese efectuado sus aportes al fin de cada mes, y la CCSS invertido esos recursos a la tasa de interés de mercado, la situación financiera del SEM sería mejor. Otro problema es que cuando se acaban los recursos del Instituto Nacional de Seguros, el tratamiento de los afectados por accidentes de tránsito se pasa al SEM, lo que aumenta sus gastos (Mesa-Lago, 2009).

Características y debilidades del sistema de pensiones de invalidez, vejez y muerte

El sistema costarricense de pensiones cubre los riesgos de invalidez, vejez y muerte (IVM) y es uno de los cinco más integrados en la región, lo cual ayuda a abaratar los costos y tener una política comprensiva. En el decenio de los ochenta existían diecinueve fondos de pensiones independientes, cada uno con sus propios instrumentos: legislación, requisitos de

acceso, prestaciones, financiamiento y administración; todos menos dos han sido incorporados al régimen de IVM. Este combina un programa contributivo con uno no contributivo, y este último solo existe en seis países latinoamericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Cuba, Chile y Uruguay). Además, este sistema mixto de pensiones es único en Latinoamérica porque todos sus asegurados obligatoriamente están tanto en el primer pilar⁵⁸, que paga la pensión fundamental, como en el segundo pilar⁵⁹, que abona la pensión complementaria.

Otra característica y fortaleza es que una sola Superintendencia de Pensiones (Supen) vigila todo el sistema y tiene amplios poderes para ejecutar sus decisiones. En materia de cobertura, las estadísticas institucionales colocan a Costa Rica en cuarto lugar regional en términos de mayor cobertura contributiva de la PEA: 57,9% en julio de 2008 (por debajo de Uruguay, Panamá y Chile, cercanos al 64%) la cual es complementada con una pensión no contributiva que conceden solo cinco países de la región. Los programas del Magisterio Nacional y el Poder Judicial cubren alrededor de un 5% adicional (CCSS, 2009c).

Esta alta cobertura se debe en parte a las características del mercado laboral costarricense, que muestra el porcentaje más bajo de empleo informal (32,7%), luego de Chile, el cuarto más bajo de trabajadores independientes (18%) y el más bajo en el sector rural no asalariado (22,5%) (Cepal, 2007). Pero la política de seguridad social también ha jugado un papel importante, tal como demuestran los siguientes datos: a) la cobertura contributiva al IVM de los trabajadores independientes se extendió de 21,2% en 2003 a 42,8% en 2008; ambos porcentajes son los más altos de la región, b) en 2000 se dispuso la obligatoriedad de la cobertura de los independientes y en 2005 se inició la ejecución de este mandato con programas de formalización, mapeo y sistemas de información de independientes, mejor inspección, endurecimiento de sanciones a la evasión y la morosidad, y el lanzamiento de una campaña publicitaria masiva, y c) los independientes de bajo ingreso

tienen el incentivo de un subsidio fiscal igual a la contribución del empleador en los regímenes de salud y pensiones (Durán, 2007; CCSS, 2009b).

En febrero de 2009, del total de asegurados directos en el IVM, un 16,4% eran trabajadores independientes, la proporción más alta de la región (en Chile eran solo un 5% y en México menos del 1%) (CCSS, 2009b; Mesa-Lago, 2008). La alta proporción de asegurados pobres y de bajo ingreso en los programas no contributivos de pensiones y salud ha ayudado a aumentar la cobertura y reducir la incidencia de la pobreza.

En cuanto a suficiencia y calidad, Costa Rica es uno de los ocho países latinoamericanos donde las pensiones contributivas de IVM se ajustan anualmente por el IPC; en otros dos se modifican con base en una unidad monetaria o el índice de salarios, y en los diez restantes no hay revisiones periódicas y, cuando se hacen, es a discreción de los gobiernos (Mesa-Lago, 2008). La pensión contributiva real promedio mensual aumentó solo un 6,6% entre 2000 y 2005, pero en 2008 fue un 26,9% mayor que en 2000, a pesar del incremento de la inflación en ese año (cuadro 2.24). En el caso

de la pensión no contributiva no hay ajuste por el IPC, y las modificaciones se hacen a discreción de la CCSS, por lo que su aumento fue de apenas un 5% entre 2000 y 2006, pero hubo ascensos notables en 2007 y 2008, por lo que en el último año estaba casi tres veces por encima del nivel de 2000.

En materia de equidad de género, en las pensiones contributivas la proporción de mujeres beneficiarias se acerca a la de los hombres; de hecho creció de 44% a 46% entre 2000 y 2008, mientras que la participación de los hombres cayó de 56% a 54%. Más aun, la mujer tiene una proporción mayor y creciente que el hombre en las pensiones no contributivas: de 58,3% a 59,6% entre 2000 y 2007. Esto último se debe a que ese tipo de pensiones se concede a grupos en los que predomina la mujer⁶⁰. Además, el monto de la pensión no contributiva es igual para ambos sexos.

El aumento en la cobertura de los trabajadores independientes en la CCSS ha favorecido a la mujer, pues ella está sobrerrepresentada en ese segmento. El Código de Trabajo ordena al empleador que durante la licencia de maternidad, en los períodos anterior y posterior al parto, continúen haciendo sus contribuciones al sistema de pensiones,

de manera que la mujer no pierde los aportes en ese lapso. Como el sistema de pensiones costarricense es mixto, el pilar público solidario que paga la pensión fundamental atenúa la inequidad por género, mientras que el pilar de capitalización la acentúa.

En cuanto a eficiencia, el gasto administrativo en el primer pilar de pensiones (IVM), como porcentaje del gasto total en ese seguro, exhibe una tendencia declinante, de 3% en 2000 a 2,4% en 2008. La comparación del mismo costo como porcentaje de la masa salarial imponible en 2001-2005 entre dieciséis países, diez con sistemas de capitalización individual (incluyendo el segundo pilar de Costa Rica) y seis con sistemas públicos (incluyendo el primer pilar -IVM- de Costa Rica), dio los resultados siguientes: a) el promedio ponderado en los de capitalización fue de 1,6%, mientras que el promedio de los sistemas públicos fue mucho menor: 0,003%, en gran medida por efecto del bajísimo costo registrado en Brasil, b) entre los países con capitalización individual, el costo de Costa Rica fue el menor (0,28%), y c) entre los seis sistemas públicos el costo costarricense fue el cuarto mayor (0,22%), pero aun así inferior al costo de su pilar

CUADRO 2.24

Pensiones contributiva y no contributiva, según año. 2000-2008 (promedio real mensual)

Año	Pensión contributiva (IVM)			Pensión no contributiva (RNC)		
	Colones corrientes	Colones 2000 (pensión real)	Índice 2000=100	Colones corrientes	Colones 2000 (pensión real)	Índice 2000=100
2000	42.396	42.396	100,0	8.800	8.800	100,0
2001	47.229	42.144	99,4	9.703	8.658	98,4
2002	53.945	44.552	105,1	12.642	10.441	118,6
2003	60.673	45.467	107,2	13.124	9.835	111,8
2004	66.465	44.515	105,0	14.432	9.666	109,8
2005	76.801	45.215	106,6	15.811	9.308	105,8
2006	88.823	46.515	109,7	17.639	9.237	105,0
2007	105.785	50.940	120,2	33.018	15.900	180,7
2008	126.076	53.813	126,9	60.169	25.682	291,8

Fuente: Mesa-Lago, 2009, con base en los Anuarios Estadísticos de la CCSS, 2009a y 2009c; BCCR e INEC.

de capitalización (Mesa-Lago, 2008). Este último es administrado por ocho operadoras, en contraste con solo dos en Bolivia y El Salvador, ambos países con un número de asegurados similar al de Costa Rica, y solo es superado por México y Argentina, que tienen quince y cuatro veces más asegurados que Costa Rica, respectivamente. Las dos operadoras con más afiliados concentraban el 55,1% de los asegurados en 2008, la quinta menor proporción entre los diez sistemas de capitalización y además con una tendencia declinante desde el 70,7% reportado en 2002 (Mesa-Lago, 2009).

Estos indicadores sugieren que hay relativamente más competencia en Costa Rica que en otros lugares y ello se refleja de manera positiva en el costo administrativo. Costa Rica es única en la región en lo que concierne a la comisión administrativa para el programa de vejez, pues se carga en parte sobre el saldo administrado y las demás naciones la cargan sobre el salario (Supen, 2009). Un cálculo comparativo entre los diez países con capitalización muestra que, como porcentaje del salario, la comisión en Costa Rica aumentó de 0,19% en 2005 a 0,29% en 2008, pero en este último año era la más baja del grupo considerado e inferior al promedio de 1,15% (AIOS, 2006 y 2009). La gestión de los riesgos de invalidez y muerte es cubierta por este régimen, lo cual sucede solo en otros dos sistemas, entre los diez que tienen capitalización individual, lo que abarata el costo si se compara con la prima que cobran las compañías aseguradoras privadas. Según la CCSS, los compromisos de gestión han logrado reducir el tiempo promedio para el trámite de las pensiones, pero no se publican cifras al respecto.

Durante el 2008 el IVM mostró una situación favorable asociada a factores macroeconómicos positivos, tales como los siguientes: a) el desempleo había descendido de 6% a 4,6% entre 2006 y 2007, y se estancó en 2008 (la segunda tasa más baja en la región), b) el déficit fiscal se redujo desde 2004 y fue equivalente a un 0,5% del PIB en 2008 (el sexto más bajo), c) el período de acumulación de ahorro máximo se estima que

termine en 2050, lo cual dará un espacio para la recuperación (Cepal, 2008b). El gasto del IVM en relación con el PIB subió de 1,6% a 2,0% entre 2000 y 2008, pero aun así fue el quinto más bajo entre los diez sistemas públicos latinoamericanos. Como se vio anteriormente, el balance de ingresos debidos menos egresos, con respecto al PIB, generó un superávit creciente de 0,9% en 2000, hasta llegar a un 1,2% en 2008. Considerando los ingresos efectivos el superávit fue un 33% menor (0,8% en 2008). Sin embargo, cualquiera de los dos superávits contrastó positivamente con un déficit promedio de -0,5% en los diez sistemas públicos y estos solo fueron superados por un sistema mucho menos maduro que el costarricense. La reserva del IVM en relación con el PIB aumentó de 6,2% a 7,5% en el período 2000-2008. El porcentaje de los pensionados sobre los activos contribuyentes al IVM creció de 14,5% a 15,7% en 2000-2004, pero luego descendió a 12,7% en 2008, nivel inferior al de 2000 y sexto más bajo entre los diez sistemas públicos; a pesar de la madurez del IVM, esa tendencia positiva se debió a la expansión de la cobertura contributiva desde 2006 (Mesa-Lago, 2008). Aunque había un desequilibrio actuarial en el régimen, este fue corregido con una reforma paramétrica efectuada en 2005, que aumentó la contribución de 7,5% a 10,5% y, con ello, extendió el equilibrio actuarial hasta 2040. La proporción de asalariados que contribuye a la seguridad social fue de 75,3% en 2006 (la más alta entre los diecisiete países), mientras que la proporción de afiliados que efectivamente aportan al régimen de capitalización individual fue de 68,4% en 2008, la más alta de la región (Cepal, 2008a; AIOS, 2008).

Debilidades y desafíos del régimen de pensiones de IVM

No obstante sus logros, el IVM presenta una serie de debilidades que requieren atención para su fortalecimiento actual y futuro. Los principales problemas se asocian a temas como la relación entre los montos de las pensiones contributivas *versus* las no contributivas, que de no guardar proporción podrían

estimular la desafiación, los problemas de filtraciones en las pensiones del régimen no contributivo, la persistencia de brechas de género y la sostenibilidad financiera del régimen.

Brechas que pueden generar desafiación

Debido a que desde 2006 las pensiones no contributivas crecieron a un ritmo mayor que las contributivas, la relación entre los promedios de ambas bajó de cinco veces en ese año, a tres en 2007 y dos en 2008. Según la Ley de Protección al Trabajador, la pensión no contributiva debe ser al menos del 50% de la pensión mínima contributiva por vejez; en 2007 la no contributiva (33.018 colones) representaba el 40% de la mínima contributiva (82.500 colones), pero en 2009 la primera pasó a representar el 66% de la segunda (66.125 y 100.000 colones, respectivamente), es decir, la relación mínima contributiva-no contributiva cayó de 2,5 a 1,5 veces. Estas brechas pueden estimular la desafiación al régimen contributivo. Las pensiones contributivas por viudez y orfandad son bajas, debido a que son individuales, pero si se agregan dentro de la familia son mayores y no pueden ser inferiores a la pensión no contributiva (CCSS, 2009c). También la participación de las pensiones de invalidez en las pensiones totales era muy alta a nivel internacional en 2000 (34,7% *versus* 36,4% en vejez) lo cual revelaba una importante cantidad de casos de simulación de discapacidad. Un programa iniciado en 2005 atacó el problema con una mayor exigencia en la evaluación médica de la invalidez para eliminar los casos de simulación, incluyendo entrenamiento para la calificación de la discapacidad, y dando a los asegurados la opción del retiro anticipado por vejez, con una disminución proporcional de la prestación.

Como resultado de lo anterior, las pensiones por invalidez se redujeron a 33,1% en 2007 (las de vejez aumentaron a 37,4%) mientras que las nuevas pensiones por este motivo cayeron de 34% a 19,8%, frente a proporciones por vejez ascendentes de 35% a 49,4% (CCSS, 2001, 2008a y 2008c). No obstante, los

tribunales han fallado a favor de una alta proporción de demandas planteadas por numerosos beneficiarios de las pensiones de invalidez anuladas.

Filtraciones del régimen no contributivo

Se estima que, del total de hogares que recibieron pensiones no contributivas en 2008, el 32% eran de grupos medios o acomodados, mientras que un 27% de la población pobre de 60 años o más no estaba cubierta (Trejos, 2009). Si bien el incremento de los montos de las pensiones del RNC ha contribuido a reducir la pobreza, como se documenta en este capítulo, mantener y ampliar ese impacto requiere que la CCSS siga afinando los esfuerzos de focalización, para que los recursos lleguen a los sectores que realmente los necesitan.

Brechas de género

La proporción de aseguradas directas activas en pensiones contributivas (IVM) es algo mayor que en salud: 30,9% en 2000 y 31,2% en 2007. Entre los diez países con sistemas de capitalización, el segundo pilar de Costa Rica se ubicó de séptimo en 2008 con respecto al porcentaje de mujeres afiliadas (36,4%), cayendo del sexto lugar que tenía en 2004 (AIOS, 2009). Las encuestas de hogares de 2000-2003, con datos de dieciséis países de la región, muestran que, en la proporción de mujeres de 65 o más años cubiertas por una pensión, Costa Rica se coloca en quinto lugar, por debajo de Uruguay, Brasil, Argentina y Chile (Mesa-Lago, 2008).

El monto de la pensión contributiva promedio femenina en el primer pilar (IVM) equivalía a un 67,4% del promedio de la masculina en el 2000, pero aumentó a 72,5% en 2007; más aun, en la pensión de vejez, el promedio de la pensión femenina ascendió a 95,3% de la masculina (Mesa-Lago, 2009; CCSS, 2009a). En el segundo pilar de capitalización el fondo en la cuenta individual de la mujer es menor que el del hombre, porque la edad estatutaria de retiro femenino es tres años menor que la del masculino; además, la esperanza de vida de la mujer es de cinco años más en promedio, por lo que, al aplicarle la tabla de mortalidad diferenciada por

sexo, resulta en una pensión inferior a la del hombre.

Se desconoce si la Supen ha hecho proyecciones sobre las pensiones masculinas y femeninas en el segundo pilar del sistema costarricense, como se han realizado en Chile, donde se identificó una brecha notable en el monto por género (Mesa-Lago, 2008). En caso de divorcio, la titularidad de la pensión es objeto de disputa ante un juez de familia, pero no así la expectativa a una pensión, porque las cotizaciones se registran a nombre del asegurado directo, de modo que la cónyuge queda desamparada (E: Rodríguez, 2009).

En otro orden de cosas, Costa Rica tampoco ha generado mecanismos para compensar a las mujeres por el tiempo que dedican a la crianza de los hijos e hijas, abandonando su trabajo, como se hace en Brasil, Chile y Uruguay, mediante suplementos a la pensión, bonos de maternidad, etc. Este es un desafío pendiente.

Sustentabilidad financiera

La evaluación actuarial más reciente ratifica que el IVM estará en equilibrio hasta 2040, pero después será necesario aumentar las contribuciones. La Ley de Protección al Trabajador, del 2000, estableció una contribución de 15%, pagadera al IVM, sobre las utilidades de las empresas estatales, pero solo se cobra un 7,5%. Si se hubiese pagado el 15%, el cociente de reserva (la relación entre la reserva y los gastos del IVM) para 2050 sería el doble de lo que se proyecta y no habría que aumentar tanto la contribución en el futuro (CCSS, 2007b).

Un estudio realizado en el 2008 por encargo de la Supen llama la atención sobre el no pago de las utilidades por parte de las empresas públicas del Estado⁶¹, así como sobre los supuestos utilizados por los actuarios de la CCSS en la proyección de los salarios, la masa salarial y la prima media general. El estudio concluye que la proyección del flujo de gastos contra la reserva tendrá problemas a partir del año 2023. Se trata de una discusión que la institución debe aclarar, a fin de brindar confianza a los asegurados e incentivar su permanencia futura en el sistema.

La inversión de la reserva del IVM estaba muy concentrada a fines de 2007: 91,2% en títulos valores públicos, 5,8% en certificados de inversión, bonos y certificados de participación hipotecaria privados, 2,7% en depósitos en bancos públicos y 0,3% en depósitos en bancos privados. Para diciembre de 2008 la composición de la cartera del fondo de capitalización estaba más diversificada: 66,4% en el sector público, 19,1% en el sector privado, 5,6% en fondos de inversión y 9% en emisiones extranjeras (Supen, 2009). Aun así, comparada con los otros nueve países con capitalización individual, Costa Rica tenía la cuarta mayor concentración en deuda pública. El fondo de capitalización acumulado equivalió a un 5% del PIB en 2007 (AIOS, 2008). Este fue el segundo más bajo en la región y podría explicarse porque la contribución es una de las más bajas, pero también porque cada cinco años se autoriza a los asegurados la el retiro de los recursos del fondo, para gastos e incluso para vacaciones, lo cual reduce el monto de la futura pensión complementaria. El rendimiento real histórico anual promedio (desde la creación del sistema hasta el 2008) del fondo de capitalización fue el octavo más bajo entre los diez sistemas (AIOS, 2001-2009), en gran medida por la concentración de la cartera en títulos públicos, cuyos intereses son menores que la rentabilidad de otros instrumentos, lo cual ha actuado como un efecto amortiguador en el actual contexto de menguado crecimiento económico (Mesa-Lago, 2009).

Posibles amenazas a la seguridad social en un contexto de bajo crecimiento económico

En los años ochenta, cuando Costa Rica tuvo la mayor crisis económica de su historia reciente, el gasto en salud del SEM como porcentaje del PIB disminuyó de 5,5% en 1980, a un promedio de 4,5% en los años subsiguientes y no recuperó ese nivel hasta 1989 (Mesa-Lago, 2000). En el contexto de crisis, el Gobierno adoptó una serie de medidas para paliar los efectos sociales, como implementar programas de empleo y

vivienda, reforzar de los programas de salud y asistencia social para grupos marginales urbanos y rurales, y reajustar los salarios bajos al salario mínimo real. En contraposición a Costa Rica, la reforma estructural chilena de esos años, radical y “de choque”, sin políticas para aliviar el costo social, contribuyó a un desplome mucho mayor de la cobertura que aún no se ha recuperado: la de pensiones cayó de 79% en 1973 (antes del golpe de Estado) a 69% en 1980 (después de la primera reforma estructural, pero antes de la reforma de pensiones), a 29% en 1982 (durante la crisis) y aún era de 63% en 2007 (Mesa-Lago, 1994 y 2000).

Las experiencias de los dos países sugieren que una recesión económica fuerte combinada con reformas estructurales radicales puede revertir los avances de cobertura por un decenio, pero políticas sociales contracíclicas pueden aliviarla y ayudar a la recuperación. En Costa Rica, contrario a lo que ocurrió en la salud, el gasto en pensiones como porcentaje del PIB se estancó durante los dos primeros años de la crisis, pero se incrementó a partir de 1983, gracias al ajuste de las pensiones contributivas y el aumento del número de las no contributivas (Mesa-Lago y Bertranou, 1998; Mesa-Lago, 2000). Posteriormente, en el 2005, un acuerdo entre los principales sectores que aportan a la seguridad social permitió una reforma sin precedentes en el régimen de pensiones de la CCSS, que le asegura un marco de estabilidad financiera hasta el 2040.

Tal como lo dejó claro la crisis de los ochenta, un contexto de caída o fuerte reducción del crecimiento económico se torna amenazante para la seguridad social, por cuanto en estas coyunturas los ingresos del sistema tienden a disminuir, mientras que sus gastos pueden aumentar si crece la inflación e inciden otros factores. Por un lado, el ingreso puede contraerse por varias causas probables: a) reducción de la masa salarial

y las contribuciones, b) aumento de la evasión, la morosidad y subdeclaración salarial por parte de los empleadores, c) recorte de los aportes estatales a programas contributivos y no contributivos, d) caída en el valor del fondo de pensiones y su rentabilidad, lo que ya ha ocurrido, e) disminución aun mayor de la rentabilidad real si aumenta la inflación, especialmente si la inversión está en instrumentos no ajustados, y f) desincentivación para el cumplimiento de las obligaciones (los empleadores ganarán al demorar el pago, porque lo harán con moneda devaluada).

A su vez, el gasto podría subir por varias razones: a) si crece, la inflación generará presiones para el alza de las prestaciones, los salarios del personal, el precio de los medicamentos, equipos, etc., b) el desempleo y la disminución de los salarios harán que parte de quienes tienen seguros o atención de salud privados se trasladen a sistemas públicos, aumentando así la demanda y los gastos, al tiempo que el Estado puede verse en la necesidad de recortar sus presupuestos, c) si aumenta la pobreza, parte de los afiliados a programas contributivos dejarán de aportar y solicitarán cobertura en los programas no contributivos, en momentos en que las transferencias fiscales a estos podrían contraerse. Adicionalmente, posibles aumentos en el flujo inmigratorio desde los países vecinos puede ejercer presión sobre la demanda de servicios de salud, sobre todo de emergencia⁶². Estos factores inciden de manera negativa en el equilibrio financiero y actuarial de los sistemas de salud y pensiones, así como en la inversión social en general, que también puede ser afectada por la crisis (Mesa-Lago, 2009).

Con el fin de aportar elementos a la discusión nacional acerca de los desafíos del sistema de seguridad social en el actual entorno de crisis internacional, se recurrió a dos ejercicios de prospección que incluyeron, por un lado, la

construcción de un escenario sobre el posible impacto que podrían tener en las coberturas de la seguridad social bajas tasas de crecimiento económico y reducciones en el empleo formal (recuadro 2.11) y, por otro, un ejercicio de identificación de los principales aspectos que, según el criterio de experto podrían convertirse en amenazas importantes en este contexto (cuadro 2.25) y de las medidas que podrían tomarse de manera preventiva para contrarrestar posibles efectos. Con respecto a estas últimas se plantean medidas tanto por el lado de los ingresos como por el de los gastos. En el primer caso destacan acciones como continuar la política de expansión de la cobertura, fortalecer la inspección y ejecutar con vigor la ley contra los infractores, mantener las transferencias fiscales para las prestaciones no contributivas de salud y pensiones, perfeccionar los mecanismos de focalización para que las pensiones no contributivas lleguen realmente a los grupos más pobres, así como garantizar que la diferencia entre pensiones contributivas y no contributivas no desestime la desafiliación en las primeras.

Por el lado del gasto algunas medidas prioritarias se orientan a incrementar la eficiencia y racionalizar los gastos en el uso de recursos humanos, financieros y físicos disponibles durante la crisis, establecer prioridades en la asignación de los recursos, especialmente en el primer nivel, atendiendo además el déficit y, finalmente, agilizar la ejecución de los programas previstos en el plan de largo plazo de la CCSS. Estos últimos se orientan a ampliar la disponibilidad de médicos especialistas y modernizar la infraestructura hospitalaria y sus equipos, a fin de mejorar la calidad de los servicios en general, evitar el eventual traslado de contribuyentes hacia el sector privado, o bien estar en capacidad de atender un eventual incremento de la demanda de sectores que hasta el momento no habían usado los servicios (Mesa-Lago, 2009).

RECUADRO 2.11

Escenario de posibles amenazas al empleo formal y la seguridad social en un contexto de bajo crecimiento económico

El Informe Estado de la Nación ha venido cuantificando la generación anual de nuevos empleos (medidos por la Encuesta de Hogares) y su vinculación con el crecimiento del PIB. La elasticidad promedio del crecimiento del empleo total, con respecto al PIB del período 1990-2008 (excluyendo el 2001 por presentar un valor atípico), es de 0,45, es decir, que por cada 1% de incremento del PIB en ese período, el empleo total creció, en promedio, un 0,45%.

Cuando se calcula la elasticidad del empleo formal no agropecuario, el resultado es 0,58, esto es, que por cada 1% de aumento del PIB, el empleo formal se ha incrementado, en promedio, un 0,58%. Esta mayor elasticidad respecto a la del empleo total evidencia la mayor sensibilidad del empleo formal al crecimiento económico.

La previsión de tasas de crecimiento negativas en el país, como resultado de la situación económica mundial, resultarán entonces en un decrecimiento del empleo total, pero especialmente del formal. Esto

repercutirá en un aumento en el desempleo abierto, que en los últimos dos años mostró tasas inferiores al 5%, luego de varios años en que fueron superiores al 6% (2001-2006).

Como alternativa al desempleo puede haber un aumento del empleo informal no agropecuario -y en menor grado en el sector agrícola- que en su mayoría suelen ser "autogenerados", es decir, personas que no son contratadas, sino que se autoemplean (trabajadores por cuenta propia) y desarrollan actividades que producen bajos ingresos (de subsistencia).

En los años 1991 y 1996, que tuvieron características recesivas en términos económicos, se dieron contracciones en la ocupación formal e incrementos en la informal (no agropecuaria). En 1991 la reducción en el empleo formal fue de -22.060 empleos, mientras que el aumento en el informal fue de 10.185. En 1996 las cifras fueron -24.840 y 9.465, respectivamente. Como promedio para esos dos años, el aumento en los informales representó un 42,1% de la reducción en los formales. Si bien no todos los que ingresaron en ese lapso

al sector informal fueron desplazados del formal, se puede asumir que una buena parte de ellos sí lo fue.

Un tema relevante desde esta perspectiva es el de las cotizaciones a la seguridad social. Luego de mantenerse alrededor de 60% entre 2001 y 2005, el porcentaje de trabajadores asegurados directos comenzó a aumentar en 2006, con un fuerte incremento en los dos años siguientes, hasta alcanzar un 70% en 2008.

Esta situación fue posible gracias a un significativo esfuerzo de la CCSS por incorporar al sistema a patronos y trabajadores que no estaban cumpliendo con su obligación legal, en un contexto altamente expansivo de la economía nacional. Sin embargo, la recesión económica puede significar un retroceso en los logros alcanzados -de cara a una verdadera universalidad en la cotización-, lo que también afectaría las finanzas de la institución y, por ende, la calidad de los servicios que presta.

Fuente: Sauma, 2009.

CUADRO 2.25

Amenazas y posibles impactos de la crisis sobre la seguridad social en Costa Rica, según criterio de experto

Principios de la seguridad social	Posibles impactos de la crisis	Medidas preventivas para atenuar posibles impactos
Salud		
Unidad, integración y supervisión	La integración del sistema podría amortiguar la crisis, pero la segmentación creciente en salud será un obstáculo. La falta de supervisión apropiada y la presión para reducir costos, podrían contribuir al menoscabo de los servicios del SEM y ocasionar abusos en el sector privado.	Un programa de inversiones de la CCSS para incrementar el número de médicos especialistas y modernizar la infraestructura hospitalaria y sus equipos. Es esencial fortalecer los poderes reguladores y supervisores del Ministerio de Salud.
Cobertura universal	Incrementos en el desempleo pueden afectar las coberturas. Si hay un repunte de la pobreza habrá mayor demanda por cobertura no contributiva. Las asignaciones de Fodesaf podrían verse afectadas por la crisis. El flujo inmigratorio de los países vecinos aumentará, lo que presionará sobre la demanda de servicios de salud, especialmente en emergencias.	Continuar las políticas de extensión de la cobertura a asalariados e independientes. El Estado debe al menos mantener las transferencias fiscales a la CCSS asignadas a las prestaciones no contributivas de salud y las pensiones, desarrollar programas de protección y generación de empleo y mantener el salario mínimo real.

CONTINÚA >

CONTINÚA >> CUADRO 2.25

Amenazas y posibles impactos de la crisis sobre la seguridad social en Costa Rica, según criterio de experto

Principios de la seguridad social	Posibles impactos de la crisis	Medidas preventivas para atenuar posibles impactos
Suficiencia y calidad de las prestaciones	La capacidad del sistema para ofrecer los mismos niveles de suficiencia y calidad podría sufrir menoscabo, por lo que podrían deteriorarse algunos indicadores de salud, aunque usualmente hay un retraso en ese efecto.	El SEM debería hacer un estudio del impacto de las políticas implementadas recientemente y diseñar un plan para reducir las listas de espera y el déficit de Ebais.
Solidaridad social	Si se reducen los programas focalizados en grupos vulnerables y se recorta el número y monto de las pensiones no contributivas, se dañará la solidaridad del sistema, por la expansión de las desigualdades y la desprotección.	Hay que hacer más atractivos los servicios del SEM, para revertir el traslado hacia los privados; por ejemplo reducir las listas de espera para consulta con especialistas y cirugía, y mitigar las inequidades.
Equidad de género	La crisis afectaría más a las mujeres que a los hombres porque: a) aumentará el desempleo, cuya incidencia es mayor entre mujeres, b) extenderá el trabajo informal no cubierto por la seguridad social, en el que hay más mujeres, c) reducirá el salario real y, como las mujeres usualmente reciben un salario inferior al de los hombres, esto afectará el monto de sus contribuciones.	La CCSS debería desagregar por sexo las estadísticas de sus servicios de salud, para poder evaluar el acceso femenino y planear estrategias frente a la crisis. Es importante fomentar el aseguramiento directo de las mujeres, para que adquieran el derecho a las prestaciones monetarias del SEM.
Eficiencia	La crisis provocará una expansión de la demanda por los servicios de salud no contributivos. Podría reducirse el aseguramiento contributivo, así como los recursos disponibles para prevención, inversión, mantenimiento de infraestructura y equipo, insumos, medicinas, etc., lo que a su vez podría deteriorar los indicadores de salud.	La CCSS debe aumentar la eficiencia y racionalizar los gastos en el uso de los recursos humanos, financieros y físicos disponibles durante la crisis: aumentar la prioridad en la asignación de recursos al primer nivel, a través de los Ebais.
Sustentabilidad financiera	La crisis podría agravar la situación financiera del SEM por varias razones: disminución de los ingresos contributivos, aumento de la demanda por los servicios, trabajadores desempleados que dejarán de contribuir y, si aumenta la pobreza, más personas solicitarán atención del sistema no contributivo.	El Estado debe efectuar puntualmente sus transferencias para financiar los regímenes. La CCSS debería incrementar la eficiencia, controlar el gasto administrativo, establecer prioridades en la asignación de los recursos por niveles de atención, así como continuar y reforzar el programa de inspección, que ha dado buenos resultados, y aplicar con vigor la ley contra los infractores.
Pensiones		
Unidad, integración y supervisión	En un escenario extremo de restricciones debido a la crisis, el ejemplo de dos grupos con programas de pensiones separados (Magisterio y Hacienda) sería un acicate para que otros grupos poderosos procuraran su propio programa.	La crisis brinda una ventana de oportunidad para buscar la incorporación al IVM de los programas de pensiones que no están integrados a él.
Cobertura universal	Es muy probable que en el 2009 el desempleo y el sector informal aumenten y la remuneración media disminuya, lo que afectará la cobertura y el financiamiento.	Fortalecer las estrategias de aseguramiento de algunos sectores que son más vulnerables al no pago de cuotas por pensiones en tiempos de crisis.

CONTINÚA >

CONTINÚA » CUADRO 2.25

Amenazas y posibles impactos de la crisis sobre la seguridad social en Costa Rica, según criterio de experto

Principios de la seguridad social	Posibles impactos de la crisis	Medidas preventivas para atenuar posibles impactos
Suficiencia y calidad de las prestaciones	Reducciones en las transferencias al régimen no contributivo (RNC) de pensiones por problemas fiscales.	En mayo de 2009 se propuso a la Junta Directiva de la CCSS una modificación del cálculo de la pensión no contributiva, para que ésta sea 40% inferior a la mínima contributiva, una medida bien encaminada para reducir la brecha existente entre ambas. Es esencial mejorar el control de las certificaciones médicas de invalidez.
Solidaridad social	Reducciones en las transferencias al RNC por problemas fiscales.	Es probable que el aumento de la pobreza demande el perfeccionamiento de los actuales mecanismos de focalización, para evitar que "no pobres" reciban beneficios de programas focalizados.
Equidad de género	Crecimiento del número de mujeres en trabajos de baja calidad no cubiertos por la seguridad social.	Intensificar las estrategias de cobertura en las mujeres trabajadoras independientes o en empleos de baja calidad. Valorar medidas para aminorar la inequidad de género: un bono de maternidad por cada hijo nacido vivo, independiente de la situación socioeconómica de la madre y la posibilidad de compartir el fondo capitalizado entre los cónyuges en caso de divorcio. Reconocimiento a la mujer de un año de trabajo por cada hijo nacido vivo.
Eficiencia y sustentabilidad financiera	La crisis puede reducir el número de operadoras del pilar de capitalización, debido a quiebras y fusiones, lo que aumentaría la concentración, reduciría la competencia y elevaría los costos administrativos. La crisis actual puede tener un efecto adverso en el período de equilibrio del régimen de IVM y en el pilar de capitalización.	La Supen podría aplicar algunas medidas para aumentar la competencia y reducir el costo administrativo. El Estado debe aportar puntualmente sus contribuciones al régimen de IVM y efectuar las transferencias fiscales al régimen no contributivo. La CCSS debe intensificar su esfuerzo por reducir la morosidad y cobrar lo que le corresponde al IVM, según la Ley de Protección al Trabajador, de las utilidades de las empresas públicas.

Fuente: Mesa-Lago, 2009.

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de Isabel Román.

Se prepararon los siguientes insumos: "Impacto de la crisis económica mundial en la seguridad social de Costa Rica", de Carmelo Mesa-Lago; "Pobreza, desigualdad del ingreso y empleo: lecciones aprendidas y principales desafíos en un contexto de menor crecimiento", de Pablo Sauma; "Programas selectivos y gasto social: situación durante 2008, evolución reciente y perspectivas futuras", de Juan Diego Trejos; "Diferencias espaciales en la mortalidad infantil: consideraciones de equidad y convergencia regional", de Amada Aparicio y Melvin Morera; "Cambio demográfico y heterogeneidad geográfica 1978-2008", de Gilbert Brenes; "Situación de vivienda y desarrollo urbano en Costa Rica en el 2008", de Eloisa Ulibarri, Carmen González y Franklin Solano, de Fuprovi; "Perfil de los ocupados que reciben menos del salario mínimo", de Rafael Segura y Natalia Morales; "La educación en el año 2008: nuevas tendencias en los indicadores e innovaciones en las políticas educativas", de Carlos Castro; "Hacia un cambio en la oferta de vivienda en la GAM: una exploración desde los grandes desafíos planteados por la demanda potencial de vivienda de la región", de Rosendo Pujol, Eduardo Pérez y Leonardo Sánchez, de ProDUS.

Un agradecimiento especial por sus aportes a: Juan Rafael Vargas (UCR), Nancy Montiel (CGR), René Martorell, Dr. Guido Miranda, Jacqueline Castillo (CCSS) y Ana Jimena Vargas. Y al INAMU, por su apoyo institucional para la realización de la investigación "Tendencias recientes de la inserción femenina en el mercado laboral en Costa Rica: principales desafíos ante la crisis", de Natalia Morales e Isabel Román.

Se agradecen los comentarios de: Luis Rosero, Arodys Robles, Helio Fallas, Luis Bernardo Sáenz, Adolfo Rodríguez, Floribel

Méndez, Elías Carranza, Luis Guillermo López y Juan Manuel Cordero.

Los talleres de consulta se efectuaron los días 14 de abril, 26 de mayo, 23 de julio, 24 de julio y 31 de julio de 2009. En ellos participaron Eduardo Alonso, Nydia Amador, Laura Arguedas, Odilie Arias, Lilliana Arrieta, Róger Ballestero, Jaime Barrantes, Guido Barrientos, Ronald Bejarano, Cristina Bonilla, Wilson Campos, Rafael Carrillo, Jacqueline Castillo, Yamileth Céspedes, Pamela Chacón, Mayela Cubillo, César Díaz, Rodrigo Díaz, Carlos Espinoza, Julio Esquivel, Helio Fallas, Diego Fernández, Carlos Fuentes, Ana Isabel García, Andrea Garita, Carmen González, Enrique González, María Elena González, Milena Grillo, Miguel Gutiérrez, Gilberto Guzmán, Erick Hess, Amelia Jiménez, Pedro Laza, Luis Guillermo López, Gabriel Macaya, Eddy Madrigal, Rodolfo Madrigal, Fernando Marín, Tomás Martínez, Floribel Méndez, Karla Meneses, Carmelo Mesa-Lago, Guido Miranda, Nancy Montiel, Eugenio Morales, Natalia Morales, Ana Morice, Dagoberto Murillo, Leda Muñoz, Rosendo Pujol, Carlos Quesada, Rafael Quesada, Fabián Quirós, Pilar Ramos, Arodys Robles, Adolfo Rodríguez, José Antonio Rodríguez, Isabel Román, Marcela Román, Federico Ruiz, Shirley Saborío, Luis Bernardo Sáenz, Rafael Salazar, Leonardo Sánchez, Pablo Sauma, Rafael Segura, Franklin Solano, Daniel Soley, Max Soto, Yanni Sterloff, Ethel Trejos, Juan Diego Trejos, Eloísa Ulibarri, Juan José Umaña, Ana Yansel Valverde, Jorge Vargas, Oلمان Vargas, Juan Diego Villalobos y Nora Víquez.

Comentarios adicionales fueron suministrados posteriormente por Jorge Vargas, Miguel Gutiérrez, Leda Muñoz y Marcela Román.

La edición técnica la realizaron Marcela Román y Natalia Morales.

La revisión y corrección de cifras estuvo a cargo de Natalia Morales.

NOTAS

- 1** Para efectos operativos del estudio de esta aspiración, se entenderá por entorno la situación "macro" del país.
- 2** Debido a que el concepto de seguridad humana es tan amplio como el de desarrollo humano, su tratamiento en profundidad implicaría estudiar diversos temas que componen el *Informe Estado de la Nación*. Con el fin de hacerlo más manejable y relacionarlo con la principal preocupación que anima al capítulo "Equidad e integración social" (la igualdad de oportunidades para ser y actuar) la temática se aborda aquí desde una dimensión muy específica: la seguridad frente al delito, en el entendido de que sin esa seguridad se lesionan gravemente las posibilidades de ser y actuar de las personas.
- 3** Para calificar el nivel de avance del país con respecto al resto del mundo, se elaboraron escalas ordinales y se establecieron los parámetros de comparación, de acuerdo con el procedimiento sugerido por el profesor Aníbal Pérez Liñán, de la Universidad de Pittsburgh. El cuadro 2.3 sintetiza la clasificación de los indicadores según la tendencia que mostró Costa Rica en el 2008 en contraste con los últimos diecisiete años, así como el nivel de avance del país con base en la comparación internacional (alto, medio o bajo). Para más detalles véase el Anexo Metodológico del Decimocuarto Informe (Programa Estado de la Nación, 2008a).
- 4** Las disminuciones más importantes entre 2006 y 2007 se dieron en Bolivia y Brasil (más de tres puntos porcentuales), seguidos por Honduras, Paraguay y Venezuela (más de dos puntos). Asimismo, la pobreza extrema se redujo de manera considerable y, en términos absolutos, los mayores descensos ocurrieron en Honduras (3,7 puntos porcentuales), Panamá (2,3 puntos porcentuales) y Costa Rica (1,9 puntos porcentuales) (Cepal, 2008a).
- 5** Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Paraguay y la República Bolivariana de Venezuela.
- 6** Constituido por Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú y Uruguay.
- 7** Mientras en Guatemala este deterioro se originó tanto en una pérdida de participación de los grupos de menores ingresos como en un aumento de participación de los grupos más ricos, en Honduras y República Dominicana el retroceso se relaciona más bien con el primer factor (Cepal, 2008a).
- 8** Dentro de este grupo se encuentran las enfermedades del sistema circulatorio (seis defunciones), así como edema, proteinuria y trastornos hipertensivos que complican el embarazo, el parto y el puerperio (cuatro defunciones).
- 9** Este plan se implementó en los hospitales San Juan de Dios, Calderón Guardia, Max Peralta y Nacional de Niños.
- 10** Las listas de espera son elaboradas trimestralmente por cada centro de salud (a finales de marzo, junio, septiembre y diciembre). El plazo de espera se calcula como el primer espacio libre en la agenda en el que se puede asignar una cita (Vargas, 2009).
- 11** Las listas de espera van desde simples fimosiis, vasetomías o ligaduras tubáricas, que pese al mínimo riesgo de deterioro pueden tener un impacto notable sobre la calidad de vida, hasta várices, hernias discales y cirugía de columna, cirugía vascular periférica y amputaciones, diversos cánceres, rehabilitación cardíaca, etc. Esto sin contar las -habitualmente intermedias- listas de espera para la consulta externa hospitalaria y las diagnósticas (ecografía, tomografía computarizada, resonancia magnética, coronariografía, pruebas de esfuerzo, pruebas de sueño, electromiografía y muchas otras).
- 12** Las tasas poblacionales de cirugía de *bypass* coronario en Estados Unidos, por ejemplo, varían según regiones hospitalarias desde 2 a 8,5 intervenciones/año por mil personas cubiertas por el seguro Medicare sin relación con diferencias en la morbilidad.
- 13** Las referencias que aparecen anteceditas por la letra "E" corresponden a entrevistas realizadas durante el proceso de elaboración del Informe. La información respectiva se presenta en la sección "Entrevistas", de la Bibliografía de este capítulo.
- 14** El artículo 8 del decreto Ejecutivo 34210 establece como parte de las condiciones para recibir el pago del beneficio, que los estudiantes deben asistir y aprobar el año académico.
- 15** Dada la expansión del programa "Avancemos", es importante que las mediciones futuras tengan cuidado al indagar si los entrevistados declaran que no trabajan para evitar perder la ayuda económica que reciben.
- 16** El módulo indaga acerca de los siguientes delitos y contravenciones: robo en la vivienda de pertenencias, electrodomésticos, televisores u otros similares; robo o asalto fuera de la vivienda a alguno de los residentes; robo de pertenencias en el carro, o de partes del carro; robo del carro; robo de motocicleta o bicicleta; intento de robo en la vivienda, o del carro, o a algún residente de la vivienda; robo o estafa de dinero por Internet; agresión contra algún miembro u otro delito distinto a los mencionados.
- 17** El régimen anterior planteaba que los estudiantes debían aprobar simultáneamente todas las materias, o bien repetirlas; impedía que los alumnos con tres materias reprobadas pudieran hacer exámenes de ampliación; obligaba a quienes perdían los exámenes de ampliación a repetir todas las materias; aplicaba formas para promediar notas que poco favorecían a los estudiantes y asociaciones entre las notas de conducta y las reglas de promoción académica que, a la postre, terminaban estimulando el fracaso, la repitencia y la deserción.
- 18** Las clases sociales son conjuntos de personas con ciertas características que las hacen compartir una posición en la vida económica de un país, la cual les da acceso a ciertos ingresos, poder o autoridad. Esta posición está determinada por los modos en que las personas y las familias participan en la organización socioproductiva (o inserción económica). Para más detalles sobre este tema consúltese el capítulo 6.
- 19** Los otros dos años de inversión más alta fueron 1996 y 1997 (Fuprovi, 2009).
- 20** Véase Pujol et al., 2009, sección 3.2, "Provisión de vivienda social en la Gran Área Metropolitana", para una discusión sobre el impacto específico de los programas de vivienda social desde mediados de la década de los ochenta, sobre los patrones de urbanización de la GAM.
- 21** Para más detalle sobre las precisiones conceptuales y metodológicas, véase Pujol et al., 2009.
- 22** Estos porcentajes aumentan si se excluyen los inmigrantes internacionales.
- 23** Las mediciones de la desigualdad en la distribución del ingreso a nivel regional deben tomarse con mucha cautela, especialmente por el reducido número de hogares en cada una de las regiones del país, exceptuando la Central (en ésta residía el 62,7% de los hogares con ingreso conocido en el 2008).
- 24** Mediante este indicador es posible explorar los factores socioeconómicos y demográficos que más afectan la distribución de los salarios. El mismo varía de 0 a $\ln(n)$, donde 0 es la situación de máxima igualdad.
- 25** Al descomponer el índice de Theil se obtienen las variaciones "entre" y "dentro" de los grupos. La desigualdad "entre" grupos refleja el grado en que las diferencias salariales entre los grupos contribuyen a la desigualdad total. La desigualdad "dentro" de los grupos mide la contribución a la desigualdad total, dependiendo de la proporción del ingreso total del grupo y de la desigualdad del grupo medida en términos de individuos (Programa Estado de la Nación, 2008a).
- 26** Hay que tomar en cuenta el aumento que se dio entre 2004 y 2005 en los datos sobre servicio doméstico, debido a que se mejoró la captación de información de este sector en la Encuesta de Hogares.
- 27** La incidencia de la pobreza se entiende aquí como una situación de ingresos insuficientes para adquirir una canasta de bienes y servicios que les permita a los hogares satisfacer sus necesidades básicas.
- 28** Estas cifras corresponden a una estimación propia del autor, que consiste en agregar a los totales de hogares pobres publicados por el INEC, los cuales incluyen solamente a los hogares con ingresos conocidos, una estimación de los hogares pobres dentro de los hogares con ingreso desconocido, que en este caso corresponden al 18,8% (10,6% en situación de pobreza extrema). Además, los factores de expansión de las encuestas de hogares de 1990-1999 se modificaron para que fueran comparables con los de 2000-2008, que incorporan el ajuste poblacional respecto a los resultados del censo de población del año 2000 (Sauma, 2009).
- 29** Al igual que ha sucedido desde el año 2000, y por inacción del INEC para ajustar las estimaciones de la Encuesta de Hogares, en el 2008 la población urbana siguió representando el 59% de la población total. En términos de hogares, los porcentajes de hogares urbanos y rurales en ese mismo año son, según la Encuesta, 59,8% y 40,2%, respectivamente.

30 La primera medición se incluyó en el Quinto Informe, pero en el Sexto se realizaron algunos cambios en las definiciones y la fórmula de cálculo, que se continúan utilizando en el presente Informe.

31 Este límite se definió tomando en cuenta el impacto sobre la pobreza de la situación recesiva más grave que se dio en los años noventa, la de 1991.

32 Ejercicio de estática comparativa en que se supone que "todo lo demás que afecta la pobreza permanece constante", es decir, se aísla el impacto sobre la pobreza del programa en particular, dejando constante todo lo demás.

33 El salario mínimo *minimumum* es el salario de protección legal que el Estado garantiza a los trabajadores que no se enmarcan en alguna ocupación específica dentro del decreto de salarios mínimos (INEC, 2008b).

34 Esto introduce la limitación de que los gastos no sociales se obtienen por diferencia, de modo que una posible sobreestimación del gasto social llevaría a una subestimación del gasto no social.

35 Se utiliza como fuente de clasificación institucional de la STAP, lo que evita no tener que acudir a liquidaciones presupuestarias de instituciones específicas (Trejos, 2009).

36 En un extremo estarían los años 1996-1997, que se caracterizan por una fuerte expansión del gasto social, pese a que la economía se había desacelerado notablemente. Los restantes cuatro lapsos se caracterizan por contracciones del gasto social real, aun cuando la economía estuviera creciendo. En dos de ellos (1998-1999 y 2003-2005) la economía mostró una considerable expansión y en los otros dos (1988-1990 y 1994-1995) se presentaron síntomas de desaceleración económica (Trejos, 2009).

37 La educación postsecundaria incluye la parauniversitaria, pero la universitaria es la dominante en cuanto a recursos movilizados.

38 En 1999, en la administración Rodríguez y a solicitud de la Casa Presidencial, se incorporó una serie de preguntas sobre el acceso a programas sociales selectivos, especialmente de alimentación. Anteriormente solo se había indagado sobre el bono de la vivienda. En el 2003, por iniciativa del INEC se amplió el conjunto de preguntas sobre el tema, pero por oposición de la Presidencia Ejecutiva del IMAS no se indagó sobre los programas de esa institución. En el 2006, a solicitud del ministro rector del sector social, se incluyó un módulo social, cuya aplicación se repitió en 2007 y 2008, a petición de la misma instancia y con modificaciones que recogen la experiencia del 2006.

39 Recuérdese que las EHPM hacen una medición puntual a mediados de cada año.

40 Para mantener fijo el tamaño relativo de la población pobre en los distintos años, esta se aproxima por el primer quintil de la distribución del ingreso familiar per cápita, esto es, como el 20% de las familias con menor ingreso por miembro.

41 Este programa fue suprimido por las autoridades del IMAS

en el 2006, pese a que era uno de los pocos programas, si no el único, que había contado con una evaluación externa y favorable.

42 Las EHPM no incluyen los hogares colectivos, por lo que no permiten identificar a los adultos mayores institucionalizados que cuentan con este beneficio.

43 Como la mayor parte de los beneficiarios se mantiene en el tiempo, el menor enfoque refleja el impacto del ajuste de la pensión media.

44 Si los hogares fueran asignados correctamente, según su ingreso familiar, a los cuatro estratos definidos por ley en los que el subsidio decrece al pasar a estratos mayores, posiblemente el enfoque de los recursos sería mayor, aunque el efecto puede reducirse por el hecho de que los subsidios se asignan según el ingreso familiar total, y no el ingreso familiar per cápita (Trejos, 2009).

45 Por ejemplo, en materia educativa es claro que establecer en la Constitución Política que un 8% del PIB se utilizará para financiar la educación pública, no depende de las metas de ejecutar el programa de cultura tributaria en los centros educativos, o de incrementar la cobertura en preescolar.

46 En el 2007 el INA capacitó a 1.113 jóvenes y en el 2008 a 4.177 jóvenes. Esto significa que solo en un año superó la meta de todo el período, de capacitar y certificar a 3.221 jóvenes en competencias laborales, y con solo dos años de ejecución ya logró el 130% de la meta. En la meta 4.4 del sector social y de lucha contra la pobreza, "Atender a 13.000 familias residentes en asentamientos campesinos del IDA, con ofertas institucionales acorde a sus necesidades", se dio un avance acumulado del 175% al término del 2008, o sea, que con dos años de ejecución se superó con creces la meta de todo el período. Además, en el caso de la meta 7.6, "Atender con diversas estrategias a 300 personas adultas mayores en situación de abandono", en los dos primeros años se había logrado un 302% de cumplimiento; a partir del 2009 la meta se elevó a 10.500 personas adultas mayores en situación de abandono, es decir, un 3.400% de aumento en el volumen inicialmente definido.

47 Un ejemplo de modificación de alcance es el caso de una meta en la que originalmente se planteaba "organizar comunidades", y que luego se cambió por "acercamiento con organizaciones comunales", lo que redujo su alcance en dos sentidos: por un lado, permitió elevar la ejecución de la meta de 10 comunidades en 2007, a 342 en 2008, pero, puso en riesgo el logro de la acción estratégica de "desarrollar procesos de organización" de las comunidades.

48 Un ejemplo de esta situación se presentó con la meta del programa "Avancemos", que fue definida para un grupo poblacional con características específicas, y que no se modificó en el PND cuando se amplió la población objetivo del programa. Esto provocó que el reporte de ejecución se basara en un criterio distinto a la meta inicial. La cantidad global de beneficiarios que se incorporaron a "Avancemos" durante el 2007 incluyó personas de mayor edad y características socioeconómicas más amplias que las definidas para cuantificar la meta original (CGR, 2008a).

49 Según Mideplan, al término del 2008 un porcentaje de ejecución de las metas igual o superior a un 50% se consideraba satisfactorio (Mideplan, 2008b).

50 El nivel de avance de la meta ha sido de 2 construcciones de 66 programadas, 2 ampliaciones de 149 y 9 reparaciones de 396. La meta se rebajó a 24 construcciones, 15 ampliaciones y 54 reparaciones.

51 La consulta se realizó bajo la metodología de juicio grupal ponderado, el día 22 de julio del 2009, con representantes del Viceministerio de Desarrollo Social, el IMAS, el Ministerio de Salud, especialistas y personas que ocuparon puestos de dirección en el sector social en distintos momentos del último decenio.

52 El autor compara nueve indicadores de salud: gasto per cápita en salud, tasa de mortalidad infantil y en menores de 5 años, tasa de mortalidad materna, acceso a agua potable y saneamiento, camas de hospital, habitantes por médicos y esperanza de vida al nacer (Mesa-Lago, 2009).

53 Pueden ser personas indigentes de núcleos familiares que no pueden satisfacer sus necesidades básicas, las cuales son cubiertas de manera solidaria por el Estado. También están sectores que, teniendo capacidad, se afilian en coyunturas específicas para tener los beneficios, como es el caso de algunos extranjeros.

54 El personal técnico y auxiliar creció un 13%, en contraste con solo un 1,3% de profesionales en Medicina. Esto se considera positivo, pues la relación de médico por enfermero era de 2,8 en 2005 (la cuarta más alta en diez países) y bajó a 1,7 en 2007 (CCSS, 2008d).

55 Estos últimos han sido asignados especialmente a los programas de expansión de la cobertura y la recaudación, así como de reducción de la morosidad, mediante el aumento de los inspectores (E: Doryan, 2009).

56 La estimación de la deuda estatal hecha por la CCSS era mayor que la del Ministerio de Hacienda, y la Contraloría fijó la metodología de pago basada en la población efectiva beneficiaria (registrada), ajustando el principal al IPC anual. La CCSS firmó los convenios aceptando una suma menor a su propio estimado, porque consideró que corría el riesgo de perderlo todo (E: López, 2009).

57 El interés fijado al primer convenio, entre el momento de la firma y la entrega del título, equivalió a una tasa real (ajustada a la inflación) de 2,55%, mientras que la del segundo fue de 4,85% (CCSS, 2009c).

58 De prestación definida, capitalización parcial colectiva y administración por la CCSS.

59 Régimen obligatorio de pensiones complementarias (ROP), de capitalización plena individual, contribución definida, prestación incierta y administración por varias operadoras.

60 Se refiere a personas solas mayores de 65 años o inválidas, cónyuges o compañeras del jefe del hogar, madres solas

inválidas o con hijos menores o inválidos, hijas e indigentes.

61 Hipótesis de ingresos extraordinarios provenientes de la Ley de Protección al Trabajador, que en su artículo 78 establece una contribución al régimen del 15% de las utilidades de las empresas públicas del Estado.

62 Aunque a mediano y largo plazo los inmigrantes podrían contribuir al financiamiento de la seguridad social.

APORTE ESPECIAL

Las políticas de superación de la pobreza de la última década: reflexiones de la Contraloría General de la República

Introducción

Este aporte especial fue elaborado por la Contraloría General de la República (CGR) a partir de su *Memoria Anual 2008*, en la cual se presenta un análisis comparado de los programas de superación de la pobreza desarrollados por los últimos gobiernos, su diseño, ejecución y evaluación, así como su incidencia sobre la Hacienda Pública y las poblaciones atendidas (CGR, 2009c). A través de las fiscalizaciones que ha realizado en el sector encargado de las políticas sociales selectivas, la CGR ha determinado que existen debilidades en la gestión de esos programas. El Decimoquinto Informe incluye esta reflexión del órgano contralor como un insumo valioso para enriquecer la discusión nacional sobre este tema, que ha sido objeto de seguimiento sistemático en anteriores ediciones de esta publicación.

Diseño, ejecución y evaluación de las políticas de superación de la pobreza: ¿qué mejorar a partir de la experiencia del período 1998-2008?

El fenómeno de la pobreza es complejo por varias razones: afecta a amplios grupos de la población, tiene múltiples causas y manifestaciones, genera consecuencias irreversibles en las personas, es un agravio a la dignidad del ser humano y atenta contra la moral básica. Tras décadas de una visión limitada, el concepto de pobreza se ha ido ampliando

para incorporar dimensiones más complejas y cualitativas, como la vulnerabilidad y la exclusión social; así, hoy se considera la *privación* (bajos niveles de consumo¹), la *vulnerabilidad* (distintas formas de inseguridad) y la *impotencia* (ausencia de participación). Ante esa amplitud y complejidad del fenómeno, se plantea la necesidad de políticas integrales² y se afirma que “una estrategia de superación de la pobreza es en realidad una estrategia de desarrollo del país y no solo un componente de ésta”; de allí que requiere políticas que “potencien la capacidad de consumo”, ofreciendo los medios para la satisfacción de las necesidades básicas, que “protejan ante contingencias exógenas”, especialmente de carácter económico y ambiental, y que “activen la voz” para que las personas puedan ser escuchadas y participar en las decisiones que las afectan (Trejos, 2000).

El Estado Social de Derecho costarricense se ha ido configurando a través de un proceso de construcción histórica. En los años cuarenta del siglo XX se inició la institucionalización de una política social, a raíz de las reformas en la seguridad social y laboral y en la educación superior; después de la Revolución de 1948, las políticas sociales se modernizaron con la implementación de programas universales a lo largo de todo el territorio nacional. A principios de los años setenta, y con el objetivo de superar la precariedad y marginalidad de importantes sectores de la población, las políticas universales

se complementaron con políticas selectivas³, lo que dio lugar a la creación del IMAS, con la finalidad de resolver el problema de la pobreza extrema, y del Fodesaf, para dar viabilidad económica a la atención de la pobreza. Posteriormente, durante las décadas de los ochenta y noventa, la institucionalidad social siguió creciendo, en virtud de la ampliación y profundización de los derechos ciudadanos, en particular de los niños, niñas, adolescentes, jóvenes, mujeres, adultos mayores y personas con discapacidad.

Desde 1994, el porcentaje de hogares cuyo ingreso no les permite satisfacer sus necesidades materiales básicas ha tenido leves oscilaciones interanuales en torno al 20%. Las reducciones más significativas de los últimos años han sido las de 2003 y 2007, que no fueron sostenibles; en 2008 la pobreza aumentó en un punto porcentual y alcanzó a un 17,7% de los hogares, como uno de los primeros síntomas de la actual crisis económica. Estos resultados se explican porque el crecimiento económico -generación de empleo e ingresos- no ha sido sostenible, es altamente vulnerable a la dinámica externa y está concentrado en algunas actividades que tienen débiles encadenamientos con el resto de la economía; de allí que la inversión social pública solo haya podido neutralizar la creciente desigualdad de los ingresos familiares, pero no ha logrado frenarla (Programa Estado de la Nación, 2004 y 2008a).

Ante la persistencia de la pobreza, para impulsar y fortalecer la acción del

Estado en este ámbito cada Gobierno ha elaborado estrategias particulares, como los planes nacionales de desarrollo y otros usualmente denominados “de solidaridad”, de “lucha contra o de superación de la pobreza”. Se han diseñado planes que contienen tanto políticas universales como selectivas, así como planes que comprenden solo programas sociales selectivos (PSS) o solo los que financia el Fodesaf. También se han definido mecanismos de coordinación de los programas existentes para enfocarlos hacia metas y objetivos específicos.

La CGR, con fundamento en alrededor de once fiscalizaciones realizadas durante los últimos ocho años⁴ en el ámbito de las políticas sociales selectivas, ha determinado que existen debilidades en el diseño, ejecución y evaluación de los planes y programas de superación de la pobreza, que es preciso afrontar por su incidencia sobre la Hacienda Pública y las poblaciones afectadas.

Organización para la dirección política y la coordinación

A nivel de diseño, se tiende a designar como responsables a entidades existentes o nuevas, que no ostentan la facultad legal de dirección política y coordinación, y en ocasiones se les asignan funciones de otras instancias, lo que genera duplicaciones e ineficiencia en el uso de los recursos públicos. Así por ejemplo, los órganos designados o constituidos en la Administración Rodríguez Echeverría (1998-2002) para la ejecución del Plan de Solidaridad y el Triángulo de Solidaridad, y en la Administración Pacheco de la Espriella (2002-2006) para el Plan Vida Nueva, no tenían las facultades legales antes mencionadas, en virtud de su carácter de entes descentralizados, dependencias ministeriales y cuerpos colegiados de ministros y jerarcas, con participación o no de un Vicepresidente de la República. Por otra parte, en el Consejo Social del período 2002-2006 participaron con voz y voto los jerarcas de los entes descentralizados, que más bien están sujetos a la dirección y

coordinación de los ministros de Gobierno. Además, el Presidente de la República -máximo jerarca y director político- tuvo una participación marginal⁵, lo que incidió en que el órgano no tuviera un mecanismo para hacer cumplir sus acuerdos.

A este respecto, la Ley General de la Administración Pública (LGAP) es clara al establecer que corresponde al Poder Ejecutivo en sentido estricto -Presidente de la República y ministros de Gobierno- dirigir y coordinar a las entidades de cada ramo o sector de actividad gubernamental para el logro de objetivos y metas comunes. Como el plan de superación de la pobreza es por definición intersectorial, corresponde al Presidente de la República⁶, mediante su participación en cada ramo, armonizar los objetivos y metas de los sectores, para que juntos coadyuven al logro de los objetivos y metas del plan de superación de la pobreza.

Otro aspecto que se ha presentado es que el Mideplan no ha participado en los procesos de planificación y diseño de los planes sociales del Gobierno. Su labor de programación ha girado en torno a los Planes Nacionales de Desarrollo, pese a que la legislación le asigna la responsabilidad de elaborar propuestas de política y planes de desarrollo económico y social, además de participar en la formulación y adopción de políticas y planes de desarrollo nacional⁷.

Por otra parte, no ha sido práctica de los diferentes Gobiernos organizarse en forma sectorial y regional como mecanismo para la planificación integral del Estado y el ejercicio de la función de dirección política y coordinación. Es por ello que, como indicó la CGR en su *Memoria Anual* del 2006, las políticas y la canalización de los recursos públicos operan de modo disperso, descoordinado y desarticulado, al tiempo que generan duplicidades. Ha habido excepciones: los esquemas sectoriales y regionales que operaron durante las décadas de los setenta y ochenta, la organización regional que se implementó en el período 2002-2006⁸, descontinuada en la presente Administración⁹, y la división sectorial que esta última tuvo el acierto

de reactivar¹⁰, con lo que actualmente se tiene un mayor apego al marco constitucional y legal del país. Sin embargo, no se incorpora la dimensión regional y no existe el sistema integral previsto en la Ley de Planificación Nacional desde 1974, y demandado también por la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos desde el año 2001.

En cuanto a la organización sectorial adoptada por la actual Administración, inicialmente la rectoría del sector social y de lucha contra la pobreza (SSLCP) fue asignada al Ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos (Mivah). No obstante, a partir de agosto de 2008 se asignó esa responsabilidad a la Ministra de Salud, lo cual interrumpió varios procesos orientados a la consolidación de una estructura técnica para el ejercicio de la rectoría de los PSS¹¹, lo que a su vez generó ineficiencia en el uso de recursos humanos, financieros y de tiempo, ya que se realizaron cambios del enfoque. En particular, la Ministra de Salud está invirtiendo nuevos recursos y esfuerzos para unificar el sector salud y el SSLCP, por lo que el Viceministerio de Desarrollo Social creado en el Mivah y su personal enfrentan la posibilidad de un traslado al Ministerio de Salud. A nivel jurídico, la nueva rectoría está proponiendo que este último se transforme en el Ministerio de Salud y Desarrollo Social, por lo cual desestimó el proyecto de ley de creación del Ministerio de Vivienda y Desarrollo Social, presentado por la anterior rectoría en febrero de 2008¹², así como el tiempo y los recursos financieros invertidos en él.

La propuesta jurídica de la actual rectoría consiste en un proyecto de ley de seis artículos -en su versión borrador de enero de 2009- que modifica la Ley Orgánica del Ministerio de Salud, básicamente para cambiar el nombre a Ministerio de Salud y Desarrollo Social y trasladar la Desaf y el Fodesaf a esa cartera. Sin embargo, es omiso en señalar cómo se ampliarían su ámbito de acción, sus fines y sus competencias para abarcar el “desarrollo social”, concepto que no define ni delimita. Por ello ese proyecto, en su estado actual,

genera un elevado riesgo de que la política pública de los PSS tenga un lugar marginal o reducido en el ejercicio de la rectoría, situación preocupante puesto que la tendencia internacional ha sido a constituir un ministerio específico de desarrollo social o con similar denominación¹³. Por lo indicado, el Gobierno está hoy un paso atrás con respecto a febrero de 2008, fecha en la que se había presentado al Ministerio de la Presidencia una propuesta concreta en los ámbitos de vivienda, asentamientos humanos, pobreza, vulnerabilidad y exclusión social.

Aunado a lo anterior, se debe recordar que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) tiene competencias legales en el ámbito que cubren los PSS, en particular el bienestar social y las funciones de dirección, estudio y formulación de la política nacional en esa materia, así como la coordinación, organización y administración de los servicios respectivos¹⁴. No obstante, se considera que el área de bienestar social¹⁵ abarca solo una parte del ámbito de los PSS, en especial de los programas que existían hacia mediados de los años noventa, pero no de los creados hacia finales de esa década, especializados en la promoción y defensa de los derechos de grupos sociales como los niños, niñas y adolescentes, las mujeres, los jóvenes y los adultos mayores¹⁶. De allí que la legislación nacional referente a la cartera ministerial que atiende el área de los programas sociales selectivos sea insuficiente, pues no contribuye a su visualización como un eje transversal dentro la globalidad de las políticas públicas.

Integralidad de los planes y programas

Un enfoque de atención integral en políticas públicas refiere a la convergencia simultánea en territorio, población meta y tiempo, de las diferentes acciones institucionales. El Triángulo de la Solidaridad (TS) fue conceptualizado como un mecanismo articulador de las acciones de varios actores en torno a un territorio y una población específicos; por ende, tuvo como punto

de partida la necesaria integralidad de las políticas. Por su parte, el diseño del Plan de Solidaridad (PS), si bien incluyó acciones en muchos ámbitos de los programas selectivos, previó la ejecución por parte de cada institución en particular, sin plantearse explícitamente la integralidad. Por el contrario, el Plan Vida Nueva (PVN) propuso la intervención articulada, coordinada y cooperativa de las instituciones públicas alrededor de metas comunes, en zonas prioritarias y en familias identificadas en forma conjunta, señalando incluso que los programas sociales debían ser interinstitucionales, intersectoriales y multidisciplinarios. A su vez, las acciones estratégicas y las metas sociales de la actual Administración, contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006-2010, fueron planteadas desde una perspectiva sectorial e institucional, sin pretender, al menos de manera explícita, un abordaje integral de las problemáticas de las familias y los grupos sociales; sin embargo, algunas acciones estratégicas del SSLCP¹⁷, por su naturaleza, demandan algún grado de integralidad, como el plan de mejoramiento del acceso de la población indígena a los programas y servicios institucionales, el programa de erradicación de asentamientos en precario y condición de tugurio y la atención de familias residentes en asentamientos campesinos.

El análisis sobre la capacidad del Estado para implementar mecanismos de integralidad mostró que ni el TS ni el PVN pudieron lograr ese objetivo, por las dificultades que implicó coordinar muchas entidades con diferentes grados de desconcentración administrativa y presupuestaria, disponibilidad de recursos, capacidad de ejecución, reglamentaciones y procesos internos, en un contexto cultural individualista y con incipientes estructuras regionales y locales de planificación y coordinación, sin potestades de obligar al cumplimiento de los compromisos adquiridos. Además, ambos planes permitieron demandas casi ilimitadas de parte de las comunidades, lo que elevó las expectativas más allá de las posibilidades institucionales reales; en el caso del TS, las metas de cobertura distrital

para el período de gobierno desbordaron también esas posibilidades. Estos elementos restaron integralidad a las acciones efectivamente realizadas. En el PVN, otro aspecto que resultó problemático fue la reglamentación sobre el acceso al Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO)¹⁸ del IMAS, que imposibilitó el uso de información individualizada por parte de los Consejos Regionales y, por ende, la planificación y la atención a las familias. Más recientemente, la integralidad de las acciones estratégicas del SSLCP también se ha visto limitada por dificultades de coordinación como las que afectaron al TS y al PVN.

Para ser efectiva, la integralidad requiere, por un lado, una perfecta coordinación de los diversos actores, sus procesos, instrumentos y recursos, y por otro, potestad de dirección política, pero también mecanismos e instrumentos de gestión horizontales y transversales, necesarios para la gestión en el plano local. Sin embargo, la primera no se logró ni a nivel de cada sector ni a nivel intersectorial, y en el segundo caso, como ya se indicó, el país desmanteló las estructuras regionales y sectoriales que existieron en el pasado. Además, la institucionalidad pública carece de otros tipos de mecanismos e instrumentos útiles en el ámbito local, tales como sistemas de información y gestión interinstitucional integrados, que apoyen los procesos de dirección política, gestión, seguimiento y evaluación de los planes y programas dirigidos a superar la pobreza.

Por otra parte, en lo que concierne a la labor de planificación de los diferentes gobiernos, se dio una tendencia a fragmentar la política pública, formulando planes nacionales y sectoriales sin la dimensión regional, y planes regionales sin relación con el plan nacional, es decir, se realizaron procesos separados, paralelos y sin convergencia. En particular, los planes económicos adolecieron de falta de acciones concretas y directas para la reducción de la pobreza y no se vincularon con los planes sociales; tampoco los Consejos Social y Económico trabajaron en forma integrada, en los Gobiernos en que se conformaron estos órganos.

Asignación de recursos

Un factor clave de éxito para una ejecución óptima de los programas sociales es contar con presupuestos específicos. El TS y el PVN fueron diseñados sin ellos, por lo que la dotación de recursos quedó dependiendo de la capacidad de las instituciones para disponer y dirigir sus recursos hacia el ámbito local, lo cual incidió en una baja ejecución de las metas. Cabe resaltar que la disponibilidad de financiamiento para los planes o programas enfrenta la limitación de que los recursos de la mayoría de las instituciones del sector social son asignados por medio de leyes específicas. Esta situación generó un reducido margen para incidir en la determinación de los presupuestos anuales y su destino. Además, los presupuestos altamente centralizados en muchas de las instituciones brindan poca capacidad de decisión a los directores regionales.

A diferencia de los anteriores, en el diseño del PS y el programa “Avancemos”¹⁹ se previó la dotación de recursos específicos en función de las metas planteadas -la prioridad política se tradujo en prioridad fiscal-, lo cual facilitó el cumplimiento de sus metas. Sin embargo, ambos estuvieron concentrados en pocas entidades, en comparación con el TS y el PVN, por lo que su ejecución fue más institucional que interinstitucional. Otra perspectiva es visualizar el TS y el PVN como mecanismos y enfoques orientados a romper la tradición institucional en la ejecución de las acciones públicas, lo que llevaría, como seguramente llevó a sus diseñadores, a partir de los recursos humanos, financieros y materiales ya existentes en los diversos entes.

Sistemas de información

Otro factor relevante en la ejecución de los planes y programas de superación de la pobreza son los sistemas de información. En el diseño del PS y el PVN se contempló la implementación de sistemas para centralizar la información sobre la ejecución de los diferentes programas. El PS estipuló el uso de un sistema de información

gerencial para controlar la ejecución del presupuesto y las metas, desarrollado por la Organización Panamericana de la Salud. En el caso del PVN, a la Secretaría Técnica del Consejo Social se le encargó desarrollar un sistema de información de programas, proyectos y presupuesto, que involucrara a todas las instituciones que conformaban el Consejo. En cuanto a la definición de beneficiarios, tanto el PS como el PVN establecieron que los beneficios se otorgarían en función de los criterios de selección del SIPO.

Fue así como en la administración Rodríguez Echeverría se adaptó y utilizó el Sistema de Información Gerencial (SIG) para registrar, con desagregación distrital, la ejecución física y financiera de los programas financiados por el Fodesaf, entre los que estaban los del PS. En la administración Pacheco de la Espriella se usó el sistema DevInfo, desarrollado por Unicef, para registrar la información de los diferentes programas en términos de cantidad de bienes, servicios y recursos ejecutados a nivel distrital. No obstante, en ambos casos estos sistemas se emplearon únicamente como bases de datos, es decir, de registro, una vez que los bienes y servicios habían sido prestados; además quedaron en desuso al cambiar los gobiernos, con la consiguiente pérdida de recursos y experiencia acumulada.

En materia de población objetivo y beneficiarios, a pesar de los esfuerzos realizados en las administraciones Rodríguez Echeverría y Pacheco de la Espriella, fueron pocas las entidades y programas que utilizaron la información del SIPO y no se logró que el Sistema fuera implementado en el resto de instituciones²⁰; de esta forma, al día de hoy éstas continúan empleando sus propios métodos de selección y registro de beneficiarios, con duplicación de esfuerzos, descoordinación interinstitucional, diferentes criterios y metodologías para determinar niveles de pobreza.

La actual administración incluyó en el Plan Nacional de Desarrollo la implantación de un Registro Único de Beneficiarios (RUB), ampliado con un sistema de seguimiento y evaluación de

desempeño e impactos. En la fase de ejecución, el Sistema se ha denominado Sistema de Información y Gestión Integrada de los Programas Sociales Selectivos (SIGIPSS) y su desarrollo se encuentra en proceso. Entre 2007 y 2008 se determinaron las necesidades informáticas, la capacidad de las instituciones, los parámetros conceptuales sobre la población beneficiaria, los requerimientos del sistema y las variables por incluir.

Dado lo anterior, el país aún no cuenta con sistemas interinstitucionales de información presupuestaria y de prestación de bienes y servicios de los programas -y tampoco de poblaciones objetivo y beneficiarios-, que permitan su gestión integrada y retroalimenten los procesos de dirección política, seguimiento y evaluación.

Evaluación

Con respecto a la función de evaluación, y en particular sobre sus alcances, algunos planes contemplaron la evaluación de efectos e impactos, estableciendo que se diseñarían los indicadores y también las evaluaciones *ex ante*, concurrente y *ex post*. Sin embargo, éstas no se realizaron durante los períodos Gobierno, dado que no se les otorgó la relevancia debida. Se ha determinado que los informes de evaluación, elaborados tanto por Mideplan como por las unidades centrales que dirigían los planes o programas, no permiten conocer los resultados logrados, pues solo se refieren a los porcentajes de ejecución de acciones que reportaron las instituciones. Tampoco se verificó la información en el campo y se observa un sesgo hacia los indicadores de producto y de recursos ejecutados, usualmente con limitaciones en su desagregación geográfica.

En relación con la posibilidad real de evaluar los planes, se determinó que con frecuencia las metas se diseñan con deficiencias, pues no definen con claridad lo que comprenden, no cuantifican lo que se desea lograr ni en qué plazo, o se fijan en niveles bajos; además se incluyen como metas acciones operativas rutinarias, todo lo cual

dificulta el seguimiento y la evaluación. Adicionalmente, se ha determinado que algunas entidades, y en ocasiones la unidad central, reportan la ejecución bajo criterios ampliados respecto del indicador de evaluación definido al inicio, con lo cual sobreestiman el cumplimiento de las metas, y también modifican el concepto del indicador para reducir su alcance y ajustarlo a lo que la entidad normalmente puede realizar. Por lo anterior, la fijación de metas desafiantes se puede estar realizando solo para efectos de configurar los planes de desarrollo e institucionales, dada la posibilidad de hacer ajustes como los señalados. La evaluación en estas condiciones pierde su razón de ser, ya que no incentiva el esfuerzo institucional e interinstitucional, ni los mecanismos de articulación para su cumplimiento, y tampoco retroalimenta el diseño de las metas para el período siguiente.

Conclusiones y recomendaciones

De las situaciones y análisis aquí planteados se puede concluir que, con cada cambio de administración, en materia de políticas de superación de la pobreza se cae en la tentación de “partir de cero”, “reinventar la rueda”, es decir, rehacer diagnósticos y reinventar planes y programas, para lo cual se destinan recursos públicos cuyos efectos e impactos se desconocen. No se capitalizan las experiencias y aprendizajes²¹, ni se retoman los avances de una administración a la siguiente, y esto sucede incluso en sectores particulares, con el cambio de rector en el transcurso de un mismo gobierno, tal como ha ocurrido en la administración Arias Sánchez.

Cabe anotar que, aun en ese contexto, se han desarrollado enfoques conceptuales pertinentes para el abordaje de los fenómenos de pobreza, vulnerabilidad y exclusión social, pero no lograron trascender y consolidarse porque requieren planificación de largo plazo, el ejercicio de la dirección política del Poder Ejecutivo y una estructura técnica profesional con especialización en esas materias y con sistemas de información interinstitucionales, como

elementos que permitirían la capitalización del conocimiento y la continuidad de los procesos, con beneficios en la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos de la Hacienda Pública.

De allí que el órgano contralor se permite formular algunas recomendaciones. Para empezar, como marco que oriente y dé mayor continuidad a los planes y programas de superación de la pobreza, es imperativo que el país configure las Políticas Nacionales de Desarrollo de largo plazo, en el entendido de que éstas tienen un carácter general y que los programas de superación de la pobreza están inmersos en ellas y no son solo uno de sus componentes. Este esfuerzo requiere la participación de al menos las fuerzas políticas representadas en la Asamblea Legislativa, así como de otros actores de la sociedad civil, y ser plasmado en una Ley de la República, como lo han hecho algunos países.

Además, como un elemento necesario para la efectividad del diseño, ejecución y evaluación de los planes y programas que impulse cada Gobierno con el fin de superar la pobreza, y por constituir el único mecanismo legal que puede obligar a su cumplimiento, se debe continuar con el ejercicio de la rectoría por parte del Poder Ejecutivo en cada sector de actividad gubernamental -normada desde 1978 en la Ley General de la Administración Pública- con la debida y necesaria articulación entre los sectores, que corresponde al Presidente de la República. Para fortalecer la labor de dirección y coordinación políticas, tanto de todo el Gobierno como de “macrosectores” como el social y el económico, se requiere establecer un consejo de alto nivel integrado por el Presidente de la República -ineludiblemente-, los dos Vicepresidentes y los Ministros de Presidencia y Planificación, que contaría con el apoyo de consejos de macrosectores formados por los ministros en su condición de rectores.

Adicionalmente, por ser los órganos de apoyo técnico de las rectorías gubernativas y un mecanismo para capitalizar las lecciones aprendidas e imprimir visión de mediano y largo plazo a la planificación sectorial, se deben conso-

lidar las oficinas o secretarías de planificación sectorial, mediante la dotación de personal calificado, recursos materiales y adecuados sistemas de información y evaluación. A nivel normativo sería importante reformar el artículo 12 de la Ley de Planificación Nacional, sobre las oficinas sectoriales de planificación, para especificar sus fines y competencias, en la línea del actual Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo o de los anteriormente emitidos.

Por otra parte, las instituciones y programas sociales selectivos conforman un conjunto amplio y diverso que administra un considerable volumen de recursos. Sin embargo, su agrupación no responde a criterios funcionales, como sí sucede con las carteras ministeriales, sino a criterios de pobreza, vulnerabilidad y exclusión social, que son de carácter transversal a cada una de las funciones del Estado. Por ello, y partiendo de que las políticas en este ámbito requieren ser estables y permeable la totalidad de la institucionalidad del país, se considera importante que se reconozca a nivel legislativo la identidad propia de este conjunto de instituciones y programas, esto es, que se dejen de adscribir a la clasificación sectorial del Estado, se desvinculen del MTSS y se adscriban a una cartera ministerial de carácter transversal, como estructura de apoyo al ejercicio de la rectoría, proceso en el cual debe involucrarse de manera directa el Presidente de la República, lo cual ya es imperativo de ley. Además es imprescindible que Mideplan, en el ejercicio de sus competencias de planificación nacional, regional y sectorial, coordinación y evaluación, promueva la transversalidad de las políticas para la superación de la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social que, como se indicó, deben estar inmersas en las Políticas Nacionales de Desarrollo de largo plazo. Una alternativa al “ministerio transversal” es la creación de un ministerio de desarrollo social, como lo ha hecho una gran cantidad de países, con una clara especificación de su ámbito y funciones, sus fuentes de financiamiento, mecanismos de gestión horizontal y sistemas de información,

para que tenga capacidad de incidencia sobre la definición de las políticas de cada sector de gobierno, y evitar que los otros sectores y entidades tiendan a desentenderse de la atención de esas poblaciones y sus problemáticas.

Con respecto a los mecanismos de gestión y coordinación horizontales, la idea es apoyar la gestión en el ámbito local de políticas integrales para la superación de la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social, estableciendo un mecanismo que seleccione a las familias con criterios técnicos y las conduzca hacia las prestaciones públicas que requieran para mejorar el ejercicio de sus derechos y sus condiciones de vida. Ese mecanismo debe apoyarse en un sistema de información que registre las características socioeconómicas de

las familias y de las prestaciones que van obteniendo, y que a la vez permita un proceso de seguimiento individualizado. Asimismo, debe promover que cada programa cumpla con la prestación de los servicios de su competencia en forma descentralizada y en función de las familias seleccionadas, como un proceso sistemático y sin necesidad de órdenes particulares: de allí su carácter horizontal y no vertical. En este sentido, la experiencia de Chile con el Sistema de Protección Social Chile Solidario puede arrojar luces interesantes.

Finalmente, en lo que concierne a los programas sociales selectivos existen otros retos que se desprenden de los hallazgos reportados en diversos informes de la CGR. Entre ellos destaca la conveniencia de definir cuáles

necesidades y derechos ciudadanos deben recibir financiamiento permanente y cuáles deben ser objeto de revisiones cada cierto tiempo, en función de las evaluaciones respectivas. De esta forma se constituiría un sistema de protección social que cubra a la población más vulnerable²² ante los riesgos fundamentales. También es necesario garantizarle al Fodesaf la totalidad de los recursos que le corresponden por ley, así como flexibilizar la distribución de sus recursos. Igualmente importante es incorporar el Sistema de Información y Gestión Integrada de los Programas Sociales Selectivos (SIGIPSS) en la ley del ministerio que ampare estos programas, para garantizar su carácter vinculante, su sostenibilidad y la seguridad de la información.

NOTAS

- 1** Incluye el consumo de bienes y servicios que se adquieren en el mercado, así como la satisfacción de necesidades asociadas a la provisión pública, como la seguridad y la educación.
- 2** Véase por ejemplo Engel, 2004; Kliksberg, 2003 y Trejos, 2000.
- 3** Las políticas universales son aquellas que proveen servicios o beneficios (derechos) fundamentales a todos los miembros de la sociedad por el solo hecho de ser ciudadanos, y con la finalidad de que estos se desarrollen plenamente. Por su parte, los mecanismos selectivos buscan facilitar el acceso de la población en condición de pobreza u otros grupos vulnerables a esos servicios o beneficios, lo que se materializa por medio de programas (selectivos), dirigidos a poblaciones meta específicas.
- 4** Con base en los siguientes Informes de Fiscalización de la CGR: DFOE-SO-3-2002, DFOE-SO-4-2002, DFOE-SO-22-2004, DFOE-SO-37-2005, DFOE-SO-11-2006, DFOE-SO-30-2006, DFOE-SOC-40-2006, DFOE-SOC-03-2007, DFOE-SOC-17-2008, DFOE-SOC-51-2008 y DFOE-SOC-16-2009, disponibles en el sitio *web* de la institución. También se consideraron los análisis incorporados en la *Memoria Anual* de los años 2002, 2005 y 2006, en la sección "Opiniones y sugerencias" y en la sección sobre el sector social.
- 5** Cfr. el Informe de Fiscalización DFOE-SO-22-2004, del 4 de agosto de 2004, página 22.
- 6** La Constitución Política y la Ley General de la Administración Pública (LGAP) establecen que el Consejo de Gobierno es el único órgano que reúne a todos los ministros de Gobierno, es decir, de todos los sectores de actividad, pero éste tiene facultades decisorias limitadas, ya que sus resoluciones pueden ser modificadas, revocadas o anuladas por el Presidente de la República (artículo 29, inciso b), que es quien tiene la decisión final sobre los asuntos. Por lo anterior, y en virtud de que ostenta la facultad de dirección política y coordinación (artículo 26, inciso b), el Presidente de la República es el designado para dirigir a varios sectores de Gobierno, con la concurrencia en cada ramo del ministro correspondiente en su carácter de rector (artículo 27, inciso 1) y con la asesoría del Consejo de Gobierno.
- 7** De conformidad con la Ley de Planificación Nacional, la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos y su Reglamento, y el Reglamento General de Mideplan.
- 8** Se trabajó con una organización regional por la necesidad de implementar el Plan Vida Nueva en el nivel local. En un inicio se crearon los Consejos Sociales Regionales (Cosore), y posteriormente los Consejos Regionales, que ampliaron su conformación para incluir a todas las entidades públicas, ya no solo del área social. Estos órganos se integraban al Sistema Nacional de Planificación y se coordinaban por medio de Mideplan, según el decreto ejecutivo 31768-Mideplan, del 26 de marzo de 2004.
- 9** El sistema de regionalización establecido en el decreto ejecutivo 20432-Mideplan, del 21 de mayo de 1991, fue derogado por el decreto ejecutivo 33273-PLAN, del 7 de agosto de 2006. Luego, mediante el decreto ejecutivo 34804-PLAN, del 30 de agosto de 2008, se decretó una organización regional, pero desvinculada del Sistema de Planificación Nacional.
- 10** Establecida mediante el decreto ejecutivo 33151-MP, "Reglamento orgánico del Poder Ejecutivo", del 8 de mayo de 2006, luego derogado por el decreto 34582-MP-PLAN, del 4 de junio de 2008 y reformado por el 34986-MP-PLAN, del 16 de diciembre de 2008.
- 11** Una de las primeras decisiones fue la creación del Viceministerio de Desarrollo Social en el Mivah, el diseño de su estructura y la posterior gestión y nombramiento de veinticinco plazas. También se trabajó en la conceptualización de una ley que le brindara sustento a la nueva dependencia, así como en la implementación de los sistemas de información para el ejercicio de la citada rectoría, todo esto para atender disposiciones de la CGR, que fueron incluidas como acciones estratégicas en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.
- 12** Mediante el oficio DM-0096-08, del 15 de febrero de 2008, el titular del Mivah y rector del SSLCP remitió al Ministro de la Presidencia la propuesta de Ley de Creación del Ministerio de Vivienda y Desarrollo Social, en cumplimiento con el Plan Nacional de Desarrollo y con la disposición 4.1 a) del Informe DFOE-SOC-38-2007, del 18 de julio de 2007.
- 13** La CGR analizó las formas de organización de los programas de carácter social selectivo en veinte países seleccionados de Europa y América, a partir de información proveniente de revisión bibliográfica, bases de datos, sitios en línea (Internet) y consulta a expertos. Algunos países que cuentan con un ministerio de desarrollo social son México, Panamá, Argentina, Uruguay, Colombia, Perú, Brasil, Ecuador, Canadá, Dinamarca, Noruega y Alemania.
- 14** Establecidos en los artículos 1 y 2 de la Ley de Creación del MTSS, nº 1860, del 21 de abril de 1955.
- 15** El concepto de bienestar social concebido en esa época comprende la resolución de problemas de desempleo, prostitución, vivienda inadecuada, mendicidad, niñez desamparada, ancianos desvalidos y, en general, necesidades que por circunstancias especiales tienen las personas y las comunidades.
- 16** La Cepal (2006) indica que ante los nuevos riesgos sociales derivados de los cambios en la producción y en el trabajo, en los perfiles epidemiológicos y demográficos, en las familias y en los roles de género, surgió la necesidad de reformas a los Estados de bienestar con vistas a proteger los derechos ciudadanos. En ese marco, señala que el concepto de seguridad abarca ámbitos sociales que superan a los clásicos y se extienden a la edad y a categorías adscriptivas como género y minoría étnica, y se vinculan cada vez más a la ciudadanía, los derechos humanos y la profundización de la democracia.
- 17** Este sector es uno de los dieciséis que definió la administración Arias Sánchez como parte de la organización del Poder Ejecutivo. Incluye los PSS y las instituciones en los ámbitos de vivienda, asentamientos humanos, urbanismo, pensiones, fomento cooperativo y fomento municipal
- 18** El SIPO es el único sistema existente en el país que permite registrar, caracterizar y calificar bajo dos criterios -pobreza por ingresos y pobreza según carencias (puntaje)- a las familias potenciales beneficiarias de los programas selectivos, así como establecer prioridades de atención y darles seguimiento.
- 19** Programa de transferencias monetarias condicionadas a familias en condición de pobreza y con hijos e hijas adolescentes, para favorecer la permanencia y conclusión de la educación secundaria. Fue diseñado e implementado en la administración Arias Sánchez (2006-2010).
- 20** Sobre el uso del SIPO en el sector social, cfr. el Informe DFOE-SO-11-2006, del 15 de marzo de 2006.
- 21** Caso contrario es el de las políticas universales, que tienden a ser políticas de Estado, continuas, que trascienden a los sucesivos gobiernos, tienen cobertura nacional, gozan de apoyo financiero sostenido y están sujetas a un sistema de regulaciones, pero cuyo reto principal es su articulación, integración y coordinación para aumentar sus efectos e impactos sobre la población y sacar mayor provecho de los recursos públicos.
- 22** Cfr. el Informe DFOE-SO-30-2006, del 31 de agosto de 2006.

CAPÍTULO
3Oportunidades, estabilidad
y solvencia económicas

INDICE

Hechos relevantes del 2008	153
Valoración general	155
Valoración del Decimocuarto Informe	156
Aspiraciones	156
Introducción	156
Precisiones indispensables sobre la crisis: incertidumbre y perplejidad	157
Carácter y perspectiva de la crisis global	159
Grado de preparación ante la crisis	160
Diferencias entre la crisis actual y la crisis de los años ochenta en Costa Rica	161
Oportunidades	162
Flujos de capital lideran la última fase expansiva del ciclo económico	164
Marcado giro global y giro nacional inducido	167
Efecto rezagado en el empleo y menor crecimiento del ingreso de los hogares	169
Aumenta la diversificación de las exportaciones, pero persiste la concentración	171
Tema especial: Formación bruta de capital y mano de obra, factores determinantes de la producción, con notables debilidades	184
Estabilidad y solvencias económicas	
Tendencia creciente de la participación de los impuestos directos	184
Disparadores del gasto público desplazan a las transferencias sociales y los gastos de capital	187
Alternativas de financiamiento de los desequilibrios fiscales y elementos de política económica	190
Nuevo régimen cambiario a severa prueba	193
Efectos sobre las tasas de interés	192
Disminuye el crédito y aumenta la morosidad	193
Balanza de pagos, en un contexto de crisis internacional	195
Tema especial: El consumo y el gasto en hidrocarburos	196
Inflación: relación con los precios internacionales y los agregados monetarios	198

HECHOS RELEVANTES

- » El crecimiento del PIB fue de 2,6%, en comparación con el 7,8% alcanzado en 2007. Es la tasa más baja de los últimos cinco años e inferior al promedio de crecimiento de las economías de América Latina y el Caribe (4,6%).
- » La industria y la agricultura decrecieron en 4,2% y 1,4%, respectivamente. Los servicios financieros y la construcción mostraron los mayores niveles de crecimiento (10,0% y 10,4%, en cada caso).
- » El desempleo aumentó levemente y llegó a 4,9%, frente al 4,6% del año 2007. El subempleo total mantuvo su tendencia a la baja y se situó en el 6,8%.
- » La devaluación del colón fue del 10,3%, cifra contraria a la revaluación observada el año anterior (3,6%) y superior a los niveles de devaluación promedio de los últimos diez años (7,8%).
- » La inflación fue del 13,9%, pero el incremento en el precio de la canasta básica fue del 21,8%.
- » Los ingresos del Gobierno Central redujeron su tasa de crecimiento real al 3,5%, muy por debajo del dinamismo experimentado en el 2007 (15,9%) y del promedio de los últimos diez años (7,3%). La recaudación en aduanas y el impuesto de ventas fueron los rubros de menor crecimiento.
- » Las exportaciones de bienes disminuyeron significativamente su ritmo de crecimiento (1,8%).
- » La morosidad promedio en la banca estatal fue del 6,2%. El rubro de consumo es el que presenta el porcentaje más alto de cartera vencida y en cobro judicial: 14%, superior al 10,4% de 2007.
- » El crédito mantuvo su tendencia al alza (31,4%). A diferencia del decrecimiento de los últimos tres años, en el 2008 el crédito al sector público creció un 9,4%, en tanto que el dirigido al sector privado se redujo de 38,5% en 2007 a 31,2% en 2008.
- » Costa Rica destaca mundialmente como destino turístico. En el 2008 ocupó el segundo lugar de América Latina y el puesto 44 entre 130 países.
- » Continúa el proceso de negociación del acuerdo de asociación entre Centroamérica y la Unión Europea. Hasta abril del 2009 se habían realizado siete rondas de negociación; están pendientes los temas relativos a la cooperación (migración, medioambiente, cultura y cooperación económica y comercial). Se inició el proceso de negociación con China y Singapur.
- » Se aprobó la apertura del monopolio de las telecomunicaciones, como parte de los temas acordados en la agenda de implementación del tratado de libre comercio con Estados Unidos. Seis empresas privadas han solicitado autorización para ingresar al mercado costarricense.
- » La crisis internacional se hizo evidente en las cifras de crecimiento de la economía mundial. Europa creció apenas un 0,8% en el 2008 (2,6 en 2007), Estados Unidos un 1,4% (2,0% en 2007) y América Latina un 4,4% (5,7% en 2007).
- » Uno de los principales indicadores bursátiles (Dow Jones) registró el valor más bajo de los últimos diez años (6.600 puntos en marzo del 2009).
- » Los países desarrollados adoptaron políticas para amortiguar los efectos de la recesión mundial, entre ellos reforzar la supervisión de los bancos y las agencias de calificación de récords crediticios, escrutar de manera más exhaustiva los salarios y bonificaciones de los grandes ejecutivos y utilizar políticas fiscales y monetarias contracíclicas.
- » Los organismos internacionales abrieron líneas de crédito para afrontar la crisis en países en vías de desarrollo. Hasta abril de 2009 México y Colombia ya habían utilizado los recursos ofrecidos por el FMI. Costa Rica no ha necesitado -todavía- recurrir a este financiamiento.

CUADRO 3.1

Resumen de indicadores económicos. 2004-2008

Indicador	2004	2005	2006	2007	2008	Promedio 1997-2007
Oportunidades						
Crecimiento del PIB real por persona (%)	2,3	4,0	6,9	6,0	1,0	3,4
Crecimiento real del ingreso nacional disponible por persona (%)	1,0	1,8	6,1	5,8	-0,3	2,3
Formación bruta de capital/PIB (%)	20,7	20,3	20,7	22,7	24,7	21,3
Crédito al sector privado (% crédito total)	74,0	79,9	85,6	92,2	92,6	75,5
Crecimiento de las exportaciones (\$ corrientes) ^{a/}	3,3	11,5	16,7	13,9	1,8	9,4
Tasa de desempleo abierto (%)	6,5	6,6	6,0	4,6	4,9	5,9
Tasa de subutilización total (%)	14,4	15,0	15,0	12,0	11,7	13,8
Índice de salarios mínimos reales (enero 1995=100) ^{b/}	105,0	105,3	107,0	108,5	107,0	106,5
Índice de ingreso promedio real mensual (1995=100)	394,8	380,3	395,5	432,4	441,5	401,4
Índice de términos de intercambio (1991=100)	92,7	88,9	86,1	83,8	81,1	97,4
Estabilidad						
Inflación (IPC 2006=100) (%)	13,1	14,1	9,4	10,8	13,9	11,1
Déficit comercial/PIB (%)	7,6	10,8	12,1	11,4	16,2	5,9
Déficit de cuenta corriente/PIB	4,3	4,9	4,5	6,3	9,0	4,5
Tipo de cambio efectivo real multilateral (1995=100) ^{c/}	107,1	107,6	105,7	99,9	89,4	101,9
Déficit Gobierno Central/PIB (%) ^{d/}	-2,7	-2,1	-1,1	0,6	0,2	-2,4
Solvencia						
Ahorro nacional neto/PIB (%)	10,7	10,1	12,5	13,0	9,6	9,4
Reservas internacionales netas/importaciones por mes ^{e/}	3,9	4,0	4,6	5,1	3,8	3,9
Deuda interna del Gobierno Central/PIB (%) ^{f/}	27,5	25,1	22,9	20,2	17,7	25,7
Deuda externa/PIB (%) ^{g/}	20,9	18,2	16,0	13,8	12,3	19,0
Gasto público en educación/PIB (%)	5,4	5,3	5,0	5,2	5,7	5,0

a/ Exportaciones FOB, incluye el valor bruto de las exportaciones de los regímenes de zona franca y perfeccionamiento activo (admisión temporal). No incluye ajuste de balanza de pagos.

b/ Índice de salarios mínimos reales promedio del año.

c/ Itcer, BCCR. Promedio anual del año (1995=100).

d/ Los ingresos totales son los de la Tesorería Nacional, incluyendo ingresos sobre pensiones. El total de gastos es el obtenido a la fecha.

e/ Reservas netas del BCCR a diciembre de cada año. Las importaciones no incluyen las compras de materias primas de los regímenes de perfeccionamiento activo y zonas francas.

f/ Incluye las amortizaciones de las obligaciones estipuladas en el artículo 175 de la Ley 7558.

g/ Denominada en moneda nacional. El dato de 2001 incluye veinte millones de dólares en certificados de depósito a plazo adquiridos por el banco Bicsa de Panamá, y excluye 74,9 millones dólares en títulos de propiedad denominados en dólares (TP\$) del BCIE, por estar considerados como parte de la deuda interna bonificada del Gobierno. En el 2004 se excluyen diez millones de dólares en TP\$ del BCIE. Información sobre deuda pública proporcionada por el Departamento Monetario del BCCR.

VALORACIÓN GENERAL

Los nubarrones que se anunciaron a finales del 2007 no se aclararon durante el 2008. Tampoco las peores previsiones se cumplieron. Las alertas emitidas en el Decimocuarto Informe, que señalaban al período 2007-2008 como un tiempo de culminación del ciclo de expansión de la economía nacional y de inflexión de la economía mundial, se han concretado, aunque la trayectoria, que se vislumbraba tormentosa, sigue una ruta inesperada y trae consigo severas e imprevistas limitaciones a las oportunidades, la estabilidad y la solvencia económicas y, con ellas, al desarrollo humano sostenible en el país. El 2008 fue un año con menores oportunidades, sostenibilidad precaria y estabilidad volátil.

La situación imperante exige a este capítulo una revisión de sus fundamentos y preguntas esenciales, de manera que sea posible informar y valorar con oportunidad. Se intenta aquí responder cuál fue el desempeño nacional en materia de oportunidades, estabilidad y solvencia económicas y, además, aportar elementos para determinar si los resultados son una base adecuada para enfrentar los *shocks* externos que se anunciaron a finales del 2007, se desplegaron en los meses siguientes y continúan manifestándose.

Lo anterior, lejos de subrayar la importancia y limitar el ejercicio únicamente a un análisis de coyuntura, genera la necesidad de reconsiderar factores de largo plazo que inciden en las fortalezas de la sociedad. Así por ejemplo, cobran particular relevancia la inversión física y en educación, que de posponerse o simplemente eliminarse, tendrá muy graves consecuencias. La crisis de los años ochenta, distinta en muchos sentidos -como se documenta en el texto- dejó enseñanzas fundamentales, que no se deben olvidar, sobre las graves y prolongadas repercusiones de desatender acciones estratégicas como las mencionadas.

De esta manera, la entrega de este año es también singular, pues modifica algunas tradiciones en el tratamiento de asuntos y perspectivas. Incorpora información más actual, incluso presenta los datos más recientes, posteriores al cierre de edición del Informe, por lo que no logran modificar el análisis que se presenta. También se detiene en caracterizar la crisis internacional.

Algunas bases fundamentales se habían fortalecido y arraigado en el período previo de notable expansión económica, lo que ha contribuido a mejorar las condiciones para enfrentar una crisis de la que Costa Rica no es responsable, pero que ciertamente la golpea. Así, en el ciclo expansivo de la

economía, la situación fiscal mejoró en forma significativa y permitió la reducción de la deuda; el empleo y los ingresos de la gente se incrementaron, aunque también lo hizo la desigualdad; la pobreza disminuyó, si bien de modo fugaz, como producto de acciones públicas y del crecimiento económico; se reactivó el gasto público social, aumentó el porcentaje de la población joven que estudia y la inversión en infraestructura se recuperó, aunque todavía está lejos de alcanzar sus máximos históricos. No obstante, dos factores han intensificado la vulnerabilidad de la economía. Por un lado, el nuevo régimen cambiario ha hecho necesario que el BCCR intervenga en el mercado, lo cual afecta la liquidez y las tasas de interés y, por ende, coloca a los agentes en condiciones de gasto y endeudamiento de mayor riesgo. Por otro lado, es previsible un deterioro de los ingresos reales, si se toma en cuenta que la canasta de bienes que consumen los hogares de menor ingreso se incrementó con mayor celeridad que el índice general de precios.

La economía costarricense ha fluctuado conforme al ciclo económico internacional, por su alto grado de vinculación con el comercio internacional. La tasa de crecimiento de las exportaciones fue de 1,8%, muy por debajo del 12,3% promedio de los cinco años anteriores. La llegada de turistas también experimentó una desaceleración importante, con un incremento de tan solo el 5,5% con respecto al año anterior, muy inferior al 12,3% promedio del último lustro. Por su parte, la inversión extranjera directa mostró una tasa de crecimiento del 6,3%, una notable reducción si se compara con las tasas de los cinco períodos previos, que rondaron el 26,7%. En los primeros meses del 2009 los tres elementos mencionados apuntaron hacia un deterioro mayor.

Durante el 2008 se inició una tendencia general de carácter contractivo. El PIB, luego de crecer durante los cinco años anteriores un promedio del 6,6%, en el 2008 creció un 2,6%, aunque en los últimos meses de ese año, según el IMAE, decreció aún más. Esta tendencia a la baja ha predominado en el 2009, si bien a un ritmo de caída inferior a partir del segundo trimestre.

No obstante, la contracción tuvo un comportamiento heterogéneo según los distintos sectores económicos. Algunos han sido impactados con más fuerza, como la industria, con una significativa contracción en su componente externo, y las actividades agrícolas. Los sectores medianamente afectados durante el 2008 fueron construcción y comercio, y los que corrieron mejor suerte, entre los sectores de mayor peso relativo por su participación en el PIB, fueron el financiero y el de transporte. Esta situación de deterioro generalizado se ha mantenido en el 2009.

La desaceleración económica frenó el ritmo

de crecimiento de los ingresos del Gobierno, más que el de los gastos, y aunque el Gobierno Central gozó durante los dos últimos años de un ligero superávit, pareciera inevitable una nueva contracción y un aumento del déficit fiscal. Por su parte, la inflación del 2008 alcanzó el 13,9% y sobrepasó las metas establecidas. La desaceleración en el sector externo impactó el comportamiento de la balanza de pagos y amplió el déficit comercial. Durante el 2009 ha cambiado de signo al otrora superávit fiscal, al desplomarse la recaudación; la inflación ha disminuido, lo mismo que el déficit de la balanza de pagos, ya que las importaciones resultaron más afectadas que las exportaciones.

Se sabe que la tormenta cambió de contenido, que arreció y que no ha terminado, al menos en sus consecuencias sociales y económicas, que seguirán manifestándose por largo tiempo. Muchos de los impactos para el país aún no han sido calculados, o divulgados. Poco a poco se irá descubriendo el contorno y detalle de los efectos sobre la pobreza, la inversión social pública, el empleo, el nivel y distribución del ingreso real, entre otros. Antes prevaleció un signo especulativo, pero en materia de precios del petróleo y los alimentos, que golpeó también a Costa Rica. Luego se produjo un giro rápido, originado en acontecimientos mundiales (crisis de las hipotecas llamadas *subprime* y del sistema financiero norteamericano con signo especulativo y regulación muy limitada), pero seguido de contagios hacia diversos mercados. Esto ha afectado la credibilidad del sistema financiero, en un entorno de comportamiento cíclico y de extraordinaria sincronización de los países en recesión y de intervenciones estatales a una escala sin precedentes.

La imprecisión, la incertidumbre y la corrección de pronósticos han sido características de las descripciones y proyecciones de la actual crisis internacional; la realidad sorprendió incluso a los principales actores y ejecutores de la teoría económica. No es para menos, pues de manera constante se mezclan acontecimientos y tendencias. En poco más de un año, coincidiendo con la publicación del Decimocuarto Informe, estalló la burbuja inmobiliaria, luego se desplegó la inestabilidad de los mercados especulativos para, poco después, generar una caída de la economía real en términos de producción y empleo. No solo han cambiado los números y hasta los signos, sino que se modificaron radicalmente las visiones sobre la economía y, por supuesto, las propuestas de solución, que hoy insisten, de manera congruente con el origen de la crisis, en la regulación y el mayor papel del Estado como parte de la solución, no como el problema.

VALORACIÓN DEL DECIMOCUARTO INFORME

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

Por tercer año consecutivo la economía creció con dinamismo y generó un número considerable de nuevos empleos, en su mayoría formales. El ingreso laboral de los ocupados se incrementó de manera notable, lo mismo que el ingreso promedio real de los hogares. La recaudación tributaria volvió a crecer y llegó al sector público un superávit que no se lograba desde hace más de cuarenta años, lo que facilitó la decisión política de aumentar significativamente la inversión, tanto social como en infraestructura. La pobreza salió de un *impasse* de catorce años y se redujo en más de tres puntos porcentuales. Pese a estos avances en materia social, la distribución del ingreso experimentó un retroceso en la tendencia hacia la mejora que venía mostrando en años anteriores.

Además, la mayor generación de oportunidades en el 2007 fue acompañada por un deterioro de la estabilidad, pues se incrementaron la inflación y el déficit en cuenta corriente, afectados por la mencionada coyuntura internacional y por el manejo de la política monetaria y cambiaria, que favoreció un importante aumento de la liquidez.

El capítulo se apartó de su marco temporal de análisis, e incluye algunas cifras sobre el desempeño macroeconómico del primer semestre del 2008, con el objetivo de profundizar y darle mayor perspectiva a la lectura de los principales acontecimientos del 2007, así como a sus alcances para el desarrollo humano. Esto llevó al planteamiento de una pregunta distinta: ¿constituyen los resultados del 2007 una base adecuada para enfrentar los *shocks* externos que se anunciaron a finales del 2007 y se manifestaron en toda su complejidad en el 2008? Solo la evolución de los acontecimientos y su documentación plena permitirán articular la investigación y responder esta interrogante en los próximos Informes.

ASPIRACIONES

» CRECIMIENTO ECONÓMICO SOSTENIDO

Crecimiento económico sostenido, con efectos favorables en el empleo, los ingresos y las oportunidades de los distintos grupos sociales, con base en la formación de recursos humanos, niveles crecientes de competitividad y el uso racional de los recursos naturales.

» INFLACIÓN REDUCIDA Y MENOR DE DOS DÍGITOS

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

Estabilidad en el sector externo, sobre la base de un déficit reducido de la cuenta corriente, y reservas internacionales que financien, en forma satisfactoria, las necesidades de importación.

» GENERACIÓN DE AHORRO NACIONAL SOSTENIDO

Generación de ahorro nacional sostenido, que contribuya de modo significativo al financiamiento de un proceso sostenible de inversión en el país.

» NIVEL PRUDENTE DE DEUDA PÚBLICA DEL GOBIERNO

Nivel prudente de deuda pública del Gobierno, que no ponga en peligro las inversiones que deba realizar el Estado en infraestructura y servicios básicos para la población.

» DISTRIBUCIÓN EQUITATIVA DE LOS INGRESOS

Distribución equitativa de los ingresos, las remuneraciones y las oportunidades económicas y sociales entre los distintos sectores sociales y regiones del país, sin discriminaciones de raza, género, religión o edad.

CAPÍTULO
3Oportunidades, estabilidad
y solvencia económicas**Introducción**

La preparación y presentación de este capítulo ha sido mucho más compleja de lo usual. Se trata de informar y valorar el desempeño en desarrollo humano sostenible, en esferas de la vida de la sociedad particularmente sensibles a la evolución internacional, en tiempos volátiles, impredecibles, que han puesto en entredicho las estructuras de análisis y las bases mismas del conocimiento, en un campo que se preciaba, con cierta arrogancia, de tener avances y precisiones incomparables. La simultaneidad de la recesión en un número de países sin precedentes, así como las intervenciones públicas, han generado condiciones para desenlaces rápidos y sorprendentes, que han introducido la necesidad de cambiar los pronósticos con gran rapidez, para seguir el veloz e irregular (no sistematizable con los instrumentos y los modelos tradicionales) paso de los acontecimientos.

Estas condiciones para informar y valorar, lejos de subrayar la importancia y limitar únicamente a un análisis de coyuntura, resaltan la necesidad de considerar factores de largo plazo que inciden en las fortalezas de la sociedad, aspectos sobre los que año tras año este Informe da cuenta. Así por ejemplo, cobra particular relevancia el tema de la inversión física y en educación, que en tiempos de crisis tiende a posponerse o simplemente eliminarse, o el de la dependencia de los hidrocarburos, hoy con precios comprimidos y a la espera de una nueva expansión. Estos aspectos

serán abordados como temas especiales con el objetivo de enfatizar su importancia para las oportunidades, la estabilidad y la solvencia económicas.

En tiempos tan volátiles y cambiantes, el paso de un puñado de meses genera obsolescencia del análisis. De ahí que la entrega de este año modifique algunas tradiciones en el tratamiento de asuntos y perspectivas del capítulo, incluyendo en algunos casos cifras de los primeros meses del 2009 y mencionando proyecciones realizadas por los organismos internacionales y entidades nacionales como el BCCR. Para no dejar de lado información de último momento, se incluye en el cuadro 1.1 los indicadores más recientes publicados, aun cuando no se tuvo tiempo para actualizar o corregir, con esos datos, las valoraciones del Informe. Además se presenta un apartado inicial que reflexiona sobre la crisis actual y la compara con la de los años ochenta.

A lo largo de este capítulo se abordan los temas establecidos para el seguimiento económico desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible, con el doble propósito de dar cuenta del desempeño nacional en este ámbito y, a la vez, identificar las fortalezas o vulnerabilidades adicionales que aporta ese desempeño, en un contexto mundial de mayores amenazas. Por ejemplo, las fases expansiva y recesiva del ciclo económico en Costa Rica son objeto central del capítulo como tal, lo mismo que los factores de contagio desde lo internacional. Pero además fue necesario

analizar brevemente algunos asuntos que indagan sobre la crisis mundial, las diferencias respecto a otras situaciones recesivas nacionales e internacionales, la preparación del país y las previsiones a futuro.

El trabajo de este año incluye un conjunto de temas que fueron tratados con profundidad, por su relevancia e impacto en las oportunidades, la estabilidad y la solvencia económicas: los ciclos expansivo y contractivo de la producción costarricense; el comportamiento de la inversión extranjera directa; la propuesta de reforma a la Ley de Zonas Francas; el sector externo; la evolución e importancia del turismo; tipo de cambio, tasas de interés e inflación; inversión física y en la fuerza de trabajo; importancia de los hidrocarburos en la economía e impacto de la crisis, y las finanzas públicas del Gobierno Central en el corto y el largo plazo. Además se contó con valiosos aportes del INEC, Procomer y Lanamme.

Precisiones indispensables sobre la crisis: incertidumbre y perplejidad

El período del que se ocupa este Decimoquinto Informe es una época de perplejidad, mezcla de sorpresa, duda y dificultad para decidir y actuar, ante una crisis económica internacional, global y sincrónica, que el país no generó, pero que lo golpea desde muchas perspectivas. No es posible dar cuenta del desempeño del desarrollo humano en materia de oportunidades, estabilidad

y solvencia económicas sin referirse a la crisis, aunque el 2008 no fuera el tiempo en que ésta se desplegó en su totalidad. Como excepción, en el capítulo 1 se sintetizan algunos indicadores publicados en agosto de 2009. A la fecha de cierre de este Informe era temprano para dar por concluida la crisis, aunque ciertamente se percibían los signos de una recuperación global, frágil y originada en intervenciones estatales masivas, junto con la evidencia de que los efectos negativos se seguirán viendo por algún tiempo, incluidos los asociados a una descomunal deuda de los países desarrollados, herencia de viejas y recientes decisiones.

La imprecisión, la incertidumbre y la corrección de pronósticos han sido características de las descripciones y proyecciones de la actual crisis internacional. No es para menos, pues de manera constante se mezclan acontecimientos y tendencias. En poco más de un año, se presentó la tendencia a la desaceleración, estalló la burbuja inmobiliaria y se desplegó la inestabilidad de los mercados especulativos para, poco después, generar una caída en la economía real, en términos de producción y empleo a nivel mundial. No solo han cambiado los números y hasta los signos,

sino que se modificaron significativamente las visiones sobre la economía y, por supuesto, sus recomendaciones para actuar.

La variabilidad de los análisis queda ilustrada en los gráficos 3.1, referidos uno a los pronósticos internacionales publicados por Stein (2009) y, otro a las estimaciones del BCCR. Globalmente, a partir de octubre de 2008 es muy frecuente que se corrijan los pronósticos hacia abajo. De un período de expansión se ha pasado a la recesión y a proyecciones cada vez más negativas, salvo en la última variación (julio de 2009) que mejoró la inmediata anterior, aunque mantuvo el escenario de recesión. Por su parte, los pronósticos nacionales se han venido agravando. En la última revisión de su programa macroeconómico (julio de 2009), el BCCR estimó un decrecimiento de 1,3% para el 2009 y una recuperación de 2,6% para el 2010.

Hay quienes manifiestan que esta crisis es la más seria de que se tenga memoria. Sin embargo, las referencias históricas muestran lo contrario, por ejemplo, en el caso de la profunda y prolongada crisis de los años treinta, en la que el PIB mundial decreció más de un 40%, y en el de la crisis de los años

ochenta en Costa Rica. La alarma se debe a que no se logra encontrar valores de caída que compitan con los actuales, sino hasta esos años. Al detenerse en las apreciaciones, en general, la literatura no muestra que sean situaciones idénticas, o que puedan equipararse a las actuales en su conjunto, como se verá más adelante en este capítulo.

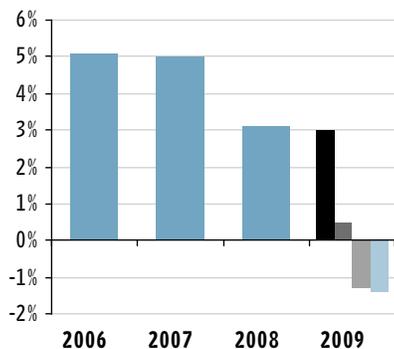
Lo que sí está claro es que el mercado financiero y el especulativo, al estar tan afectados, enviaron señales sobre la conveniencia de modificar su marco de operación y limitar libertades extremas. Más o menos se sabe dónde comenzó la crisis, pero no hay certeza de qué curso ha seguido, cuántos y cuáles mercados están involucrados, ni cuánto se prolongará en tiempo y espacio.

La actual recesión reviste un carácter global, de simultaneidad en un número muy alto de países, como lo ha hecho notar el FMI. Además se origina en una crisis financiera y de credibilidad. En este sentido, la mezcla de elementos la hace distinta y más grave. Tampoco nunca como ahora ha habido respuestas tan contundentes, tan amplias y tan globales, en los países desarrollados. Casi pareciera que se estaba esperando un banderazo de salida para desarrollarlas, frente al severo agotamiento de un esquema del Estado como problema, no como parte de la solución.

Pero hay un alto nivel de incertidumbre en cuanto a la magnitud de esas intervenciones, a los instrumentos empleados y a su eficacia. Stiglitz (2009) ha señalado, con respecto al asunto bancario, que no se deben limitar las intervenciones a mantener a flote a los bancos, sino que se les debe permitir que resuelvan sus problemas de solvencia e incluso de rentabilidad. Krugman (2009) dirigió una carta al Presidente de Estado Unidos con recomendaciones para enfrentar la crisis. En ella menciona que no bastan grandes proyectos de infraestructura, sino que son necesarias obras en otros sectores que generen empleo masivo, así como desarrollar políticas sociales de manera robusta; por ejemplo, sugiere intervenciones muy fuertes y generales en materia de salud (seguridad social), o el fortalecimiento de los sindicatos como mecanismos que

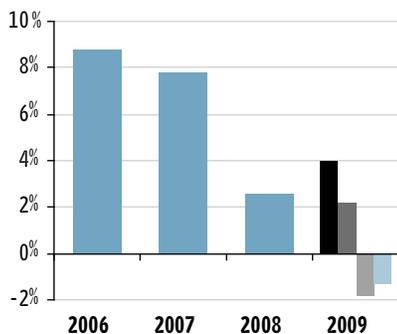
GRAFICOS 3.1

Crecimiento y proyecciones de la economía mundial



■ Proy oct-08 ■ Proy ene-09 ■ Proy may-09
■ Proy jul-09 ■ Crecimiento

Crecimiento y proyecciones de la economía costarricense



■ Proy jul-08 ■ Proy ene-09 ■ Proy may-09
■ Proy jul-09 ■ Crecimiento

Nota: Las proyecciones son para el año 2009, las fechas indicadas corresponden al momento en que se realizó cada proyección.

Fuente: Stein, 2009 y BCCR, 2009b.

ayudan a mejorar los balances en la sociedad, al favorecer una mejor distribución de los ingresos y el poder.

De esta manera, para abordar una situación inédita -descrita por Krugman como un momento en el que algunas de las verdades establecidas han desaparecido y la sabiduría convencional demostró estar equivocada- es necesario prestar atención a la evolución detallada e independiente de muy variadas situaciones. Sería un error pensar que todo está supeditado a una contradicción fundamental, que determina a las demás contradicciones, o pensar que es posible seguir adelante, sin más instrumento que una capacidad de reacción muy rápida, al menos más rápida que la de cualquier otro competidor.

Para analizar la crisis es preciso valorar su magnitud, intensidad, profundidad, extensión y duración, pero también reseñar las intervenciones públicas en los países desarrollados y su posible eficacia. Adicionalmente, interesan los factores de contagio (vía remesas, exportaciones, inversión, términos de intercambio, etc.) y los impactos en las situaciones nacionales y regional, así como las políticas públicas y las acciones privadas que se han puesto en marcha para enfrentar el problema.

Carácter y perspectiva de la crisis global

¿Por qué el progreso económico y social no se da de manera equilibrada, regular, continua y uniforme? Ante esta interrogante, muchos economistas han encontrado explicaciones muy diversas, que han sintetizado en teorías sobre los ciclos económicos. Estos pueden darse por causas externas (guerras, cambios en el clima, impactos de fenómenos intensos, ya sean naturales o sociales, invenciones, descubrimientos-territorios, propiedades de materiales o de especies cambios en tecnologías, etc). También pueden deberse a causas internas o propias del funcionamiento del sistema económico. Como se dijo, la situación actual se originó en hechos (la crisis de las hipotecas llamadas *subprime*), pero seguidos de contagios hacia diversos mercados, que han afectado la credibilidad del sistema financiero, en un

entorno de comportamiento cíclico. No es el propósito de estas líneas ubicar la presente recesión dentro de una teoría del ciclo, o determinar con exactitud sus causas, pero sí ilustrar algunos elementos muy destacados de su interpretación. A continuación se presentan apreciaciones sobre las características de la situación actual y su relación con diversos factores económicos.

Según el FMI (2009a), la economía mundial ha caído en recesión y enfrenta perspectivas difíciles. Los problemas originados en los sectores financieros de Estados Unidos y de otras economías avanzadas desataron una crisis global en el último trimestre de 2008. Casi inmediatamente, una fuerte caída de la demanda y condiciones financieras restrictivas afectaron a todas las regiones del mundo. Las políticas adoptadas para manejar la crisis están surtiendo efecto, pero solo pueden ayudar a contener el daño. Por ello se espera que la economía mundial se contraiga casi un 1,4% en 2009. Para las economías desarrolladas se espera un desempeño aun peor. Un elemento clave para la recuperación mundial será, en particular, el conjunto de medidas que tomen esos países para recomponer los balances de sus sistemas financieros (FMI, 2009a).

Por su parte, Cepal (2009) caracteriza la situación en América Latina y el Caribe como de irrupción de la crisis financiera y económica internacional, la más grave de las últimas ocho décadas, que afecta de diversas formas a la subregión y deteriora ya la actividad económica, el empleo y los niveles de bienestar de la población. Un estudio reciente de esta entidad hace un breve recuento de los orígenes estructurales de la crisis internacional, que apuntan a los desequilibrios macroeconómicos acumulados durante décadas en las economías desarrolladas, marcadamente en la de Estados Unidos; asimismo, señala a la desregulación del sistema financiero como el otro pilar de una crisis que se gestaba desde hace varios años. El estudio también identifica los canales mediante los cuales la crisis se transfiere a las economías en desarrollo, en especial a las pequeñas y abiertas,

como las de la subregión. El más importante es el declive de la demanda externa, que ya se manifiesta en caídas o fuerte desaceleración de las exportaciones del istmo centroamericano y República Dominicana y, por lo tanto, en los niveles de actividad interna y el empleo. Asimismo, resalta el impacto en los flujos de remesas familiares de los trabajadores migrantes, en la inversión extranjera directa, el turismo y, del lado financiero, en el endurecimiento del financiamiento internacional y local (Cepal, 2009).

Ahora bien, hay que señalar también la existencia de tendencias financieras que operan en el largo plazo a escala global (French-Davis, 2009). Entre los muchos rasgos sobresalientes del actual proceso de globalización, destaca el gran auge de las corrientes financieras internacionales que se caracterizan por una marcada volatilidad. Pero no se trata de una volatilidad inocua, sino de oscilaciones que se traducen en intensos y prolongados ciclos económicos, los que a su vez afectan cualitativamente la asignación de los recursos y la equidad, sembrando crecientes desequilibrios hasta convertirse en costosas recesiones de la economía real. América Latina ha sido la víctima predilecta y recurrente de este tipo de perturbaciones. Sin embargo, el epicentro de la crisis de los mercados financieros se produjo esta vez en la principal economía mundial, promotora de la liberalización de los mercados. Hoy día, la mayor parte del mundo está inmersa en una situación que tuvo su origen en la globalización de la volatilidad financiera. Sus graves consecuencias deberían impulsar, por fin, una urgente corrección de la arquitectura financiera internacional (French-Davis, 2009).

Sala-i-Martin (2008) visualiza esta crisis como el resultado de siete factores que se conjugan o coinciden en el tiempo, a saber: crisis de las hipotecas *subprime*, caída en el valor de las viviendas y la construcción, amplio contagio del sector financiero, endurecimiento de las condiciones crediticias, elevados precios del petróleo y los granos básicos, debilitamiento del dólar e inestabilidad geopolítica. Esta apre-

ciación es consistente con el anuncio de reformas regulatorias en los países desarrollados.

En cuanto a la duración de la crisis y la velocidad en que podrá ser superada, el FMI señala que, habitualmente, las recesiones son breves y las recuperaciones fuertes. Una recesión típica persiste alrededor de un año, mientras que un proceso de expansión suele prolongarse por más de cinco. Las recuperaciones son vigorosas, lo que manifiesta un “efecto rebote”. Con el correr del tiempo, el comportamiento de las economías avanzadas ha cambiado: desde mediados de los años ochenta las recesiones se han tornado menos frecuentes y más suaves, mientras que las expansiones se han hecho más largas. Pero las recesiones vinculadas a crisis financieras a menudo son graves y la recuperación por lo general es lenta. En caso de ser recesiones sincronizadas a escala mundial, suelen durar aun más e ir seguidas de recuperaciones débiles (FMI, 2009b).

Además, el FMI plantea que las políticas anticíclicas pueden ser útiles para poner fin a las recesiones y fortalecer las recuperaciones. En este sentido, las políticas fiscales expansivas parecen ser de particular eficacia. La política monetaria puede ayudar a acortar este tipo de recesión, pero con menor eficacia de lo habitual. Estas conclusiones indican que es probable que la recesión actual sea excepcionalmente larga y profunda, y su recuperación, lenta. Sin embargo, la aplicación de fuertes medidas económicas anticíclicas, combinada con medidas para restablecer la confianza en el sector financiero, podría mejorar estas perspectivas (FMI, 2009b).

Recientes valoraciones de la OCDE (2009) apuntan a una débil o frágil recuperación de la crisis -lo peor para los países desarrollados, aparentemente, ya pasó- pero los daños económicos y sociales se proyectan en el largo plazo. Esa recuperación se comienza a dar desde el fondo de la peor caída en sesenta años, y ello gracias a la firme acción de los Estados para estimular las economías, aunque hay pronósticos que no son iguales para todos los países desarrollados.

Grado de preparación de Costa Rica ante la crisis

Ante la crisis actual, cabe preguntarse qué tan preparado está el país para enfrentarla. A lo largo de este capítulo se muestra que Costa Rica cuenta con varias condiciones positivas para lograr ese objetivo. Rosales y Brenes (2009) señalan las siguientes fortalezas:

- Superávit financieros. En los últimos dos años las finanzas del Gobierno Central han sido superavitarias, lo que permitió aumentar los niveles de inversión pública y de gasto social en casi un punto porcentual del PIB durante ese período. Esto da cierto grado de libertad para aplicar políticas fiscales anticíclicas, aunque ello dependería de cuánto dure la crisis.
- Menor deuda pública y acceso a recursos externos. La deuda total del sector público pasó de 60,5% a 39,4% del PIB entre 2003 y 2008, y la externa cayó casi diez puntos porcentuales, al pasar de 21,3% a 12,2% del PIB durante el mismo período. Por otra parte, Costa Rica cuenta con una calificación de riesgo-país favorable, y diferentes organismos le han ofrecido recursos para enfrentar la crisis, por montos que en conjunto superan los 3.000 millones de dólares. Estos dos factores evidencian que el país tiene más capacidad para endeudarse.
- Buen nivel de reservas monetarias internacionales en términos de meses de importación y base monetaria. Además, el Banco Central cuenta con empréstitos que le ayudan a estar mejor preparado para enfrentar *shocks* externos.
- Diversificación de las exportaciones y los mercados, pero con una alta concentración. Además, este Informe ha evidenciado la existencia de débiles encadenamientos productivos.
- Crecimiento de 6,3% en la inversión extranjera directa, que permite no solo el financiamiento del déficit en cuenta corriente, sino también una

acumulación de reservas monetarias internacionales.

- Bajo nivel de desempleo, factor que puede atenuar la desaceleración que pueda tener el mercado laboral.

Estos factores positivos, sin embargo, se contraponen a otros que limitan el proceso de recuperación. Varios estudios señalan áreas que afectan la competitividad del país. El más reciente de ellos es del Banco Mundial (2009a), y en él se recomienda mejorar la competitividad del sector exportador, mediante acciones en los ámbitos institucional, de tramitación y de investigación y desarrollo.

Además, tal como lo ha documentado este Informe, existen grandes rezagos en infraestructura e inversión social que aún no se han recuperado. Otro aspecto importante, que también ha señalado el Informe en diversas ocasiones, es la ausencia de políticas claras de promoción de la actividad productiva, lo cual constituye una de las deficiencias más severas de las políticas aplicadas en Costa Rica en las últimas décadas (Programa Estado de la Nación, 2004). A este respecto, Monge et al. (2009) estudiaron cinco políticas públicas, con énfasis en tres de ellas (Propyme, CR-Provee y zonas francas) y concluyeron que su efectividad está limitada por su débil integración institucional, por lo que recomiendan como prioridad la creación de un mecanismo de alto nivel para vincularlas. Esto se torna esencial en el contexto de una crisis que apunta a una recuperación lenta. Otro trabajo realizado por Monge (2009b) evidencia que las PYME siguen afrontando grandes obstáculos en materia de crédito y otros servicios bancarios dentro del sistema financiero formal (recuadro 3.1). Esto genera una creciente preocupación por facilitar su acceso a este tipo de servicios, en especial por su significativa participación en la economía, aspecto que también ha sido considerado por Parada et al. (2008).

Por otra parte, la política monetaria parece contar con poca libertad para actuar de manera contracíclica. Las tasas de interés más que se duplicaron en medio de la crisis, al pasar de 4,3%

RECUADRO 3.1

Acceso al crédito y PYME en Costa Rica

Las pequeñas y medianas empresas (PYME) representan cerca del 98% del parque empresarial costarricense. Sin embargo, y pese a la reforma financiera que se ha venido aplicando desde 1985, absorben menos del 16% del crédito total en el sistema financiero formal. Existe evidencia de que este último no es su principal fuente de financiamiento, sino que lo son el autofinanciamiento y los créditos de las empresas comerciales (Villalobos, 1996; Beck et al., 2002; Monge et al., 2007).

Ante tal situación, en años recientes las autoridades costarricenses han venido implementando una serie de políticas, entre las que destacan las mejoras introducidas a la regulación crediticia, la creación del programa BN-Desarrollo en el Banco Nacional de Costa Rica y la promulgación de la Ley de fortalecimiento de la pequeña y mediana empresa (nº 8262), mediante la cual se creó un fondo de garantías para las PYME, así como un fondo de financiamiento para investigación y desarrollo. Sin embargo, estos dos últimos no han tenido los resultados deseados, debido a problemas de diseño e implementación.

Ahora bien, cabe señalar que en los últimos años se ha observado un aumento del crédito de los intermediarios financieros formales en el caso del sector servicios, pero no así en los sectores agrícola y de manufactura. Una posible explicación de esto es la existencia de oportunidades de financiamiento fuera de Costa Rica para algunas PYME, en especial aquellas cuya producción se destina principalmente al mercado internacional. Sin embargo, conviene destacar que, al igual que en otros países, este dato no contempla el crédito que las PYME reciben de intermediarios formales por medio de sus carteras dirigidas al consumo, lo cual podría subestimar la cobertura crediticia del sector.

Por otro lado, en Costa Rica se identifican muy pocos proveedores formales de servicios financieros para las PYME, lo que sugiere la existencia de un mercado de crédito muy fragmentado para este sector. Esta fragmentación, a su vez, implica una menor productividad de los recursos que manejan estas empresas, pues no se logra una convergencia de las tasas marginales de rendimiento de las actividades emprendidas (González, 2003).

Sin embargo, para entender por qué el sistema financiero formal aún no es capaz de satisfacer la demanda por servicios financieros de las PYME, es importante conocer los factores que dificultan el acceso al crédito por parte de este sector. En primer lugar, la clara preferencia por las garantías que muestran los intermediarios financieros al aprobar un crédito, tiende a reducir la demanda de las PYME, que generalmente no son capaces de cumplir con ese requisito. De ahí, la importancia de enriquecer las regulaciones vigentes, para facilitar el uso de otro tipo de información disponible, como la viabilidad de los proyectos y su rentabilidad esperada, a la hora de evaluar las solicitudes de crédito. Además es importante mejorar el funcionamiento del fondo de garantías creado por medio de la Ley 8262.

En segundo lugar, el sistema financiero costarricense no es ajeno a las fricciones ocasionadas por la asimetría en la información que manejan las instituciones financieras y las PYME. Para mitigar este problema es necesario mejorar los sistemas de información, pues la central de deudores que existe en la actualidad, administrada por la Sugef, es incompleta, en virtud de que los datos allí consignados son provistos de manera voluntaria. En razón de ello, se concluye que aún falta una verdadera central de deudores en Costa Rica, con información y acceso inmediato para todos los intermediarios financieros formales. Ese instrumento, junto con un fondo de garantías que opere de manera apropiada, ayudaría a reducir la preferencia de los intermediarios por las garantías tradicionales, a la hora de evaluar y tramitar las solicitudes de crédito de las PYME.

Una de las experiencias en banca de desarrollo más exitosas del país, es el programa BN-Desarrollo del Banco Nacional, que muestra una cartera crediticia sana y en crecimiento, así como una baja morosidad, lo que habla bien de la sostenibilidad de este tipo de esfuerzos. En la medida en que otras instituciones financieras avancen en la curva de aprendizaje de los servicios destinados a las PYME, sería de esperar que algunos de los obstáculos que se identifican en la literatura de las microfinanzas vayan perdiendo importancia.

Fuente: Monge, 2009a.

en abril del 2008 a 11,5% un año después. Savastano (2009) señala que Costa Rica no tiene el espacio, como otros países, para aplicar una política monetaria expansiva, que implicaría una reducción en las tasas de interés. Al existir un “techo” en el tipo de cambio, si los agentes económicos demandan más divisas, el Banco Central tiene que suministrarlas reduciendo sus reservas.

Ciertamente, las fortalezas y debilidades aquí apuntadas se expresan en la capacidad de incidir y manejar la situación de recesión y crisis. Entonces, cabe preguntarse cuán válido es comparar la actual situación con la crisis de los años ochenta en Costa Rica, cuando se hablaba de “un proceso agudo, e importante de tensión y desequilibrio profundo, de conflicto e irrefrenables desajustes internos, el cual afecta a un determinado organismo o a una sociedad, y en el curso del cual y por su causa dicho organismo o sociedad sufre o puede sufrir transformaciones más o menos rotundas” (Gutiérrez et al., 1985). Esto se analiza en el siguiente apartado.

Diferencias entre la crisis actual y la crisis de los años ochenta en Costa Rica

En la crisis de inicios de la década de los ochenta confluyó un conjunto muy amplio de manifestaciones que tienen muy poco en común con la crisis actual. Además, conviene resaltar que cada caso se originó en factores distintos y que hoy el país está mejor preparado que en los ochenta. En los párrafos siguientes se analizan los principales indicadores que permiten caracterizar ambas crisis y evidenciar sus diferencias (cuadro 3.2).

Según Gutiérrez et al. (1985), la crisis de los ochenta fue resultado de varios fenómenos, no todos ellos económicos. “No fue una simple coincidencia que se haya experimentado al mismo tiempo una crisis económica mundial, una geopolítica centroamericana, la crisis económica costarricense, que fue la crisis de nuestra forma de vida y de nuestros valores tradicionales, de las instituciones públicas, del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo, la crisis en las relaciones internacionales, la crisis de

los partidos políticos, etc. Esto permite decir que la crisis fue profunda y denotaba que las estructuras fundamentales de la economía nacional y muchas de las instituciones y formas de ser y actuar en la vida económica, pública y social, ya no eran suficientes para enfrentar las situaciones que se planteaban, cada vez más difíciles, retos de un mundo hostil a la supervivencia y al desarrollo que enfrentaba la pequeña democracia empobrecida. Las formas de organización no eran ya adecuadas para satisfacer los profundos anhelos de dignidad, progreso y libertad característicos del modo de ser, pensar y querer de los costarricenses”.

En ambos casos ocurrió un fuerte *shock* externo proveniente de un alza vertiginosa en los precios internacionales del petróleo. Sin embargo, en los ochenta esto constituyó un elemento detonante, mientras que en la actualidad este es más un factor que refuerza la crisis (Rosales y Brenes, 2009).

Las causas que explican la crisis de los años ochenta son diversas; con el alza en los precios internacionales del petróleo se combinaron un sobreendeudamiento público externo, el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y la aplicación de políticas económicas erróneas, que profundizaron la crisis (Lizano, 1999). En cambio, la fase económica contractiva que se presentó hacia finales de 2007 y principios de 2008 tuvo como detonante la crisis financiera internacional.

Por su parte, las condiciones económicas prevalcientes en el momento de suscitarse ambas crisis también fueron distintas. En los años previos a la crisis de los ochenta, el efecto de la bonanza cafetalera sobre los ingresos tributarios condujo a un fuerte aumento del gasto público, lo que a su vez llevó a un importante deterioro de las finanzas del Gobierno. Por el contrario, en los años previos a la presente crisis se lograron resultados positivos en las finanzas públicas, gracias al mayor crecimiento de la economía, la mejora en la recaudación, la reducción de las tasas de interés y la apreciación cambiaria (Rosales y Sánchez, 2009). Una situación similar se observa en lo

que concierne a las reservas monetarias internacionales (RMI) con respecto al PIB. Además se dieron realidades opuestas en cuanto el nivel de las tasas de interés internacionales y el acceso a recursos externos. Otro aspecto que marca una diferencia, especialmente en lo relativo a la capacidad de la economía costarricense para enfrentar y recuperarse de la crisis, es el grado de diversificación de la producción y de los mercados de destino.

Los efectos negativos generados por ambas crisis son igualmente disímiles. En aquella oportunidad se dio un fuerte impacto en el crecimiento, el desempleo, los salarios reales y la pobreza. En la crisis reciente se prevé una contracción de la economía para el 2009, así como un aumento en el desempleo y la pobreza, pero a una escala bastante menor. La tasa de inflación y los desequilibrios en la cuenta corriente, que fueron muy altos antes de la crisis, muestran una tendencia a la baja, mientras las presiones sobre el tipo de cambio se han reducido y las RMI se mantienen estables. En la crisis de la década de los ochenta es bien conocido que la tasa de inflación y la devaluación se dispararon. El sector externo enfrentó fuertes presiones debido a que el déficit de cuenta corriente contabilizó altos niveles como porcentaje del PIB, mientras que las RMI registraban valores negativos.

Finalmente cabe destacar las medidas tomadas para enfrentar la crisis. Si bien en ambos casos estas se relacionan con un aumento del gasto público, en los ochenta las autoridades buscaron evitar el empobrecimiento de la población aplicando una política monetaria y fiscal muy activa. Esto condujo al financiamiento inflacionario, el estrujamiento del crédito al sector privado y, especialmente, al sobreendeudamiento externo (Lizano, 1999). En esta oportunidad el Gobierno anunció, a inicios del 2009, el “Plan Escudo”, orientado a proteger a ciertos grupos de la población y a incrementar la inversión en infraestructura. A diferencia de la crisis de la década de los ochenta, en la presente situación el mayor gasto está focalizado (por ejemplo, en el programa

“Avancemos” y el régimen de pensiones no contributivas). Además, aprovechando la reducción que ha experimentado la deuda pública en los últimos años, se ha dispuesto dinamizar la inversión pública con empréstitos externos. Conviene anotar, sin embargo, que varias de las medidas incluidas en el “Plan Escudo” ya se venían implementando desde años previos. Por su parte, las autoridades monetarias han realizado algunas acciones para fortalecer el sistema financiero, como la ampliación de líneas de financiamiento para la banca estatal. Además han procurado mejorar la posición internacional del país, mediante el uso de empréstitos externos como blindajes.

Oportunidades

Los resultados del 2008 combinan efectos de la desaceleración inicial y posterior contracción económica, que al compensarse unos a otros permitieron mantener el crecimiento económico con un signo positivo, aunque a finales del año prevaleció una tendencia general de carácter contractivo. Este fue un período caracterizado por la desaceleración en la creación de oportunidades para el país, cuyas repercusiones no han sido uniformes y han tendido a afectar de manera distinta a diversos grupos de trabajadores y sectores económicos. En otras palabras, el grado de profundización se ha manifestado de modo muy heterogéneo a lo interno de la economía. Si bien se logró un ritmo de crecimiento positivo y generación de empleo (aunque ambos muy por debajo del promedio de los últimos años), los ingresos reales de los individuos se desaceleraron significativamente incluso en el primer semestre del 2008, cuando la economía apenas empezaba a mostrar la incidencia de la fase contractiva.

El deterioro en el dinamismo económico tuvo como principal canal de transmisión el sector exportador, cuyo ritmo de actividad se redujo considerablemente durante el 2008: su tasa de crecimiento del 1,8% estuvo muy por debajo del 12,3% que registró como promedio en los cinco años anteriores. La llegada de turistas también experimentó una desaceleración importante;

CUADRO 3.2

Características de la crisis de 1980 a 1982 y la actual 2008

Características	Crisis de los ochenta	Crisis actual
Principales causas	Shock petrolero. Sobreendeudamiento externo. Agotamiento del modelo económico. Políticas económicas erróneas.	Fuerte alza en los precios del petróleo y las materias primas, a la que se sumó la crisis financiera internacional.
Algunas diferencias		
Finanzas y deuda públicas	Fuerte aumento del gasto durante los años previos, inducido por el efecto de la bonanza cafetalera en los ingresos tributarios. La deuda externa aumentó más de once puntos porcentuales del PIB entre 1978 y 1980.	La deuda externa cayó más de cuatro puntos porcentuales del PIB entre 2005 y 2007, gracias a un alto crecimiento, bajas en las tasas de interés real y una mejora importante en el superávit primario.
Tasas de interés externas	Pasaron de 5% en 1977 a más de 16% en 1981.	Bajaron de 5% a casi 1% en los últimos dos años.
Acceso a recursos externos	El flujo de recursos externos cesó.	Expectativas de más de 3.000 millones de dólares en empréstitos.
Diversificación de la producción		
Exportaciones IED	Exportaciones tradicionales: 65% del total. Menos del 1% del PIB.	Exportaciones tradicionales: 10% del total. Más del 6% del PIB.
Apertura	58% Elevados aranceles y MCCA.	75% sin zonas francas y 102,4% con ellas. Bajos aranceles, MCCA y siete TLC.
Reservas internacionales	4% del PIB.	15% del PIB.
Algunas similitudes		
Precio internacional de petróleo	Precio real alcanzó 93 dólares por barril.	Precio real superó los 100 dólares por barril.
Principales efectos		
Deuda externa	Promedio 1980-1982 = 82,3% del PIB.	12,2% del PIB en 2008.
Deuda interna	Promedio 1980-1982 = 33,2% del PIB.	27,2% del PIB en 2008.
Déficit del sector público	Alcanzó el 17,0% del PIB.	0,1% del PIB en 2008 y se proyecta 3,7% del PIB en 2009.
Crecimiento real del PIB	Promedio 1980-1982 = -1,7%.	Promedio 1,3% entre 2008 y 2010 ^{a/} .
Crecimiento real del consumo privado	Promedio 1980-1982 = -6,5%.	Creció 4,5% en 2008 y se proyecta 1,5% para 2009.
Crecimiento real de la formación bruta de capital	Promedio 1980-1982 = -20,7%.	Creció 11,9% en 2008 y se prevé una caída de -11,4% para 2009.
Crecimiento real de las exportaciones de bienes y servicios	Promedio 1980-1982 = 0,4%.	Cayeron un 1,8% en 2008 y se proyecta una reducción de 6,4% para 2009.
Crecimiento real de las importaciones de bienes y servicios	Promedio 1980-1982 = -16%.	Crecieron 4,3% en 2008 y se estima una caída de 5,1% para 2009.
Desempleo	Alcanzó el 9,4%.	4,9% para el 2008.
Crecimiento real de los salarios	Cayeron 23% entre 1980 y 1982.	Cayeron un 2% entre 2007 y 2008.
Pobreza	Alcanzó el 48,1% entre 1980 y 1982.	17,7% en el 2008.
Inflación	Llegó a 82% en 1982.	13,9% en 2008 y cerca de la mitad en 2009.
Devaluación	Promedio 1980-1982 = 77%.	10,3% en 2008; se prevé 9% en 2009.
Déficit en cuenta corriente	Promedio 1980-1982 = 13,6% del PIB.	9% del PIB en 2008; se prevé cerca de la mitad en 2009.
Reservas internacionales	Promedio 1980-1982 = -124 millones de dólares.	Alrededor de 4.000 millones de dólares.
Principales medidas anticrisis	Durante la crisis las autoridades buscaron evitar el empobrecimiento de la población aplicando una política monetaria y fiscal activa, que incluyó el financiamiento inflacionario, el estrujamiento del crédito al sector privado y, especialmente, el sobreendeudamiento externo.	A inicios de 2009 las autoridades anunciaron el "Plan Escudo", orientado a fortalecer el gasto de protección social y la inversión en infraestructura. Por su parte, el BCCR ha aplicado medidas para fortalecer el sistema financiero y la posición internacional del país, empleando empréstitos externos a manera de blindajes.

a/ Los valores de 2009 son estimaciones realizadas por el BCCR a julio del 2009.

Fuente: Rosales y Brenes, 2009.

pese a un incremento del 5,5% con respecto al 2007, estuvo lejos del 12,3% de crecimiento promedio del último lustro. La inversión extranjera directa, por su parte, logró un aumento del 6,3%, que implica una fuerte reducción con respecto al promedio de 26,7% de los cinco años previos.

El 2008 fue un año en el que se combinaron apreciaciones complejas, llenas de perplejidad, sorpresas y dificultades para decidir y acertar pronósticos, y a la vez un período en el que se acentuó la necesidad de replantear algunos elementos que ayudan a la creación de oportunidades para la población, en particular los relacionados con el fortalecimiento de la inversión social, especialmente en educación, así como la inversión en infraestructura y las políticas de desarrollo productivo.

Flujos de capital lideran la última fase expansiva del ciclo económico

La desaceleración económica observada durante el 2008 (2,6%) y parte del 2009 contrasta significativamente con el crecimiento sostenido que se registró en los últimos cinco años, lo que hace evidente la finalización de la fase expansiva y el comienzo de la fase contractiva. La economía costarricense, al igual que la economía mundial, se caracteriza por tener un desempeño cíclico, entendido como “un tipo de fluctuaciones encontrados en la actividad económica agregada de las naciones que organizan su trabajo por medio de empresas: un ciclo consiste en expansiones que se generan casi al mismo tiempo en muchas actividades económicas, seguidas por recesiones generales similares, contracciones y recuperaciones que se funden en la fase expansiva del siguiente ciclo” (Burns y Mitchell, 1946).

En momentos de crisis es útil analizar los factores que en alguna medida orientan el comportamiento del ciclo, para tener una mejor comprensión de los rasgos de una fase expansiva y su posterior fase contractiva. La utilidad se da en dos sentidos. Por un lado, ofrece una visión retrospectiva completa, que permite conocer cómo vivieron

cada momento los diferentes actores y sectores de la economía y, por otro, ayuda a identificar debilidades y fortalezas para enfrentar ciclos futuros de una mejor manera, teniendo claro que estos fenómenos tienen comportamientos particulares. En este Informe se utiliza el análisis de ciclos tanto en este apartado como en el capítulo 6. Aquí se pone mayor énfasis en las características de la última fase expansiva y la fase contractiva actual, mientras que en el capítulo 6 se profundiza en la manera en que los distintos actores y sectores económicos se han visto afectados o favorecidos en las fases expansivas y contractivas del ciclo de la economía costarricense en los últimos veinte años.

En las dos últimas décadas (gráfico 3.2), la economía nacional, medida a través del PIB, ha experimentado cuatro fases contractivas (incluyendo la actual) y tres fases expansivas. En promedio las primeras han durado un año y once meses, y las segundas dos años y tres meses (para más detalle sobre la metodología de cálculo del ciclo véase Capítulo 6 y Meneses, 2009).

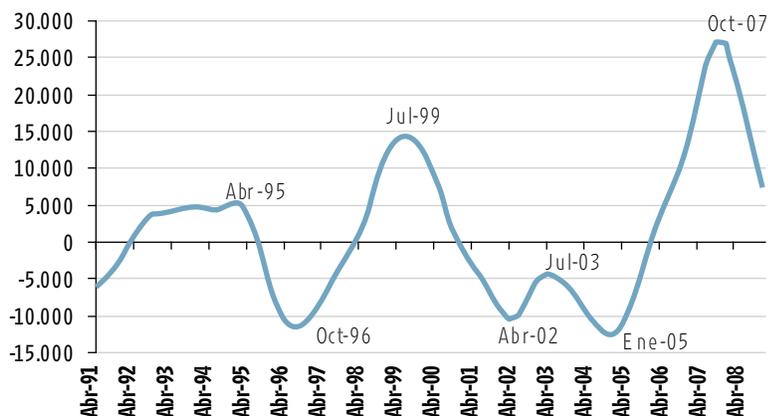
Las fluctuaciones de la actividad económica han estado fuertemente ligadas a la dinámica de la economía internacional y sus acontecimientos políticos. En esta dirección, Monge et al. (2000) estudiaron los efectos y mecanismos

de transmisión de un *shock* expansivo o contractivo en Estados Unidos sobre la economía costarricense. Sus hallazgos indican que existe una estrecha relación entre la economía local y la del resto del mundo a través del sector externo, en particular con respecto al ciclo económico estadounidense. Sin embargo, la intensidad de los *shocks* externos parece ser menor con el paso del tiempo. Es decir, la macroeconomía local parece tener hoy una mejor capacidad para absorber o soslayar los choques externos que la que tenían hace veinticinco, cincuenta o cien años. El mayor grado de diversificación de la economía local, junto con su mayor integración al comercio internacional, han jugado un papel importante en el desarrollo de esa capacidad.

La recesión que experimenta Estados Unidos se ha transmitido a la economía costarricense de manera rápida e intensa. Esto se explica por la estrecha relación que existe entre ambos países. Alrededor de la mitad de las exportaciones nacionales se dirigen a ese país y la situación es bastante similar en lo que concierne al turismo y la inversión extranjera directa. Roache (2007) encontró que la elasticidad¹ de crecimiento de Costa Rica respecto de los ciclos económicos de Estados Unidos es de 0,9%, una de las mayores de la región (gráfico 3.3).

GRAFICO 3.2

Identificación del ciclo económico costarricense y sus fases (millones de colones de 1991)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR y uso del filtro Hodrick-Prescott.

De igual forma, el BID ha estimado que la correlación de ambas economías es cercana al 65% (Stein, 2009). Si bien el factor determinante del último cambio de fase fue el contexto de crisis internacional, la profundización de la misma está teniendo impactos diferenciados, lo que impide realizar argumentaciones acerca de efectos generales y proyecciones de cuándo y cómo se saldrá de ella. Sin embargo, en momentos contractivos es importante rescatar las características que la antecedieron.

A partir del año 2005 Costa Rica experimentó una significativa expansión real de su producción, la cual se extendió casi hasta finales del 2007. A partir de 2008 su actividad económica se desaceleró, situación que acentuó en el

último trimestre, cuando el PIB trimestral se contrajo.

El dinamismo de la economía costarricense entre 2005 y 2007 coincide con un rápido crecimiento de las economías emergentes y en desarrollo (EED). En este período las economías de América Latina duplicaron su crecimiento (5,4%) con respecto al promedio los diez años previos (2,6%). El total de las EED creció en el mismo período a una tasa promedio que supera en un 60% su expansión promedio de largo plazo. Costa Rica tuvo un comportamiento similar: su producción entre 2005 y 2007 creció un 7,5% en promedio, tres puntos porcentuales por encima de lo registrado en el decenio precedente (cuadro 3.3).

Uno de los rasgos distintivos de la expansión que mostró la economía mundial en este período, es el fuerte dinamismo de los flujos privados de capitales netos en las EED². Entre 2005 y 2007 estos flujos alcanzaron un promedio anual de 660.000 millones de dólares, con lo que casi se triplicó el nivel registrado en los tres y diez años previos (225.000 y 215.000 millones de dólares, respectivamente). Buena parte de este incremento provino de capitales asociados a bancos comerciales, los cuales pasaron de un promedio anual de 21.000 millones de dólares en los diez años anteriores (o bien 22.000 millones de dólares promedio en el trienio precedente) a 268.000 millones de dólares durante el período de refe-

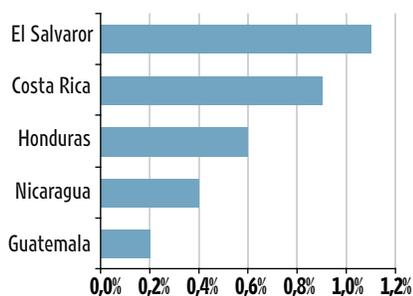
rencia. Los flujos de IED, por su parte, casi se duplicaron en los mismos lapsos analizados. Costa Rica ha seguido el mismo patrón: la cuenta financiera de la balanza de pagos registró flujos de capital de 1.096 millones de dólares promedio entre 2005 y 2007, casi el doble de lo registrado en el decenio previo (556 millones de dólares).

Son diversas las razones que explican esta extraordinaria afluencia de capitales privados, la cual inició su ascenso en el 2002 y alcanzó su nivel máximo en el 2007. Este resultado se asocia en buena parte a la amplia liquidez en la economía mundial (FMI, 2007). La aplicación de políticas monetarias laxas, sobre todo en los Estados Unidos, donde las tasas de interés llegaron a niveles históricamente bajos, propició el fuerte aumento que registraron los flujos de capitales privados, en especial los relacionados con los bancos comerciales. Asimismo, la abundancia de liquidez y las facilidades de crédito impulsaron las inversiones asociadas a proyectos inmobiliarios en varias EED. Por ejemplo, países como México, Panamá, República Dominicana y Costa Rica se volvieron muy atractivos para estadounidenses que buscaban una segunda casa³.

Las favorables condiciones económicas globales que se dieron durante el período también estimularon los flujos de capitales privados. Estimaciones del Instituto de Finanzas Internacionales (IFF, por sus siglas en inglés; 2009)

GRAFICO 3.3

Elasticidad del crecimiento de las economías centroamericanas con respecto al ciclo de los Estados Unidos. 2007



Fuente: Roache, 2007.

CUADRO 3.3

Crecimiento real de las economías mundiales y la costarricense. 1994-2008

Economías	Promedio 1994-2004	Promedio 2002-2004	Promedio 2005-2007	Diferencia entre promedios 2005-2007 y 1994-2004	Diferencia entre promedios 2005-2007 y 2002-2004
Economía mundial	3,5	3,8	4,9	1,4	1,2
Economías emergentes y en desarrollo	4,9	6,2	7,8	2,9	1,6
Economías de América Latina	2,6	2,9	5,4	2,7	2,4
Economía de Costa Rica	4,4	4,5	7,5	3,1	3,0

Fuente: Rosales y Brenes, 2009, con datos del Institute of International Finance (IIF).

muestran una fuerte correlación positiva entre el crecimiento de la producción mundial y los flujos de capitales hacia las EED. Un aumento de un punto porcentual en el crecimiento del PIB global se relaciona con un incremento de alrededor de 0,9 puntos porcentuales en los flujos de capitales netos con respecto al PIB de las EED.

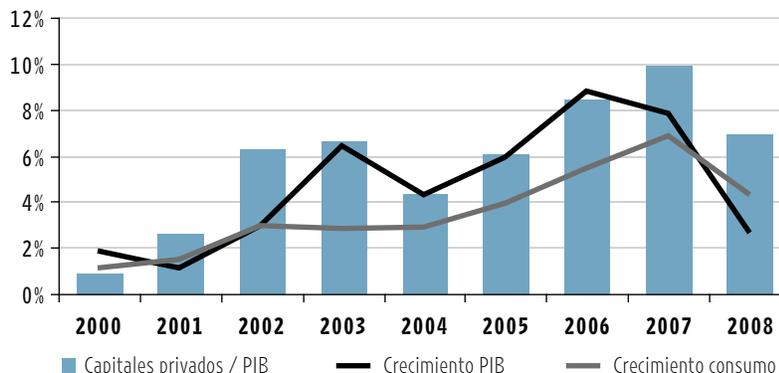
La afluencia de capitales también es reflejo del notable incremento que experimentaron los petrodólares, como resultado de los elevados precios que alcanzó el crudo durante estos años. Además los flujos de capitales, especialmente los relacionados con IED, se vieron favorecidos con la aplicación de políticas macroeconómicas más sólidas en muchos mercados emergentes y en desarrollo, así como por la implementación de reformas estructurales que propiciaron un mayor crecimiento (FMI, 2007).

Ahora bien, el movimiento de flujos de capital motivado por estas condiciones favorables fue a su vez el factor determinante del sobrecalentamiento de la economía y tuvo severas implicaciones en el aumento de la liquidez, los cuales son signos que anticipan una contracción económica. El masivo ingreso de capitales puede sobrecalentar las economías, generar pérdida de competitividad a través de la apreciación cambiaria, o bien incrementar las vulnerabilidades ante una eventual reversión. Debido a ello, los países de las EED aplicaron diversas políticas económicas para evitar esos posibles efectos. En muchos casos, las autoridades monetarias intervinieron intensamente en el mercado cambiario para resistir la apreciación de la moneda local. Además, para impedir una excesiva expansión de la demanda interna y de la inflación, procuraron neutralizar sus intervenciones mediante el mecanismo de la esterilización. Otros países introdujeron o endurecieron los controles sobre las entradas de capitales.

El contexto internacional propicio para los flujos de capital tuvo repercusiones en la economía costarricense. La afluencia de importantes flujos de capitales fue acompañada por una baja en las tasas de interés locales, con lo que se fomentó el crédito y el consumo

GRAFICO 3.4

Flujos de capitales privados, crecimiento del PIB y el consumo



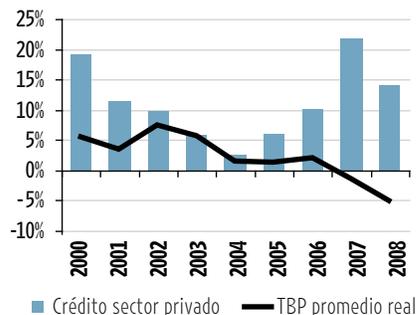
Fuente: Rosales y Brenes, 2009, con datos del BCCR.

privado. Estos flujos, junto con algunos factores internos, como una política monetaria de corte más pro-cíclico, generaron un gran dinamismo en la producción y en la demanda interna. Como se señaló anteriormente, entre 2005 y 2007 la producción creció tres puntos porcentuales por encima de la tasa promedio de mediano y largo plazo. Por su parte, la expansión real del consumo privado casi se duplicó, al alcanzar un promedio de crecimiento de 5,9% en el mismo período, mientras que en los tres años previos se había situado en 3,1% (gráfico 3.4).

Además de los flujos de capitales privados, internamente la política monetaria favoreció esta fase expansiva. El mayor crecimiento que mostraron los agregados monetarios durante esta etapa podría estar asociado a una esterilización parcial de los flujos de capitales. Entre tanto, las tasas de interés se redujeron de manera notable en estos años. La tasa básica pasiva se movió de 15,3% a 7,0% durante el período 2005-2007, e incluso en abril de 2008 alcanzó un mínimo histórico de 4,3%. Los bajos valores (incluso negativos) de las tasas de interés reales impulsaron el crédito, fomentando así el consumo privado (gráfico 3.5). Otro factor característico de esta fase es el mayor gasto público como determinante del dinamismo de la demanda agregada, pues aumentó dos puntos porcentuales del PIB en los últimos tres años (el comportamiento

GRAFICO 3.5

Tasa básica pasiva y crecimiento real del crédito al sector privado



Fuente: Rosales y Brenes, 2009, con datos del BCCR.

del gasto público se analiza en detalle en el apartado “Estabilidad y solvencia económicas” de este capítulo).

La fase expansiva de 2005-2007 fue generosa con las actividades más vinculadas a los flujos de capitales privados, especialmente con el sector de la construcción, como resultado del auge inmobiliario en las costas. Esto además impulsó el comercio, el cual también se vio favorecido por la caída en las tasas de interés y su consecuente efecto en el crédito y en las decisiones personales entre ahorrar o consumir a lo largo del tiempo. Asimismo, la apreciación del tipo de cambio real fomentó las importaciones, con el consecuente beneficio de la actividad comercial.

En la comparación relativa del crecimiento de los sectores durante el ciclo

expansivo y en los tres años previos, destacan los resultados en agricultura, construcción, industria local y comercio. En los primeros dos sectores el crecimiento promedio del período 2005-2007 más que cuadruplicó el observado entre 2002 y 2004, en tanto que en los dos últimos la tasa casi se triplicó entre ambos períodos.

La fuerte expansión que registró la agricultura en 2005-2007, en contraste con 2002-2004, estuvo en parte influenciada por condiciones climáticas y por las características propias de los mercados internacionales de bienes agrícolas. Sin embargo, el mayor dinamismo de la economía mundial favoreció la exportación de productos no tradicionales como la piña y el melón, entre otros. Las ventas agrícolas externas crecieron en promedio un 10,7% en la fase expansiva, en tanto en los tres años previos lo habían hecho a una tasa del 6,7%.

La industria local también se dinamizó notablemente durante esta fase. Buena parte de este resultado proviene de la industria alimentaria, tanto por una mayor demanda interna como por las mejores condiciones económicas de Centroamérica y el Caribe, mercados hacia donde se dirige un porcentaje importante de las ventas externas de este sector. Además, se debe contabilizar el efecto positivo del TLC entre Costa Rica y el Caricom, que entró en vigencia en noviembre del 2005. Las exportaciones totales de la industria local (excluyendo las zonas francas) crecieron a una tasa promedio del 16,8% entre 2005 y 2007, muy por encima del 3,5% del período 2002-2004.

Las actividades inmobiliarias y los servicios privados prestados a las empresas mostraron también un buen desempeño durante el período de expansión, impulsados por el auge inmobiliario, especialmente en las costas del Pacífico Central y Guanacaste, así como por el mayor crecimiento de la economía en general. Los demás sectores tuvieron desempeños similares al promedio de los tres años previos. En las zonas francas se observa una vigorosa expansión en ambos períodos, aunque en los últimos tres años el crecimiento registrado fue un tanto mayor, gracias al

dinamismo de los sectores de dispositivos médicos y servicios internacionales.

2008: mercado giro global y giro nacional inducido

Como resultado de la crisis financiera, mundialmente la producción, el comercio y los flujos de capitales se contrajeron, lo que condujo a un mayor desempleo y esto, a su vez, al deterioro en la confianza del consumidor. Los índices de las bolsas de valores cayeron a la mitad. Además, los precios de las materias primas se redujeron y empujaron la inflación a la baja. Algo similar sucedió con las tasas de interés (cuadro 3.4). Entre los diversos factores causantes de esta situación se señalan los siguientes (Rosales y Brenes, 2009):

- Tasas de interés reales negativas por un tiempo prolongado en Estados Unidos.

- Deficiencias o ausencia de regulación en algunos segmentos financieros, como el de la banca de inversión, por ejemplo.

- Incentivos inadecuados en el sistema financiero y alto riesgo moral.

- Prácticas crediticias de elevado riesgo: calificaciones erróneas e instrumentos de inversión poco transparentes.

- Intervención tardía de las agencias reguladoras para resolver deficiencias.

Este significativo deterioro que experimentaron en muy poco tiempo las economías desarrolladas se trasladó rápida e intensamente a las economías emergentes y en desarrollo, y la de Costa Rica no fue la excepción. Los principales canales de transmisión en el país fueron las exportaciones, el

CUADRO 3.4

Principales indicadores de la economía mundial. 2008-2009

Indicador	Marzo de 2008	Marzo de 2009
Índice de producción industrial (variación porcentual)		
Estados Unidos	0,9	-12,6
Europa	1,9	-18,5
Japón	-0,6	-11,9
Tasa de desempleo (%)		
Estados Unidos	5,1	8,5
Europa	6,7	8,3
Japón	3,8	4,8
Confianza del consumidor (índices)		
Estados Unidos	69,5	57,3
Europa	99,6	64,6
Japón	36,7	28,9
Bolsas de valores (índices)		
Estados Unidos (Dow Jones)	12.216	7.609
Europa (FTSE 100)	5.702	3.926
Japón (Nikkei 225)	14.339	8.110
Precios		
Petróleo (dólares por barril)	99,3	50,1
Commodities price index (variación porcentual)	48,0	-44,8
Inflación		
Estados Unidos	4,0	-0,4
Europa	3,5	0,6
Japón	1,2	-0,3
Tasas de interés (%)		
Libor 6 meses	2,6	1,7
Tesoro 6 meses	1,5	0,4

Fuente: Rosales y Brenes, 2009, con datos oficiales de cada país.

turismo, la disponibilidad de crédito y los flujos de capital privado.

A finales de 2007 y durante 2008 la economía empezó su fase contractiva: la tasa de crecimiento real del PIB durante el 2008 fue de 2,6%, muy por debajo del 7,8% del 2007, y del 6,6% promedio de los cinco años anteriores. Un comportamiento paralelo se observó en el ingreso nacional disponible, que tuvo un incremento promedio de 1,4%, en contraste con el 7,6% del año previo, y del 5,4% promedio de los últimos cinco años. En síntesis, durante el 2008 la economía costarricense experimentó una fuerte desaceleración, con una tasa de crecimiento promedio positiva, pero inferior a las observadas en los últimos años.

Además de la industria y la agricultura, que ya habían mostrado una contracción en el 2007, la desaceleración económica se manifestó en todos los demás sectores, aunque no de modo uniforme. Los casos más serios fueron los de la industria y la agricultura, cuyas tasas de crecimiento fueron negativas durante el período, lo que las hizo pasar de una desaceleración a una contracción. El sector industrial decreció en 4,2%, y el agrícola en 1,4%. En el primer caso, la tasa de contracción del 4,2% contrasta con el aumento del 7,0% del período anterior y el 8,2% prome-

dio de los cinco años previos. Como se verá más adelante, esta situación está estrechamente relacionada con el comportamiento observado en el sector exportador industrial, el cual mostró una considerable reducción en su nivel de actividad durante el 2008.

Los sectores de construcción y comercio fueron medianamente afectados por la desaceleración. Aun cuando sus tasas de crecimiento fueron positivas, 10,4% y 3,8% en cada caso, representaron una disminución significativa con respecto a períodos anteriores. Sin embargo, los efectos de la crisis se sintieron con mayor fuerza en los primeros meses del 2009. En el grupo menos perjudicado resaltan los sectores de servicios financieros y transportes, los cuales experimentaron una desaceleración muy leve en su nivel de actividad (cuadro 3.5).

Además de las consideraciones sobre crecimiento, cabe señalar que la contracción económica vivida en el 2008 no fue uniforme, ni en tiempo ni en profundidad. Ese año, la economía costarricense se caracterizó por una combinación entre una marcada desaceleración del ritmo de crecimiento económico, y una contracción en su nivel de producción. Si bien el componente de desaceleración dominó sobre la contracción económica y permitió cerrar el período con un crecimiento promedio positivo,

aunque inferior al período precedente, los datos de tendencia que se manifestaron hacia el final del año apuntan a una mayor contracción en el 2009. Si se considera, por ejemplo, el PIB real por trimestre registrado en el 2008, se puede comprobar que la tasa de desaceleración intertrimestral no fue constante y, en particular, tendió a decrecer pues pasó de 6,1% en el primer trimestre, a ser contractiva (-1,8%) en el cuarto. Por sectores se observa una tendencia a agudizar la desaceleración; por ejemplo, el sector industrial se contrajo un 13,3% en el último trimestre del 2008, tres veces más que en los dos anteriores. El sector financiero exhibió un crecimiento del 5,0% en el último trimestre, en comparación con más de 10% en los trimestres anteriores (cuadro 3.5).

Cuando se analiza el PIB según los componentes del gasto, se encuentra una tendencia similar en el gasto de consumo privado; éste mostró una desaceleración considerable, de 7,4% en 2007 a 4,5% en 2008. El comportamiento de las tasas de interés, el índice de precios, la reducción en el nivel de actividad económica y la incertidumbre agregada explican en parte esta situación. Por el contrario, el gasto de consumo del Gobierno revela una tendencia creciente, como resultado del

CUADRO 3.5

Crecimiento del PIB, por año y trimestre, según sector. 2003-2008 (porcentajes, variación anual y variación intertrimestral)

Sectores y gasto	Promedio 2003-2007	2007	2008				
			2008	Primer trimestre	Segundo trimestre	Tercer trimestre	Cuarto trimestre
PIB real	6,6	7,8	2,6	6,1	3,5	2,8	-1,8
Agricultura y pesca	6,0	5,1	-1,4	-3,5	-1,9	3,3	-2,5
Industria manufacturera	8,2	7,0	-4,2	4,3	-4,2	-3,8	-13,3
Construcción	10,1	21,6	10,4	16,9	11,8	6,9	6,5
Electricidad y agua	4,8	2,4	0,7	1,0	2,8	0,2	-1,1
Comercio, restaurantes y hoteles	4,6	6,8	3,8	7,7	6,4	3,8	-1,9
Transporte, almacenaje y comunicaciones	11,0	9,1	7,5	9,6	8,5	6,3	5,6
Servicios financieros y seguros	10,1	11,8	10,0	12,4	12,7	10,5	5,0
Actividades inmobiliarias	3,5	4,6	4,5	4,9	4,8	4,4	3,8

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

aumento en la inversión social y en infraestructura.

Por su parte, el sector privado ha hecho uso de sus existencias para generar un pequeño incremento en la formación de capital, pero en términos generales el país ha perdido capacidad de ahorro interno. Este indicador se contrajo considerablemente en el 2008, hecho que se vincula de manera directa con el *shock* que experimentó el sector externo.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
EL CICLO ECONÓMICO DE LA PRODUCCIÓN

véase Rosales y Brenes, 2009, en
www.estadonacion.or.cr

Efecto rezagado en el empleo y menor crecimiento del ingreso de los hogares

La tasa de desempleo abierto aumentó de 4,6% en julio de 2007 a 4,9% en julio del 2008, con una generación de 32.056 nuevos puestos de trabajo, frente a los 90.591 empleos creados en el período de expansión previo. La desaceleración económica se profundizó hacia el final del año y, por tanto, a mediados de 2008 los efectos de la desaceleración todavía no eran tan marcados. Los datos de desempleo abierto a julio de 2008, en este sentido, no reflejaban aún la profundización de la crisis.

Pese a esta limitación, los datos permiten empezar a comprender el grado de heterogeneidad que se comenzó a manifestarse entre los distintos sectores económicos en términos de empleo, en particular la contracción que mostró este indicador en los sectores industrial y agrícola a julio del 2008, con una reducción del 4,8% y el 4%, respectivamente (cuadro 3.6). Es evidente que en estos sectores el empleo reaccionó más rápidamente a la contracción que el nivel de producción. De especial interés es el empleo en la construcción, que a julio del 2008 no presentó crecimiento alguno, en contraste con la producción del sector, que cerró con una expansión del 10,4%. Otros sectores con una drástica reducción en el nivel de ocupación

fueron el hotelero, con una contracción del 7,4% con respecto al crecimiento de 10,7% registrado en el 2007, y el financiero, con un aumento del 7,8% en contraste con el 29,5% del período anterior. Con estos datos de empleo, que no tienen una periodicidad similar a la de la producción, se puede al menos concluir que los ritmos de desaceleración entre producción y empleo no fueron del todo paralelos, ni tampoco uniformes entre los sectores. Además cabe resaltar que, al suscitarse la crisis internacional, el país tenía una tasa de desempleo relativamente baja, lo cual es un factor atenuante de la desaceleración que pueda tener el mercado laboral en el futuro.

Como ya se indicó, los resultados anuales de empleo (recolectados a julio de cada año) limitan el seguimiento en los meses en los que la crisis fue más profunda, por lo cual es importante complementar estos datos con fuentes existentes que registran información de empleo para períodos menores a un año, como la de la CCSS, aunque hay que resaltar que ésta cubre únicamente a un pequeño sector del mercado laboral (empleos formales asegurados).

En diciembre del 2008, la tasa de

crecimiento interanual de los empleos formales asegurados ante la CCSS se redujo significativamente en la mayoría de las actividades del sector privado, en relación con el promedio del período de expansión (2005-2007). La excepción fue el comercio, en buena parte por la estacionalidad de los empleos de fin de año y debido a que el efecto de la crisis sobre esta actividad se acentuó en los primeros meses del 2009. Por el contrario, el sector público mostró un repunte en la generación de empleo, al pasar de un promedio de crecimiento de 3,8% durante la fase de expansión, a 7,2% en diciembre de 2008 y 9,7% en abril de 2009. Para el 2009 la situación refleja un marcado deterioro en casi todos los sectores, en concordancia con el mayor impacto de la crisis sobre la economía costarricense en el cuarto trimestre del 2008 y los primeros cuatro meses del 2009 (cuadro 3.7).

Además de la profundización diferenciada según sector económico, se observa que durante los primeros meses del 2009, cuando el empleo empezó a dar señales de mayores impactos de la crisis, la categoría ocupacional que se vio más afectada fue la de la empresa privada, cuyo número de empleos for-

CUADRO 3.6

Crecimiento del empleo según sector económico. 2003-2008 (porcentajes a julio de cada año)

Sector	2003-2007	2007	2008
Ocupados	4,0	5,2	1,7
Agricultura y ganadería	0,3	-0,9	-4,0
Industrias manufactureras	2,2	3,1	-4,8
Electricidad, gas y agua	-0,5	-4,5	32,7
Construcción	7,6	19,8	0,4
Comercio y reparación	3,9	4,1	3,0
Hoteles y restaurantes	5,7	10,7	-7,4
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	7,0	6,1	13,8
Establecimientos financieros	9,6	29,5	7,8
Actividades inmobiliarias y empresariales	3,5	12,4	13,1
Administración pública	4,3	2,5	5,7
Desocupados	-2,4	-20,0	9,8
Inactivos	1,1	0,7	2,0
Menores de 12 años	-0,8	-1,8	0,1
De 12 años o más	2,2	2,3	3,2
Tasa de desempleo abierto	6,1	4,6	4,9

Fuente: Elaboración propia con datos de las EHPM, INEC.

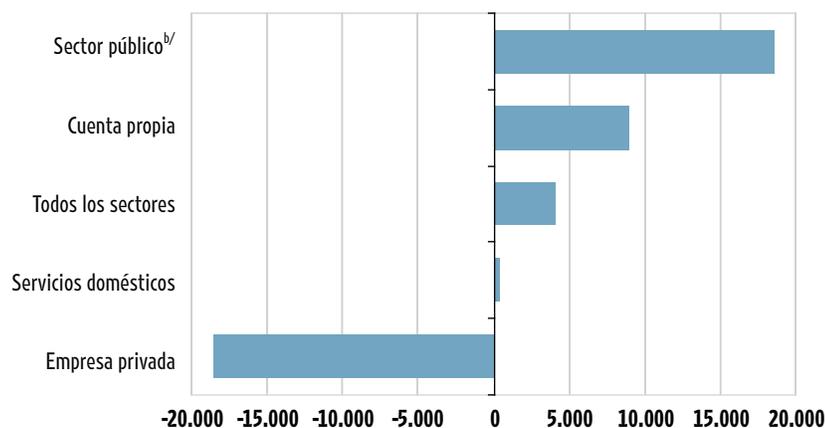
CUADRO 3.7

Crecimiento del empleo formal de los asegurados en la CCSS, según sector. 2008-2009

Sector	Variación interanual absoluta		Variación porcentual interanual	
	Diciembre 2008	Abril 2009	Diciembre 2008	Abril 2009
Agricultura	4.220	-2.993	2,6	-1,7
Industria	167	-9.792	0,1	-6,8
Electricidad y agua	48	-261	0,3	-1,7
Construcción	1.983	-12.344	2,7	-14,1
Comercio	18.268	9.470	10,9	5,4
Turismo	2.294	-1.051	4,7	-2,1
Transporte y comunicación	3.416	728	5,1	1,1
Sector financiero	1.049	-900	2,6	-2,1
Sector público	16.088	22.226	7,2	9,7
Resto	27.448	14.481	7,7	3,9
Total	74.981	19.564	5,8	1,4

Fuente: Rosales y Brenes, 2009, con datos de la CCSS.

GRAFICO 3.6

Evolución^{a/} del empleo, según categoría ocupacional. Enero a mayo de 2009 (número de trabajadores)

a/ Corresponde a la suma del cambio mensual en el empleo.

b/ Incluye instituciones autónomas y Gobierno.

Fuente: Elaboración propia con datos de los asegurados en el seguro de salud de la CCSS.

por la actual coyuntura económica, vale la pena rescatar algunas características de su comportamiento de más largo plazo. En ese contexto resaltan la mayor participación femenina y una tendencia creciente del empleo formal y calificado. Por ejemplo, en el 2008 la tasa de participación de las mujeres tuvo un pequeño incremento con respecto al año anterior y continuó la tendencia al aumento iniciada a partir de 1990, al punto que en el 2008 esta tasa (41,7%) fue la más elevada de todo el período 1990-2008. Además, el porcentaje de ocupados calificados dentro del total de ocupados ha seguido creciendo, y alcanzó un máximo de 39,3% en el 2008 (para más detalle sobre empleo véase el capítulo 2).

En lo que concierne a los ingresos de los trabajadores, en el 2008 se registró una desaceleración considerable en términos reales; la tasa de crecimiento del ingreso real fue de 2,1%, en contraste con el extraordinario incremento promedio de 9,3% obtenido en el 2007, y aún por debajo del 3,2% promedio del período 2005-2007.

Con excepción de las actividades agrícolas, los ingresos reales de los ocupados en los distintos sectores económicos mostraron considerables reducciones en sus ritmos de crecimiento, y en muchos casos cayeron en niveles de contracción. Por ejemplo, la industria pasó de una expansión del ingreso real de 9,9% en 2007, a una contracción del 4,7% en 2008. Situaciones similares se observaron en el comercio, la hotelería, la construcción y la intermediación financiera, con marcados descensos en los ingresos reales, a pesar de que fueron sectores que se vieron menos impactados por la crisis, en comparación con el agro y la industria. El sector agrícola contrasta con este comportamiento en tanto el ingreso real de sus trabajadores se expandió considerablemente durante el mismo período, al pasar de 5,9% en 2007 a 7,8% en 2008; esto llama la atención debido a la tendencia opuesta observada en el comportamiento contractivo de la producción (cuadro 3.8). En este sector los ingresos que más aumentaron fueron los de las actividades relacionadas

males registrados en la CCSS se redujo en 18.578. En cambio, el sector público generó en el mismo período un total de 18.556 puestos de trabajo. Si bien no se puede asegurar que los desempleados del primer grupo fueron absorbidos

por el segundo, sí es posible indicar que el efecto de la crisis en el empleo formal muestra un rezago importante y efectos diferenciados entre sectores (gráfico 3.6).

Si bien el empleo ha sido afectado

con el ganado, la extracción de madera y el cultivo de hortalizas, mientras que los grandes afectados fueron los asociados a la pesca, la cría de pollos y otras aves, la caña y el banano.

Si se considera la situación de la producción, el empleo y los ingresos en conjunto, se puede concluir que el 2008 se caracterizó por la desaceleración en la creación de oportunidades para la población. Los ritmos de desaceleración y contracción en esos tres ámbitos fueron elementos comunes del año. Estos efectos tampoco han sido uniformes y ha tendido a afectar distintamente a diversos grupos de trabajadores. Además, se puede ver que los ingresos reales de las personas se desaceleraron significativamente incluso en el primer semestre del 2008, cuando la economía apenas empezaba a reflejar la incidencia del ciclo económico.

Como se ha visto, la desaceleración promedio, que asumió signos negativos en algunos casos, no ha sido uniforme para toda la población. Como resultado de la crisis internacional, la contracción en las oportunidades impulsada por el sector exportador ha sido considerable y se ha extendido hacia otros sectores económicos. Esto resalta la importancia de la creciente inserción internacional como factor de transmisión de las ten-

dencias mundiales hacia el país, lo que se analiza en detalle en el siguiente apartado, sobre el sector externo.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EMPLEO Y MENOR CRECIMIENTO

véase Sauma, 2009, en www.estadonacion.or.cr

Aumenta la diversificación de las exportaciones, pero persiste la concentración

En diversas ocasiones este Informe ha señalado que la aplicación de la política comercial y el funcionamiento de los regímenes de fomento de las exportaciones condujeron a un incremento significativo de las exportaciones costarricenses. Estas pasaron de 4.205,6 millones de dólares en 1997, a 9.503,7 millones en el 2008, más de un 120% de incremento en ese período, con una tasa de crecimiento anual promedio del 8,8% entre 1997 y 2008. Destaca el dinamismo de las exportaciones no tradicionales dentro del total de las exportaciones de bienes; estos dos indicadores han mantenido un comportamiento muy similar (gráfico 3.7), mientras que los productos tradicionales han permanecido prácticamente constantes. Esto

se evidencia al analizar la participación relativa. En 1997 las exportaciones tradicionales equivalían al 24,9% del total de bienes exportados, pero en el 2008 solo representaron el 11,2%. Entre tanto, las exportaciones no tradicionales aumentaron su participación en catorce puntos porcentuales.

El incremento de las exportaciones ha sido acompañado por un incremento en la cantidad de productos exportados y una alta diversificación (Alonso, 2009). Según Procomer, entre 1996 y 2008 aumentó en 1.173 la cantidad de productos exportados. Mientras en 1997 tres productos (banano, café y textiles) representaban el 25,6% de las exportaciones de bienes, en 2008 veinticinco productos explicaron el 71%⁴. No obstante, sigue existiendo una alta concentración del valor exportado en relativamente pocos artículos. En 2008, el 80% de ese valor fue generado por el 2,8% de los productos (partidas) y tan solo catorce países absorbieron el 81,8% de las exportaciones; entre estos, los cinco primeros dieron cuenta del 55,8% del total (Matarrita, 2009). Por el lado de la participación de las empresas, el 6,5% de ellas realiza el 80% de las exportaciones.

CUADRO 3.8

Crecimiento de los ingresos reales, según sectores económicos. 2005-2008

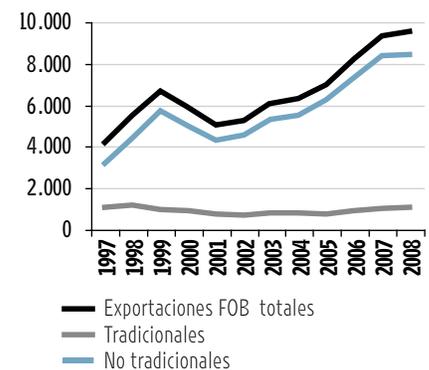
(porcentajes a julio de cada año)

Sector	Promedio 2005-2007	2007	2008
Total	3,2	9,3	2,1
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	2,8	5,9	7,8
Industrias manufactureras	2,1	9,9	-4,7
Suministro de electricidad, gas y agua	6,0	26,7	-0,5
Construcción	2,8	15,3	-0,2
Comercio	6,4	18,0	-1,5
Hoteles y restaurantes	3,6	9,1	-0,6
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	6,5	7,2	0,6
Intermediación financiera	1,5	0,5	-8,3
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	7,7	18,5	2,4
Administración pública y defensa; planes de seguridad social	3,2	-4,8	0,9

Fuente: Elaboración propia con datos del INEC.

GRAFICO 3.7

Exportaciones totales, tradicionales y no tradicionales (millones de dólares)



Fuente: BCCR, 2008.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

SECTOR EXTERNO

véase Matarrita, 2009, en

www.estadonacion.or.cr

Por régimen de exportación, las ventas externas desde zonas francas continúan siendo las más importantes, con una participación relativa de 52,1%, seguidas por el régimen definitivo⁵ (44,2%) y el de perfeccionamiento activo (3,7%). Sin embargo, la participación relativa varía según los diferentes sectores productivos. La industria aporta el 67% de las exportaciones bajo el régimen de zonas francas, pero bajo el régimen definitivo representa tan solo un 27%. En cambio, las exportaciones del sector agrícola se realizan en un 98% bajo el régimen definitivo, en contraste con un exiguo 2% desde zonas francas. Ese resultado no es de extrañar, puesto que el de zonas francas es un régimen orientado a la producción industrial. Lo interesante es que el mayor incremento en las exportaciones se ha dado en zonas francas, y que este comportamiento está asociado a exportaciones de bienes industriales (Alonso, 2009). De ahí que resulte importante analizar la contribución de la inversión extranjera directa a las exportaciones. Eso es lo que se analiza en la siguiente sección.

A pesar de que los regímenes de exportación originalmente fueron concebidos para promover el comercio internacional de bienes, las exportaciones de servicios al amparo del régimen de zonas francas también se han fomentado e incrementado de manera significativa (Alonso, 2009). Ello se debe al dinamismo logrado en la atracción de inversión extranjera directa (IED) en *call centers* y servicios de *back office* (sistemas de contabilidad, diseño de productos y proveeduría global, entre otros), sectores en los que Costa Rica posee una importante ventaja comparativa. Las exportaciones de servicios desde zonas francas han tenido una tasa de crecimiento anual promedio del 40%⁶, mientras que los ingresos por turismo y la exportación de otros servicios mostraron una tasa de expansión promedio anual del 11% en los últimos cinco años.

Además, la IED ha contribuido de modo notable al incremento y la diversificación de las exportaciones. Las ventas externas desde zonas francas representan 52,1% de las exportaciones totales de bienes y servicios y se caracterizan por ser, en su mayoría, realizadas por empresas de capital extranjero, así como por concentrarse en bienes de media y alta tecnología, de mayor sofisticación tecnológica (Alonso, 2009). Costa Rica se ha destacado en Latinoamérica por exhibir una relación positiva entre la tasa de crecimiento del PIB por habitante y el incremento de la proporción de bienes de media y de alta tecnología en las exportaciones totales. La Unctad (2008) reporta al país como el cuarto exportador mundial de bienes de alta tecnología, y el Foro Económico Mundial (2009) como el primer exportador de productos de alta tecnología de América Latina. En el período 1985-2002, Costa Rica, Chile, República Dominicana y El Salvador registraron crecimientos del PIB por habitante superiores al 1,5%, pero solo Costa Rica mostró, al mismo tiempo, un crecimiento mayor al 10% en las exportaciones de bienes de media y alta tecnología en las exportaciones totales (Machinea y Vera, 2006).

A este punto, conviene hacer un recuento de la política de apertura e inserción internacional en materia de IED. En los primeros años, la atracción de estas inversiones se centró en la industria textil, con el propósito esencial de generar empleo y teniendo en cuenta la inexistencia de cuotas de exportación para los productos de este sector, según los acuerdos respectivos de la OMC⁷ (Alonso, 2009). Países como Honduras, Costa Rica y República Dominicana realizaron esfuerzos importantes y exitosos para atraer ese tipo de inversiones. No obstante, con el advenimiento de la paz y el retorno a la democracia en el resto de la región durante los años noventa, El Salvador, Guatemala y Nicaragua iniciaron también programas de atracción de IED en esa actividad. La mayor competencia por inversiones en la industria textil evidenció que Costa Rica no tenía competitividad en ese sector, en razón de sus costos de

producción relativamente mayores.

Ante esa situación, el país reenfocó sus esfuerzos hacia otras modalidades de inversión, más acordes con su realidad y con sus verdaderas ventajas comparativas. Basada en una mano de obra mejor capacitada, Costa Rica optó por atraer IED en servicios y en la denominada media y alta tecnología, en especial la industria electrónica y de dispositivos médicos, con la idea de desarrollar conglomerados o *clusters* en esos sectores (recuadro 3.2).

Este esfuerzo generó un incremento constante de la IED, que entre 1998 y 2008 representó, en promedio, un 4,5% del PIB. En los últimos tres años esa relación fue de 6,5%, 7,2% y 6,8%. Estas cifras resultan muy razonables si se comparan con otros países de la región en el 2007 (México 2,5%, Chile 8,8%, El Salvador 7,2% y Brasil 2,7%), y muy superior al promedio latinoamericano para el mismo año (2,9%).

La IED se ha expresado de diversas formas; algunas de ellas son la adquisición de empresas nacionales de los sectores industrial y financiero⁸, inversiones en el sector turístico, fundamentalmente en las provincias de Guanacaste y Puntarenas, e inversiones en el sector inmobiliario en esas mismas zonas, como parte del auge inmobiliario originado en los Estados Unidos en los últimos años (Alonso, 2009). Sin embargo, mientras la participación relativa de la IED en el sector financiero ha mostrado un comportamiento irregular, el sector inmobiliario, el de las empresas denominadas regulares las firmas costarricenses que han sido adquiridas por compañías extranjeras y las inversiones en turismo han cobrado mayor importancia relativa dentro del total de la IED en los últimos años, en detrimento de la contribución de la IED en zonas francas (gráfico 3.8).

Como se mencionó antes, las exportaciones de bienes desde zonas francas son las que han experimentado el mayor crecimiento en los últimos doce años. Hoy en día, de las 247 empresas acogidas al régimen, 149 son exportadoras de bienes y 98 se dedican a los servicios. De las empresas exportadoras de bienes, el 78% es de capital

RECUADRO 3.2

Dispositivos médicos y componentes electrónicos se posicionan en la economía nacional

En Costa Rica se identifican dos conglomerados empresariales en los que podrían haberse generado *clusters*, específicamente de manufactura de productos de alta tecnología: los dispositivos médicos y los componentes electrónicos. Estas empresas han venido al país por sus condiciones de estabilidad política y la calidad de sus recursos humanos. A continuación se reseñan tres de las razones que justifican el desarrollo de este proceso.

En primer lugar, se han aplicado políticas tendientes a fortalecer a estos grupos como entidades relevantes para la economía. A finales del 2008 se realizaron cambios reglamentarios importantes en la legislación de zonas francas, con el propósito de estimular el desarrollo de estas empresas y facilitar sus relaciones con la industria local. Además, con la reforma del régimen de zonas francas se espera profundizar los vínculos de estos *clusters* con las empresas nacionales y propiciar una transferencia tecnológica más intensa.

Un segundo aspecto por considerar es el nivel de especialización del recurso humano. La mano de obra y las competencias disponibles han alcanzado un alto grado de madurez en manufactura. Sin embargo, se debe incentivar la especialización tecnológica y la relación *cluster*-academia. Es necesario que el recurso humano se enfoque en el desarrollo de nuevos productos, ya que en Costa Rica la actividad de las empresas de dispositivos médicos y componentes electrónicos

está centrada en la manufactura de bienes diseñados en el exterior. Por ello, el *cluster* está orientado a cómo producir, más que a cómo crear. Si se aspira a un salto tecnológico de estos *clusters* y a que el conocimiento sea el mayor valor agregado que el país imprima en el producto final, es vital acercarse a las universidades y los sectores productivos, por medio del aumento de la oferta de posgrados y doctorados técnicos según los requerimientos de la demanda y el fomento de alianzas entre las unidades de investigación universitarias y las empresas, para llevar adelante proyectos con una visión empresarial de categoría mundial. En la conformación de *clusters* tecnológicos la norma es que exista una relación directa entre las estrategias empresariales y las universidades, tanto en lo que concierne a la formación del recurso humano, como a la cadena de valor, en la que la innovación, el diseño y el desarrollo requieren su participación "proactiva".

Por último, paulatinamente los *clusters* están logrando incluir en su cadena de abastecimiento a la industria local en áreas de alta especialización, lo cual representa una ventaja competitiva sobre otras naciones. El nivel de interacción de las empresas de inversión extranjera con suplidores nacionales (encadenamientos productivos) es un factor determinante para conformar *clusters* y generar ventajas competitivas. Con el fin de visibilizar y facilitar esa vinculación, Procomer creó la Dirección "Costa Rica Provee"⁹. El proceso de convencimiento para trasladar eslabones del

proceso productivo hacia suplidores locales ha requerido la incorporación de profesionales de ramas técnicas de la Ingeniería y expertos en negocios internacionales y gestión de cadenas logísticas. Estos colaboran con las firmas multinacionales en el mapeo de oportunidades de desarrollo de suplidores locales que les benefician en reducción de costos, inventarios, tiempos de entrega y mejoras en calidad, y que a la vez promuevan negocios para pequeñas y medianas empresas nacionales.

Según datos de Procomer, de los 720 negocios concretados en los últimos años el 59% se dio en los sectores médico y electrónico. Además, "Costa Rica Provee" ha generado encadenamientos por un monto de 25 millones de dólares, de los cuales el 67% correspondió a esos sectores¹⁰. De las 226 empresas multinacionales participantes en esta iniciativa, 187 han cerrado negocios y el 50% de ellas ha realizado al menos tres proyectos. Es importante recalcar que, de la lista de las diez compañías con mayor cantidad de negocios en "Costa Rica Provee", cinco son del área electrónica y cinco del sector médico. La empresa que ha logrado más encadenamientos tiene 32 negocios concretados. El monto promedio por operación ronda los 50.000 dólares en electrónica y 25.000 dólares en el sector médico.

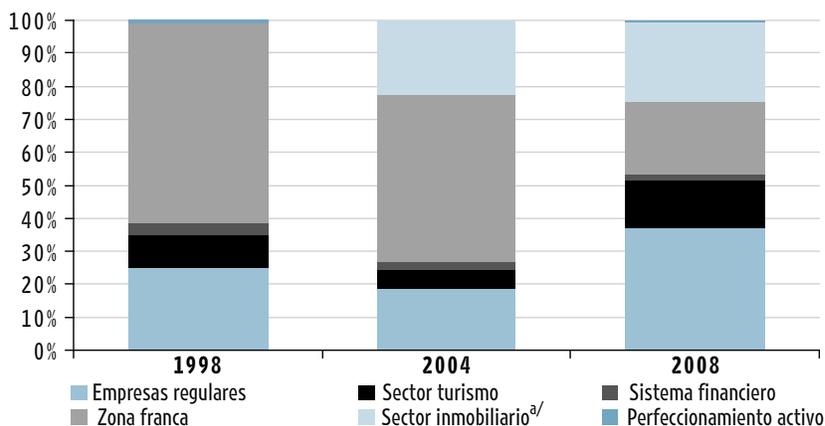
Fuente: Sánchez, 2009.

extranjero y el 12% es de capital nacional¹¹. Bajo este régimen se exportan alrededor de 2.000 productos a cerca de cien mercados. Sin embargo, existe una fuerte concentración en circuitos integrados y microestructuras electrónicas, partes para computadora, equipos de infusión y transfusión de sueros y otros dispositivos de uso médico. Esos cuatro productos representaron aproximadamente el 60% de las exportaciones totales de bienes de zonas francas en 2007 y 2008, y son elaborados y exportados en su mayoría por empresas de capital extranjero. Los mercados de destino también están muy concentrados: 40,7% a Estados Unidos y 20,9% a China (Alonso, 2009).

En conclusión, las exportaciones de bienes de Costa Rica son lideradas en

GRAFICO 3.8

Estructura porcentual de la inversión extranjera directa, según régimen



a/ Este sector no se contabiliza de forma independiente antes del 2004.

Fuente: Alonso, 2009.

un 52% por el régimen de zonas francas; de ese porcentaje, el 93% corresponde a exportaciones realizadas por empresas de capital extranjero. No existen cifras de la participación de la IED en las exportaciones del denominado régimen definitivo; sin embargo, entre ellas se encuentran el banano, un rubro muy importante en las exportaciones totales (680,2 millones de dólares en 2008) y la piña, que en su mayoría son exportados por empresas transnacionales. Todo esto indica que la participación de empresas de capital extranjero en las exportaciones totales del país es hoy mucho mayor que hace doce años, además de ser una participación muy considerable. Si a lo anterior se agregan las exportaciones de servicios realizadas bajo el régimen de zonas francas por empresas extranjeras, el aporte de éstas a las exportaciones totales del país es aun mayor ¹².

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA
Y ZONAS FRANCA**

véase Alonso, 2009, en
www.estadonacion.or.cr

El sector externo fue el principal canal de contagio de la crisis

Por varios años el sector externo ha sido el más dinámico de la economía costarricense, especialmente en las actividades no tradicionales emergentes, y ha ayudado en parte a financiar las crecientes importaciones, en particular las exportaciones de servicios. Pero ha sido la IED la que ha permitido financiar el déficit de la cuenta corriente. Además, la inversión extranjera ha provisto al país de una plataforma exportadora que lo llevó a posicionarse en mercados sofisticados con productos y servicios muy especializados. No obstante, la IED se ha convertido también en un “talón de Aquiles”, en la medida en que la alta dependencia de sectores y mercados externos ha generado una mayor vulnerabilidad ante los cambios en el entorno internacional y, en la coyuntura actual, ha dado lugar a una contracción de la demanda como resultado de la crisis mundial. Estos hechos

han puesto en evidencia que si bien el sector externo mostró su mejor cara en los últimos años, la crisis externa está poniéndolo a prueba para enfrentar los malos tiempos (Matarrita, 2009).

Como se ha comentado en secciones anteriores, en el 2008 se dio una significativa desaceleración y hasta contracción en algunos sectores económicos, situación que se asocia en forma directa a la profunda contracción del sector externo. En particular, la fuerte contracción experimentada por el sector industrial exportador ha sido determinante para la desaceleración observada en los datos agregados del nivel de actividad económica doméstica.

La contracción de las economías desarrolladas ha reducido de manera significativa las importaciones de esos países, con el consecuente impacto negativo en las ventas de bienes y servicios de Costa Rica (gráfico 3.9). Las exportaciones nacionales de bienes pasaron de crecer un 13,9% en 2007 a 1,8% en 2008, y el acumulado al primer cuatrimestre del 2009 mostró una contracción importante, sobre todo en las ventas dirigidas a Estados Unidos, que cayeron un 9,6%, en concordancia con la contracción del 25,5% que registraron las importaciones del mismo período. En el turismo la situación es similar: el crecimiento interanual de las

divisas generadas por esta actividad en los dos últimos trimestres es recesivo (recuadro 3.3).

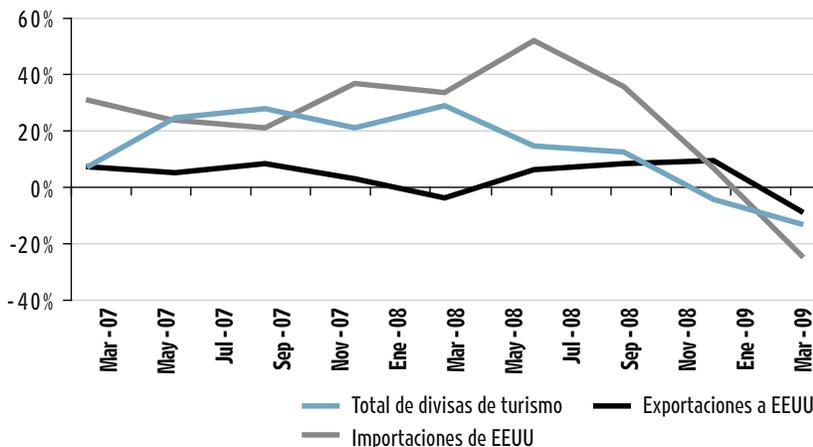
En el caso de las exportaciones, la desaceleración se puede atribuir directamente a la pérdida de dinamismo de la demanda internacional, en especial en los productos de alta participación en la oferta exportada. Es claro, entonces que la recuperación del sector externo dependerá, en buena medida del comportamiento futuro de los principales socios comerciales del país.

El efecto de la desaceleración observada en el ritmo de crecimiento del sector exportador se percibe también en el empleo que éste genera. Según estimaciones de Procomer, durante el 2008 el sector brindó cerca de 409.000 puestos de trabajo, con lo que superó los registros del 2007 por tan solo 2.000 empleos, es decir, el crecimiento fue inferior al 0,5%. Estos datos, dado el margen de error estadístico en la estimación, indican que el empleo directo asociado a las exportaciones simplemente se mantuvo constante entre 2007 y 2008, pero no creció (Matarrita, 2009).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
TURISMO, véase Rojas, 2009, en
www.estadonacion.or.cr

GRAFICO 3.9

Evolución de las exportaciones e importaciones de bienes y las divisas de turismo
(variación interanual)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

Sector industrial y empresas grandes: los más afectados en el 2008

Como se mencionó anteriormente, las exportaciones que registraron el

impacto más negativo durante el 2008 fueron las del sector industrial. Esta actividad, presentó una contracción de 0,3%, que contrasta con el dinamismo mostrado en los cinco años anteriores,

con tasas de crecimiento superiores al 10%.

Dentro del sector industrial, el subsector más afectado fue el textil, el cual acentuó la tendencia negativa que lo caracterizó en el último quinquenio. Sin embargo, este comportamiento obedece también a factores estructurales, como los altos costos de producción (especialmente en comparación con países asiáticos), sumados a la alta dependencia del mercado de los Estados Unidos y la contracción de la demanda mundial por textiles y confección en general (Matarrita, 2009). La crisis ha sido un golpe más para una industria que experimenta un claro deterioro de su posición competitiva internacional.

Otro sector que se ha visto severamente afectado por la crisis es la industria eléctrica y electrónica. Sus exportaciones se redujeron un 10,5% en el 2008, como consecuencia de la disminución de la demanda internacional de microprocesadores. Estos últimos aportaron el 33% del total de exportaciones industriales de Costa Rica durante ese año. En los cinco años previos este sector mantuvo tasas de crecimiento superiores al 15% y su caída es un efecto directo de la crisis internacional.

En contraste, uno de los sectores exportadores menos perjudicados por la recesión ha sido el agrícola, que tuvo un crecimiento del 12,5%, durante el 2008. Esto contrasta con el desempeño del sector agrícola agregado, que mostró una contracción significativa, como se comentó en párrafos anteriores. El sector agrícola exportador se vio favorecido por los elevados precios internacionales de sus principales productos, como el café, la yuca y el banano, entre otros. Paralelamente se produjo un aumento en el volumen de las exportaciones de piña.

Dentro del sector agrícola, los productos alimenticios frescos registraron una tasa de crecimiento superior al 9% en el 2008. Por su naturaleza, esta actividad se encuentra entre las menos afectadas, gracias a los cambios en el estilo de vida de los consumidores que, preocupados por su salud, cada vez más demandan productos frescos, especialmente frutas y verduras (Tristán, 2006; Huelat, 2006).

RECUADRO 3.3

Desempeño reciente del sector turístico

En el 2008 el sector turístico mostró una desaceleración en la entrada de turistas: 5,5%, en contraste con 14,8% en 2007 y 12,3% promedio en los últimos cinco años. La menor tasa de crecimiento se explica por la reducción de visitantes a finales del año. Si se compara el número mensual de turistas que entró al país, se observa que la tendencia decreciente se consolida conforme avanza el tiempo y se profundiza la crisis económica. La cifra del 2008 supera la del 2007 en todos los meses de enero a setiembre. La diferencia es mayor en enero, febrero y marzo, cuando la llegada de turistas creció 13,3%, 18,6% y 24,6% respectivamente, en relación con el mismo mes del 2007. Sin embargo, a partir de setiembre del 2008 la cantidad de visitas descendió, y se mantuvo baja en el primer trimestre del 2009. Esta reducción se concentra sobre todo en los visitantes de América del Norte.

Es necesario prestar atención al comportamiento de este sector, dada su importancia para el país y el crecimiento que ha alcanzado en los últimos años. Tal como se documentó en el *Decimotercer Informe Estado de la Nación*, el turismo ha crecido en forma sostenida durante los últimos veinte años y ha llegado a convertirse en una actividad preponderante en la estrategia de crecimiento y desarrollo nacional. En efecto, mientras en 1986 arribaron al país 260.840 turistas, en el 2000 ese número se había cuadruplicado y para el 2008 era ocho veces la cantidad inicial (2.089.174 turistas). La tasa promedio de crecimiento en la llegada de visitantes extranjeros para este período fue de 10,3%.

Costa Rica ha sido relativamente exitosa en comparación con los demás países centroamericanos. Para el período 2005-2007, según datos de la Organización Mundial del Turismo, la llegada de turistas al país fue la mayor en toda Centroamérica y ocupó el lugar número diez en América Latina. El principal origen es América del Norte, que representó el 46,7% de las visitas en el

2008, en particular por el flujo de visitantes estadounidenses.

El crecimiento en la infraestructura turística ha sido paralelo. La cantidad de habitaciones, por ejemplo, mostró un crecimiento anual de alrededor del 3,5% en el período 1999-2008, y llegó a un máximo de 18.948 habitaciones en el 2008.

El comportamiento reciente de este sector coincide, en buena medida, con una situación internacional de crecimiento favorable. El turismo no solo se ha convertido en una vigorosa fuente de empleo y producción, sino que además ha alcanzado una posición muy relevante como generadora de divisas. Durante el año 2008 la actividad turística registró un ingreso de 2.144,2 millones de dólares, que representan el 22,6% de las divisas generadas por el sector exportador de bienes y servicios, y el 24,9% de los ingresos reportados por las exportaciones no tradicionales.

Rojas (2009) aporta evidencia de una relación muy estrecha entre las divisas generadas por el turismo y los factores externos, en particular, el ingreso de los países y los precios de Costa Rica como destino, *versus* los destinos alternativos. Con respecto al ingreso, este autor concluye que existe una relación entre la generación de divisas por turismo para el país y el PIB de los Estados Unidos. La relación entre estos indicadores es del orden de 1,5, es decir, si se da un incremento (o reducción) del 1% en el PIB estadounidense, en Costa Rica se incrementan (o reducen) los ingresos por turismo en 1,5%.

Es por ello que el desempeño del sector adquiere un carácter estratégico para el desarrollo del país y se ha convertido en una cuenta muy importante en la balanza de pagos; por ejemplo, representa el 80% del déficit de la cuenta corriente. Además, ha permitido disminuir la dependencia de las exportaciones. Sin embargo, su dinamismo se encuentra concentrado en divisas generadas por visitas de pocos países.

Fuente: Rojas, 2009.

En términos del tamaño de las empresas, las de mayor envergadura han sido las más afectadas por la crisis internacional. Las unidades productivas que en el 2007 exportaban más de cinco millones de dólares registraron una disminución de 1,7% en el 2008, mientras que los establecimientos de menor tamaño registraron un incremento de 27,2% en sus ventas al mercado externo.

Considerando los regímenes de exportación, durante el 2008, las empresas de zonas francas y perfeccionamiento activo fueron las más impactadas por la recesión mundial. El régimen de zonas francas, que representó el 52,1% de las exportaciones en el 2008, registró una contracción de 3,2% en sus ventas externas. Debe tenerse en cuenta que bajo este régimen se encuentran la industria de microprocesadores y la textil que, como se comentó anteriormente, han sufrido efectos directos de la crisis.

Sin embargo, no todo es negativo. Los datos totales ocultan el incremento en las exportaciones de segmentos dinámicos dentro del régimen de zonas francas. El sector médico, contrario a las tendencias, ha tenido un vertiginoso crecimiento, y en la producción de implantes se observan tasas de aumento superiores al 100%, que constituyen respuestas favorables a las inversiones realizadas en años anteriores.

Otras empresas impactadas fueron las del régimen de perfeccionamiento activo, especialmente las textileras y las del área de biocombustibles. En este último caso, los altos precios del petróleo durante el primer semestre del 2008 incentivarón la demanda mundial de combustibles alternativos, pero ya en el segundo semestre, al presentarse la reducción de los precios del crudo, la demanda cayó de manera drástica y la producción se ha visto afectada.

Las empresas que no gozan de ningún incentivo fiscal especial (régimen definitivo) fueron las menos perjudicadas durante el 2008. Se pueden señalar como principales razones que muchos de los productos exportados por este grupo (alimentos frescos y procesados) son productos que se suponen menos elásticos al ingreso externo.

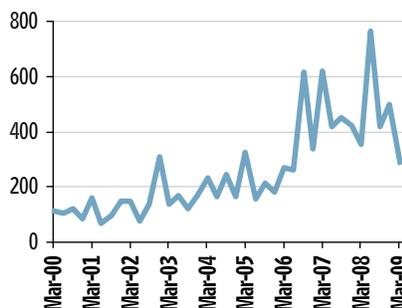
Adicionalmente, las características del sector exportador (alta concentración en mercados, sectores y productos) han generado una menor capacidad de respuesta a la crisis que, aunada a los efectos de “contagio”, hace menos probable reorientar las ventas a destinos alternativos (Matarrita, 2009).

Por el lado de la IED, la relacionada con proyectos inmobiliarios es la que está siendo más afectada (gráfico 3.10). El auge de esta actividad que venía registrando el país desde aproximadamente el año 2004, sobre todo en las costas, se ha detenido de manera abrupta, lo cual ha impactado con gran fuerza a los sectores de la construcción y el comercio.

Para el 2008 se temía una reducción importante de los flujos de IED hacia el país, como consecuencia de la crisis económica que se inició en la segunda mitad del 2007. Sin embargo, contrario a lo previsto, la IED se incrementó en 120 millones de dólares con respecto al 2007 (6,3%), un crecimiento menor al de años anteriores, pero mucho mayor que el esperado. En el mundo la IED bajó un 20%. Por sector, claramente se observa que las inversiones en el sector inmobiliario disminuyeron de modo sustancial, de 644,7 a 489,9 millones de dólares, lo mismo que las inversiones en el sector turismo, que decrecieron en 36 millones de dólares. Sin embargo, las inversiones en empresas de servicios en zonas francas se incrementaron casi en 100 millones de dólares, un crecimiento mayor al de antes de la crisis.

GRAFICO 3.10

Evolución de los flujos de IED (millones de dólares)



Fuente: Rosales y Brenes, 2009, con datos del BCCR.

Según el BCCR (2009a), para el 2009 se espera una caída del 33% en este indicador, sin considerar la posible entrada de nueva IED a raíz de la apertura de los mercados de telecomunicaciones y seguros, ni la capitalización que recibieron tres bancos de capital extranjero (BAC San José, Scotiabank y HSBC) en enero de 2009, por 141 millones de dólares. La reducción sería de un 42% en el sector inmobiliario y de un 30% en las industrias electrónica y automotriz. En sentido contrario, se estima que se dará un crecimiento de la IED en el sector servicios, así como en el de dispositivos médicos.

En cuanto a las cifras de exportación, a abril de 2009 se observa que, efectivamente, las ventas externas de partes para computadora, implantes médicos, textiles y circuitos integrados han sufrido una disminución considerable con respecto a abril del 2008, al igual que otros bienes exportables. Los diez principales productos de exportación del país también registran un decrecimiento, en algunos casos muy importante. En general, las exportaciones muestran una caída del 14,5% en los primeros cuatro meses del 2009, en relación con el primer cuatrimestre del año anterior (10,4%).

Como se analizó en páginas anteriores y se discutirá con más detalle en el apartado sobre estabilidad financiera, Costa Rica presenta un déficit en cuenta corriente, producto del déficit comercial -con excepción del año 1998- y del déficit en la cuenta de renta; las cuentas de servicios y de transferencias registran superávit desde los años noventa, como resultado de los ingresos por turismo y remesas familiares, respectivamente. Un aspecto importante de resaltar es que gracias a la IED -no a un superávit comercial o de la cuenta corriente-, el país se encuentra en una buena situación para enfrentar la crisis económica mundial. Sin embargo, esto también da lugar a una alta vulnerabilidad: una reducción de la IED en los próximos meses y años, como consecuencia de la crisis, no solo podría afectar la estabilidad económica interna, sino que además podría dilatar el proceso de recuperación en una economía muy dependiente del comercio

internacional, que en el caso de Costa Rica tiene un fuerte sustento en lo que las empresas extranjeras produzcan para la exportación (Alonso, 2009).

Dado el actual contexto de crisis internacional y su marcado impacto en la economía nacional, a continuación se presenta un aporte especial sobre la importancia y evolución de la formación de capital y mano de obra en el país, como dos aspectos esenciales que deben cuidarse y atenderse, no solo para mejorar la capacidad de reaccionar antes situaciones internacionales complejas, sino también para promover el desarrollo en el largo plazo.

Tema especial: Formación bruta de capital y mano de obra, factores determinantes de la producción, con notables debilidades

Si bien la desaceleración observada durante el 2008 y parte del 2009 es el tema que en la actualidad acapara el interés nacional y motiva a profundizar en el análisis de coyuntura, también resulta importante valorar el papel de los factores económicos que han impulsado el crecimiento costarricense en el largo plazo. Esto permite replantear, desde una perspectiva de desarrollo humano sostenible, cómo las decisiones de política pueden impulsar o rezagar aspectos determinantes para el crecimiento económico y su capacidad de generar oportunidades para la población.

Desde este punto de vista conviene repasar la evolución que ha tenido la inversión en infraestructura (formación de capital) y en el desarrollo de recursos humanos, como dos elementos básicos para el crecimiento de la actividad productiva. Esto se hace en las siguientes páginas. En cuanto a infraestructura, se analiza el comportamiento de la inversión y se comentan las limitaciones institucionales que la entorpecen. Por otra parte, se ilustra la pérdida de dinamismo en la formación de recursos humanos de los años ochenta, y se aporta evidencia para asociarla a los niveles persistentes de pobreza, a la creciente desigualdad en el país y al escaso aporte del capital humano al crecimiento económico. El abordaje de estas relaciones

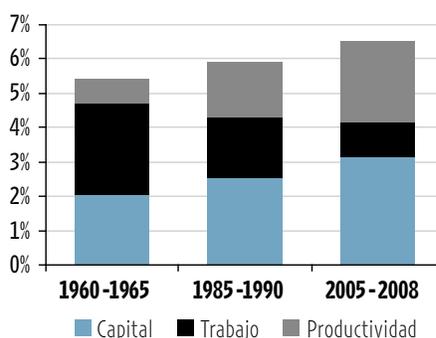
por medio de instrumentos estadísticos más precisos quedará, sin embargo, para próximos Informes.

En términos de contribución al crecimiento, un estudio reciente de Jiménez et al. (2009) determinó que la inversión en infraestructura es el principal componente. El trabajo ha mantenido una participación modesta, de alrededor de una tercera parte, en el crecimiento del PIB, y el aporte de la productividad ha sido menor y fluctuante (gráfico 3.11).

En el período 1960-2008 la tasa de crecimiento anual del PIB fue de 5,5%, como resultado de un aumento del 2,5% en la formación bruta de capital y un incremento del 1,4% en el trabajo. Estas conclusiones se obtuvieron al aplicar la metodología de crecimiento¹³, un instrumento muy útil en tanto permite determinar la participación del factor trabajo y el capital físico, así como la productividad total de los factores, o factor de cambio tecnológico implícito, en la tasa de crecimiento de la economía. Si bien esta metodología puede tener limitaciones para precisar la contribución de la productividad, es adecuada para conocer el aporte de la formación de capital y del trabajo, aspectos que se tratan con mayor detalle a continuación.

GRAFICO 3.11

Contribución de los factores de producción al crecimiento económico



Fuente: Elaboración propia, con datos de Jiménez et al., 2009.

Inversión en infraestructura: volátil y sujeta al comportamiento fiscal y los mandatos internacionales

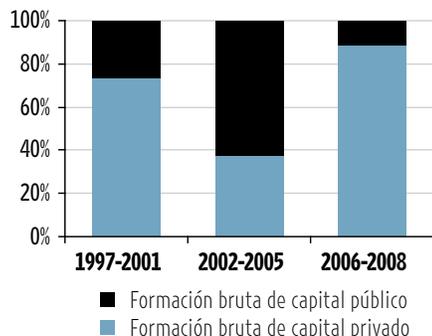
A pesar de que el capital físico, entendido como todos aquellos bienes duraderos indispensable para promover el crecimiento productivo y el desarrollo en general (infraestructura, maquinaria, equipo y adquisición de terrenos e inmuebles) se ha convertido en el factor de mayor contribución al crecimiento económico, no ha logrado mantener un comportamiento sostenido en el tiempo. Por el contrario, su evolución ha sido condicionada tanto por el estado de las finanzas públicas y la disponibilidad de recursos para infraestructura y capital físico, como por directrices de organismos internacionales que determinan las decisiones de inversión en este campo.

Una mirada retrospectiva de la formación de capital en los últimos diez años evidencia que la inversión privada ha tenido una participación predominante. Ésta ha rondado el 81% y explica el 65% del crecimiento total de la inversión en este campo en el período 1997-2008. En este sentido el sector público ha sido desplazado, pues tanto su participación como su aporte al crecimiento son menores. Entre 1997 y 2001, la inversión del sector público explicó el 36% del crecimiento de la formación bruta de capital. Esta cifra se redujo significativamente, al 12%, en 2006-2008 (gráfico 3.12).

En el último decenio se pueden distinguir tres etapas en la evolución de la formación de capital físico en el sector público, las cuales están relacionadas con las políticas económicas aplicadas. La primera etapa (1997-2001) corresponde a un período de relativo estancamiento de la inversión real (maquinaria, equipo y formación de capital físico) asociado al recurrente déficit fiscal del Gobierno Central (2,7%), situación que era considerada como un factor crítico para la estabilidad macroeconómica. En la segunda etapa (2002-2005) se registró una fuerte caída de la inversión real, que coincidió con el nivel más alto del déficit fiscal (3%) y con las preocupaciones en torno a la inestabilidad macroeconómica provocada

GRAFICO 3.12

Contribución de los sectores público y privado al crecimiento de la formación bruta de capital



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

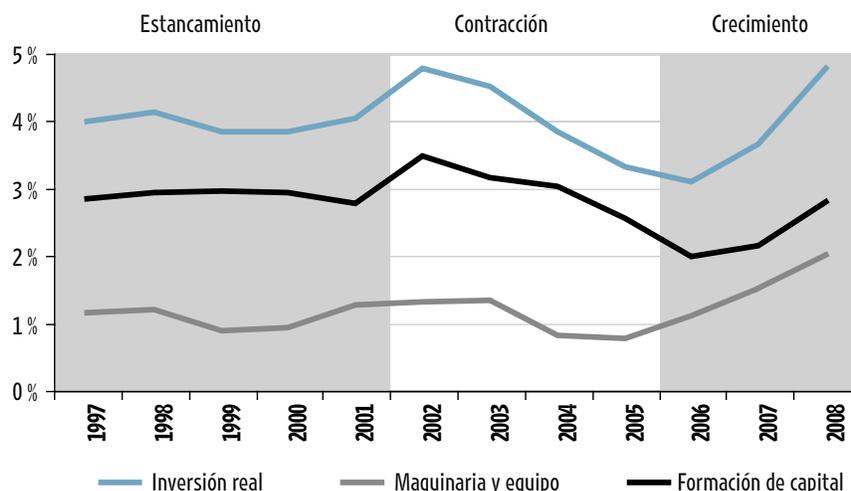
por ese desbalance. Esto llevó a un período de contención del gasto público que afectó directamente la inversión en infraestructura. En la tercera y última etapa, entre 2006 y 2008, se observa una importante recuperación, que concuerda con el nivel más bajo del déficit fiscal (0,1%), la fase expansiva del ciclo económico y la decisión de las autoridades políticas de redoblar esfuerzos para invertir en la formación de capital físico (gráfico 3.13).

La inversión en infraestructura ha sido señalada en numerosas ocasiones por este Informe como una de las áreas “grises” que limitan la competitividad del país, sobre todo por ser insuficiente e inadecuada para atender las necesidades, tanto del aparato productivo como del ritmo de vida de las y los costarricenses. Varios son los factores que han dificultado una expansión sostenida en este ámbito, y entre ellos se pueden citar:

- Restricciones presupuestarias internas, producto de decisiones orientadas a reducir el déficit fiscal, presentes en el enfoque de la política fiscal de los últimos veinte años.
- Restricciones presupuestarias externas, producto de lineamientos sugeridos por organismos internacionales

GRAFICO 3.13

Inversión real del sector público total, como porcentaje del PIB



Fuente: Elaboración propia con datos de la STAP.

les como el FMI y el Banco Mundial, posición dominante durante el período 1980-2000.

- Debilidades en la gerencia pública, dadas las dificultades del Estado para diseñar, decidir y ejecutar políticas públicas acordes con los nuevos retos que enfrenta el país.

Sin embargo, como ya se mencionó, el reconocimiento de la importancia de la inversión en infraestructura y la orientación de la política fiscal hacia un mayor gasto en esta área han generado cambios en los últimos años. Esto ha sido influenciado principalmente por la flexibilización en la postura de los organismos internacionales, los cuales en décadas pasadas mantuvieron una gran rigidez en cuanto al control del gasto público como medida para asegurar la estabilidad macroeconómica. El ejemplo más claro es el nuevo “Manual de contabilidad de las finanzas públicas” del FMI (MEFP01), publicado en el 2001. Es un instrumento que se utiliza para estudiar comparativamente las finanzas públicas de los distintos países del mundo y sustituye al viejo manual elaborado en 1986 (MEFP86). Incorpora un nuevo marco conceptual y contable para el análisis de las finanzas públicas, y hace ajustes importantes

en cuanto a cobertura, momento de registro, definiciones, clasificaciones y partidas de resultado. Además, propone un registro contable más flexible para el uso del gasto cuando se trata de inversiones en capital físico (FMI, 2001).

A partir de la adopción del nuevo manual en el 2003, la Contabilidad Nacional del Ministerio de Hacienda está implementando su uso en todo el sector público, así como la aplicación de las normas internacionales de Contabilidad (NIC). Este es uno de los insumos para efectuar la migración hacia la nueva metodología de las finanzas públicas y recalcular los indicadores fiscales. Además, desde el 2009 la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP), la Contabilidad Nacional y la Dirección de Crédito Público forman parte del proyecto de armonización de estadísticas de las finanzas públicas de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, iniciativa que tendrá una duración de dos años. De igual forma, algunos funcionarios del Ministerio de Hacienda fueron capacitados para el uso de “cuadros puente” entregados por el FMI, que les permiten familiarizarse con la nueva metodología; también se han establecido mecanismos de consulta con asesores del FMI.

Costa Rica ha logrado un avance

importante en la clasificación según grupo institucional y en los clasificadores de ingresos y gastos. Por otra parte, hay algunas áreas que requieren mayor trabajo:

- Mejorar la calidad de la información que se utiliza en el ejercicio de transición del registro de base caja a base devengada¹⁴, por parte de los órganos desconcentrados, las municipalidades y las instituciones descentralizadas no empresariales.
- Promover la participación de funcionarios de instancias fuera del Gobierno General en los procesos de capacitación y asesoría. (E¹⁵: Araya y Martínez, 2009)

La debilidad de las inversiones en infraestructura en Costa Rica ha sido un aspecto destacado de manera recurrente por los organismos internacionales. Por ejemplo, en los tres últimos reportes del índice de competitividad global, el país se ha ubicado en lugares bajos del *ranking* mundial, alrededor de la posición 95 entre un total promedio de 130 naciones, y en el décimo lugar en América Latina, por encima de Venezuela, Perú, Nicaragua, Ecuador, Bolivia y Paraguay. Entre las principales debilidades señaladas en estos informes destacan la baja calidad de la infraestructura en general: ferroviaria, portuaria y de transporte aéreo (Foro Económico Mundial, 2009).

Asimismo, un estudio de *benchmarking* elaborado por el Foro Económico Mundial, para analizar los incentivos a la inversión en infraestructura en América Latina, concluye que en las últimas décadas la región ha hecho progresos en la calidad y la ampliación de su red de infraestructura, especialmente en términos de mejora del acceso al agua y el saneamiento, la electricidad y la comunicación. Sin embargo, es necesario replantear el modelo de financiamiento de la infraestructura, considerando que estas inversiones repercuten sobre las expectativas de crecimiento de la competitividad regional en el mediano y largo plazos (Foro Económico Mundial, 2007).

Lento avance en la mejora de la calidad de la red vial

Además del poco dinamismo en la formación de capital, Costa Rica tiene un lento avance en la construcción de una red vial adecuada. Los prolongados recortes de la inversión en infraestructura provocaron que el país pasara de tener una de las redes viales más desarrolladas de América Latina en la década de los setenta, a una de las más deterioradas a mediados de los noventa (Proyecto Estado de la Nación, 2001). Si bien en los últimos años (particularmente en el bienio anterior) se ha retomado la inversión en este campo, un reciente estudio del Lanamme hace evidente que la red vial sigue presentando condiciones desfavorables.

Sobre el estado de la red vial de Costa Rica se han publicado varios informes de evaluación. A pesar de que sus resultados no son comparables, debido a las metodologías utilizadas, sí permiten identificar algunas características comunes, que evidencian la lentitud en el restablecimiento de una red vial adecuada y acorde a las necesidades del país. Por ejemplo, en un estudio realizado por el Área de Conservación Vial y la GTZ en 1993, se encontró que el 56% de la red vial estaba en mal estado (Barahona et al., 2001). Posteriormente el Lanamme ha efectuado diversas evaluaciones que han revelado el escaso o nulo avance en la mejora de la red vial; en 2004 el 64% de las carreteras estaba en mal estado, y un resultado similar arrojó el informe de 2006 (Lanamme-UCR, 2006).

Finalmente, en el estudio realizado en el 2008 Lanamme identificó cierto grado de progreso. Por ejemplo, encontró una mejora en la capacidad estructural de varias rutas y que se ha incrementado, aunque no lo suficiente, la regularidad superficial de las carreteras nacionales. Sin embargo, persisten problemas de calidad como pavimentos débiles, deficiente construcción de las rutas y deterioros severos. Además es muy lento el avance en el establecimiento de carreteras regulares, lo que tiene un efecto directo en los costos de mantenimiento de los vehículos. Sobre este último punto el estudio afirma que

“de mantenerse este ritmo de mejoramiento, tomaría unos veinticinco años llegar a un nivel adecuado de regularidad superficial (IRI) para la red de carreteras nacionales” (Lanamme-UCR, 2008). Los principales resultados de la evaluación comentada se resumen en el recuadro 3.4.

Fuerza de trabajo y su vinculación con la productividad y la producción

Como se mencionó anteriormente, el trabajo de Jiménez et al. (2009) identificó que, de manera consistente, la formación de capital físico ha sido el principal factor explicativo del crecimiento económico, mientras que el trabajo ha mantenido una participación modesta, de alrededor de una tercera parte en la expansión del PIB, y la contribución de la productividad ha sido menor y fluctuante.

El deterioro de la cobertura educativa y la escolaridad ocurrido en los años ochenta y parte de los noventa, surge como hipótesis para explicar este escaso aporte del trabajo al crecimiento. Para indagar en tal sentido, a continuación se describe ese deterioro, se presenta evidencia sobre el impacto que tiene la educación en la incidencia de la pobreza, se revisa la evolución más reciente del esfuerzo por ampliar la cobertura, en general y para algunos grupos, y se relaciona el nivel educativo con los ingresos de las personas. La consistencia del comportamiento de las variables sustenta una conclusión favorable a la hipótesis mencionada, pero será en próximos Informes que se podrá documentar con precisión estas relaciones, a partir de instrumentos y modelos estadísticos robustos.

Un largo período de deterioro de la escolaridad

Al decir del Undécimo Informe, la lentitud de los avances en el ámbito de la escolaridad, incluso su involución en los ochenta, se comprueba al examinar el nivel educativo promedio según cohortes de nacimiento, con base en la información censal. Si las oportunidades educativas de la población están mejorando, se esperaría que las

RECUADRO 3.4

Pequeños avances en la calidad de la red vial

En el año 2008, el Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (Lanamme), de la Universidad de Costa Rica realizó una evaluación de la red vial nacional pavimentada, de conformidad con el mandato de la Ley 8114. Se usó la tecnología de medición de deflexiones FWD, el índice internacional de regularidad (IRI), el coeficiente de rozamiento de superficie (GRIP) y un examen visual del estado de la pintura vial. Este estudio cubrió la mayor parte de los cerca de 4.600 kilómetros que conforman la red vial nacional pavimentada. Además se incorporó una evaluación de vulnerabilidad ante amenazas naturales de las rutas 2, 10 y 32.

Este trabajo incluyó nuevos aspectos de medición, como la seguridad vial, y mantuvo factores de evaluación -capacidad del pavimento de resistir las cargas y vida útil (deflectometría FWD), confortabilidad de viaje y costo de operación de vehículos (IRI), que son comparables con el informe elaborado en el 2006.

El primer paso en el proceso de comparación fue definir la red vial cubierta en ambas campañas de evaluación¹⁶. Se encontró que los pavimentos con adecuada capacidad estructural aumentaron en los últimos dos años, mientras que los de baja capacidad disminuyeron (cuadro 3.9). Por lo tanto se concluye que, en el aspecto de deflectometría medida a través del FWD, la red vial ha experimentado mejora en su capacidad para soportar las cargas de los vehículos en aproximadamente un 7,3% de la red vial nacional pavimentada, lo que equivale a una longitud de 231 kilómetros¹⁷.

Con respecto a la confortabilidad de viaje y el costo de operación de vehículos (IRI), tal como se hizo con los resultados de las deflexiones, el primer paso fue definir la red vial común entre ambas campañas. Para la regularidad superficial IRI, en el 2008 se evaluaron 181,6 kilómetros más que en el 2006 (4.635,0 km frente a 4.453,4); obtenidas las secciones comparables, el total disminuyó a 4.447,2 kilómetros, apenas 6,2 kilómetros menos que en el 2006¹⁸. Los hallazgos indican que la longitud de las rutas

en los rangos de baja y moderada regularidad (0 a 1,0 m/km y 1,0 a 1,9 m/km) se mantuvo casi sin cambio, en tanto que se registró un incremento en la categoría de IRI moderado (1,9 a 3,6 m/km). Por otro lado, las rutas con IRI deficiente y muy deficiente mostraron una leve reducción. Por consiguiente, en los dos años que separan ambas evaluaciones se logró una mejora de la regularidad superficial en la red de carreteras nacionales¹⁹.

Para la evaluación de la seguridad vial se tomaron en cuenta tres parámetros: condición de la red vial según coeficiente de rozamiento de los pavimentos (GRIP), condición de la red vial según el estado de demarcación con pintura y vulnerabilidad de algunas rutas nacionales.

Los resultados del primer criterio evidencian que solo una cuarta parte de la longitud evaluada, 601,4 kilómetros, presenta un nivel de rozamiento superficial aceptable. Unos 700,2 kilómetros muestran una condición moderada, y poco menos de la mitad, 1.026 kilómetros, son rutas con niveles de rozamiento muy bajos y, por tanto, deslizantes y peligrosas desde el punto de vista de la seguridad vial para los conductores de vehículos.

La aplicación del segundo criterio reveló que casi la mitad de la red evaluada carece de demarcación; si a esto se le suma el porcentaje de la categoría "mala demarcación", se concluye que dos terceras partes de la red vial analizada no presentan demarcación adecuada, lo cual atenta contra la seguridad vial de los usuarios que por ellas transitan; esto afecta también su nivel de operación durante el día y aumenta los riesgos para la conducción nocturna.

Finalmente, para determinar la vulnerabilidad de algunas rutas nacionales, se evaluó un total de 215,8 kilómetros y en cada trayecto se analizaron las principales amenazas naturales, así como la vulnerabilidad de los componentes de las vías. Se trabajó en la ruta 2 (Taras-San Isidro de Pérez Zeledón), la ruta 10 (Turrialba-Siquirres) y la ruta 32 (Siquirres-Limón). Las dos primeras están ubicadas en zonas de montaña, donde los materiales geotécnicos (rocas y suelos residuales), las pendientes fuertes de

las laderas, la alta precipitación, así como la ocurrencia de tormentas, huracanes y sismos, son los factores determinantes de las amenazas, entre las que destacan los deslizamientos de tierra, los flujos de lodo y las inundaciones. Estas amenazas han afectado fundamentalmente las obras viales geotécnicas (taludes de corte y rellenos) e hidráulicas menores (alcantarillas), aunque también tienen el potencial de dañar los puentes. En muchos tramos estos componentes muestran vulnerabilidad por falta de protecciones y obras especiales.

El tramo evaluado de la ruta 32 se encuentra en una zona de planicie aluvial, donde los materiales geotécnicos (suelos depositados o sedimentos) son compresibles, susceptibles a la licuación en caso de sismo fuerte, y a la erosión y socavación en caso de inundaciones. Estas condiciones amenazan los terraplenes, puentes y alcantarillas. En las carreteras de zonas de planicie existen muy pocos taludes de corte, por lo que estos componentes no fueron identificados como fuentes de vulnerabilidad.

En conclusión, la evaluación de la red vial nacional realizada por el Lanamme-UCR en el año 2008, demuestra que hubo una lenta mejoría en la capacidad estructural y en la regularidad superficial de la red vial nacional entre 2006 y 2008. No obstante, debido al bajo porcentaje de avance, existe una buena oportunidad para que la Administración procure mejorar aún más las estrategias de intervención y la distribución de los recursos. Además, los resultados en materia de rozamiento de los pavimentos y demarcación vial reafirman la necesidad de prestar mayor atención a estos importantes elementos de seguridad e incorporar un enfoque más integral de los proyectos que requiere el país para recuperar su patrimonio vial, dar mayor seguridad y mejorar el servicio de transporte terrestre por la red de carreteras nacionales.

Fuente: Lanamme-UCR, 2008.

CUADRO 3.9

Comparación de resultados obtenidos en mediciones de FWD^{a/}. 2008 y 2006

Rango de deflexiones FWD	Campaña 2008		Campaña 2006		Diferencia
	Kilómetros	Porcentaje	Kilómetros	Porcentaje	Kilómetros
Bajas	3.159,7	71,5	2.928,5	66,7	231,2
Moderadas	433,6	9,8	429,4	9,8	4,2
Altas	484,1	10,9	563,9	12,9	-79,8
Muy altas	344,1	7,8	466,6	10,6	-122,5
Longitud total	4.421,5		4.388,4		33,1

a/ Evaluación de la capacidad del pavimento para resistir las cargas y de su vida útil.

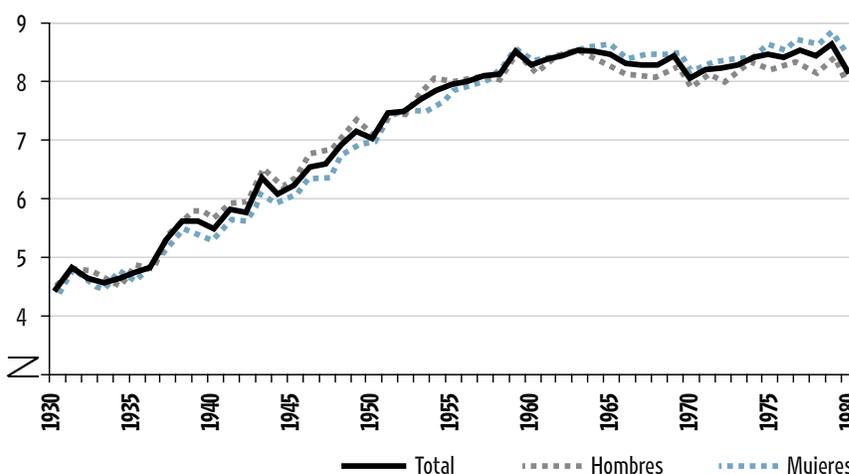
Fuente: Lanamme-UCR, 2008.

personas más jóvenes tuvieran en promedio mayor educación que las nacidas en años anteriores. Nótese en el gráfico 3.14 cómo la evolución de la escolaridad fue rápida por varias décadas. Como se observa, ello ocurrió así hasta 1959; por ejemplo, los nacidos en 1949 lograron en promedio 7,1 años de escolaridad, en tanto que la población que nació en la cohorte de 1959 alcanzó una escolaridad de 8,5 años. Pero las generaciones siguientes, en promedio, no consiguieron una escolaridad significativamente mayor, o la perdieron en algún grado. La exclusión de la enseñanza secundaria durante los años ochenta fue tan grave, que la cifra de la escolaridad media nacional se redujo en medio año. Esto sucedió, además, en el período de mayor crecimiento de la población en edad de cursar la secundaria, por lo que cerca de un millón de personas se quedó sin concluir ese nivel en aquellos años.

Los datos anteriores, unidos al hallazgo consignado en el Décimo Informe, en el sentido de que al país le tomó dos décadas recuperar la cobertura en secundaria de los años ochenta, es parte de un patrón inquietante de deterioros rápidos y recuperaciones lentas, el cual debe constituirse en una señal de alerta para la acción futura en materia educativa. Ese patrón expresa además el marco en que, en los años y lustros siguientes, la fuerza de trabajo se integró al proceso productivo, enfrentó la pobreza y generó su ingreso.

GRAFICO 3.14

Escolaridad promedio de la población, según cohorte de nacimiento. Censo 2000
(años de escolaridad)



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población del año 2000, INEC.

Estrecha relación entre años de instrucción y la incidencia de al menos una NBI

En el Octavo Informe se aportó evidencia de la relación entre el nivel educativo de las personas y la pobreza, medida según necesidades básicas insatisfechas (NBI) y con información censal (Gutiérrez, 2002). Esa evidencia apunta a una relación inversa y robusta entre ambos indicadores, en este caso determinada por los años de escolaridad: a mayor nivel educativo, menor incidencia de la pobreza. Esto lleva a asociar

la capacidad de generar ingreso con la educación, tema que se analizará más adelante, con datos de las Encuestas de Hogares más recientes.

Al utilizar el indicador de NBI construido por el INEC con datos censales del 2000, y cruzar la información con la variable nivel educativo, se obtiene que el 67,6% de la población sin instrucción tiene al menos una carencia, mientras que entre aquellos que han logrado más de quince años de instrucción (nivel universitario) se registran carencias en proporciones inferiores al 5%.

Es notable que, para quienes concluyen la educación primaria, se presenta una fuerte reducción en la incidencia de carencias básicas, pues ésta descende de 54,5% a 39,8% con solo un año adicional de escolaridad, en el tiempo del Censo 2000. En cualquier condición de actividad (ocupados, desocupados, inactivos) se puede encontrar una relación inversa entre el nivel de instrucción y el de carencias: a menor instrucción, mayor incidencia; a mayor instrucción, menor incidencia. La diferencia de dos o más NBI entre los que no tienen instrucción y los que tienen diecinueve años de escolaridad es de 100 a 1.

Evidentemente, entre los desocupados la incidencia es mayor. En la zona rural, el incremento de un año de escolaridad, aun sin concluir la primaria, puede significar un alejamiento notable de la posibilidad de tener dos o más carencias. La condición de ocupados o desocupados en zona rural, para mayores de 18 años sin instrucción, es similar y determina un nivel de incidencia de dos o más NBI. A partir de tres años de educación la brecha se amplía en detrimento de los desocupados.

Si se desagrega la información por edades simples, se observa un estancamiento para la población entre 22 y 40

años, al momento del Censo en el 2000. La población mayor de 50 años tiene un perfil educativo inferior y la de 18 a 21 años uno ligeramente superior.

Mejora reciente en el perfil educativo

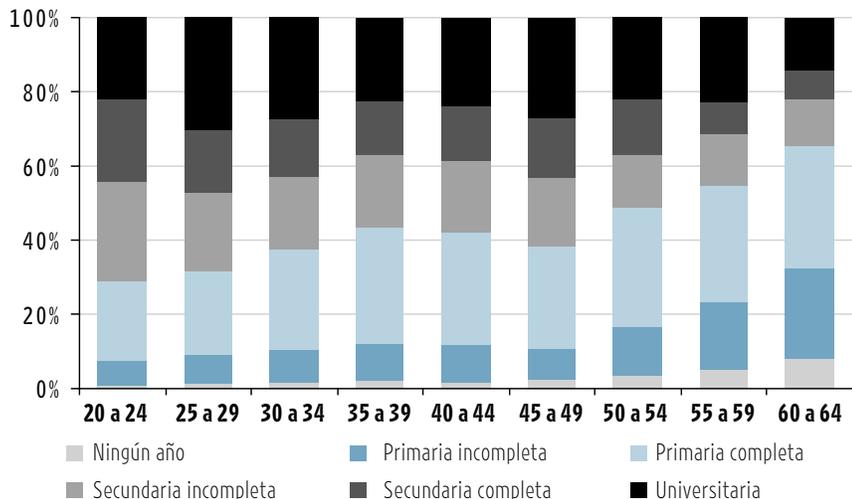
En las sucesivas entregas de este Informe se ha dado seguimiento detallado a los cambios en la educación del país; se ha documentado que a partir de mediados de los años noventa se ha dado una evolución favorable, tanto en el financiamiento como en las coberturas, especialmente en lo que se refiere a educación secundaria (la evidencia más reciente puede verse en el capítulo 2). En el gráfico 3.15 se muestra la estructura de los ocupados según nivel educativo y grupos de edad, de acuerdo con los datos de la Encuesta de Hogares del 2008. Allí se observa con claridad la mejoría en los perfiles educativos del país. Dado que se trabaja con una encuesta, no es posible desagregar la información por edad simple, sino que deben utilizarse grupos de edad, lo que es una aproximación menos precisa. Aun así, llama la atención cómo las categorías con menor grado educativo (sin estudios, con primaria incompleta o completa) son porcentualmente más pequeñas conforme la edad del grupo

es inferior: para la población de 60 a 64 estas categorías agrupan a más de dos tercios, en tanto que entre la población de 20 a 24 apenas excede un tercio. Si se excluye el grupo de edad de 20 a 24 (personas con posibilidad de ingresar un poco tardíamente a las universidades, y que lo hacen con frecuencia), es notable también la ampliación consistente de las categorías con mayor educación (secundaria completa y universitaria).

Por otra parte, la aplicación reciente de nuevas metodologías y enfoques en el Programa Estado de la Nación está permitiendo profundizar en conclusiones sobre distintos sectores de la sociedad, y además revelar el rostro humano de las situaciones que se describen. En el recuadro 3.5 se presentan algunos de estos resultados, al detallar para el promedio nacional y para las dos clases sociales no residuales (medianos propietarios y expertos, y obreros agrícolas) el desempeño más avanzado y el comportamiento inferior en la variable inclusión educativa. Es notable y esperanzador que se haya reducido el porcentaje de personas de entre 12 y 18 años (jóvenes en edad de cursar secundaria) que no trabajan ni estudian, así como el de los que solo trabajan. Su complemento, los que estudian (trabajando o no), creció entre 1987 y 2000 de manera significativa y consistente, en promedio de 57% a 81%, aunque con grandes diferencias según clase social.

GRAFICO 3.15

Población ocupada de 20 a 64 años de edad, por grupos quinquenales de edad según nivel educativo. 2008



Fuente: Elaboración propia con datos de la EHPM, INEC.

A mayor educación, mayores ingresos

Con el fin de analizar la importancia de la educación para el bienestar económico de la población, se estimaron los perfiles de ingreso laboral promedio de los ocupados según niveles de educación y experiencia, aproximados por medio de las edades quinquenales. Los resultados indican que mientras la tendencia de los ingresos de los trabajadores semicalificados y no calificados es muy estable a lo largo de las edades activas, los ingresos de los ocupados con niveles de educación postsecundaria son crecientes, por lo que, a mayor grupo de edad, mayores son los ingresos percibidos. También sobresale la brecha de ingresos entre

RECUADRO 3.5

La exclusión educativa se recupera con cierta celeridad entre los jóvenes

Los resultados que aporta el reprocesamiento de las Encuestas de Hogares (1987-2008) para el análisis de clases sociales, que se presenta en el capítulo 6 de este Informe, detallan la mejoría en la incorporación de las personas de entre 12 y 18 años de edad a la educación secundaria. Esto se ilustra en dos gráficos, uno referido a las personas que no estudian ni trabajan (gráfico 3.16) y otro a las personas que solo trabajan (gráfico 3.17). En ambos casos se incluyen solo dos clases (no residuales), tanto para efectos de sencillez del gráfico como por tratarse de las que representan el mejor -y el peor- desempeño educativo.

En el primer grupo destaca el hecho de que se ha reducido, de manera significativa y consistente, el porcentaje promedio de per-

sonas de entre 12 y 18 años que no estudian ni trabajan. La clase de medianos propietarios, que tenía un escaso 10% de personas entre 12 y 18 años en esta situación en 1987, llegó a menos de la mitad de ese porcentaje en el 2008. Por su parte, los hogares de obreros agrícolas tenían en la categoría de "no estudian ni trabajan" a un 37% en 1987, y en 2008 registraron un inferior aunque muy nutrido 22%. En promedio, entre 1987 y 2008 se pasó de un 23% a un 11% de personas que no estudian ni trabajan.

En cuanto al segundo grupo, referido a las personas en edades de entre 12 y 18 años que solo trabajan, para las clases de medianos propietarios y expertos, y obreros agrícolas, los resultados son consistentes y alentadores, aunque expresan diferencias marcadas y, por

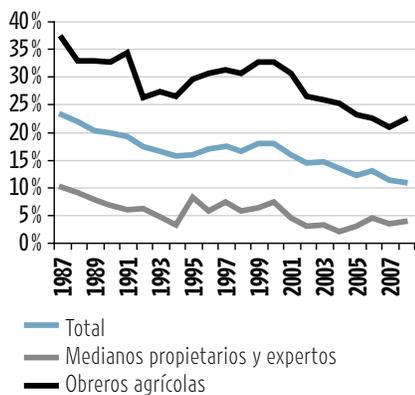
ende, desigualdades. En la clase de obreros agrícolas el porcentaje de 1987 fue de 34%, y evolucionó a 14% en el 2008. En la clase de medianos propietarios y expertos, el 7% observado en 1987 pasó a 3% en 2008. En promedio, la reducción fue igualmente importante: de un 20% a un 7% de personas que solo trabajan.

El complemento, esto es, el porcentaje de personas que estudian (ya sea que trabajen o solo estudien) tiene una evolución muy favorable, que habla de un importante crecimiento en la cobertura educativa del país, desde 1987 a la fecha. Según las Encuestas de Hogares, en el grupo etario analizados el porcentaje de personas que estudian ha pasado de 57% a 81%.

Fuente: Elaboración propia.

GRAFICO 3.16

Porcentaje de personas de entre 12 y 18 años que no estudian ni trabajan (promedios)



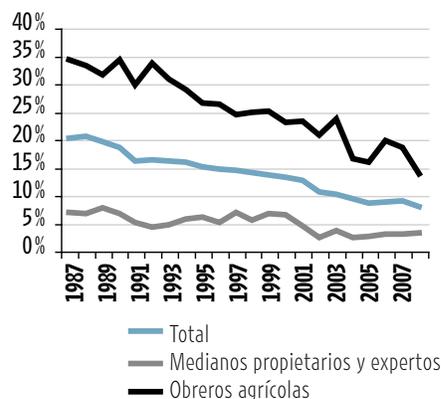
Fuente: Elaboración propia con datos del INEC.

los ocupados de un mismo grupo de edad pero con diferentes niveles educativos, distancia que aumenta conforme más experiencia acumula el trabajador (alcanza sus niveles máximos entre los 35 y los 45 años de edad).

El gráfico 3.18 muestra la evolución del ingreso promedio real de los

GRAFICO 3.17

Porcentaje de personas de entre 12 y 18 años que solo trabajan (promedios)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEC.

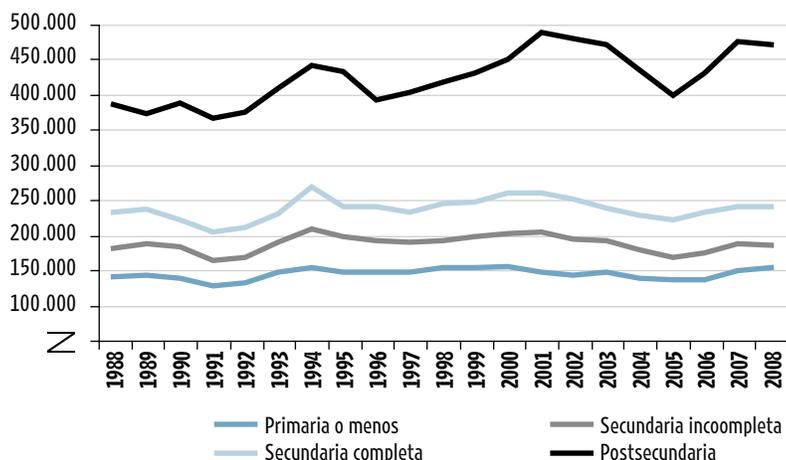
ocupados de 25 a 64 años según su nivel educativo y a partir de 1988. Es evidente la brecha salarial entre los más y los menos calificados. El comportamiento de los ingresos reales es muy similar en los niveles de primaria o menos, secundaria incompleta y secundaria completa, con una diferencia de cerca de 50.000

colones entre cada nivel y no se observa un crecimiento real importante en el período de estudio. En contraste, los ingresos de los ocupados con estudios post-secundarios (parauniversitarios y universitarios) presentan tasas de crecimiento mayores, con dos etapas de crecimiento sostenido (1991-1994 y 1996-2001) y una de decrecimiento (2002-2005). Aunque en el último trienio los ingresos de este grupo se recuperaron, no alcanzaron el máximo del 2001, y en la actualidad resultan apenas un 22,2% superiores a los ingresos de 1988. Hay que tomar en cuenta que solo uno de cada cuatro ocupados tiene educación postsecundaria y poco menos de un 60% tiene secundaria incompleta o menos (un 40% tiene primaria o menos).

En síntesis, Costa Rica llega a la actual crisis con importantes rezagos en materia de infraestructura y de formación de capacidades humanas. Superar estas debilidades demanda cuantiosos recursos frescos, y si bien en los últimos años se han hecho esfuerzos en ese sentido, el deterioro de décadas pasadas puede tener un costo en el escaso crecimiento de la productividad y, por esa vía, de la producción.

GRAFICO 3.18

Ingreso promedio real en la ocupación principal, de la población ocupada de 25 a 64 años de edad, según nivel de educación
(base julio 2006 = 100 colones)



Fuente: Elaboración propia con datos de las EHPM, INEC.

Estabilidad y solvencia económicas

La crisis financiera internacional también tuvo un impacto directo sobre la economía doméstica por medio de los mercados financieros y a través de los portafolios de las empresas y de los individuos. Ello complementa los efectos observados en el volumen de comercio de bienes y servicios.

Las fluctuaciones en la tasa de interés internacional provocaron una entrada de capitales que incidió en la dinámica de los mercados financieros locales. A esta situación se sumó la necesidad del Banco Central de mantener el tipo de cambio dentro de los rangos definidos en el sistema de bandas. Ambos factores presionaron hacia una marcada reducción en las tasas de interés domésticas, lo que generó, en primera instancia, un crecimiento considerable tanto en el consumo -interno e importado-, como en el grado de endeudamiento de la población. Este último se incrementó muy por encima de sus niveles óptimos de aceptación de riesgo, lo que hizo más vulnerable al país ante la situación de crisis en el mundo.

La consecuente reversión experimentada poco después en los tipos de interés por un lado contrajo el gasto de las familias y las empresas y, por otro,

incrementó el nivel de riesgo del sistema financiero nacional, al colocar a los consumidores nacionales en una situación de alto riesgo en sus posiciones financieras de endeudamiento. La presión de la demanda agregada, el comportamiento internacional de los precios de los hidrocarburos y los granos básicos, así como el cambio en las expectativas de inflación, provocaron que la tasa de inflación aumentara por encima de la meta anunciada: 13,9% en el 2008.

También el Gobierno Central sufrió el impacto de la desaceleración. Logicamente, la recaudación tributaria está ligada al desempeño económico, y los procesos de desaceleración y contracción en la actividad económica hicieron que la tasa de crecimiento de los ingresos fiscales se redujera al 3,5%, en contraste con el 15,9% del período anterior (crecimiento real en colones del 2008)²⁰. Por su parte, los egresos fiscales, más automáticos y menos sincronizados con el dinamismo económico, mostraron una mayor estabilidad e incluso crecieron a una tasa del 6,4%, por encima del 5,8% del 2007 (crecimiento real). Estas fluctuaciones llevaron a que el superávit gubernamental con respecto al PIB durante el 2008 fuera del 0,2%, menor que el 0,6% del año anterior. Además, la tendencia

apunta hacia una contracción mayor en el 2009, en concordancia con el desempeño de la actividad económica.

Esta dinámica de ajuste del sistema financiero, y sus consecuentes efectos reales sugieren que el 2008 fue un año de continuo reordenamiento en los portafolios privados de las empresas y las familias, en detrimento de la estabilidad económica deseada. Al mismo tiempo, la situación fiscal apunta a una desaceleración del gasto público, lo cual, asociado a la alta incertidumbre de los mercados financieros, ha contraído significativamente los niveles de inversión y, por ende, torna incierto el grado de solvencia que pueda mostrar la economía costarricense en el futuro próximo.

Tendencia creciente de la participación de los impuestos directos

Como se ha analizado en Informes anteriores, en los últimos veinte años el país ha impulsado una serie de reformas que han transformado la composición de los ingresos tributarios del Gobierno Central. Sin embargo, sigue pendiente una reforma fiscal que promueva un sistema más equitativo y capaz de incrementar los ingresos del Gobierno, de manera que éste pueda solventar las necesidades de inversión social y en infraestructura. Esta es una tarea que no se logró concretar en la fase expansiva del ciclo económico, y que puede tener mayor resistencia en la coyuntura actual, en la que la presión sobre los gastos es mayor y el crecimiento de los ingresos disminuirá considerablemente.

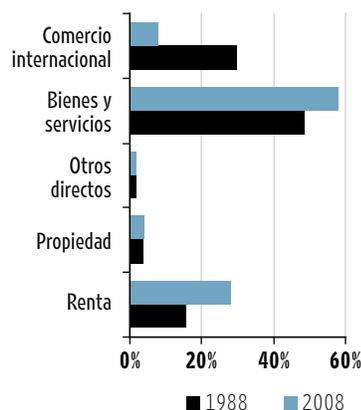
En ese contexto, la recaudación del Gobierno Central ha mostrado una tendencia creciente en la participación de los impuestos directos²¹. Hace dos décadas estos representaban el 21,6% de los ingresos fiscales, y hoy equivalen al 33,9% (gráfico 3.19).

La composición porcentual de la recaudación por categorías impositivas arroja luz sobre el comportamiento de los impuestos directos. El cambio experimentado por estos entre 1998 y 2008 proviene básicamente del impuesto sobre la renta, que aumentó su

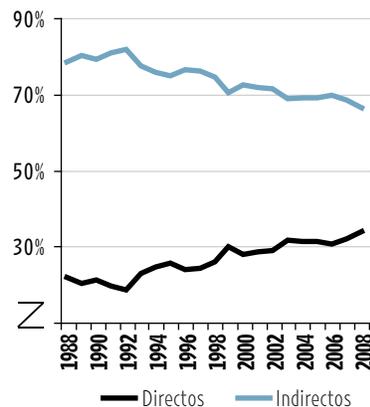
GRAFICO 3.19

Composición porcentual de la recaudación total del Gobierno Central

Estructura de los impuestos.
1988 y 2008



Estructura de la recaudación



Fuente: Rosales y Sánchez, 2009, con datos del Ministerio de Hacienda.

participación en la recaudación total en más de 11,9 puntos porcentuales (cifra que representa el 99% del incremento que registraron los impuestos directos). Cerca del 30% de ese aumento se ha dado en los últimos cinco años. En el período de estudio se llevaron a cabo varias reformas que han buscado ampliar y simplificar la base, revisar las tasas impositivas y reducir la evasión. Las autoridades tributarias cuentan ahora con mejores mecanismos de control cruzado de información y medios electrónicos más avanzados (Rosales y Sánchez, 2009). Pese a ello, el crecimiento de la recaudación en este rubro, si bien sostenido, continúa siendo modesto. La tendencia positiva es débil en términos cuantitativos, toda vez que la recaudación solo subió un 2,6 del PIB en veinte años (alrededor de 0,1 puntos en promedio por año).

Adicionalmente, conviene mencionar algunas tareas pendientes en el impuesto sobre la renta (Rosales y Sánchez, 2009). Primero, persiste el problema de evasión de los profesionales liberales. Segundo, el principio de territorialidad y la aplicación del impuesto por vía cedular, dos características de este tributo, son puntos que requieren acuerdo e implementación, tal como se ha mencionado en Informes anteriores.

El principio de territorialidad apunta a universalizar los ingresos, para incluir tanto los domésticos como los obtenidos fuera del país. La aplicación por vía cedular busca agregar los ingresos de las personas, en vez de tratarlos por separado. Tercero, aún se mantienen varias de las deficiencias señaladas a inicios de los noventa por Méndez (1991), tales como la existencia de tasas distintas para rentas de capital y trabajo, las diferencias en los sistemas de deducción y bases imponibles para los trabajadores dependientes y para las personas físicas con actividades lucrativas, y el incentivo a la división de las actividades de las empresas en varias sociedades, debido a la aplicación de una escala progresiva.

En la recaudación proveniente de los tributos a los bienes y servicios se observa una situación similar: su aporte a los ingresos fiscales del Gobierno Central se incrementó en casi diez puntos porcentuales entre 1988 y 2008. Destaca la participación del impuesto de ventas, que pasó de representar el 25,9% al 38,2% en el mismo período. Esto responde, en parte, a reformas específicas bajo las cuales el impuesto se elevó temporalmente. Los ingresos por este tributo también están correlacionados con el comportamiento del

gasto de la población, por lo que el ciclo económico explica en parte su desempeño. Además, recientemente la recaudación se ha visto favorecida por mejoras en la gestión de cobro, a saber, los controles cruzados de información por parte de las autoridades tributarias y los sistemas tecnológicos más modernos para el cobro del tributo; en particular, la implementación de la denominada tecnología de información para el control aduanero (TICA) ha tenido un efecto importante. Entre 1988 y 2008 este impuesto aumentó alrededor de tres puntos del PIB, a razón de 0,16 en promedio por año. Un 40% de este incremento se presentó en los últimos cinco años (Rosales y Sánchez, 2009).

Con algunas salvedades en los casos de los servicios, los bienes de la canasta básica y ciertos aspectos de eficiencia, una de las características más positivas de este tributo es en el uso de una tasa impositiva única. Al no existir diferenciación, es más fácil de administrar. Sobre este tema la principal discusión en los últimos años se centra en cambiar el actual impuesto de ventas por uno al valor agregado.

Por otra parte, la recaudación proveniente del comercio internacional ha experimentado una fuerte caída dentro de la estructura de impuestos, como resultado de la liberalización comercial, que llevó a una significativa reducción en los aranceles.

El recuadro 3.6 presenta un análisis de algunos de los principios fiscales que permiten valorar y caracterizar mejor el sistema tributario costarricense.

Los ingresos tributarios frente a la crisis

Los ingresos tributarios del Gobierno Central se desaceleraron durante el 2008. Su tasa de crecimiento real, de 3,5%, fue inferior al 15,9% registrado en el 2007 y a la tasa promedio de 6,3% de los últimos veinte años. Como se indicó en el Decimocuarto Informe, entre los principales factores que explican ese dinamismo están el alto crecimiento del PIB, la mejora en la recaudación, las bajas tasas de interés y el crecimiento de las importaciones.

RECUADRO 3.6

Caracterización del sistema tributario costarricense

A continuación se valora la presencia de seis principios en el sistema tributario costarricense. En primer lugar, se puede decir que el sistema no es **boyante**, es decir, muestra poca capacidad para incrementar la recaudación en períodos de crecimiento económico. Existe una baja correlación entre los ingresos tributarios como porcentaje del PIB y el crecimiento real de la producción (0,08), lo que evidencia un vínculo débil. En el caso del impuesto sobre la renta el coeficiente es de 0,05, en tanto que para las ventas totales alcanza un 0,09, y para las ventas internas un 0,02. Si la correlación se calcula con el PIB ajustado por las zonas francas, en virtud de que las empresas amparadas a este régimen están exentas de diversos impuestos, incluyendo el de la renta, los resultados son similares.

Estos datos son consistentes con un estudio de la CGR realizado por Rodríguez y Angulo (2002), el cual confirma que el sistema tributario costarricense no es boyante, toda vez que su elasticidad de largo plazo con respecto al crecimiento económico es menor a uno (0,96)²². Esto hace que sea difícil para las autoridades asegurar un incremento automático de sus ingresos cuando la producción crece.

La **suficiencia** es el segundo criterio que a menudo se emplea para evaluar un sistema tributario; se entiende como aquel nivel de recaudación que permite financiar el gasto público socialmente deseado, sin generar un desequilibrio macroeconómico a mediano y largo plazos. En este sentido varios elementos generan inquietudes en torno a la suficiencia del sistema tributario costarricense. Una comparación reciente del Banco Mundial, con datos de recaudación de diez años (1997-2006), encontró que la carga tributaria de Costa Rica está alrededor de tres puntos porcentuales del PIB por debajo del promedio que registran otros países con ingresos per cápita similares (Armijos, 2008)²³. Entre 2006 y 2008 la recaudación del país aumentó 1,8 puntos porcentuales del PIB. Si se asume que en las demás naciones analizadas ésta se mantuvo constante, aún queda una diferencia de cerca de un punto del PIB. No obstante, hay que señalar que el incremento de los últimos años no provino de una reforma tributaria integral, sino en buena parte de una combinación de factores coyunturales, que la crisis internacional ha comenzado a revertir (Rosales y Sánchez, 2009).

Otro elemento por considerar es que los gastos corrientes como porcentaje del PIB se han mantenido sin grandes cambios. Al comparar las cifras de 1988 con las de 2008 se observa un aumento de 1,6 puntos porcentuales del PIB (en promedio 0,08 por año), pero con variaciones importantes en la estructura del gasto, ya que se ha producido un desplazamiento de los gastos de capital y las transferencias sociales, tal como se ha documentado en ediciones anteriores de este Informe. Esto ha conducido por años a una baja inversión pública y a un rezago significativo en materia de infraestructura, lo cual demanda la generación de recursos frescos para hacer frente a esa situación (Von Klaudy y Schwart, 2008).

El tercer principio analizado es la **neutralidad** tributaria, definida como el grado de interferencia que tiene el sistema sobre la asignación eficiente de los recursos productivos de un país. En Costa Rica este aspecto se ve afectado por las características del impuesto sobre la renta, que grava de manera diferente a las diversas fuentes de ingresos y a las distintas personas jurídicas. En el caso del impuesto sobre las ventas, la no cobertura de ciertos grupos económicos, como los profesionales liberales, genera también una distorsión. Un problema similar se presenta con las exoneraciones que discriminan por destino de la producción, como es el caso de las empresas amparadas al régimen de zonas francas.

Además, resulta evidente que el trato diferenciado con que se aplica el impuesto sobre la renta, el poco control que se ejerce sobre los profesionales y sobre sujetos que realizan actividades independientes, así como el privilegio del que gozan algunos servicios en cuanto al pago del impuesto, son todos elementos que afectan la **eficiencia**, es decir, el costo económico derivado del cobro de los tributos. Este es el cuarto criterio.

Ahora bien, si se valora el sistema desde la perspectiva de la administración tributaria, se utilizan los principios de **simplicidad** y **equidad**. En este sentido lo ideal es que existan pocos impuestos, bases amplias, tasas impositivas uniformes y un sistema con un reducido costo para la autoridad recaudadora y para las unidades contribuyentes. Un esquema sencillo es más fácil de aplicar y reduce notablemente la evasión. La Ley de simplificación y eficiencia tributaria, del 2001, fue un avance en esta dirección: eliminó varias exoneraciones e impuestos menores, así como la aplicación del

impuesto selectivo al consumo para alrededor de mil productos. Pero aún hay tareas pendientes en cuanto a tributos que generan una baja recaudación, tarifas diferenciadas y exoneraciones, pues todavía existe una cantidad importante de tributos que representan un alto costo de administración, dada su escasa contribución relativa (Rosales y Sánchez, 2009).

En lo referente al concepto de equidad, la valoración de un sistema tributario se centra en que los individuos que cuentan con más recursos paguen más (equidad vertical) y en proporcionar igual trato para individuos iguales (equidad horizontal). En Costa Rica estos criterios se ven afectados por el notable peso que tienen los impuestos directos (66%), lo cual favorece una estructura tributaria de tipo regresivo.

Hace casi veinte años, Tanzi et al., (1990) señalaba que el impuesto sobre la renta recaía en mayor medida sobre los asalariados, quienes ya contribuían significativamente al desarrollo de programas sociales como los seguros de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y muerte, entre otros, en tanto que las tasas aplicadas sobre los dividendos e intereses eran menores. Esta realidad de hace poco menos de dos décadas, aunque en menor grado, persiste hoy en día. Se han logrado avances, pero prevalece un trato diferenciado según fuentes de ingresos.

A manera de resumen, cabe reconocer que la compleja estructura que existía a inicios de los años noventa se ha reducido, y en la actualidad la administración tributaria cuenta con mejores procedimientos y recursos tecnológicos, así como con un marco legal que le proporciona mayor capacidad para ejercer su función fiscalizadora (Rosales y Sánchez, 2009).

Lo anterior se ha venido reflejando desde hace unos cinco años en una mejora creciente en la recaudación y en la lucha contra la evasión. Sin embargo, el sistema tributario costarricense aún está necesitando de reformas integrales que fortalezcan su desempeño en términos de "boyancia", suficiencia, neutralidad, eficiencia, simplicidad y equidad. Además, si bien se ha avanzado en el la tarea de reducir la dependencia de los impuestos indirectos, estos siguen constituyendo la principal fuente de ingresos del Gobierno Central y, como es sabido, este tipo de tributos tiende hacia la regresividad.

Sin embargo, conforme ha avanzado el período de referencia (2008-primer trimestre de 2009), la desaceleración, lejos de permanecer constante, se ha ido incrementando hasta tornarse en una contracción en algunos componentes. Así, en el último trimestre de 2008 y el primer trimestre de 2009 se observan contracciones del 8,8% y el 15% en los ingresos reales (gráfico 3.20), las cuales han llevado a una reducción en la variación acumulada de los ingresos.

Ya en el Informe anterior se había planteado la inquietud acerca de la sostenibilidad de los ingresos, en el sentido de que la mejora observada respondía más a elementos de carácter

coyuntural que de tendencia. En ese momento, las tasas reales negativas, la elevada expansión del crédito al sector privado y la fuerte entrada de capitales privados, que impulsaba el tipo de cambio hacia la baja, no eran consistentes con los indicios de desaceleración que comenzaban a percibirse en la economía mundial. En efecto, en la segunda mitad del 2008 el impacto de la crisis financiera mundial se reflejó plenamente en los ingresos del Gobierno: la entrada de capitales se revirtió, las tasas de interés se duplicaron, el tipo de cambio experimentó una severa depreciación y la disponibilidad de crédito se redujo. Todo ello condujo a una contracción más aguda en los ingresos hacia finales del 2008 y en los primeros meses del 2009.

La mayor caída en los ingresos tributarios proviene de las aduanas. La recaudación por este concepto disminuyó en 19,5% en el último trimestre del 2008, y en 24,5 % en el primero del 2009 (cuadro 3.10)²⁴. Estas variaciones explican alrededor del 60% de la contracción que experimentaron los ingresos tributarios totales en esos dos trimestres.

La segunda mayor reducción la registra el impuesto sobre la renta. En este rubro la recaudación cayó un 3,8% y un 13,9 % durante el último trimestre del 2008 y el primero del 2009, respectivamente. Este resultado ilustra cómo la crisis internacional ha impactado la

actividad de las empresas exportadoras y del sector turismo. En el ámbito interno, la disminución de los flujos de capital y la desaceleración del crédito al sector privado han deteriorado la demanda interna, especialmente en el comercio y la construcción.

Adicionalmente, algunos factores de carácter monetario, como la reversión de las tasas de interés al alza, han provocado una contracción del consumo privado, lo cual a su vez se refleja en la caída que muestran la recaudación en el impuesto de ventas y el consumo interno.

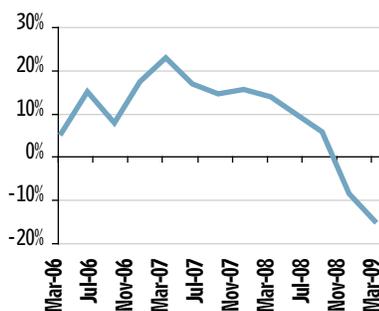
Disparadores del gasto público desplazan a las transferencias sociales y los gastos de capital

La estructura de gastos del Gobierno Central experimentó importantes cambios en los últimos veinte años: los sueldos y salarios han ganado participación porcentual dentro de los egresos corrientes, en detrimento de los gastos de capital y las transferencias relacionadas con programas sociales²⁵. En ese período estos dos rubros perdieron casi seis puntos porcentuales, y si se excluyen los últimos tres años, cuando registraron una notable recuperación, la caída llega a casi quince puntos porcentuales. Es decir, entre 2006 y 2008 aumentaron su participación en nueve puntos porcentuales. La situación es similar si se analiza la estructura de los gastos totales. En el caso del gasto por intereses se observa un descenso de un punto porcentual durante el lapso analizado, aunque este resultado está influido por la marcada disminución que sufrieron las tasas de interés en colones en la primera mitad del 2008. Excluyendo este efecto coyuntural, su participación porcentual aumenta 5,5 puntos porcentuales entre 1988 y 2007.

En los tres años previos al 2006, la participación porcentual, dentro de los gastos sin intereses, de los gastos de capital y aquellos relacionados con transferencias de tipo social cayó tres puntos, producto de las medidas de contención aplicadas en ese período. Por el contrario, en los últimos tres años estos egresos han recuperado importancia, debido principalmente al dinamismo de los gastos asociados a infraestructura y educación.

GRAFICO 3.20

Crecimiento intertrimestral de los ingresos tributarios del Gobierno Central



Fuente: Rosales y Sánchez, 2009, con datos la STAP.

CUADRO 3.10

Crecimiento real de los ingresos tributarios según rubros. 2007-2009 (tasa de variación intertrimestral)

Ingreso	Cuarto trimestre 2007	Cuarto trimestre 2008	Primer trimestre 2008	Primer trimestre 2009
Aduanas	17,5	-19,5	7,2	-24,5
Renta	20,7	-3,8	27,2	-13,9
Ventas internas	18,4	-16,4	7,1	-7,8
Consumo interno	-2,9	-3,5	6,8	-8,9
Otros	0,5	14,4	14,4	-6,7
Total	15,4	-8,8	13,6	-15,0

Fuente: Rosales y Sánchez, 2009, con datos la STAP.

Como se mencionó, la tendencia de largo plazo de las erogaciones en sueldos, salarios y pensiones ha estado dominada por un efecto de desplazamiento de los gastos de capital y las transferencias de tipo social (gráfico 3.21). Por ejemplo, las medidas de contención del gasto aplicadas entre 2003 y 2005 explican cerca del 75% del aumento en el superávit primario de esos años, vía la contracción de los gastos de capital y las transferencias sociales.

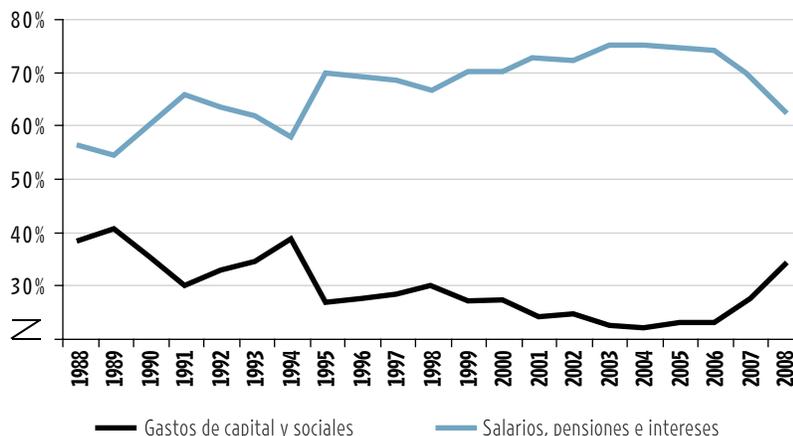
Varios factores permiten entender este comportamiento. Uno de ellos se relaciona con la poca “boyancia” y la falta de suficiencia del sistema tributario (véase recuadro 3.6). Esto se agrava con la existencia de múltiples destinos específicos y la rigidez de ciertos gastos. Una parte importante de los ingresos tributarios está comprometida por diferentes leyes. Las obligaciones de gasto que imponen estas leyes (en particular las que no crearon fuentes de recursos) frecuentemente son subejecutadas. Sin embargo, disposiciones recientes de la Sala Constitucional obligan a efectuar la erogación total. Esto no solo promueve los desequilibrios fiscales, sino que además impide que el Gobierno se ajuste a las necesidades y prioridades cambiantes del país (Rosales y Sánchez, 2009).

Otro problema se deriva de la rigidez o automaticidad con que crecen ciertos gastos públicos. Normalmente las erogaciones en sueldos y salarios se ajustan por la inflación, las anualidades y el aumento de la planilla estatal; las pensiones aumentan por la inflación y por una pirámide poblacional que se comienza a revertir cada vez más rápido, y el gasto por intereses se acrecienta con los déficit fiscales y el alza en las tasas de interés, así como por la estructura de la deuda.

Esta rigidez quedó manifiesta con las medidas de contención del gasto aplicadas entre 2003 y 2005, en respuesta a los altos desequilibrios fiscales del 2002. La formación bruta de capital fijo cayó en términos reales a una tasa promedio del 8,1% durante ese período, en tanto las transferencias sociales se redujeron un 3,5%, lo que afectó especialmente al Fodesaf. Por el contrario, los gastos en salarios y pensiones

GRAFICO 3.21

Composición porcentual de los gastos del Gobierno Central



Fuente: Rosales y Sánchez, 2009, con datos del Ministerio de Hacienda y el BCCR.

aumentaron en forma conjunta alrededor del 1,5% y los intereses un 2%. Estas tasas se ubicaron por encima del crecimiento real de los gastos totales (-0,1%) (Rosales, 2006).

Conviene concluir este apartado haciendo referencia al efecto que tienen los ciclos políticos sobre los componentes del gasto público. En general, cuando se acercan las elecciones presidenciales se registra un ajuste al alza en los gastos corrientes (gráfico 3.22). Además, buena parte de ese incremento proviene de los egresos en salarios y pensiones. Estos rubros tienden a ser políticamente atractivos, tanto para el Gobierno saliente como para el entrante, sobre todo en su primer año de gestión. Esta relación se observa también en las transferencias sociales, los gastos de capital y, por ende, en el comportamiento del déficit fiscal.

En el caso de las transferencias sociales la relación con los ciclos políticos es positiva, toda vez que estos gastos tienden a ser muy sensibles y atractivos desde el punto de vista político (gráfico 3.23). Por el contrario, los gastos de capital presentan en general una contracción o estancamiento en su tasa de crecimiento real durante los procesos electorales.

En razón de que los ingresos tributarios, han mostrado un débil crecimiento en el transcurso de los últimos veinte años, los ciclos políticos o procesos electorales generan presiones no solo sobre el superávit primario y el déficit financiero, sino también sobre la estructura de los gastos corrientes del Gobierno.

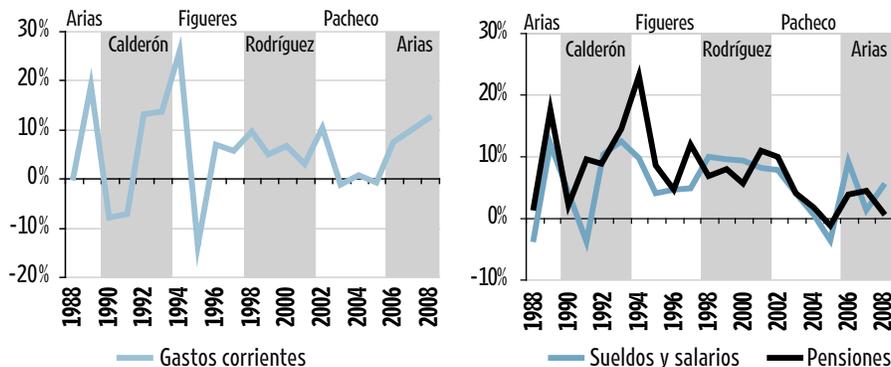
>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE SISTEMA TRIBUTARIO véase Rosales y Sánchez, 2009, en www.estadonacion.or.cr

Gasto público corriente e intereses en los años recientes

El comportamiento de los gastos del Gobierno Central, por su estructura, tiende a ser menos variable que el de los ingresos. Durante el 2008, los gastos totales crecieron un 6,4%, por encima del 5,8% de 2007²⁶. Tres factores explican este comportamiento. En primer lugar el interés por incrementar los gastos en infraestructura y en programas sociales como “Avancemos” y el régimen no contributivo de pensiones, se refleja en el dinamismo del rubro conocido como “otros gastos”²⁷. Entre 2006 y

GRAFICO 3.22

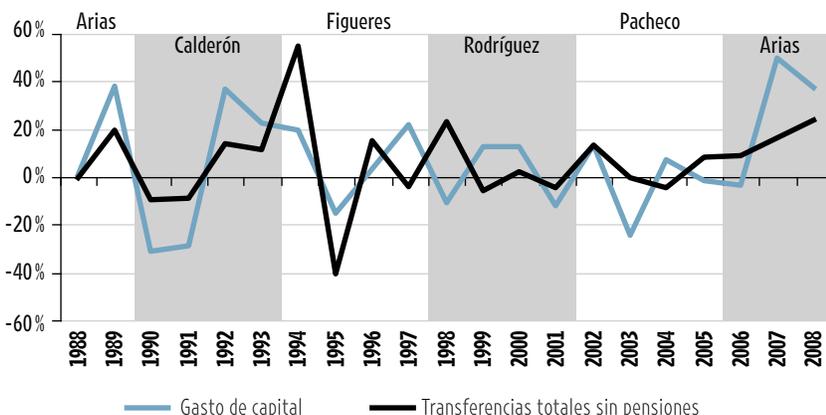
Ciclos políticos versus crecimiento real de los gastos corrientes, salarios y gastos en pensiones



Fuente: Rosales y Sánchez, 2009.

GRAFICO 3.23

Ciclos políticos versus crecimiento real de las transferencias sociales y los gastos de capital



Fuente: Elaboración propia con base en Rosales y Sánchez, 2009.

2008 estos crecieron a una tasa promedio real del 27%, lo que explica en buena parte la expansión de los gastos corrientes durante el mismo período (12,1% en promedio). Así, este rubro representa el 54% del crecimiento en los egresos sin intereses.

Dentro de esta categoría también deben mencionarse los gastos del “Plan Escudo”, elaborado para mitigar los efectos de la crisis económica y anunciado por las autoridades nacionales a inicios del 2009. Las medidas contenidas

en este plan buscan proteger a la familia y los trabajadores, así como apoyar a las empresas y el sistema financiero.

En segundo lugar, un elemento favorable para las finanzas públicas es el menor gasto por intereses, que resulta de las bajas tasas de interés internacionales y la reducción de las locales durante la primera mitad del 2008. Esta ventaja, sin embargo, tenderá a desaparecer en los próximos meses, debido al fuerte ajuste al alza que experimentaron estas últimas en la segunda mitad del

2008. En un escenario pasivo, se estima que el aumento de seis puntos porcentuales que registraron las tasas locales en ese semestre podría impactar el gasto por concepto de intereses a un año en 0,3 puntos del PIB. Así las cosas, las autoridades deberán escoger entre un mayor desequilibrio financiero, o un ajuste en la inversión pública y/o el gasto social, debido a que la actual estructura de sus gastos muestra una importante rigidez a la baja en el rubro de salarios y pensiones.

En tercer lugar, el dinamismo de los gastos corrientes ha sido acompañado por un aumento considerable del empleo público, según indicadores de la CCSS. En los últimos seis meses del 2008, la planilla del Gobierno se incrementó en casi 15.000 empleados.

El comportamiento de los gastos fue particularmente vigoroso a finales del 2008. Por ejemplo, los gastos corrientes crecieron un 24,4% en el cuarto trimestre de ese año, en comparación con el incremento de 7,8% en el mismo período del año anterior. En especial el rubro “otros gastos” (que contiene programas sociales como “Avancemos” y el régimen no contributivo de pensiones), creció un 53,9%, en contraste con el 27,8% de crecimiento experimentado en el cuarto trimestre de 2007. Este marcado dinamismo se mantuvo en el primer trimestre de 2009, cuando las manifestaciones de la crisis fueron más intensas (cuadro 3.11)

El fuerte deterioro de los ingresos y la tendencia al alza de los egresos, particularmente de aquellos relacionados con el rubro de “otros gastos”, hacen que las autoridades enfrenten la necesidad de captar más recursos frescos en los próximos meses, con el fin de cerrar la brecha creciente en las finanzas públicas (Rosales y Sánchez, 2009).

Las estimaciones oficiales y las de empresas privadas señalan que en el 2009 el déficit del Gobierno Central alcanzará alrededor del 3% del PIB, y una cifra similar se proyecta para el 2010. Esto contrasta con el superávit financiero de 0,6% del PIB registrado en 2007 y 2008²⁸(gráfico 3.24).

Evidentemente, estos resultados pondrán en riesgo la sostenibilidad de los

CUADRO 3.11

Crecimiento real de los gastos del Gobierno Central, por trimestre, según rubros. 2007-2009

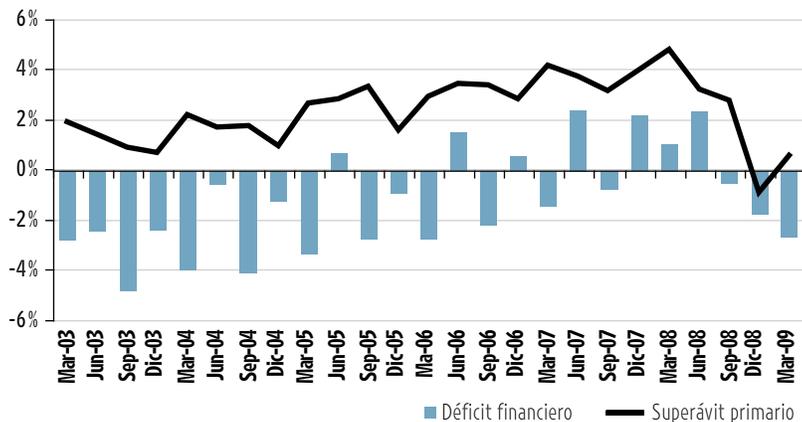
(Tasa de variación real interanual)

Gastos	Cuarto trimestre 2007	Cuarto trimestre 2008	Primer trimestre 2008	Primer trimestre 2009
Gastos corrientes	7,8	24,4	9,8	17,6
Remuneraciones	1,2	13,4	4,4	18,4
Pensiones	2,4	0,9	3,0	6,7
FEES	-12,1	11,2	6,5	28,9
Otros	27,8	53,9	32,7	18,6
Intereses	-15,3	-52,6	-28,2	-20,0
Total	4,5	15,4	-3,3	7,9

Fuente: Rosales y Sánchez, 2009, con datos del Ministerio de Hacienda.

GRAFICO 3.24

Superávit primario y resultado financiero, como porcentajes del PIB



Fuente: Rosales y Sánchez, 2009, con datos del Ministerio de Hacienda.

niveles de gasto social e inversión pública que se han alcanzado en los últimos años. Por otra parte, el efecto de los desequilibrios fiscales sobre las tasas de interés locales y el crédito al sector privado, dependerá de la forma en que se obtengan los recursos para financiarlos. En este sentido, la política fiscal podría convertirse en un elemento que acentúe el ciclo económico contractivo, o bien afecte la recuperación, si presiona las tasas de interés al alza y genera un

efecto de estrujamiento en el crédito al sector privado.

Asimismo, el carácter de complemento de la política monetaria y cambiaria que ha venido mostrando la política fiscal podría desaparecer y, en su lugar, convertirse en un factor de presión. En los últimos años la política fiscal ha contribuido a la estabilidad macroeconómica del país. Ha facilitado la política monetaria al ejercer una menor presión sobre la inflación y las tasas de interés,

a diferencia del pasado, cuando se contraponía a los esfuerzos de estabilidad monetaria, toda vez que la transmisión de la política monetaria vía el uso de las tasas de interés era limitada por los recurrentes desequilibrios fiscales (Rosales, 2008). Hasta ahora los buenos resultados fiscales han facilitado el manejo de las bandas cambiarias; sin embargo, hacia adelante podría verse afectado el establecimiento del sistema cambiario más flexible implementado por el Banco Central.

Alternativas de financiamiento de los desequilibrios fiscales y elementos de política económica

Para atender los crecientes desequilibrios fiscales identificados se visualizan al menos cuatro posibles fuentes de financiamiento. La primera consiste en redoblar los esfuerzos de mejora recaudatoria, la segunda es aplicar una reforma tributaria, la tercera recurrir a un mayor endeudamiento interno, y la cuarta acceder a empréstitos externos.

Anteriormente se indicó que en los últimos años las autoridades han logrado importantes avances en la gestión recaudatoria. No obstante, también se señaló que aún quedan muchas tareas pendientes en materia de evasión, sobre todo en lo que concierne a los sectores más dinámicos de la economía y a ciertos grupos como los profesionales liberales²⁹.

En el actual contexto de crisis, seguir adelante en este empeño cobra mayor relevancia, pero se debe de tener claro que sus efectos requieren tiempo y, por tanto, no resuelven el problema fiscal inmediato. Por otra parte, en el 2009 resulta políticamente difícil, ante la inminencia del proceso electoral, emprender una reforma tributaria integral; incluso en el marco de una economía deprimida, hasta una reforma parcial podría enfrentar obstáculos. Empero, esto no significa que se deban postergar las acciones requeridas para avanzar en esta materia y en el tema de la lucha contra la evasión.

Dado el estrecho margen que presentan las opciones anteriores, el endeudamiento público parece ser el escenario más probable. De hecho, las operaciones de captación del Gobierno en el

mercado interno se incrementaron notablemente en los últimos meses del 2008. Sin embargo, está claro que esta opción puede tener efectos contraproducentes sobre las tasas de interés y sobre la disponibilidad de crédito para el sector privado. Por ello las autoridades han estado recurriendo a las captaciones en moneda extranjera, pero este tipo de operaciones, por ley, tiene un límite: no pueden exceder el 20% de la deuda interna bonificada.

El Gobierno ha manifestado un creciente interés por usar recursos externos para enfrentar los desequilibrios fiscales y realizar inversiones públicas. Por ejemplo, el Ministerio de Hacienda pretende emplear como apoyo presupuestario un empréstito de quinientos millones de dólares, ofrecido por Banco Mundial³⁰.

Nuevo régimen cambiario a severa prueba

El nuevo esquema de bandas cambiarias entró a regir en octubre de 2006. El BCCR fija la banda, que está compuesta por un tipo de cambio máximo, denominado “techo”, y un tipo de cambio mínimo llamado “piso”; el tipo de cambio de mercado puede oscilar entre el techo y el piso de la banda. Para el funcionamiento de este modelo, el mercado cambiario fue dividido en dos: un mercado minorista y uno mayorista. En el segundo las divisas se intercambian entre las diferentes instituciones a través del Monex, que es la plataforma de negociación de divisas. Si las ofertas y demandas entre entidades financieras no calzan, el BCCR está dispuesto a comprar o vender todas las divisas necesarias a los precios de política, es decir, al tipo de cambio de intervención de compra y venta (piso y techo de la banda).

El comportamiento reciente del tipo de cambio promedio del Monex puede dividirse en tres etapas. En la primera, que va desde el establecimiento del nuevo esquema hasta abril del 2008, este mercado se mantuvo en el piso de la banda y generó una importante compra de reservas, que ascendió a alrededor de 244 millones de dólares. En ese momento el mercado estaba presionando para que la apreciación del

colón fuera aun mayor que la permitida por el piso de la banda preestablecida por el Banco Central. En la segunda etapa el Monex se incrementó, con una leve oscilación, hasta alcanzar el techo, y se mantuvo en este límite superior hasta noviembre del 2008. En la tercera etapa se “despegó” y mostró mayor fluctuación dentro de la banda hasta enero del 2009.

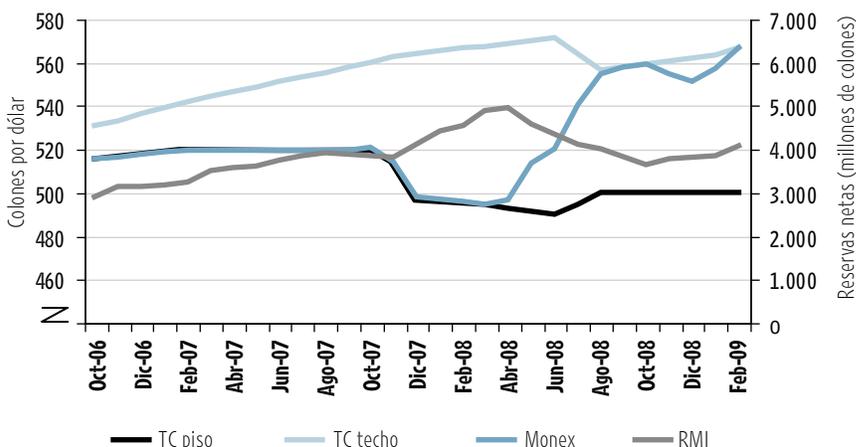
A lo largo de todos estos procesos la intervención fue recurrente. Por ejemplo, en noviembre del 2008 el Banco Central decidió bajar el piso de la banda, de 519,16 colones a 498,39, y disminuirlo en seis céntimos diarios, con el objetivo de que el tipo de cambio se “despegara” de la banda inferior y respondiera más a la estructura económica, y no tanto a las expectativas. Sin embargo sucedió todo lo contrario, el tipo de cambio se “pegó” de nuevo al piso de la banda, lo cual, unido a la apreciación, hizo que el Banco tuviera que defender este límite comprando el monto más elevado de reservas desde que inició el régimen de bandas cambiarias: 442 millones de dólares (gráfico 3.25). Es decir, la presión del mercado para que el tipo de cambio bajara aun más del nivel permitido fue muy fuerte durante este período.

Además, a partir de abril de 2008, cuando el movimiento del tipo de cambio mostraba una tendencia al alza, el BCCR intervino dentro de las bandas y lo sostuvo en alrededor de 520 colones por dólar, desde mayo hasta inicios de julio del 2008. Para el Banco Central esta situación se debió al incremento en el déficit externo y a las expectativas de los agentes sobre la devaluación esperada (BCCR, 2008). Con el fin de contener las presiones excesivas sobre el tipo de cambio, la autoridad monetaria decidió utilizar una parte de los excedentes de reservas monetarias internacionales acumulados en los meses previos, para satisfacer la cantidad demandada por el mercado. A partir de julio del 2008 el tipo de cambio promedio del Monex se acercó al techo de la banda. No obstante, a principios de diciembre del 2008 y hasta enero del 2009 nuevamente se “despegó” del techo y se apreció.

Este comportamiento coincidió con tres eventos domésticos importantes. El primero fue el cierre de la banca *offshore*³¹. Según Leitón (2009), este cambio en la normativa provocó que, de las seis entidades *offshore* que existían hasta diciembre del 2008 solo una continuara operando bajo las nuevas reglas, en tanto que tres de ellas trasladaron sus

GRAFICO 3.25

Evolución del tipo de cambio y las reservas monetarias internacionales entre las bandas cambiarias



Fuente: Ulate y Rojas, 2009, con datos del BCCR.

activos y pasivos a los bancos domésticos y dos cerraron sus operaciones de *offshore*. El segundo evento relevante fue que el Gobierno decidió capitalizar a los bancos estatales³². Y el tercero fue que algunos bancos privados también resolvieron aumentar su capital, lo cual se registra en las cuentas de la balanza de pagos como un incremento de la inversión extranjera directa en el país. Por ejemplo, Scotiabank recibió 42 millones de dólares de su casa matriz, el Bank of Nova Scotia, de modo que su capital social creció en un 50%, al pasar de 80 a 122 millones de dólares (Agüero, 2009).

En resumen, el desempeño del régimen cambiario en el período comprendido entre el inicio de las bandas y febrero del 2009 muestra cuatro características importantes:

- El tipo de cambio promedio del Monex tendió a mantenerse cercano a las bandas, inicialmente al piso y luego al techo. Es decir, el Banco Central aún no ha logrado el efecto de “luna de miel de la zona meta”, definido como un período largo en el que las expectativas estabilizan el tipo de cambio dentro de las bandas (Krugman, 1987).
- Sin intervención, el tipo de cambio habría estado la mayor parte del tiempo fuera de la banda, si no fuera por la recurrente intervención del Banco Central.
- El BCCR tuvo que dedicar un mayor esfuerzo a defender el piso de la banda, que el que tuvo que hacer cuando el tipo de cambio se acercó al techo.
- La variabilidad del tipo de cambio fue mayor en comparación con el antiguo régimen de minidevaluaciones, pero menor a la que se habría presentado con un régimen flexible.

Durante el período de bandas cambiarias se puede notar que los aumentos en las reservas monetarias internacionales (RMI) se relacionan con una presión a la baja sobre el tipo de cambio,

en tanto que las disminuciones se asocian a una presión hacia arriba, o devaluación de la moneda. Es decir, el BCCR defendió el piso de la banda con un incremento de las RMI y luego, en la etapa en que el tipo de cambio aumentó, defendió el techo de la banda con una reducción de esas reservas. Mantener el nuevo esquema cambiario hace inevitables estas intervenciones del Banco Central.

En el período 2006-2008 la cantidad de dinero en la economía tuvo una relación muy estrecha con el cambio en las reservas monetarias del Banco Central. Precisamente, el hecho de que el tipo de cambio haya estado cercano a las bandas, y que el BCCR haya tenido que intervenir para defenderlas, provoca, en la práctica, que el mecanismo de ajuste monetario se asemeje al de un régimen de tipo de cambio fijo. En otras palabras, mientras el tipo de cambio se “pegue” a la banda, sea esta inferior o superior, el Banco Central se ve obligado a defender esos límites ante cualquier presión sobre el tipo de cambio para superarlas. Esta intervención se refleja en las RMI y da lugar a un fuerte vínculo entre el tipo de cambio, las reservas monetarias y los agregados monetarios, como si se tratara de un tipo de cambio fijo.

La evidencia anterior permite concluir que, hasta el momento, la experiencia con el sistema de bandas cambiarias no le ha permitido al Banco Central ganar grados de libertad en el control de la cantidad de dinero. Con un tipo de cambio “pegado” a la banda, la liquidez se ve determinada por la fluctuación en las reservas monetarias internacionales, lo que disminuye el margen de acción de la autoridad monetaria.

Efectos sobre las tasas de interés

En la medida en que el Banco Central ha tenido que defender los límites de las bandas cambiarias para restringir la volatilidad del tipo de cambio, es de esperar que esa defensa se manifieste también en las tasas de interés. Tal como se señaló, la liquidez de la economía ha estado estrechamente relacionada con las reservas monetarias interna-

cionales, al menos durante el período de las bandas cambiarias. A su vez, las tasas de interés se asocian de manera directa con la liquidez de la economía. Así por ejemplo, entre octubre de 2006 y abril de 2008 (cuando el tipo de cambio estuvo cercano a la banda inferior) la liquidez creció a tasas de entre 25% y 38%; este mismo período coincide con una reducción en la tasa de interés básica pasiva, de 13,3% a 4,3% (gráfico 3.26). A partir de abril de 2008 la tasa de crecimiento de la liquidez tendió a disminuir hasta diciembre del 2008, y junto a esa desaceleración se dio un incremento en la tasa de interés básica pasiva. Más específicamente, en el período de abril de 2008 a febrero de 2009 la tasa básica pasiva aumentó de 4,3% a 11,5%, mientras que el crecimiento de la liquidez se redujo de 38% a 13%. Se puede observar que este comportamiento coincide con la evolución de las reservas monetarias (gráfico 3.26).

De esta manera, parte de la disminución en las tasas de interés fue el reflejo de una política aplicada por el Banco Central con la intención de desestimular la entrada de capitales de corto plazo, en el tanto “defendía” la banda inferior, y acumulaba reservas monetarias internacionales.

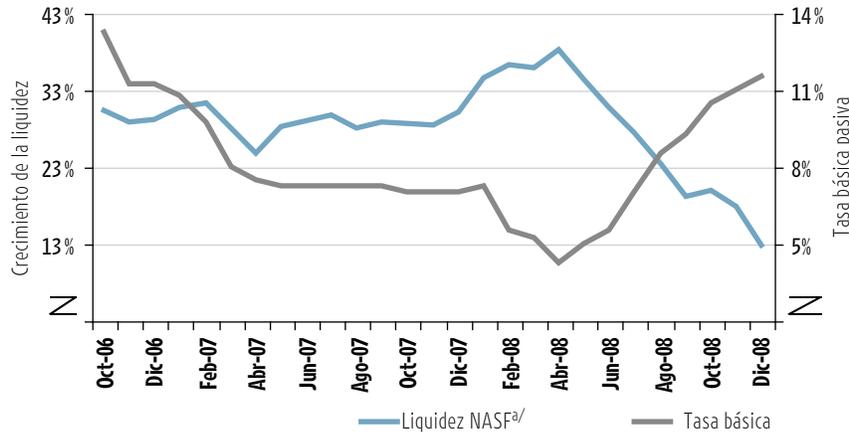
Así, en resumen, hay dos períodos claramente definidos en cuanto al comportamiento de los agregados monetarios y sus precios. El primero va de octubre de 2006 a abril de 2008. Durante ese lapso se dio un incremento en las reservas monetarias del BCCR, junto a una aceleración de la liquidez en la economía y una caída en las tasas de interés. Paralelamente se registró una disminución en el tipo de cambio, que se acercó a la banda inferior.

El segundo período va desde abril de 2008 hasta la fecha. En éste el tipo de cambio se ha despegado de la banda inferior y se ha aproximado a la banda superior, coincidiendo con una disminución en las reservas monetarias del BCCR, una desaceleración de la liquidez y un aumento en las tasas de interés.

Ahora bien, esta política reactiva tiene consecuencias internas, especialmente en una economía bimonetaria en la que

GRAFICO 3.26

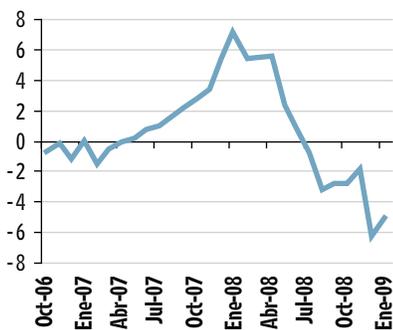
Evolución de la liquidez y la tasa básica pasiva



a/ Liquidez NASF = liquidez en moneda nacional del sistema financiero, donde liquidez = medio circulante + cuasi-dinero.

Fuente: Ulate y Rojas, 2009, con datos del BCCR.

GRAFICO 3.27

Diferencial^{a/} de tasas de interés en colones y dólares (puntos porcentuales)

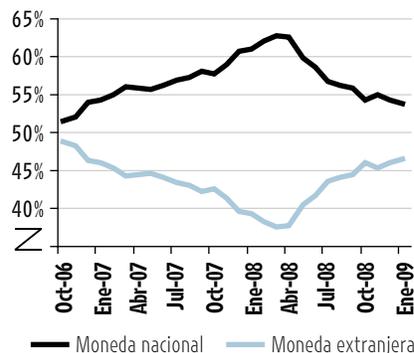
a/ El diferencial se calcula de la siguiente manera: tasa en colones - (tasa dólares + devaluación).

Fuente: Ulate y Rojas, 2009, con datos del BCCR.

los agentes pueden hacer cambios en su portafolio de activos en respuesta a variaciones en los rendimientos relativos esperados entre distintas monedas, lo cual limita la efectividad de la política monetaria para cumplir su objetivo final de controlar la inflación. Por ejemplo, la reducción de la tasa

GRAFICO 3.28

Depósitos según moneda como porcentaje de los depósitos totales



Si los agentes tienen expectativas que finalmente concuerdan con el comportamiento de las tasas de interés, esa diferencia en el rendimiento relativo entre activos de distinta moneda se puede aproximar como muestra el gráfico 3.27. Allí se confirma que a partir de inicios del 2007 se esperaba una apreciación del colón, o un premio por mantener activos en esta moneda. Pero esa situación cambió a partir de abril del 2008, cuando más bien se esperaba una devaluación del colón y el premio por mantener activos en colones cayó hasta volverse negativo, es decir, aumentó el premio por mantener los activos en dólares. Este comportamiento tiene repercusiones inmediatas en la recomposición de la cartera (gráfico 3.28). Los cambios en el portafolio hacen más compleja la transmisión de la política monetaria hacia los precios. Un *shock* de reservas aumenta la liquidez, disminuye la tasa de interés en moneda local y, si se da una mayor apreciación esperada, se genera un cambio en el portafolio de los agentes económicos. Estos cambiarían dólares por colones, dificultando así el manejo de la política monetaria.

El comportamiento de las tasas de interés no solo responde a la política monetaria interna; también tiene una estrecha relación con las tasas de interés internacionales, las cuales, de manera consistente con el período de expansión y posterior contracción, se mantuvieron especialmente bajas, aunque con tendencias al alza a finales del 2007. En el recuadro 3.7 se sistematiza la evolución de las tasas de interés internacionales en el actual contexto de crisis.

Disminuye el crédito y aumenta la morosidad

Era de esperar que la reducción en las tasas de interés estimulara el crédito, sobre todo al sector privado, dado que el Gobierno Central presentaba menos necesidades de financiamiento que en el pasado. Efectivamente, entre octubre del 2006 y julio del 2008 la tasa de crecimiento del crédito mostró una tendencia creciente. En particular, el crédito al sector privado no financiero pasó de un ritmo de crecimiento de

RECUADRO 3.7

Crisis y comportamiento de las tasas de interés internacionales

En octubre de 2006 el Banco Central de Costa Rica sustituyó el régimen cambiario de minidevaluaciones por uno de bandas; es decir, esta variación se produjo un año antes de que se manifestara con dimensión internacional lo que a inicios de mayo del 2007 parecía ser solo una crisis en el mercado de bienes raíces de los Estados Unidos.

A continuación se sistematiza el comportamiento de las tasas de interés internacionales en el actual contexto de crisis, tomando como referencia el movimiento de la tasa Libor, la cual es definida por la Asociación Bancaria del Reino Unido (BBA), como "la tasa de interés a la cual los bancos se prestan fondos en el mercado interbancario londinense." Además, tal como lo expresa la misma BBA, este es "el principal punto de referencia utilizado por bancos, emisores de títulos valores e inversionistas para fijar el costo de pedir prestado en dinero, en derivados y en el mercado de capitales alrededor del mundo". De allí que la tasa Libor sea uno de los precios más importantes, no solo para reflejar las condiciones

de corto plazo de los mercados financieros internacionales, sino también para comprender su rol de transmisor de la crisis hacia las demás economías del mundo.

- La tasa Libor a tres meses se mantuvo en alrededor de 5,36% entre diciembre del 2006 e inicios de agosto del 2007. En este último mes aumentó a 5,50%, reflejando por primera vez los problemas de liquidez que ya empezaban a percibir los bancos.
- A partir de mediados de ese mismo mes, comenzó el proceso de intervención de los bancos centrales, con el objetivo de mejorar las condiciones crediticias (Brunnermeier, 2009).
- En septiembre del 2007, la Reserva Federal de Estados Unidos redujo la tasa de los Fondos Federales (*Federal Funds rate*) en 50 puntos base a 4,8% y la tasa de descuento a 5,3%. En ese momento,

la tasa Libor a tres meses disminuyó de 5,59% el día anterior, a 5,24% y siguió cayendo hasta llegar a 2,5%, el nivel más bajo desde que iniciaron los problemas financieros.

- Durante los siguientes meses la tasa se mantuvo en alrededor de 2,8%, hasta que se presentó la siguiente turbulencia, en septiembre de 2008, cuando el Gobierno Federal estadounidense puso en *federal conservatorship* a las empresas inmobiliarias Fannie Mae y Freddie Mac, acción que fue catalogada como la intervención gubernamental más amplia en el mercado financiero en la historia de ese país.
- Como reacción a lo anterior, la tasa Libor pasó de 2,82% el 15 de septiembre, a 2,88% el día 16 y a 3,20% dos días después. En menos de un mes, el 10 de octubre, la Libor estaba en 4,82%.

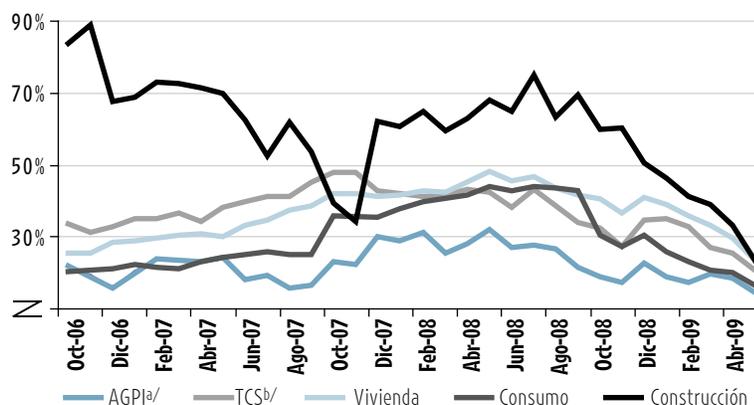
Fuente: Ulate y Rojas, 2009.

27,4% a 40,7% en ese período. A partir de julio de 2008 se empezó a observar una desaceleración en este indicador. Consistentes con los efectos de la crisis, los sectores que vieron una mayor caída en su financiamiento para la producción fueron el agro y la industria (gráfico 3.29).

De esta manera el crecimiento en la liquidez y la disminución en las tasas de interés se asociaron a una expansión del crédito, la cual se revirtió con el aumento en las tasas. Además cabe destacar que la estructura porcentual del crédito ha tendido a favorecer el crédito en vivienda y consumo *versus* el crédito para agricultura, ganadería, pesca e industria (AGPI). Este proceso data de finales de los años ochenta, cuando esos sectores comenzaron a perder importancia dentro del total del crédito conforme vivienda y consumo iban aumentando su participación relativa.

En efecto, en enero de 1987 el crédito destinado a AGPI representaba alrededor del 80% del total, mientras que el dirigido a vivienda y consumo era cercano al 10%. Aproximadamente desde el 2005 esta relación ha tendido

GRAFICO 3.29

Crecimiento del crédito al sector privado no financiero, según actividad económica

a/ AGPI incluye agricultura, ganadería, pesca e industria.
b/ TCS incluye turismo, comercio y servicios.

Fuente: Ulate y Rojas, 2009, con datos del BCCR

a estabilizarse, pero en un sentido inverso, en el cual el crédito para AGPI equivale al 10%, en tanto vivienda y consumo han pasado a absorber cerca del 50% del total.

En otro orden de ideas, y dado el fuerte cambio en las tasas de interés

domésticas, es importante analizar el comportamiento de la morosidad. Como era de esperar, la mora en el crédito siguió un patrón similar al de la tasa de interés³³. Al igual que esta última, desde octubre del 2006 la mora mostró una tendencia decreciente, y a

partir de abril de 2008, al elevarse las tasas, se incrementó. Así, el aumento en las tasas de interés se ha reflejado en una desaceleración del crédito y en una mayor morosidad (gráfico 3.30)

En el contexto internacional, el comportamiento del crédito fue bastante más complejo. Fue necesario realizar intervenciones públicas para sostener y atenuar en alguna medida los acontecimientos de una crisis caracterizada por la incertidumbre, que sorprendió incluso a los principales actores y ejecutores de la teoría económica (recuadro 3.8).

A este punto se pueden identificar lecciones derivadas del desempeño de los mercados financieros. En primer lugar, la vinculación de la economía costarricense va más allá de los bienes y servicios que exporta. Los agentes económicos también comercian con activos y, de esa manera, son sensibles a los rendimientos relativos y a las condiciones de los mercados internacionales de dinero y de capitales. En el mercado de dinero la contracción del crédito afectó la disponibilidad de financiamiento privado. Esto tuvo como consecuencia una desaceleración del comercio, y es una de las razones por la cuales se desaceleraron tanto las importaciones como las exportaciones costarricenses. Además, la misma banca privada redujo su endeudamiento en el exterior.

En segundo lugar, la banca doméstica no parece haber participado con inversiones en los activos que perdieron valor en esta crisis. Esta es una condición que detiene el contagio de la crisis en el sector financiero local. Pero el riesgo de quiebra de algunos bancos externos sí genera incertidumbre en la banca del país.

Además, la configuración actual de la banca costarricense, a saber, entidades privadas y públicas con garantía estatal, brinda condiciones favorables para hacer frente a la desconfianza que ha generado la crisis financiera.

Finalmente, desde antes de la crisis el déficit en la cuenta corriente se estaba financiando principalmente con inversión extranjera directa, y en menor medida con otros pasivos volátiles. Esto le da mayor estabilidad al endeudamiento externo, cuyo rendimiento

RECUADRO 3.8

Fuerte intervención internacional en un contexto de crisis

Uno de los grandes problemas que generó la crisis financiera fue la reducción generalizada de la disponibilidad de crédito. La contracción de crédito se define como una situación en la que la oferta de dinero no es suficiente para satisfacer la demanda, lo que provoca un aumento en la tasa de interés.

Tal como lo explica Brunnermeier (2008), los intermediarios financieros pueden restringir el crédito por dos razones: por riesgo moral en el monitoreo del crédito y por atesoramiento para precaución. Para este autor la incertidumbre de los bancos sobre su propia situación y la posibilidad de acceder al mercado interbancario sin saber la situación de los otros bancos, explica el atesoramiento por motivos de precaución, lo cual, siempre según Brunnermeier, generó los aumentos en la tasa Libor con respecto a la tasa de interés de los bonos del Tesoro estadounidense.

En el período anterior a la crisis, el *TED spread* (indicador de confianza) oscilaba entre 0,2% y 0,5%, pero en los períodos críticos, como el 10 de octubre del 2008, alcanzó un 4,6%, como un claro reflejo de la percepción del riesgo de que fallaran los préstamos interbancarios. Sin embargo, a inicios de abril del 2009 ya este indicador había descendido a 0,95%.

Otro índice para medir el riesgo y la liquidez en el mercado monetario es el margen entre la tasa del *overnight index swap rate* (OIS)³⁴ y la tasa Libor. Un margen alto se interpreta como una menor disposición de

prestar por parte de los principales bancos. También puede utilizarse como un indicador de qué tan buenos sujetos de crédito son las instituciones financieras, así como de la disponibilidad en general de fondos para préstamos. Este margen, cuyo nivel histórico había estado por debajo de 0,1%, alcanzó un 3,6% el 10 de octubre de 2008.

Las acciones de la Reserva Federal y de los bancos centrales, así como las garantías que otorgaron los gobiernos, contribuyeron a calmar el mercado interbancario y a disminuir el margen entre la tasa Libor y el OIS. Las intervenciones se hicieron presentes. A finales del 2007 tanto el sector privado como los gobiernos inyectaron 925 billones de dólares al sector bancario internacional; en enero de 2009 el banco Commerzbank recibió del Gobierno alemán un paquete de apoyo para detener las pérdidas del recién adquirido Dresdner Bank, a cambio de un 25% de la propiedad de la combinación de ambas entidades. En ese mismo mes, las autoridades irlandesas asumieron el control del Anglo-Irish Bank. El Gobierno de Estados Unidos invirtió 20 billones de dólares en acciones preferenciales del Bank of America y otorgó garantías a un conjunto de activos del banco por 118 billones de dólares. Finalmente, las autoridades británicas anunciaron el incremento de su participación en el Royal Bank of Scotland a un 70%.

Fuente: Ulate y Rojas, 2009.

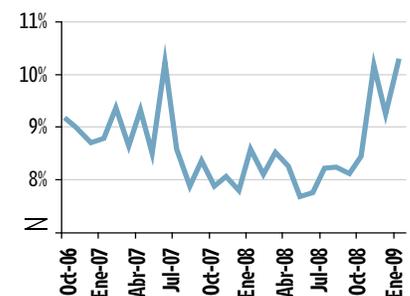
fluctúa con el ritmo de la actividad internacional, mientras que otros tipos de activos se ven afectados por la devaluación y el riesgo del país.

Balanza de pagos, en un contexto de crisis internacional

Las transacciones en bienes, servicios y activos que realizan los residentes costarricenses con el resto del mundo se contabilizan en la balanza de pagos, que está compuesta por la cuenta corriente, la cuenta de capital y financiera, y los errores y omisiones. Si por alguna razón la cuenta corriente es deficitaria, habrá una entrada de capitales. Los residentes costarricenses se endeudan para financiar el déficit y, dependiendo del régimen cambiario que tenga el país, el tipo de cambio³⁵

GRAFICO 3.30

Morosidad^{a/} como porcentaje de los créditos totales



a/ La morosidad incluye desde créditos con un día de atraso, hasta aquellos que están en cobro judicial.

Fuente: Ulate y Rojas, 2009, con datos de la Sugef.

aumenta para cerrar la diferencia, o bien disminuyen las reservas, o una combinación de ambos. Los aumentos en las reservas monetarias internacionales (RMI) se relacionan con una presión a la baja sobre el tipo de cambio, mientras que las disminuciones se relacionan con una presión hacia arriba o devaluación de la moneda.

¿Qué hechos o acontecimientos están relacionados con el comportamiento del tipo de cambio y el aumento (o disminución) de las RMI? Para responder esta pregunta a continuación se analizan los cambios en las principales cuentas de la balanza de pagos. Específicamente se presentan con los resultados de la cuenta corriente, la cuenta de capital y financiera, los errores y omisiones, y el cambio en las reservas monetarias internacionales, por trimestres, del cuarto trimestre del 2006 al tercero del 2008.

En primer lugar, durante el período de estudio se observa que el déficit en la cuenta corriente se redujo en el primer trimestre de 2007 y se mantuvo en un nivel parecido en el segundo, pero a partir de entonces aumentó hasta alcanzar su mayor registro en el segundo semestre de 2008. Este indicador cerró el 2008 con un 9% del PIB, superior al 6,8% de 2007.

Dado que en todo el período se mantuvo un déficit de cuenta corriente y las reservas monetarias solo disminuyeron en los dos últimos trimestres del 2008, los ingresos de capital (antes del segundo trimestre de 2008) fueron lo suficientemente altos como para financiar ese déficit y, además, aumentar las reservas monetarias internacionales. En el segundo y el tercer trimestres del mismo año, si bien se contó con un superávit en la cuenta de capital y financiera, éste no logró cubrir el déficit de cuenta corriente, por lo que fue necesario recurrir a una reducción de las RMI.

En segundo lugar, el análisis revela que el superávit de la cuenta de capital y financiera se incrementó a lo largo del 2007 y, consecuentemente, también lo hicieron las RMI. Pero luego, en el 2008, ese superávit disminuyó y terminó reflejándose (en los dos últimos trimestres del año) en un descenso

de las RMI. Es decir, se produjo un cambio en el comportamiento de las transacciones financieras con el resto del mundo.

En tercer lugar sobresale un deterioro en la cuenta corriente en el segundo trimestre del 2008, que fue precisamente cuando aumentaron los precios de los alimentos y el petróleo, es decir, la economía enfrentó una perturbación temporal en los términos de intercambio.

¿Qué transacciones financieras han financiado este déficit en la cuenta corriente? El principal componente del superávit en la cuenta financiera es la inversión extranjera directa (IED). Sin embargo, entre el último trimestre del 2006 y el primero del 2008 el flujo de IED fue alto pero muy constante, por lo que no explica en su totalidad el creciente superávit de la cuenta financiera durante ese período. Ese superávit también ha estado relacionado con el comportamiento de las otras dos cuentas (inversión en cartera y otra inversión). Entre los dos primeros trimestres del 2007 aumentó el flujo de inversión en cartera, mientras que la IED casi no varió y el flujo de otra inversión más bien fue menor. Al revisar las subcuentas de la inversión en cartera se nota que el incremento se debe a cambios en los títulos de deuda, cuyo volumen pasó de -120,42 millones de dólares a 124,6.

Las cuentas de inversión en cartera y otra inversión también cayeron en el 2008. La disminución entre el primero y el segundo trimestres fue “amortiguada” por un aumento en la IED, pero ésta se redujo entre el segundo y el tercer trimestre del mismo año.

La disminución en la cuenta de inversión en cartera se explica por una caída en la cuenta de títulos de deuda (particularmente en los activos), mientras que en el rubro de otra inversión el descenso obedeció a reducciones en distintas cuentas. Entre el primero y el segundo trimestres del 2008 la disminución fue producto de una caída en los depósitos, en tanto que entre el segundo y el tercer trimestres el motivo fue una reducción de las cuentas de créditos comerciales y otros activos y pasivos.

Además de la contribución de algunas cuentas para financiar el déficit en cuenta corriente, es importante considerar los factores de riesgo que más bien lo aumentan, principalmente en el balance comercial, y que están relacionados de manera directa con las importaciones de materias primas, sobre todo de hidrocarburos. Dada la relevancia que tiene este bien para el dinamismo económico, a continuación se presenta un apartado especial sobre el impacto de la importación y el consumo de hidrocarburos en la balanza de pagos y la economía costarricense en general.

Tema especial: El consumo y el gasto en hidrocarburos

Durante el año 2008 se dieron los aumentos de precios del petróleo más altos desde que se utiliza este *commodity* a nivel mundial. En efecto, en abril de ese año el WTI³⁶ llegó a cotizarse en 113 dólares el barril, cifra que ascendió a 147 dólares en el mes de julio. Como consecuencia de esa fluctuación, la economía costarricense estuvo sometida a una considerable perturbación, no solo en la estructura de costos de las empresas, sino también en los presupuestos familiares de consumo energético, además de la fuerte presión que ejerció sobre la balanza de pagos la necesidad de recursos para pagar la factura petrolera. Siendo Costa Rica un país altamente dependiente de los hidrocarburos, la experiencia reciente puso a prueba la capacidad del sistema económico nacional para idear respuestas alternativas a la crisis generada por los precios del petróleo.

El comportamiento internacional del precio del crudo, después del 2005, se explica por la combinación de varios factores: la falta de refinación de los productos pesados, el exceso de demanda de productos livianos, la limitada capacidad ociosa en las plantas refinadoras y el abandono de la banda de precios de la canasta de crudo que tenía la OPEP hasta el año 2000, y que se instituyó como respuesta a la crisis política de Medio Oriente. Se mantiene el argumento de que existe petróleo, pero la oferta está muy relacionada con la actividad de refinación, la cual ha estado

sujeta al ciclo de negocios y sus incentivos vía precio y grados de refinación. Estos incentivos han favorecido reducciones en la refinación, que a su vez han agudizado la volatilidad del precio.

De esta forma, a partir del 2005 los precios del petróleo mostraron un rápido crecimiento por las siguientes razones:

- La demanda de energía creció como mínimo al ritmo del crecimiento mundial, alrededor del 4% anual.
- La producción mundial creció alrededor de 1,1% promedio anual en la última década, como resultado de los incentivos para la explotación de nuevos pozos, pero en especial para el proceso de refinación.
- La formación de una burbuja especulativa provocada por inversionistas con excesos de liquidez.
- La debilidad del dólar como moneda de intercambio mundial durante el 2008 y su correspondiente depreciación frente a otras monedas.

Incidencia de los hidrocarburos en la economía: consumo, producción e inflación

Como es sabido, Costa Rica es una economía dependiente del petróleo y sus derivados. El 66,8% del consumo total de energía en el país corresponde a estos productos, incluyendo un 8% de generación eléctrica con combustibles fósiles. Este consumo se satisface a través de importaciones.

Los destinos principales de las importaciones de petróleo son el transporte y la industria. En efecto, del total de la oferta interna de derivados del petróleo del 2007, que ascendió a 97.143 terajulios (unidades de energía), 85.315 terajulios (87,8%) fueron para consumo energético, un 9,0% para plantas eléctricas y el restante 3,2% para otros usos. De los combustibles utilizados para consumo energético, el 78,2% correspondió a transporte, el 13,7% a la industria y el 8,1% a los sectores residencial, agropecuario y otros.

La expansión de la demanda del sector transporte se asocia al crecimiento

del parque automotor. Por ejemplo, en 1963 existían en el país aproximadamente 11.863 vehículos, lo que equivalía a uno por cada 112 habitantes. En 1973 había 59.760 vehículos, para una tasa de uno por cada 31 personas. En el año 2000 se calculó el parque automotor en 677.883 unidades, lo que correspondía a una por cada 6 habitantes y, finalmente, para el 2007 la flotilla estimada fue de 1.109.570 automotores, equivalentes a un vehículo por cada cuatro habitantes.

Según estudios de demanda efectuados por Recope, la respuesta en la cantidad de gasolina demandada por el consumidor nacional ante cambios en los precios, es decir, la elasticidad-precio del consumo, es muy pequeña, del orden de -0,13 para la gasolina regular (Recope, 2009). Esto significa, por ejemplo, que una variación del 10% en el precio de la gasolina genera una reducción muy limitada, del 1,3%, en la cantidad consumida de gasolina regular. Algo similar sucede con el *diesel* y el gas licuado de petróleo: por efecto del precio el consumo no variaría significativamente en el corto plazo. Sin embargo, la cantidad demandada de gasolina es muy sensible a variaciones en el ingreso: la elasticidad es de 1,07. Un cambio porcentual en la renta de la economía se traduce en una disminución casi proporcional en la cantidad demandada.

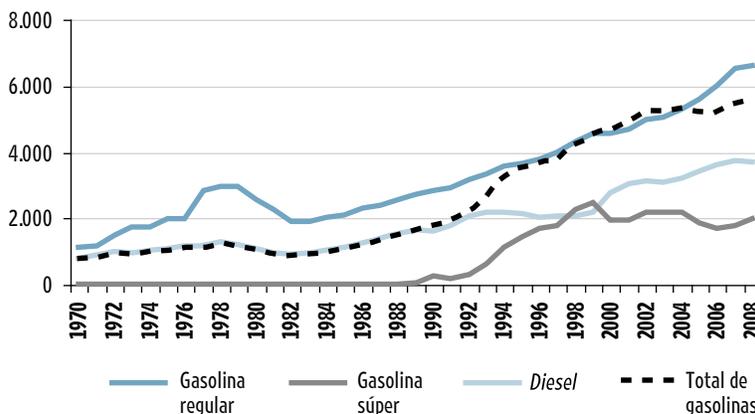
Lo anterior explica por qué la cantidad consumida de combustibles no disminuyó de manera significativa en el 2008, en respuesta al considerable aumento en los precios de los hidrocarburos. Por un lado, la demanda es poco sensible a cambios en el precio en el corto plazo y, por otro, durante el 2008 el ingreso aún no se había reducido como consecuencia de la crisis financiera internacional.

Esta insensibilidad de la cantidad demandada a las variaciones en los precios tuvo varios efectos. En el gráfico 3.31 se ilustra cómo el consumo de gasolina regular (DGR), súper (DGS), *diesel* (DDI) y LPG (DGT) siguió una tendencia al alza durante el 2008, pero a inicios del 2009 la demanda de gasolina regular disminuyó su tasa de crecimiento, como consecuencia de la profundización de la crisis económica.

En primer lugar, en vista de la poca reacción en la cantidad, el efecto de ajuste se da básicamente en el precio, y en este caso, dado que el consumo de combustibles es esencial para la producción, provoca un incremento sostenido en los costos de ésta, lo que a su vez se traduce en mayores precios.

En segundo lugar, la escasa sensibilidad del consumo ante el precio hizo que el Gobierno, para regular la cantidad, tuviera que recurrir a otro tipo de medidas, que no siempre

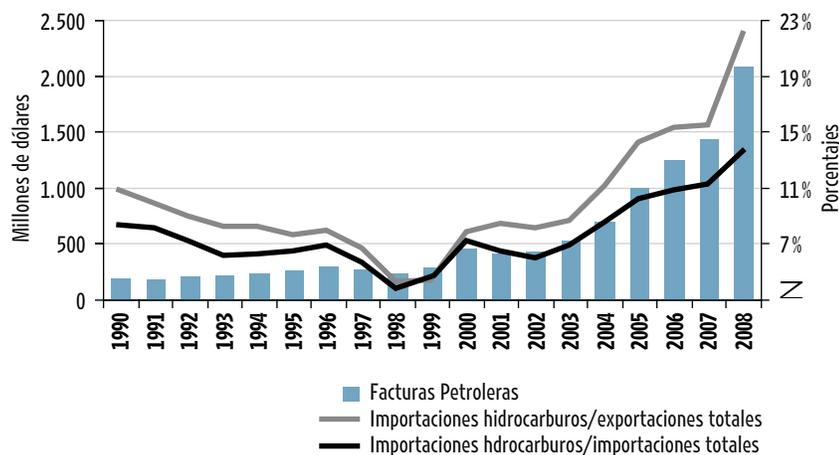
GRAFICO 3.31
Demanda de los principales hidrocarburos
(miles de barriles)



Fuente: Departamento de Planificación, Recope.

GRAFICO 3.32

Factura petrolera y relación con importaciones y exportaciones (millones de dólares y porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

fueron efectivas. Dos de ellas fueron la restricción de circulación vehicular y el aumento en el octanaje de la gasolina regular, de 88% a 91%, con el objetivo de provocar en el consumidor un efecto de sustitución (de gasolina súper -que tiene un octanaje mínimo de 93- hacia gasolina plus 91).

En tercer lugar, la exigua reducción en la cantidad demanda generó presiones muy fuertes sobre las reservas monetarias internacionales, pues era necesario cubrir las facturas de importación de combustibles en dólares, que se incrementaron en la medida en que aumentó el precio internacional del petróleo.

El valor de estas importaciones ha ido en ascenso en los últimos años, sobre todo por el efecto-precio, la expansión de la flotilla vehicular y el crecimiento del ingreso. La factura petrolera, que en 1985 ascendía a 259 millones de dólares, pasó a 998 millones en el 2005, y a 1.444 millones en el 2007. En 2008 fue de aproximadamente 2.089 millones de dólares, es decir, casi se duplicó con respecto al año anterior.

Para tener una idea de la presión que estos incrementos ejercen sobre las necesidades de dólares, considérese que en 1990 las importaciones en este rubro representaron un 8,3% del total de importaciones, y en el 2007 esa proporción subió al 11,1%. Dicho de otro modo,

en el 2007 se requirió un 15,5% del esfuerzo exportador para pagar la factura petrolera, valor que se incrementó a 22% en el 2008 (gráfico 3.32). La factura petrolera pasó de representar un 3% del PIB en 1990 a un 7% en el 2008.

Considerando que en el 2008 la factura petrolera fue cercana a 2.089 millones de dólares, que las importaciones de hidrocarburos representaron el 22% de las exportaciones y que las reservas monetarias internacionales fueron de aproximadamente 4.000 millones de dólares en enero del 2009, se puede tener una idea preliminar del factor de riesgo cambiario que implica el comportamiento del precio y el consumo de los combustibles, dada la escasa sensibilidad de la cantidad demanda a los cambios de precio en el corto plazo.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

HIDROCARBUROS

véase Yong, 2009, en www.estadonacion.or.cr

Inflación: relación con los precios internacionales y los agregados monetarios

En una economía pequeña y abierta las metas de inflación son difíciles de alcanzar. Por un lado, los mercados son

muy sensibles a los *shocks* en los términos de intercambio y, por otro, a menos que se acepte una gran variabilidad del tipo de cambio, no se logrará independencia en la política monetaria. En el 2008 la inflación en Costa Rica fue de 13,9%, una cifra superior al 10,8% del año anterior y mayor que la meta propuesta, del 8%. Este resultado se explica por las presiones de la demanda interna, el aumento en los costos de las materias primas, el componente inercial del ajuste en las tarifas de servicios regulados, el menor efecto del tipo de cambio y factores climáticos (BCCR, 2009a).

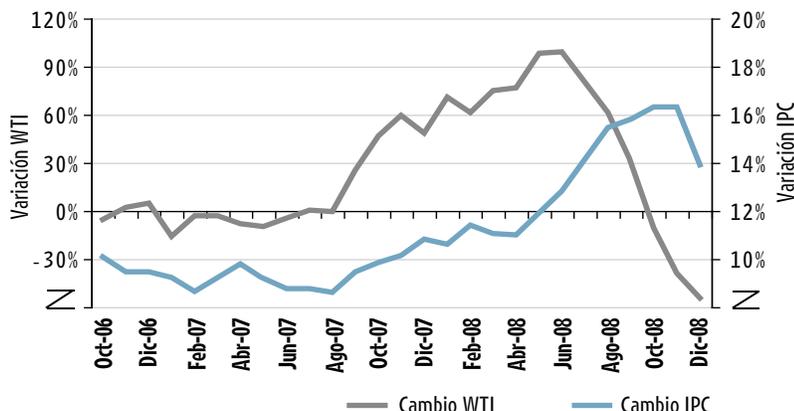
A partir del segundo trimestre del 2008 se aceleró la tasa de variación (interanual) del IPC. Esto puede deberse a varias razones, pues el índice de precios al consumidor fue afectado por cambios en los precios relativos, a saber, un *shock* en los términos de intercambio como el provocado por el alza en el precio del petróleo y el aumento del precio internacional de los alimentos y otros bienes importados, los cuales forman parte de la canasta básica que se utiliza para calcular el índice. Precisamente existe una relación cercana entre la variación del IPC y el cambio en los precios del petróleo, medido a través del WTI (West Texas Intermediate). El fuerte incremento de los precios del petróleo que se dio entre agosto de 2007 y junio de 2008, coincidió con una aceleración en el aumento de los precios internos (gráfico 3.33), presión que se redujo a finales del 2008.

Según niveles, el precio de los bienes transables fue el que menos creció, debido principalmente a la reducción del precio del petróleo y los alimentos experimentado a finales del 2008 (gráfico 3.34). El grupo que más creció fue el de los bienes no transables, lo que se explica por el comportamiento de la demanda interna y las expectativas inflacionarias (mayor crédito y desestímulo al ahorro).

En general, los precios internos reaccionaron más lentamente a la reducción de los precios internacionales que en otros países de América Latina. Según el BCCR, este comportamiento puede reflejar la incorporación de la inflación

GRAFICO 3.33

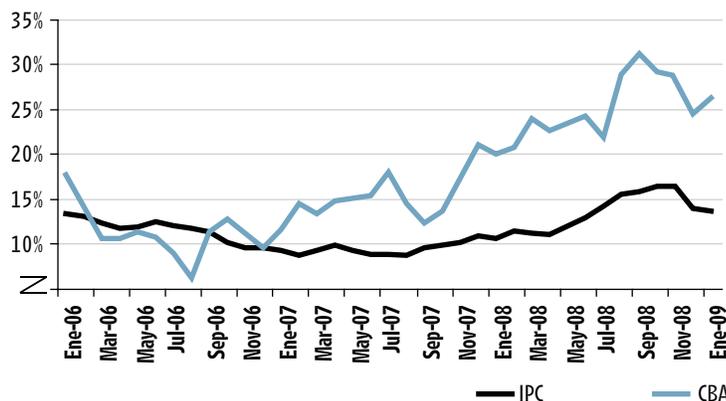
Variación del IPC y precio del petróleo WTI



Fuente: Ulate y Rojas, 2009, con datos del BCCR y la Reserva Federal de los Estados Unidos.

GRAFICO 3.35

Evolución del IPC y el costo de la canasta básica alimentaria



Fuente: Elaboración propia con datos del INEC.

de períodos previos en la determinación de algunos precios (por ejemplo, alquileres y educación), la existencia de mercados poco competitivos y el uso de mecanismos de fijación que deben cumplir con un conjunto de trámites administrativos antes de su publicación (servicios regulados). Todos estos elementos introducen un notable grado de persistencia inflacionaria en la economía doméstica, que no permite registrar un proceso de deflación más rápido, incluso en presencia de reducciones importantes en el precio de materias primas importadas y de una menor presión por la vía de la demanda interna (BCCR, 2009a).

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE TIPO DE CAMBIO, TASAS DE INTERÉS E INFLACIÓN,

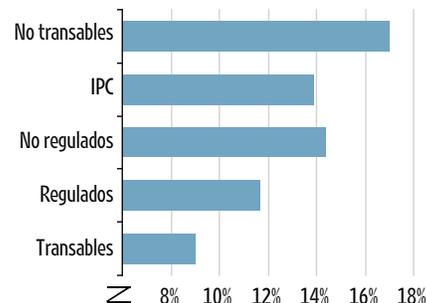
véase Ulate y Rojas, 2009, en www.estadonacion.or.cr

El incremento en la canasta básica afecta más a los hogares de ingresos bajos

El nivel de precios, medido por su indicador general (IPC), tuvo un comportamiento creciente a lo largo del último período de expansión; en contraste, el precio de los bienes y servicios incluidos en la canasta básica alimentaria

GRAFICO 3.34

Inflación según niveles. 2008



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

(CBA) se incrementó a un ritmo mucho mayor en el 2008. El aumento de la CBA casi duplicó el del IPC durante todos los meses de ese año (gráfico 3.35).

La variación en los precios es un factor determinante del consumo de la población. Sin embargo, el cambio en los precios no afecta a todos por igual, ya que los patrones de consumo difieren según el nivel de ingreso de las personas. Esta situación motivó al INEC a realizar un estudio que tuvo como objetivo determinar las variaciones de los precios de las canastas de consumo de bienes y servicios para los hogares, según diversos niveles de ingreso, es decir, medir cómo las variaciones promedio de los precios impactan las estructuras de consumo de los distintos grupos de hogares (INEC, 2009). Además se compararon las ponderaciones de los diferentes grupos de bienes y servicios, y los artículos de estas canastas de consumo con respecto a la canasta de consumo del IPC oficial. Para determinar estas canastas y asignarles sus respectivos ponderadores se siguió la misma metodología que se aplica para definir el IPC oficial³⁷ (recuadro 3.9).

De acuerdo con los resultados de ese estudio, el principal aspecto que explica las diferencias observadas en las variaciones promedio de precios según las canastas de consumo, son las ponderaciones de los grupos y los artículos, ya

RECUADRO 3.9

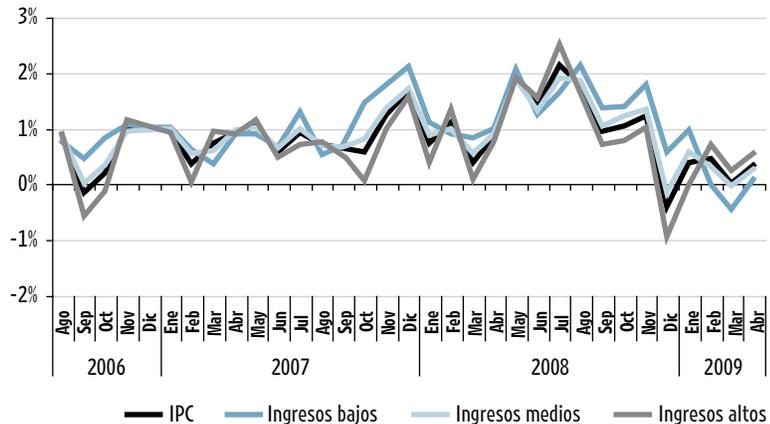
Metodología para calcular el impacto del aumento de los precios según nivel de ingreso

Los hogares comprendidos en el área de cobertura del IPC se reagruparon en tres grandes grupos según su nivel de ingreso, y para cada uno de ellos se determinó la canasta representativa de su consumo de bienes y servicios. Los hogares que residen en la zona de referencia se ordenaron según su ingreso per cápita³⁸, de menor a mayor, y se dividieron en diez grupos de hogares de igual tamaño (deciles); además se agregaron a la canasta algunos bienes y servicios que no están contemplados en el IPC. En el cuadro 3.12 se presentan las principales características de las canastas según grupo de hogar; allí se observa que los alimentos, el transporte y los alquileres concentran aproximadamente el 50% del consumo de los hogares de ingresos bajos y medios, mientras que en los hogares de ingresos altos se mantiene la importancia del transporte y los alimentos, pero se incluye el rubro de artículos y servicios domésticos; estos tres rubros concentran cerca del 45% de su consumo. Evidentemente la canasta de estos hogares es más diversificada que la de los otros dos grupos.

Fuente: INEC, 2009.

que las variaciones porcentuales de los precios que se utilizan para todos los bienes y servicios son iguales para las tres canastas. Sin embargo, se encontró que la canasta de los hogares de ingresos medios es la más parecida a la estructura de ponderación de la canasta del IPC.

GRAFICO 3.36

Variación porcentual mensual del IPC y las canastas de consumo, según nivel de ingreso

Fuente: INEC, 2009.

Además, en los meses de setiembre de 2006, diciembre de 2008, febrero y marzo de 2009 la variación porcentual de alguna de las canastas presentó una tendencia diferente a la del IPC. En los primeros dos meses se produjo una fuerte disminución en el grupo “transporte”, que afecta en mayor escala a los hogares de ingresos altos, en los que este grupo tiene una ponderación más alta; en los meses de febrero y marzo de 2009 se dio una notable reducción del grupo “alimentos y bebidas no alcohólicas”, por lo que los hogares de ingresos bajos se vieron más afectados (gráfico 3.36).

Si se analiza la variación acumulada para este período, los hogares de ingresos altos y los de ingresos bajos (27,6% y 38,8%, en cada caso) fueron los que tuvieron mayores diferencias con respecto a la variación acumulada del

IPC (31,5%). Los hogares de ingresos medios tuvieron una variación acumulada de 33,3%, la más cercana a la del IPC, ya que su estructura de consumo, y por ende las ponderaciones respectivas, son similares a éste. En síntesis, los hogares de ingresos bajos fueron los más afectados por el incremento de precios durante el período de agosto del 2006 a abril del 2009.

A manera de conclusión puede decirse que la variabilidad de los precios presente en la última fase expansiva del ciclo económico e inicios de su fase contractiva (agosto de 2006 a abril de 2009), no impactó a todos los grupos de la población por igual, y que el de ingresos bajos fue el que sufrió con más severidad el alza en los precios de los bienes y servicios (38,9%); por el contrario, el menor impacto lo recibieron los hogares de ingresos altos (27,6%).

CUADRO 3.12

Características generales de las canastas de consumo, según grupos de ingreso. 2008

Grupo	Características	Tipo de canasta	Rubros de mayor representatividad de la canasta
Ingresos bajos (deciles 1, 2 y 3)	<ul style="list-style-type: none"> • Representa un 13% del gasto total del área de cobertura geográfica del IPC. • Concentra un 30% de los hogares. 	<ul style="list-style-type: none"> • 261 bienes y servicios. • Incluye 5 bienes y servicios que no están en la canasta del IPC. • Excluye 31 bienes y servicios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Alimentos y bebidas no alcohólicas (33,5%). • Alquiler y servicios de vivienda (14,9%). • Transporte (10,3%).
Ingresos medios (deciles 4 a 8)	<ul style="list-style-type: none"> • Representa un 43% del gasto total del área de cobertura geográfica del IPC. • Concentra un 50% de los hogares. 	<ul style="list-style-type: none"> • 288 bienes y servicios. • Incluye 6 bienes y servicios que no están en la canasta del IPC. • Excluye 10 bienes y servicios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Alimentos y bebidas no alcohólicas (22,2%). • Transporte (15,4%). • Alquiler y servicios de vivienda (11,3%).
Ingresos altos (deciles 9 y 10)	<ul style="list-style-type: none"> • Representa un 44% del gasto total del área de cobertura geográfica del IPC. • Concentra un 20% de los hogares. 	<ul style="list-style-type: none"> • 277 bienes y servicios. • Incluye 19 bienes y servicios que no están en la canasta del IPC. • Excluye 34 bienes y servicios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Transporte (23,3%). • Alimentos y bebidas no alcohólicas (10,9%). • Artículos para la vivienda y servicios domésticos (10,3%).

Fuente: Elaboración propia con datos del INEC.

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de Luis Hall, quien redactó la primera versión del documento. **El texto final y la edición técnica** fueron preparados por Miguel Gutiérrez, Karla Meneses y Susan Rodríguez.

Se elaboraron los siguientes insumos: “Análisis sobre el comportamiento e importancia de la inversión extranjera directa en Costa Rica”, de Eduardo Alonso; “Sector externo: clima adverso y pocas previsiones”, de Ricardo Matarrita; “Evolución e importancia del turismo en Costa Rica”, de Luis Diego Rojas; “Las finanzas públicas del Gobierno Central en el corto y largo plazo: tareas pendientes y lecciones aprendidas”, de Julio Rosales y Natalia Sánchez; “Principales rasgos del ciclo expansivo y contractivo de la producción costarricense: 2005-2009”, de Julio Rosales y María de la Cruz Brenes; “Tipo de cambio, tasas de interés e inflación en Costa Rica: 2006-2008”, de Anabel Ulate y Luis Diego Rojas; “Hidrocarburos”, de Marlon Young.

Un agradecimiento especial a Albán Sánchez, Ricardo Monge, Marcos Rodríguez (Lanamme-UCR) y el INEC, por la prepara-

ción de los recuadros “Dispositivos médicos y componentes electrónicos se posicionan en la economía nacional”, “Acceso al crédito y PYME en Costa Rica”, “Pequeños avances en la calidad de la red vial” y “Metodología para calcular el impacto del aumento de los precios según nivel de ingreso”, respectivamente.

La revisión de cifras la efectuaron Karla Meneses, José Antonio Rodríguez y Elisa Sánchez.

Los talleres de consulta se realizaron los días 1º de junio y 10 de agosto de 2009, con la asistencia de Eduardo Alonso, Ana Miriam Araya, Gilberto Arce, Adrián Brenes, Wilson Campos, Carlos Carrillo, Jorge Cornick, Rafael Díaz, José León Desanti, Francisco Gamboa, Arlina Gómez, Miguel Gómez, Milena Grillo, Miguel Gutiérrez, Damaris Jirón, Carola Medina, Karla Meneses, George Miley, Guido Miranda, Natalia Morales, Leda Muñoz, Eduardo Prado, Luis Diego Rojas, Susan Rodríguez, Julio Rosales, Olegario Sáenz, Albán Sánchez, Natalia Sánchez, José Sandoval, Mario Solano, Max Soto, Allan Ugalde, Anabel Ulate, Leiner Vargas, Saúl Weisleder y Marlon Yong.

NOTAS

- 1** Por elasticidad se entiende el cambio de una variable ante las variaciones de otra.
- 2** Los flujos de capitales privados netos recibidos en ese período, como porcentaje del PIB, son los más altos registrados en los últimos treinta años. En el 2007 representaron un 6,6% del PIB, en tanto que el máximo alcanzado con anterioridad fue un monto equivalente al 5,7% del PIB, en 1996.
- 3** Normalmente la segunda casa está asociada a propósitos vacacionales, aunque también se utiliza como residencia.
- 4** Circuitos electrónicos y partes de computadoras explican el 22% de las exportaciones totales.
- 5** Las exportaciones bajo el régimen definitivo son las que no se realizan bajo ningún régimen especial de exportación.
- 6** No existe un desglose detallado de las exportaciones de servicios desde zonas francas.
- 7** En los años ochenta el comercio mundial de productos textiles se regía por el Acuerdo Multifibras, que posteriormente fue reemplazado por el Acuerdo sobre Textiles y Vestido (ATV). Ambos instrumentos contemplaban cuotas de exportación de esos productos de los países en desarrollo hacia los desarrollados.
- 8** Entre estas adquisiciones destacan la compra parcial de la Cervecería Costa Rica por parte de la firma Heineken, y la de la empresa Durman Esquivel por la compañía Aliaxis. En el sector financiero pueden citarse la venta del banco Banex a Banco del Istmo, de Panamá y la posterior compra de esa entidad por parte del banco HSBC; el banco Interfín fue adquirido por Scotiabank y el banco BFA por el Cuscatlán, de El Salvador, que luego lo vendió al banco CITI.
- 9** De 2000 a 2004 "Costa Rica Provee" fue un proyecto del BID. Luego la iniciativa fue asumida por Procomer.
- 10** Los negocios reportados por Procomer representan solo la primera orden de compra entre el suplidor y la compañía transnacional. No refleja el crecimiento del negocio en años posteriores.
- 11** Para el 9% restante no se ha podido determinar el origen de su capital.
- 12** Como se mencionó, no existe un desglose de la participación de las empresas nacionales y extranjeras en las exportaciones de servicios desde zonas francas, ni tampoco un desglose del tipo de servicios que esas empresas exportan.
- 13** Esta metodología consiste en descomponer la tasa de crecimiento de acuerdo con la participación de los factores económicos en la producción. En particular se determinan la participación del trabajo y el capital físico, y al residuo se le denomina productividad total de los factores. Véase Jiménez et al. (2009) para más detalles del cálculo y su implementación.
- 14** La contabilización base caja tiene el inconveniente de que el momento del registro puede ser significativamente distinto al momento de las transacciones y actividades económicas a las que está vinculado. La contabilidad base devengada permite que el registro y el flujo de efectivo coincidan en el tiempo, lo que facilita una mejor estimación del impacto macroeconómico de la política fiscal (Programa Estado de la Nación, 2005).
- 15** Las referencias que aparecen antecedidas por la letra "E" corresponden a entrevistas realizadas durante el proceso de elaboración del Informe. La información respectiva se presenta en la sección "Entrevistas" de la bibliografía de este capítulo.
- 16** Esto porque en 2006 fueron evaluados 4.388,4 kilómetros, mientras que en la evaluación de 2008 el total ascendió a 4.635,0, es decir, 246,6 kilómetros más de rutas. Se eligieron por tanto, de los datos obtenidos en 2008, las secciones comparables, las cuales sumaron al final 4.421,5 kilómetros, 33,1 más que la longitud evaluada en el 2006. La diferencia aún existente se debe a pequeñas variaciones en las coordenadas de los puntos de inicio y final, que no resultaron significativas para el análisis comparativo.
- 17** En el análisis de los datos de 2006 y 2008 se usaron nuevos rangos de clasificación para los estados de deflexiones bajas, moderadas, altas y muy altas, relacionados con el nivel de tránsito de cada ruta, lo cual mejoró el análisis de los datos, pero no permite la comparación con las clasificaciones anteriores aplicadas en la evaluación del año 2004.
- 18** Esta diferencia se explica nuevamente con los puntos de inicio y, principalmente, de final de muchas secciones; sobre todo en zonas rurales, los finales de sección se encontraron más deteriorados, lo que hizo imposible evaluar la regularidad superficial.
- 19** Para clasificar el IRI en esta evaluación se utilizaron nuevos rangos de clasificación, que mejoraron el análisis de los datos pero que impiden la comparación con las clasificaciones hechas para la evaluación del año 2004. No obstante, la comparación 2006-2008 sí permite conocer la evolución de este parámetro.
- 20** Tomado del flujo de caja del Ministerio de Hacienda.
- 21** El grupo de impuestos directos abarca tributos como el de la renta de personas físicas y jurídicas, intereses, dividendos, remesas al exterior, planillas propiedad, activos. Los indirectos incluyen los impuestos sobre las ventas, el consumo y el comercio exterior, entre otros.
- 22** Los autores también estimaron la "boyancia" con un PIB ajustado por Intel. El resultado fue similar: una elasticidad de largo plazo de 0,97. Cabe señalar que en estos cálculos no se consideraron los impuestos a la nómina ni las contribuciones a la seguridad social.
- 23** El citado estudio de la CGR arrojó un resultado semejante. Bajo el enfoque de países similares en cuanto al ingreso per cápita, el índice de desarrollo humano y el coeficiente de Gini, Costa Rica requeriría aumentar su carga tributaria, en promedio, en un 2,6 del PIB.
- 24** En las aduanas se cobran principalmente cuatro impuestos: los aranceles, un tributo del 1% sobre casi todos los bienes y los impuestos internos de ventas y selectivo de consumo sobre bienes importados, cuando corresponde.
- 25** Incluyen las transferencias al Fodesaf, el FEES, el régimen no contributivo de pensiones de la CCSS, el programa "Avancemos" y otros.
- 26** Cifras calculadas a partir del flujo de caja del Ministerio de Hacienda, convertidas a colones reales de diciembre del 2008.
- 27** Este rubro incluye las transferencias del Gobierno Central a Conavi, el Fodesaf, el régimen no contributivo de pensiones y el programa "Avancemos", así como las compras de bienes y servicios y otras transferencias diversas.
- 28** La proyección del déficit consolidado es similar. El resto del sector público no financiero muestra un deterioro importante en sus finanzas, por menores ingresos y mayores gastos, en tanto el BCCR ha visto reducido sus ingresos asociados a las reservas monetarias internacionales, debido a las bajas tasas de interés externas.
- 29** Durante 2007 y 2008 la recaudación en este grupo aumentó en términos reales a una tasa promedio del 13,0%. En el mismo período la recaudación en el rubro total de rentas aumentó un 16,7%.
- 30** En el 2002 la deuda pública total equivalía un 59,3% del PIB; para el 2008 esta proporción se redujo a un 39,3% del PIB.
- 31** La resolución Sugef 8-08, que entró en vigencia el 18 de diciembre de 2008, varió los requisitos de aceptación de plazas bancarias en el extranjero (artículo 44) y, en particular el tipo de licencia con la cual los bancos domésticos pueden funcionar en el extranjero, que pasó de ser una licencia internacional a una general (artículo 44, inciso d) lo cual implica que el banco tendría que tener operaciones en el país donde está domiciliado. Lo anterior no era requerido en una licencia internacional.
- 32** De acuerdo con la Ley 8703, publicada en el Alcance 55 a *La Gaceta* 248, del 23 de diciembre, el Ministerio de Hacienda entregó un paquete de cuatro títulos valores a cada banco. "Dichos títulos están denominados en unidades de desarrollo (UDES) por el equivalente a 64.904.650.000 colones. Para efectuar el cálculo del valor nominal de los títulos, se tomó este monto y se convirtió a UDES, según el valor de la unidad de desarrollo al día de hoy (655,02 colones)" (Ministerio de Hacienda, 2008).
- 33** La morosidad se calculó como la suma de los montos atrasados y en cobro judicial como porcentaje del total, agregando los datos de bancos y entidades autorizadas, así como el Sistema Financiero Nacional de Vivienda.
- 34** El OIS es un swap de interés en el que la tasa periódica flotante del *swap* es el promedio geométrico de las tasas diarias

de los fondos de la Reserva Federal. El *swap* es un contrato por el cual dos partes se comprometen a intercambiar una serie de cantidades de dinero en fechas futuras.

35 La cotización del tipo de cambio es directa, a saber, moneda doméstica por moneda externa, en este caso colones por dólar. Por consiguiente, un aumento del tipo de cambio es una depreciación del colón o apreciación del dólar, y viceversa.

36 West Texas Intermediate. Precio del crudo para cotización en bolsa.

37 Ver metodología de cálculo del IPC base julio de 2006, en la página oficial del INEC.

38 El ingreso per cápita del hogar corresponde al ingreso total del hogar de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos 2004, dividido entre el número de miembros que lo componen.

CAPITULO
4

Armonía con la naturaleza

INDICE

Hechos relevantes	205
Valoración general	207
Valoración del Décimocuarto Informe	208
Aspiraciones	208
Introducción	209
Resultados de la gestión ambiental	210
Huella ecológica del país supera su capacidad	210
Uso, estado y disponibilidad de recursos comprometen sostenibilidad	213
Patrimonio natural requiere más protección	224
Impacto de los eventos naturales se torna en desastres	229
Procesos de la gestión ambiental	234
Elementos específicos sobre la gestión de recursos naturales	234
Nota especial: la participación social refuerza la conservación	241
La gestión urbana: desafíos múltiples y de largo plazo en la GAM	242
Nuevo tipo de conflictos desafía la gestión ambiental	246
Capacidades para la gestión ambiental	251

HECHOS RELEVANTES

- >> La “huella ecológica” del país arroja un balance negativo en términos de la capacidad del territorio para satisfacer las demandas de consumo de su población. Esta diferencia fue de un 12% en el 2008.
- >> Las poblaciones de diecisiete especies de reptiles y anfibios de la Reserva Biológica La Selva, en Sarapiquí, muestran una disminución de hasta un 75%.
- >> Inició el “Programa de monitoreo ecológico de las áreas protegidas y corredores biológicos de Osa” (Promec-Acosa).
- >> El 54% de la cobertura forestal nacional es de propiedad privada.
- >> La tasa de reforestación ha bajado en promedio de 9.000 a 3.000 hectáreas anuales, por la especulación en el costo de la tierra y la competencia con los cultivos de exportación.
- >> Las tarimas para embalaje de productos agrícolas de exportación consumieron el 43% de la madera cosechada en plantaciones.
- >> El cultivo de piña mantiene un crecimiento sostenido. El 93% del área de siembra se concentra en las regiones Huetar Norte y Huetar Atlántica.
- >> Hay treinta y un denuncias interpuestas ante el Tribunal Ambiental Administrativo por problemas ambientales en empresas piñeras.
- >> Se aprobó el Plan Pesquero Nacional, orientado al desarrollo de la maricultura.
- >> Se declaró de interés público el proyecto de minería a cielo abierto Las Crucitas, que desencadenó un serio conflicto socioambiental en el país.
- >> Se aprobó la Ley de aprovechamiento de agua para producción de energía hidroeléctrica.
- >> La cobertura del alcantarillado sanitario disminuyó del 31% al 25,6% de la población entre 2000 y 2008.
- >> La cuenca de la península de Nicoya es una de las más concesionadas en volumen de agua y, al mismo tiempo, una de las más secas del país; además muestra un acelerado crecimiento turístico con alta demanda de agua.
- >> La gestión administrativa del ICAA, en relación con el proyecto de ampliación del acueducto El Coco-Ocotol y mejora del acueducto Sardinal, generó conflictos socioambientales en la zona. La Contraloría General de la República identificó incumplimientos de la legislación.

CUADRO 4.1

Resumen de indicadores ambientales. 2004-2008

Indicador	2004	2005	2006	2007	2008
Gestión del cambio socioambiental					
Área en permisos de construcciones nuevas en la GAM (m ²)	1.559.032	1.712.197	1.972.502	2.119.440	2.348.697
Área en permisos de construcciones nuevas en cantones costeros (m ²)	379.573	487.960	752.829	897.218	854.238
Área en permisos de construcciones nuevas en el resto del país (m ²)	550.335	600.260	648.130	803.578	858.237
Número de pozos legales perforados (acumulado)	11.500	12.091	12.884	13.739	14.014
Volumen anual de explotación de agua por medio de pozos (m ³)	39.715.885	52.950.284	55.382.011	40.928.768	53.581.486
Doméstico (%)	68,8	76,0	77,0	80,7	68,7
Industrial (%)	16,0	9,3	6,1	3,9	13,6
Turismo (%)	3,2	4,5	7,4	5,1	11,8
Agrícola (%)	11,9	10,2	9,4	10,3	5,8
Población que recibe agua de calidad potable (%)	82,8	82,2	81,2	82,0	83,4
Población que recibe agua sometida a control de calidad (%) ^{a/}	68,1	63,5	73,4	76,0	76,0
Procesamiento anual de madera en rollo (m ³)		1.018.569	1.130.232	1.339.140	
Pago por servicios ambientales en reforestación (hectáreas)	1.557	3.602	4.866	5.826	5.743
Volumen autorizado por el Sinac para aprovechamiento de madera (m ³)	1.767.948		526.623		
Área sembrada de productos agrícolas (hectáreas)	431.812	443.395	441.552	458.755	448.585
Área sembrada de productos orgánicos (hectáreas)	10.682	9.800	10.711	7.874	8.004
Número de intoxicaciones por plaguicidas	1.554	2.091	2.061	1.949	
Consumo de energía secundaria (terajulios)	97.657	106.189	110.680	117.792	119.536
Hidrocarburos (%)	74,10	75,02	74,56	74,81	74,62
Electricidad (%)	25,84	24,95	25,40	25,15	25,33
Biomasa (%)	0,03	0,04	0,04	0,04	0,04
Crecimiento del consumo de energía secundaria (%)	-1,3	8,7	4,2	6,4	1,5
Ventas de energía eléctrica (GWh)	7.000,2	7.358,7	7.810,4	8.166,3	8.349,8
Crecimiento del consumo eléctrico (%)	4,4	5,1	6,1	4,6	2,2
Intensidad energética ^{b/}	0,059	0,061	0,059	0,059	0,058
Promedio anual de concentración de PM-10 en el aire, San José (µg/m ³)	36	35	30	38	
Rechazos en Riteve por emisiones contaminantes (%)	32,8	21,8	24,4	23,9	24,2
Recolección de residuos sólidos en la GAM (gramos per cápita/día)	1.088	1.036	1.032	1.030	1.083
Gestión del patrimonio					
Áreas estatales con protección permanente (hectáreas) ^{c/}	897.740	964.784	959.894	965.725	965.416
Áreas estatales con protección parcial (hectáreas)	382.146	374.745	373.970	374.192	374.283
Áreas marinas protegidas (hectáreas)	500.206	501.033	521.044	521.992	520.880
Áreas en la Red de Reservas Privadas (hectáreas)		83.450	98.375	125.350	126.070
Pago por servicios ambientales en protección de bosque (hectáreas)	71.081	53.493	19.972	60.567	66.474
Número de especies en el Inventario Nacional de Biodiversidad (artrópodos, plantas, hongos y líquenes)	22.843	24.648	25.793	26.669	26.775
Gestión del riesgo					
Número de desastres por eventos hidrometeorológicos y geológicos	749	939	557	1.577	1.265
Número de emergencias químico-tecnológicas atendidas por el INS	25	31	53	143	149
Gestión institucional					
Presupuesto del sector ambiental como porcentaje del PIB	13,2	13,7	14,1	14,3	17,1
Presupuesto del Minae como porcentaje del PIB	0,15	0,12	0,14	0,11	0,13
Número de denuncias ante el Tribunal Ambiental Administrativo	400	415	284	303	451
Causas ingresadas por delitos ambientales en el Ministerio Público		2.412	2.534	2.727	

a/ Este dato comprende la cobertura de agua con control de calidad, y considera las conexiones comerciales y domiciliarias.

b/ Es la energía utilizada para la producción de cada unidad monetaria en un país. En este caso se calculó con base en el consumo final de energía secundaria medida en terajulios y el PIB en colones (base en 1991).

c/ En protección permanente se incluyen parques nacionales, reservas absolutas, reservas biológicas, refugios nacionales de vida silvestre de propiedad estatal y monumento nacional. En la modalidad de protección parcial se agrupan los refugios nacionales de vida silvestre mixtos y privados, zonas protectoras, reservas forestales, humedales y monumentos naturales. Cabe señalar que en esta última modalidad la protección es del 100% del territorio y cuenta con declaratorias formales; su carácter parcial refiere a que tienen categorías de manejo menos restrictivas, acordes con la legislación. Las áreas marinas son las áreas protegidas continentales que tienen área marina, con excepción de la isla del Coco, que sí es completamente marina.

VALORACIÓN GENERAL

Dados sus patrones de uso de los recursos naturales, Costa Rica ha sobrepasado la capacidad de su territorio para satisfacer los requerimientos de la población. Esta insuficiencia abarca todos los recursos, pero señala de manera particular dos áreas sobre las cuales resulta urgente trabajar: el ordenamiento territorial -una deuda de muchos años- y las emisiones de gases contaminantes generadas por el sector transporte. En este marco de uso intensivo de los recursos, las acciones públicas y privadas enfrentan inéditas expresiones de conflicto. Este doble reto, de mejorar el balance ambiental y encarar los crecientes antagonismos sociales en este ámbito, topa con escasas capacidades institucionales para la gestión de los recursos, y poco diálogo político entre los principales actores. Todo ello limita la posibilidad de construir políticas públicas ambientales participativas e informadas, que resuelvan las tensiones entre la actividad productiva y la protección del ambiente, en favor de la sostenibilidad.

Este Informe incursiona por primera vez en la medición del índice de “huella ecológica”, a partir de datos nacionales. El principal hallazgo de este ejercicio es que el país está en deuda: su ritmo de uso de los recursos naturales supera la capacidad del territorio para reponerlos, y esto pone a Costa Rica ante un escenario complejo en términos de la sostenibilidad ambiental. Si bien los esfuerzos de conservación aportan una sólida base positiva a la ecuación (consumo *versus* capacidad), el uso descuidado, con poco fundamento científico y hasta irresponsable de los recursos, lleva a una situación en la que se requeriría un 12% más del territorio productivo actual para satisfacer la demanda de cada persona. La presión presente y futura que esto representa podría traducirse, cada vez más, en pérdidas graves en la disponibilidad y calidad de los elementos naturales clave en que se sustenta el desarrollo nacional, lo que a su vez comprometería la sostenibilidad, en detrimento de las generaciones futuras.

Esta deuda ecológica del país es significativa, aunque no se compara con la deuda promedio mundial (alrededor de un 30% por encima de la capacidad del planeta), o con la de las naciones que cuentan con menos recursos (El Salvador: 125,1%), políticas de conservación más débiles, o mayores ritmos de consumo (Estados Unidos: 88%). Ahora bien, como se señaló al principio, la deuda costarricense puede reducirse abordando dos asuntos prioritarios. En primer lugar, desde hace varios años el ordenamiento territorial se presenta como el desafío central para un aprovechamiento sostenible, para minimizar los impactos de algunas prácticas productivas y para distribuir más equitativamente el acceso y uso de los

recursos naturales. Tanto en las zonas urbanas como en las áreas de nuevas presiones sobre el patrimonio natural, la tarea de construir de manera participativa e informada instrumentos de ordenamiento sin duda ayudaría a mantener y reforzar los logros en conservación, y a reducir el impacto de prácticas inadecuadas, el incumplimiento de la normativa y los efectos negativos sobre la salud y los ecosistemas. En segundo lugar, el peso que tienen en la huella ecológica las emisiones de carbono hace que este país, dependiente y poco responsable en el uso de los hidrocarburos, tenga como una tarea muy concreta el mejoramiento del sistema de transporte público y privado.

Trabajar en cualquier aspecto que atenúe la presión y disminuya la deuda ecológica no será sencillo pues, como se viene advirtiendo desde el Decimocuarto Informe, el país vive una época en que las decisiones y omisiones en materia ambiental generan fuertes tensiones. Algunos conflictos tienen que ver con una dinámica territorial específica, como sucede en la zona de Osa. Otros responden a pugnas entre la actividad productiva y la protección ambiental, como ocurre en los casos de la expansión piñera en la región del Caribe, la minería a cielo abierto en Crucitas, o las disputas por el uso del agua en comunidades como Barva y Sardinal.

La complejidad de este reto no proviene solo de la intensidad de los conflictos, sino también de la dimensión nacional que han ido adquiriendo, por la intervención de múltiples actores sociales y políticos, por las acciones contradictorias de los entes estatales, y por el costo de oportunidad que muestran las acciones y omisiones con que se dan las tensiones que los originan; es decir, por la constatación de que cualquier camino que se tome tendrá efectos sobre la dimensión social, económica o ambiental del desarrollo local. Las lecciones aprendidas de estas experiencias parecen indicar que: a) las tensiones vividas recientemente, lejos de ser hechos aislados, conforman un nuevo tipo de conflicto, derivado de la competencia por el uso de la tierra y los recursos, b) las instituciones y los actores sociales no parecen estar preparados para negociar (o evitar) esos conflictos y trabajar de manera conjunta en favor del desarrollo humano sostenible, y c) el Estado ha pasado de ser un mediador entre el sector privado y las comunidades (o la sociedad civil), a constituirse, él mismo, en generador del conflicto, a través de sus acciones u omisiones, o por las divergencias de fondo que se dan entre sus diversas entidades.

Esto refuerza la necesidad de analizar algunas debilidades y vacíos de la política ambiental, que dificultan la relación entre los actores del Estado y la sociedad civil. Con logros innegables en el campo de la conservación, el país ha mostrado limitaciones para incorporar la responsabilidad ambiental en su quehacer productivo, social y político.

El problema es que las deudas son sustantivas. Hoy el país percibe con mayor claridad el carácter diverso y conflictivo de los elementos que conforman la política ambiental, y enfrenta los efectos actuales y futuros de sus carencias y omisiones. Ejemplos evidentes de ello se notan en los impactos ambientales, sociales y económicos por no haber realizado un ordenamiento territorial siquiera mínimo. Esta desatención ya deja situaciones irreversibles de daño sobre algunas zonas. También ejemplifican esa sustantividad las tendencias aceleradas y descuidadas de uso de los recursos naturales, asociadas al recurrente incumplimiento del marco normativo que regula y establece la tutela ambiental en relación con esos impactos. Se agrega cierta complicidad de la institucionalidad, débil, fragmentada y contradictoria.

A nivel mundial, hoy en día está claro que el tiempo para asumir seriamente la responsabilidad ambiental se agota, y que la ausencia de ésta genera impactos de fondo. Los efectos del consumo desmedido e irracional de la comunidad internacional se perciben ya en la capacidad del planeta para sostener el nivel de vida de las sociedades, en la calidad y la disponibilidad de los recursos naturales para su uso actual y futuro, en la salud de los seres vivos y en el equilibrio natural. Se ha señalado con mucha urgencia la necesidad de acciones rápidas para revertir este proceso, antes de que la presión sobre los servicios ecológicos aumente el riesgo de colapso de los ecosistemas.

Frente a las dimensiones de la responsabilidad ambiental global, los logros y fortalezas que exhibe Costa Rica no deben dar lugar a una actitud autocomplaciente. La información que arrojan los indicadores internacionales, como la huella ecológica y el índice de desempeño ambiental, no permiten precisar la celeridad y la fecha cierta en que los patrones actuales de uso y afectación de los recursos naturales llevarán a una situación negativa, e irreversible, de la sostenibilidad en el país. Los conflictos actuales, la exposición mediática, e incluso la crisis económica internacional -que ha frenado el ritmo de crecimiento de algunas actividades ante las cuales la ciudadanía no parecía reaccionar- ofrecen oportunidades extraordinarias para la revisión de la política, la generación de nuevo conocimiento, la ejecución efectiva de las tareas institucionales, el diálogo abierto, la rendición de cuentas y el seguimiento social y colectivo de las acciones públicas y privadas que tienen implicaciones sobre el ambiente. Es decir, lo que a primera vista puede sugerir caminos sin salida, puede ser la entrada a un tiempo de acuerdos en materia ambiental, para dar coherencia y un orden de prioridades a las acciones futuras.

VALORACIÓN DEL DECIMOCUARTO INFORME

Costa Rica llegó a una situación límite en materia de gestión ambiental, condición que resulta crítica en lo que concierne al ordenamiento territorial. Existe una tensión derivada de la mayor competencia por el uso de la tierra y los recursos naturales, así como dinámicas económicas aceleradas y actores e intereses más fuertes y diversos que en décadas pasadas. Por

tanto, el balance entre desarrollo económico y protección del ambiente es cada vez más frágil, y entre ambos parece erigirse una frontera conflictiva, no solo por las tensiones, sino porque una inadecuada gestión ambiental puede tener consecuencias negativas para el desarrollo sostenible. Es, por tanto, una coyuntura que pone a prueba la voluntad nacional en este campo, y en la cual ningún

camino está exento de dificultades. Las decisiones y acciones en torno a la protección del patrimonio natural tienen hoy un alto costo de oportunidad. No es de extrañar que cada propuesta o acción -pública o privada- con implicaciones ambientales, encuentre reacciones entre los actores sociales y económicos, según las actividades o intereses que afecte.

ASPIRACIONES

>> UTILIZACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES SEGÚN SU CAPACIDAD DE REPOSICIÓN

La tasa de utilización de los recursos naturales es 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.

>> NIVEL ASIMILABLE DE PRODUCCIÓN DE DESECHOS Y CONTAMINANTES

La tasa de desechos y contaminantes es igual o inferior a la capacidad del ambiente para asimilarlos, ya sea en forma natural o asistida por la sociedad, antes de que puedan causar daños a la población humana y a los demás seres vivos.

>> REDUCCIÓN DEL DETERIORO AMBIENTAL

Existen medidas socioeconómicas, legales, políticas, educacionales, de investigación y de generación de tecnologías limpias, que contribuyen a evitar un mayor deterioro ambiental.

>> PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

La sociedad civil participa 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

El impacto de los desastres provocados por fenómenos de origen natural o humano es minimizado por medio de las capacidades de prevención, manejo y mitigación.

>> EQUIDAD EN EL USO Y DISFRUTE DE LOS RECURSOS NATURALES

Existe 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 LAS Y LOS CIUDADANOS

Existe conciencia acerca de la estrecha relación entre la sociedad, sus acciones y el ambiente, y de la necesidad de realizar un esfuerzo individual y colectivo para que esa relación sea armónica.

>> UTILIZACIÓN DEL TERRITORIO NACIONAL

El uso del territorio es 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.

>> CONOCIMIENTO E INFORMACIÓN AMBIENTAL

Las instituciones públicas y privadas generan, amplían y socializan conocimiento e información que permite dar seguimiento al desempeño ambiental y a la sostenibilidad en el uso de los recursos naturales.

Armonía con la naturaleza

Introducción

Este capítulo valora el desempeño del país con respecto a la aspiración de vivir en armonía con la naturaleza. Para este fin, desde el año 2006 se han venido realizando algunos ejercicios de análisis y revisión de la estructura y marco conceptual del capítulo, lo cual ha llevado a una organización distinta en esta edición (recuadro 4.1). La principal novedad consiste en la incorporación paulatina de indicadores integrados, con los que se busca mejorar la observación a lo largo del tiempo del estado y evolución de la sostenibilidad de los patrones de uso del territorio y los recursos naturales (para este año con la medición de la “huella ecológica”). Del mismo modo, se mantiene como concepto central el de *gestión ambiental*, pero con una organización centrada en sus resultados y procesos.

El capítulo está organizado en tres secciones. En el ámbito de los resultados, se realiza el cálculo de la “huella ecológica” para Costa Rica y se comentan algunas de sus implicaciones; posteriormente se ilustran varios elementos relacionados con el estado y uso de los recursos naturales y la conservación. En el apartado sobre procesos de la gestión ambiental se identifican algunos rasgos característicos de los conflictos socioambientales recientes y se explora la dinámica territorial en la GAM, los actores y las acciones que intervienen en su manejo; así como otros aspectos de la gestión territorial y de riesgo en el país. En la tercera parte se hace un

RECUADRO 4.1

Apuntes sobre la estructura del capítulo en esta edición

En las anteriores catorce ediciones del capítulo “Armonía con la naturaleza” se logró consolidar una plataforma de fuentes de información y datos que permiten identificar los avances y desafíos ambientales del país. Desde el Sexto Informe, el capítulo se ha organizado a partir del concepto de *gestión ambiental*, que examina las acciones relacionadas con la conservación y uso de los recursos naturales y la administración del patrimonio natural en nombre de las generaciones futuras (Proyecto Estado de la Nación, 2000). Las modificaciones que se realizan en esta edición pretenden mejorar paulatinamente el tratamiento integrado de temas que antes eran presentados de manera fragmentada, incorporando indicadores globales que posibiliten un análisis de sostenibilidad, y tratando de reflejar -sin eliminar o reducir temas- la interrelación que existe entre los diversos elementos sociales y naturales que configuran la gestión ambiental. Así, la exploración se ha dividido en tres dimensiones principales: gestión del patrimonio, gestión del cambio socioambiental y gestión del riesgo. En esta entrega el concepto antes mencionado se mantiene, pero se organiza en tres ejes de estudio: resultados, procesos y capacidades de la gestión ambiental.

Por *resultados* se entiende el conjunto de elementos que dan cuenta de la situación del uso de los recursos naturales (como consecuencia de la gestión ambiental en un sentido amplio), el estado de estos últimos y la sostenibilidad de los patrones de consumo o explotación. Esto se analiza introduciendo, como un primer acercamiento, la metodología de *huella ecológica* aplicada con la información nacional disponible. El objetivo es crear un punto de partida para el uso de indicadores globales, integrados, que permitan evaluar la

sostenibilidad de los patrones de uso de los recursos naturales.

Los *procesos* son las acciones públicas y privadas que se dan en el marco de la gestión ambiental, cuyas diversas dimensiones se integran para generar determinados resultados. Representan movimiento e interacción de múltiples aspectos que posibilitan su funcionamiento: actores sociales, dinámicas territoriales, factores sociales y económicos, manejo y administración (pública y privada), participación y conflicto.

Por *capacidades* se entienden los recursos y potestades con que cuentan los diversos actores para llevar a cabo la gestión ambiental. Refieren a la cantidad y calidad de los recursos técnicos, financieros y operativos que las entidades tienen a su alcance para cumplir con sus roles de regulación, control, legislación, definición de políticas, etc. Esto incluye el marco normativo e institucional que define las potestades de esos órganos.

Este esquema se presenta de manera tentativa, y se irá afinando de acuerdo con la disponibilidad futura de información. La idea es ir sentando las bases para un análisis menos fragmentado, que permita conocer si la utilización actual de los recursos naturales, y la forma en que el país la gestiona, comprometen su uso por parte de las generaciones futuras. La adaptación y aprovechamiento de metodologías e indicadores integrados no depende, sin embargo, de los esfuerzos que realice este Informe, sino principalmente de la construcción de un sistema nacional de seguimiento y de la generación oportuna, sistemática y actualizada de datos por parte de las entidades del sector ambiental.

Fuente: Elaboración propia.

breve análisis de las capacidades institucionales para la gestión ambiental, específicamente de los recursos financieros y las tendencias en materia de inversión, como primer acercamiento para una sección que deberá ampliarse con el tiempo, mediante el análisis de los recursos y acciones que los sectores público y privado destinan a este ámbito.

Resultados de la gestión ambiental

En este apartado se presenta una visión de lo que el capítulo define como resultados de la gestión ambiental, los cuales se relacionan con el estado y los impactos de esa gestión sobre los recursos naturales y las acciones de conservación, el uso del territorio y los riesgos asociados. Se hace un esfuerzo por integrar el seguimiento del estado y uso de los recursos naturales con una visión global derivada de indicadores de sostenibilidad, en este caso con la aplicación de la metodología de medición de la “huella ecológica”. Como se explicará más adelante, este es un primer indicador global con el que se pretende ir construyendo instrumentos para medir la sostenibilidad, un tema en el que Costa Rica tiene importantes vacíos de conocimiento. La sección analiza los resultados de esta medición, en los cuales Costa Rica exhibe una deuda importante en términos de la relación entre su “huella ecológica” y la capacidad de su territorio para satisfacer la demanda actual de recursos por parte de sus habitantes. Posteriormente, en un intento inicial por entender dicha deuda, se analizan datos específicos de los resultados de la gestión ambiental.

Huella ecológica del país supera su capacidad

En este apartado se aplica, como novedad, la metodología de “huella ecológica”, adaptada a la información nacional disponible, y se resumen sus principales hallazgos. Este es un indicador ambiental agregado y de carácter integrador, que pretende reflejar la brecha entre el área demandada por el ritmo de uso de los recursos naturales por parte de la población, y la dispo-

nibilidad y capacidad de regeneración natural del territorio (recuadro 4.2).

El principal hallazgo del ejercicio de la huella ecológica es que Costa Rica exhibe un ritmo en la demanda por recursos naturales mayor que la capacidad de su territorio para satisfacerlo. Es decir, tiene una deuda ecológica. Para el 2008, la huella ecológica de sus habitantes presenta un ritmo de uso de los recursos que sobrepasa en un 12% el territorio disponible para satisfacer esa demanda y absorber sus residuos y emisiones de carbono, tal como señala la razón, mayor que 1 (1,12), entre ambos indicadores (cuadro 4.2). Al analizar los años 2002 y 2008, la huella ecológica por persona se mantiene relativamente

constante, en tanto que la biocapacidad por persona bajó en el 2008 en relación con 2002 y 2005. Esto hace que esa brecha del 12% sea mayor que el 3% registrado en esos dos años. La condición de país “ecodeudor” se debe principalmente a patrones de consumo (que requieren una mayor cantidad de territorio productivo) que, unidos al aumento de la población, generan una menor disponibilidad de área por habitante. Ambos factores han ampliado la deuda ecológica durante esta década. Como es obvio, esto tiene implicaciones para la sostenibilidad en el uso de los recursos y la tierra.

La deuda de Costa Rica es menor que la que se presenta a nivel mundial,

RECUADRO 4.2

La metodología de huella ecológica

La huella ecológica es un indicador ambiental desarrollado en los años noventa por Wackernagel y Rees (1996). Define el área de territorio ecológicamente productivo (cultivos, pastos, bosques o ecosistemas acuáticos) necesaria para proveer los recursos naturales que la población emplea y asimilar los residuos que genera, con un modo de vida específico. Determina las áreas de tierra y agua que requiere esa población para producir el recurso que consume y absorber sus desechos usando la tecnología prevaiente (Ewing et al., 2008a). Esto se hace mediante las comparaciones entre las variables *huella ecológica* y *biocapacidad*, resumidas en un índice que permite conocer la distancia entre el ritmo y forma de los patrones y estilos de vida de una población y la capacidad de su territorio disponible para satisfacerlos. El índice arroja un valor representativo de la sostenibilidad en dichos patrones, que es la razón resultante entre la huella ecológica y la biocapacidad, por persona. Si esa razón es mayor a 1, significa que el consumo de recursos sobrepasa la capacidad disponible para satisfacer la demanda.

La metodología de cálculo de la huella ecológica parte del supuesto de que la mayoría de los recursos que las personas consumen para la satisfacción de sus necesidades pueden ser medidos y transformados en “hectá-

reas globales de tierra biológicamente productiva”, mediante la aplicación de un factor de equivalencia. De esta forma se puede comparar con la biocapacidad promedio disponible para cada persona en una región, y determinar si el consumo de recursos en ella es el adecuado según su disponibilidad y su capacidad de regeneración natural (Global Footprint Network, 2009).

Los supuestos y detalles completos de la metodología y sus alcances se desarrollan ampliamente en el Anexo Metodológico del presente Informe, donde también se consignan las fuentes de información que se aplicaron para este ensayo, a nivel nacional.

Es fundamental que el análisis de los resultados que aporta este indicador se realice con prudencia. Su inclusión representa un primer acercamiento, que en aproximaciones sucesivas buscará construir un eje de indicadores globales de seguimiento de la sostenibilidad. El país requiere mejor y más actualizada información para cubrir nuevos temas e indicadores. Además, no todos los ejercicios son comparables por las diferencias en las fuentes y adaptaciones metodológicas. De ahí que no se efectúen comparaciones con las mediciones internacionales.

Fuente: Elaboración propia con base en Global Footprint Network, 2009 y Ewing et al., 2008a.

CUADRO 4.2

Costa Rica y el mundo: principales indicadores de la huella ecológica y la biocapacidad. 2002 - 2008

Principales indicadores	Costa Rica (hectáreas globales)			Mundo ^{a/}
	2002	2005	2008 ^{b/}	
Huella ecológica por persona	1,87	1,78	1,86	2,69
Biocapacidad por persona	1,81	1,73	1,66	2,06
Índice de Huella Ecológica ^{c/}	1,03	1,03	1,12	1,31
Déficit en hectáreas globales	-256.514	-212.183	-879.706	-4.082.670.718
Planetas necesarios si todos vivieran como Costa Rica	0,91	0,86	0,90	N/A

a/ Datos para el año 2005.

b/ Los datos del 2008 son estimados.

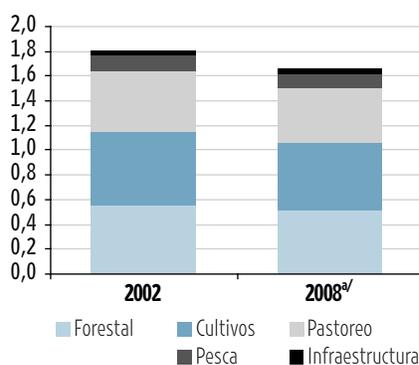
c/ Razón entre la Huella Ecológica y la biocapacidad. Un valor superior a 1 indica que el consumo de recursos sobrepasa la capacidad disponible.

Fuente: Elaboración propia con base en Chaverri, 2009.

según el cálculo realizado por la Ecological Footprint Network en el 2005; en él se observan patrones de consumo que superan hasta en un 30% la capacidad del territorio ecológicamente productivo disponible y su capacidad de regeneración natural. Por supuesto, las mediciones internacionales varían entre los países de mayores ritmos de consumo, y por ende mayor huella ecológica, y naciones de bajo consumo. Por ejemplo, si todo el mundo viviera como Costa Rica, se necesitarían 0,9 planetas para satisfacer la demanda de la población; pero, internamente, el ritmo actual demanda 1,12 “Costa Ricas”. Lo importante de señalar para el caso nacional es que: a) los patrones de consumo han generado una creciente deuda ecológica, b) esto señala desafíos concretos para mejorar la sostenibilidad de esos patrones, c) el tema de las emisiones y la huella de carbono, así como el consumo forestal son los más relevantes, por lo que trabajar sobre ellos modificaría significativamente las mediciones, así como las decisiones en torno al uso adecuado del territorio por la vía del ordenamiento territorial. Aunque esto no debe tomarse como un indicador consolidado, sí provee una base comparativa a futuro para medir sostenibilidad, incorporando el análisis del uso del territorio más allá de las áreas protegidas, que siguen represen-

GRAFICO 4.1

Costa Rica: biocapacidad promedio por persona según uso de la tierra. 2002-2008
(hectáreas globales por persona)



a/ Los datos del 2008 son proyecciones.
Fuente: Chaverri, 2009.

**>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
HUELLA ECOLÓGICA**

Véase Chaverri, 2009, en
www.estadonacion.or.cr

tando la mayor fortaleza de la agenda ambiental.

La biocapacidad promedio por persona (gráfico 4.1) para cada tipo de uso de la tierra determina el área biológicamente productiva, por tipo de uso, de la que dispone el territorio para satisfacer el consumo de sus habitantes. De acuerdo con

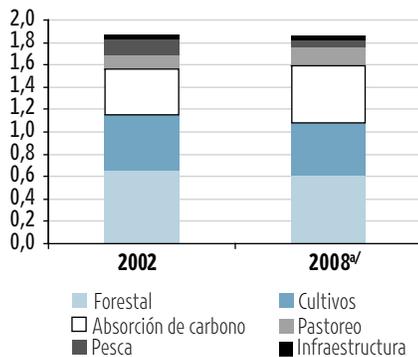
datos del CCP, la población del país presentó un crecimiento porcentual del 9,3% en el período 2002-2008; consecuentemente, la demanda sobre la tierra para la satisfacción de las necesidades humanas no se hace esperar, y parte de ese efecto expansivo se refleja en el hecho de que la biocapacidad disminuyó de 1,81 a 1,66 hectáreas globales por persona entre los años 2002 y 2008. No se pretende dar por sentado que el aumento poblacional es la causa única de la disminución de la biocapacidad; los factores son muchos pero, en ausencia de modificaciones importantes en los patrones de consumo de los recursos naturales, no se puede negar su peso.

La huella ecológica promedio por persona es la suma de los usos particulares de productos que se obtienen de cada tipo de uso de la tierra, más la huella de carbono medida con base en la emisión de toneladas de carbono (CO₂) por año, que deben ser absorbidas sobre todo por áreas marinas y forestales. La mayor parte de la disponibilidad de área productiva para cada persona por año corresponde a zonas dedicadas al uso forestal, la producción de cultivos y el pastoreo. La huella ecológica presenta valores relativamente similares entre 2002 y 2008: 1,87 y 1,86 en cada caso (gráfico 4.2). No obstante, los cambios en la biocapacidad hacen que la brecha entre ambas sea mayor en el segundo año, lo que aumenta el déficit ecológico del país (gráfico 4.3).

GRAFICO 4.2

Costa Rica: huella ecológica per cápita según uso de la tierra. 2002- 2008

(hectáreas globales por persona)



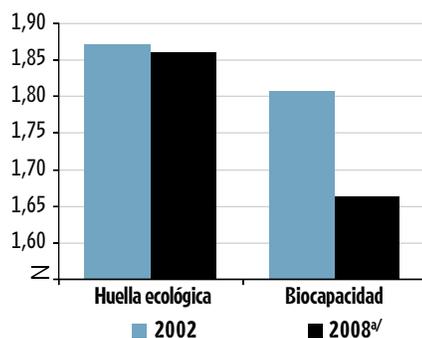
a/ Con excepción de las emisiones de carbono, los datos del 2008 son proyecciones.

Fuente: Chaverri, 2009.

GRAFICO 4.3

Costa Rica: huella ecológica per cápita y biocapacidad per cápita. 2002- 2008

(hectáreas globales por persona)



a/ Los datos del 2008 son proyecciones. El área de mar patrimonial se obtuvo de la base de datos del World Resources Institute (WRI)

Fuente: Chaverri, 2009.

Uso adecuado del territorio y control de emisiones: dos desafíos concretos

Como se ha dicho, la huella ecológica de un país se determina por sus patrones de consumo y el tamaño de su población, no por su biocapacidad. Tanto es así que tres de las ocho naciones con mayor biocapacidad (Estados Unidos,

China e India) son deudores ecológicos (WWF, 2008). Comparativamente, Costa Rica tiene una biocapacidad mucho mayor, pero con un consumo mucho menor. El manejo cuidadoso de la biocapacidad permite a los países mantener sus opciones y los asegura contra futuros impactos económicos y ambientales (WWF, 2008). Por ello, Costa Rica tiene una ventana de oportunidad en su marco normativo e institucional para prevenir a tiempo situaciones insostenibles, conociendo a fondo las posibilidades que tienen sus patrones de consumo de generar presiones sobre el territorio. Por su peso en el indicador de huella ecológica, la deuda del país revela desafíos en materia de uso adecuado del territorio (cultivos, producción forestal) y, sobre todo, en la reducción de su huella de carbono, a través del control de emisiones contaminantes, originadas mayoritariamente en el sector transporte. Las mejoras en este sector, así como un ordenamiento territorial que cumpla con la aspiración de un uso acorde con la capacidad, sobresalen como formas concretas de modificar este déficit.

En un mundo “ecodeudor”, la distribución desigual de la biocapacidad plantea cuestiones políticas y éticas en torno a la participación en el uso de los recursos. No obstante, está claro que los países con deuda ecológica enfrentan el riesgo de depender cada vez más de la capacidad biológica de otras naciones. Los que tienen reservas ecológicas, por su parte, pueden considerar esa riqueza como un activo que les brinda una importante ventaja competitiva (WWF, 2008). Por el lado de la oferta, la biocapacidad está determinada por la cantidad de área biológicamente productiva disponible y su productividad. Sin embargo, los aumentos en esta última pueden darse a expensas de un mayor uso de recursos o una mayor generación de desechos (WWF, 2008). Ewing et al. (2008b) señalan que poseer una huella ecológica menor que la biocapacidad no es suficiente para garantizar la sostenibilidad. Es necesario tomar en cuenta el bienestar social y la equidad. La huella ecológica tampoco mide la viabilidad a largo plazo de las estructuras sociales,

las economías y los sistemas políticos. Otro aspecto para el cual este no es el mejor indicador es el relacionado con el uso de recursos no renovables (petróleo, gas natural, depósitos de metales). La metodología tampoco toma en cuenta la degradación ecológica, como el incremento en la salinidad del suelo y otros factores que podrían afectar la productividad futura.

Según WWF (2008) existen diversas estrategias que podrían acortar la brecha entre la demanda humana y la capacidad ecológica, vinculando los tres factores determinantes de la huella antes mencionados. Esto implica promover la reducción del consumo por persona y buscar tecnologías más eficientes y amigables con el ambiente. Otras estrategias, como las que disminuirían y eventualmente revertirían el crecimiento de la población, pueden tener un menor impacto en el corto plazo, pero a futuro conducirían a grandes reducciones acumulativas en el exceso de presión sobre el territorio, como la rehabilitación de tierras degradadas para aumentar los rendimientos agrícolas (WWF, 2008). También se menciona la necesidad de lidiar con las principales categorías de consumo (alimentos, vivienda, medios de transporte, bienes y servicios). La huella alimentaria, por ejemplo, podría reducirse al optimizar la relación entre la distancia a la que son transportados los alimentos y la eficiencia con que se producen localmente. También se puede incrementar de manera significativa la eficiencia de los recursos energéticos utilizados en edificios residenciales y comerciales, e integrar los servicios públicos de modo que los desechos de un sistema sirvan como insumo para otro. Asimismo, las medidas de eficiencia energética y el desarrollo de alternativas al uso de combustibles fósiles facilitarían avances hacia la sostenibilidad (WWF, 2008). En este sentido, el peso del sector transporte, como consumidor de más de la mitad de la energía secundaria usada en el país, es un aspecto clave.

A nivel mundial, y en particular en países “eco-deudores”, es necesario actuar con rapidez para revertir esta tendencia a sobrepasar la capacidad del

territorio, ya que mientras más tiempo persista el exceso, mayor será la presión que se ejerza sobre los servicios ecológicos y, por ende, aumentará el riesgo de colapso de los ecosistemas, con pérdidas potencialmente permanentes de la productividad (WWF, 2008). En la medida en que crece la población, hay menos biocapacidad disponible para satisfacer las necesidades de cada individuo, lo que incrementa la dependencia de la biocapacidad de otros países, o la probabilidad de que se presente un exceso a nivel local, con la consecuente disminución de los servicios ambientales (WWF, 2008).

En todo caso, tal como se mencionó anteriormente, en contraste con la presión de otros países, y según los cálculos aquí presentados, se requerirían 0,9 planetas al día de hoy si el resto del mundo viviera de la misma forma en que lo hacen los habitantes de Costa Rica. Sin embargo, en el territorio nacional se ha sobrepasado la capacidad para mantener el ritmo de consumo y uso de los recursos que se ha desarrollado en las últimas cuatro a cinco décadas. Este consumo sigue aumentando, al tiempo que disminuye la biocapacidad y, con ella, la habilidad para absorber los crecientes desperdicios. De ahí la necesidad de debatir en torno a las oportunidades concretas que tiene Costa Rica para reducir emisiones, fijar carbono, disminuir y ahorrar en el consumo de recursos y usar fuentes de energía limpias, entre otros.

Uso, estado y disponibilidad de recursos comprometen sostenibilidad

Como se vio en la sección anterior, para dar seguimiento al tema de la sostenibilidad es fundamental analizar el uso, estado y presión sobre los recursos naturales, de manera que se puedan monitorear los patrones que generan esa presión en la huella ecológica del país. En algunos casos los recursos muestran ritmos de uso acelerados y existe poca información sobre su sostenibilidad, o escaso control sobre el impacto de las actividades humanas en su calidad o disponibilidad. Para conocer los resultados de la gestión ambiental

en términos de la brecha que señala la huella ecológica, esta sección recoge y analiza la información disponible en torno al estado y uso de algunos de los recursos clave en la presión humana sobre la naturaleza, tales como el agua, la tierra, los recursos forestales, marinos y costeros, y la energía, entre otros.

Disponibilidad y usos del agua mantienen grados de incertidumbre

En Costa Rica el aprovechamiento del agua se ha dado en un marco de poco conocimiento acerca de los impactos en su disponibilidad futura y, por tanto, acerca de la sostenibilidad de los patrones de uso. En algunos casos, como el aumento de la perforación de pozos en los últimos cinco años, la presión sobre el recurso ha respondido a dinámicas económicas y productivas (como el crecimiento inmobiliario), sin que exista claridad sobre los límites y las repercusiones de esos procesos en el recurso mismo y su sostenibilidad.

Según estimaciones preliminares del balance hídrico nacional más reciente¹, la disponibilidad media anual superficial de quince cuencas estudiadas es de 37.373 hm³/año, lo que representa un capital hídrico de 11.085 m³/hab/año. El escurrimiento promedio anual en lámina se calcula en 1.272 mm. Las cuencas que presentan resultados críticos en disponibilidad de agua, dado que la demanda mensual supera por mucho la oferta, son las del lago Arenal, Tempisque-Bebedero, península de Nicoya y Grande de Tárcoles. En Arenal, el volumen de escurrimiento natural, de 463 hm³/año, no es suficiente para el volumen que se extrae del embalse, de 1.363 hm³/año. Aun si todo el caudal de lluvia que cae en su superficie de tierra, 1.363 hm³/año, llegara directamente al lago, hay tres meses en los que el volumen es menor a 50 hm³ y al embalse se le extraen en esos mismos meses, de

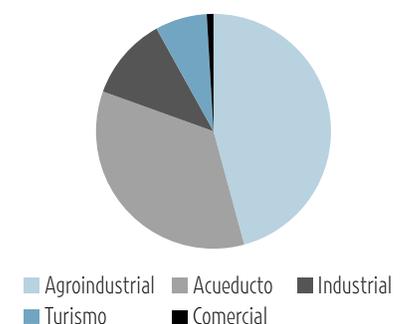
febrero a abril, en promedio 100 hm³ (BID et al., 2008).

Ante la escasez de información hidrogeológica que permita estimar el balance hídrico subterráneo por acuífero, se hizo un análisis por cuenca hidrográfica considerando una variación de volumen en las cuencas de estudio igual a cero, excepto en la cuenca Grande de Tárcoles, donde sí se conoce que existe una variación de volumen de -31,6 hm³/año. Las variables de descarga consideradas son los volúmenes de extracción por bombeo, los volúmenes de manantiales -información tomada de la base de datos del Minaet- y los volúmenes de escurrimiento base de los ríos principales. La cuencas con mayor y menor recarga media anual en lámina (mm) son las de San Carlos (2.152 mm) y Abangares (223 mm), respectivamente. Las tres cuencas con mayor extracción de agua de pozos son Grande de Tárcoles, Tempisque-Bebedero y Reventazón (BID et al., 2008). Todo lo anterior refuerza la necesidad de aumentar y fortalecer las iniciativas relacionadas con el manejo de cuencas hidrográficas (recuadro 4.3).

El mayor usuario del agua en Costa Rica siguen siendo los proyectos de producción hidroeléctrica, con el 72% del total concesionado para todos los usos. En el gráfico 4.4 se analizan, en orden de importancia, los demás componentes, como riego, consumo humano,

GRAFICO 4.4

Distribución porcentual de usos para los caudales de agua otorgados en concesión a nivel nacional. 2008



Fuente: Astorga, 2009, con datos del Departamento de Aguas del Minaet.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE RECURSOS HÍDRICOS

Véase Astorga, 2009, en www.estadonacion.or.cr

RECUADRO 4.3

Río Frío: otra iniciativa de gestión integrada de cuenca

En la cuenca hidrográfica de Río Frío, principalmente en los cantones de Guatuso y Los Chiles, en la zona fronteriza con Nicaragua, se está llevando a cabo un proyecto que nace en el seno del programa Araucaria XXI. Los principales socios costarricenses² de la iniciativa son el Minaet, a través del Sistema Nacional de Áreas de Conservación, las municipalidades de Guatuso y Los Chiles, las Asada de la región y el grupo étnico maleku.

El Comité Coordinador, cuya función principal es ser el nexo entre el proyecto y las comunidades e instituciones, y el canal de comunicación que guía las directrices de trabajo, lo constituyen los alcaldes de Los Chiles y Guatuso, el director del Área de Conservación Arenal Huetar Norte, dos representantes de organizaciones de base, un delegado de la universidad Earth y otro del Instituto Nacional del Biodiversidad (INBio); esta última entidad funge como administradora y ejecutora. El objetivo del proyecto es mejorar la calidad de vida y reducir la vulnerabilidad social, económica y ambiental de los

habitantes de la cuenca de Río Frío, a la vez que garantiza la sostenibilidad del suministro de los bienes y servicios ambientales.

La selección de la zona se basó principalmente en dos criterios socioambientales: por un lado, la importancia de los ecosistemas -que se encuentran tanto en Costa Rica como en Nicaragua- como generadores de bienes y servicios ambientales para las poblaciones locales, con ecosistemas que van desde los bosques nubosos hasta llanuras de humedales y, por otro lado, la existencia, en la zona fronteriza de Costa Rica, de un elevado porcentaje de población en situación de pobreza y extrema pobreza, incluyendo algunos de los distritos más pobres del país.

El proyecto contempla el diseño de herramientas de planificación que permitan gestionar el territorio de la cuenca de una forma integral, mediante planes reguladores de los cantones, planes de manejo de las áreas silvestres protegidas y un plan de cuenca que integre los esfuerzos y actividades de todos los actores de la cuenca.

Los resultados que se espera obtener después de los cuatro años que durará el proyecto (de marzo de 2006 a marzo de 2010) son: a) que las instituciones con mandato ambiental en el territorio de la cuenca de Río Frío aumenten su capacidad para la gestión del capital natural, b) que organizaciones locales vinculadas con el tema ambiental (en especial las relacionadas con el recurso agua) se consoliden y logren el empoderamiento necesario para tener una participación activa en la gestión del capital natural, c) que se fomenten nuevas acciones y se fortalezcan las existentes en la formación y desarrollo de capacidades para visualizar el valor del capital natural, d) que se refuerce la capacidad adaptativa de las comunidades a los procesos globales, nacionales y locales, y e) que se reduzca la degradación de los ecosistemas terrestres y acuáticos dentro de la cuenca.

Fuente: Astorga, 2009.

agroindustria y sector agropecuario, entre otros. De acuerdo con la distribución porcentual de concesiones vigentes y de caudal otorgado a nivel nacional, la cuenca con mayor número de concesiones es la del río Grande de Tárcoles (36%) y las de mayor caudal concesionado son Reventazón-Parismina y San Carlos, según información actualizada del Departamento de Aguas del Minaet. Esto se debe principalmente a los volúmenes concesionados a los proyectos hidroeléctricos de las dos primeras cuencas mencionadas.

A diferencia de las cuencas Grande de Tárcoles y Reventazón-Parismina, la distribución porcentual de usos en caudal concesionado de las cuencas de los ríos Tempisque y Bebedero corresponden fundamentalmente a riego y actividades agroindustriales o agropecuarias.

En cuanto a la presión sobre el uso de aguas subterráneas, en 2008 el número de permisos de perforación de pozos se redujo con respecto a los años anteriores,

de 600 a 1.000 solicitudes, que ha sido el rango usual, a solo 275. El volumen total autorizado en el 2008 suma 12.652.718 m³/año. El mayor porcentaje de permisos es para aprovechamiento del agua en el uso doméstico, con lo cual se mantiene la tendencia observada en los últimos cinco años (cuadro 4.3). La causa de esta baja en los permisos de perforación probablemente sea una resolución del Senara publicada el 1º de marzo de 2008, la cual se emitió con base en el artículo 3, inciso h, de La Ley del Senara y en el principio precautorio mencionado en el Informe FOE-PGA-42/2007, de la Contraloría General de la República (E³: Romero, 2009).

El principio precautorio citado en el Informe de la Contraloría señala que se debe “denegar las solicitudes de nuevos permisos de perforación de pozos y concesiones de agua que no estén respaldadas con información técnica suficiente y confiable, que garantice

la disponibilidad del recurso para el consumo humano actual y futuro”. Es posible que esta disposición haya dado lugar a un aumento de la perforación de pozos ilegales (Astorga, 2009).

Importantes deudas en control de contaminación y tratamiento de aguas

En el 2008 la cobertura de agua de calidad potable⁴ aumentó de 82% a 83,4%, al igual que la estimación de cobertura de agua de consumo humano, de 98,3% a 99,4% de la población total. El 95,6% de los habitantes del país se abastece con agua por cañería y, un 3,8% por fácil acceso (pozos y nacientes propias) y acueductos privados (urbanizaciones); se desconoce de dónde obtiene el líquido el resto de la población. Se registró un incremento en la calidad del agua suministrada por los municipios y una disminución de 1,1% en la cobertura de agua potable, con respecto al 2007, de los acueductos rurales; por su

CUADRO 4.3

Indicadores sobre extracción de agua y uso de pozos. 2003-2008

Indicador	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Número de pozos legales perforados (acumulado)	10.995	11.500	12.091	12.884	13.739	14.014
Volumen anual de explotación de agua por medio de pozos (m ³)	36.547.148	39.715.885	52.950.284	55.382.011	40.928.768	53.581.486
Uso doméstico (%)	44,5	68,8	76,0	77,0	80,7	68,7
Uso industrial (%)	19,9	16	9,3	6,1	3,9	13,6
Turismo (%)	1,6	3,2	4,5	7,4	5,1	11,8
Uso agrícola (%)	34	11,9	10,2	9,4	10,3	5,8

Fuente: Archivo Nacional de Pozos, Senara.

CUADRO 4.4

Tratamiento, desinfección y calidad del agua en los acueductos nacionales, por número de sistemas según ente operador. 2006 a 2008

Ente operador	Acueductos							
	Total		Tratamiento		Desinfección		Agua de calidad potable	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
ICAA	173	7,6	18	0,8	153	6,7	147	6,5
Municipalidades	244	10,7	3	0,1	139	6,1	175	7,7
ESPH	12	0,5	0	0,0	12	0,5	11	0,5
CAAR y Asada	1.845	81,1	21	0,9	281	12,4	523	23,0
Total	2.274	100,0	42	1,8	585	25,7	856	37,6

Fuente: Mora y Portuquez, 2009.

parte, el ICAA y la ESPH mantuvieron los altos índices de potabilidad del año precedente.

No obstante estos logros, Costa Rica tiene desafíos pendientes en materia de tratamiento de aguas, tanto de consumo como residuales⁵. El cuadro 4.4 presenta el total de acueductos por entidad operadora y según sus condiciones de calidad, tratamiento y desinfección. Las Asada y los CAAR siguen siendo las entidades que administran más acueductos en el país (81,1%), pero también las que menos ofrecen agua potable, apenas un 28,3% los de acueductos que ellas operan, lo que representa un 23% del total de acueductos nacionales. San José (8,2%), Heredia (16,2%) y Limón (24%) se mantienen como las provincias que están recibiendo menor porcentaje de agua no potable. Las provincias con mayor porcentaje de agua no potable son Puntarenas (28,6%) y Alajuela (35%).

Desde hace varias décadas la principal fuente de contaminación de los sistemas de abastecimiento de agua es la fecal. Sin embargo, a partir del año 2001 han venido ocurriendo incidentes de contaminación química, dadas por el uso excesivo de plaguicidas en actividades agrícolas tipo monocultivo, como es el caso de la piña en la región de Siquirres y San Carlos, y por hidrocarburos. Esto es resultado de una expansión agrícola y urbana, que no ha considerado, ni respetado, los márgenes de protección de las fuentes de captación de agua para consumo humano. En el cuadro 4.5 se resumen los episodios más relevantes acaecidos desde esa fecha.

En cuanto al saneamiento, en el 2008 solo el 25,6% de la población contaba con alcantarillado (3,6% con tratamiento adecuado); el 70,7% disponía de tanques sépticos, un 3,0% de letrinas, un 0,2% tenía otros sistemas y un 0,5% defecaba al aire libre. La

cobertura de alcantarillado sanitario, en vez de aumentar, disminuyó de 31% a 25,6% entre 2000 y 2008, debido a la poca inversión realizada en este rubro. De este modo se fortaleció el uso de tanques sépticos, que implican altos riesgos de contaminación de las aguas subterráneas. En esta materia, pese algunos esfuerzos, en el 2008 el ICAA no logró dar un salto hacia un saneamiento más responsable, a través de sistemas de alcantarillado sanitario con tratamiento previo al vertido en el cuerpo de agua receptor (Astorga, 2009).

En el año bajo análisis, el ICAA impulsó un conjunto de proyectos de inversión en los acueductos del Área Metropolitana y Pérez Zeledón, cuyos resultados podrán valorarse en próximas ediciones. Dado a que en Costa Rica ya se han alcanzado las metas 10a, de acceso al agua de consumo humano, y 10b, de acceso a saneamiento, propuestas por las Naciones Unidas como

parte de las “Metas del Milenio”, el ICAA se ha planteado metas nacionales más estrictas; a saber: a) ampliar la cobertura de alcantarillado sanitario con tratamiento, para pasar del 3,6% actual a 28% en el 2015, y b) reglamentar la operación y mantenimiento de los tanques sépticos, y promover la construcción de plantas de tratamiento de lodos. Entre los esfuerzos en este sentido se encuentra un proyecto de saneamiento ambiental en Heredia, impulsado por la ESPH (recuadro 4.4).

Riesgos en la sostenibilidad forestal

Uno de los elementos con mayor peso en la huella ecológica del país es el uso de los recursos forestales y el territorio productivo, tanto para la obtención de los servicios ambientales del bosque como para la producción de madera. El mercado de madera representa, por tanto, un tema de importancia capital para la gestión ambiental y sus resultados. Durante algunos años las autoridades han venido señalando que el abastecimiento de madera para consumo se acerca a su límite. Esto ha requerido una revisión de la política forestal, pero no existe consenso en cuanto a la forma de enfrentar este desafío, tal como se reportó en el Decimocuarto Informe (Programa Estado de la Nación, 2008).

En lo que concierne al mercado, la oferta nacional de madera ha oscilado entre 600.000 m³ por año en 1999 y 1,3 millones de metros cúbicos por año en 2007 (última información disponible al cierre de esta edición), y ha sido consistente con un aumento sostenido en la demanda. En el pasado la madera provenía de la deforestación ocasionada por las actividades agropecuarias, luego de proyectos de manejo de los bosques y, últimamente, de plantaciones, tierras de uso agropecuario e importación. Las plantaciones forestales siguen siendo la fuente más importante de madera en la actualidad (recuadro 4.5); su producción pasó de 128.000 m³ en 1998 a 968.042 m³ en el 2007 y hoy supe el 72% del volumen requerido.

La demanda de madera para tarimas provoca la cosecha temprana. Por otra

CUADRO 4.5

Contaminación química en las fuentes de agua. 2001-2008

Nombre del acueducto	Años	Contaminante
Planta de Guadalupe	2001	Hidrocarburos
Río Quebradas, Pérez Zeledón	2002	Hidrocarburos
Planta Los Sitios, Moravia	2003	Hidrocarburos
Embalse El Llano, Orosí	2004	Hidrocarburos
Pozo AB-1089, Belén	2005	Gasolina y diesel
Banderillas de Cartago	2005	Nitratos
Fuentes de Moín, Limón	2006	Hidrocarburos
Planta San Ignacio de Acosta	2007	Hidrocarburos
El Cairo, Milano y Luisiana de Siquirres	2003-2008	Bromacil, diurón y otros
Veracruz, San Carlos	2008-2009	Terbufos

Fuente: Mora y Portuquez, 2009.

RECUADRO 4.4

Proyecto de saneamiento ambiental en Heredia

La Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH) es la responsable de los servicios de agua de consumo domiciliario y del alcantarillado sanitario en los cantones de Heredia, San Isidro, San Rafael y parte de Barva, con una población beneficiaria de 190.000 habitantes. La red de alcantarillado sanitario de la ESPH solo cubre el casco urbano del cantón Central de Heredia, con descargas directas y sin tratamiento en los ríos Pirro, Bermúdez y Burío. En los municipios de San Rafael y San Isidro no hay redes de alcantarillado, ni tratamiento de aguas residuales y negras. Todas estas aguas drenan hacia los tanques sépticos o hacia los cuerpos de agua superficial en forma cruda o con un tratamiento muy deficiente, dada a la falta de operación y mantenimiento de los cinco sistemas de tratamiento existentes en urbanizaciones.

Considerando el alto riesgo de contaminación que supone la situación descrita, así como la alta vulnerabilidad de los acuí-

feros de Heredia, en febrero del 2009 la ESPH decidió iniciar, en el año 2010, un proyecto de saneamiento, recolección y tratamiento de aguas residuales en ocho cantones de esa provincia, atendiendo en primera instancia las zonas con mayor densidad poblacional. Se espera beneficiar así a más de 370.000 personas, mediante la instalación de más de 500 kilómetros de colectores y una planta de tratamiento de aguas residuales con una capacidad de más de 100.000 m³ diarios.

El proyecto contempla la ampliación y rehabilitación de la red sanitaria existente (sectores del cantón Central de Heredia y los cantones circunvecinos), la construcción de estaciones de bombeo y la edificación de una planta de tratamiento de aguas residuales. Parte de las disposiciones acordadas es que todas las nuevas urbanizaciones de tamaño importante (más de 100 casas) no podrán incorporar tanques sépticos, sino redes terciarias de alcantarillado sanitario, y tendrán la posibilidad de instalar una mini-planta de tratamiento de aguas residuales.

Fuente: Astorga, 2009, con información de la ESPH.

parte, desde 1999 el manejo de bosques ha producido 54.000 m³ de madera en promedio por año, con un repunte a 121.000 m³ en el 2007. Los árboles cosechados en potreros, sistemas agroforestales y otros muestran un comportamiento variado, según cambios que se

han aplicado en la política y los controles forestales, tales como el Programa de Tala Ilegal; el aporte de esta madera ha venido decreciendo desde el 2005 (gráfico 4.5).

En el 2007 los sectores que consumieron la madera cosechada en

RECUADRO 4.5

Tendencias de reducción en áreas dedicadas a plantaciones forestales

Las plantaciones forestales tuvieron un gran auge en los años ochenta, como resultado de la propuesta de ofrecer incentivos estatales para la reforestación, que buscaba aliviar la presión sobre la madera de los bosques naturales. Las estadísticas sobre la extensión de las áreas plantadas es pobre por falta de registros históricos confiables, aunque hay estimaciones para el período 1972-1996, de alrededor 172.700 hectáreas sembradas (Calvo-Alvarado et al., 2006) y de 41.800 hectáreas entre 1997 y 2008, según Fonaffif. La mayoría de las áreas plantadas ya han sido cosechadas y reconvertidas a nuevos usos, como cultivos de piña, tubérculos, palma africana, caña de azúcar, cítricos y banano para exportación.

La tasa de reforestación se mantuvo cercana a 9.000 hectáreas anuales durante los noventa, pero en los últimos años ha bajado a un promedio de 3.000 hectáreas, aun cuando el Estado ofrece recursos para reforestar hasta 6.000 hectáreas por año. Este desinterés reciente se asocia al valor especulativo de la tierra para el negocio

inmobiliario, la competencia con los cultivos de exportación y nuevos requisitos legales que elevan los costos administrativos y excluyen a muchos propietarios (Barrantes, 2008; Sotela y Ugalde, 2008). En consecuencia, las empresas reforestadoras que plantan con recursos propios se han trasladado a países vecinos, debido al alto precio de la tierra en Costa Rica (E: Luján, 2009). El panorama es preocupante para el sector forestal, pues pone en riesgo la sostenibilidad futura de los procesos industriales asociados.

A finales del 2007 quedaban 40.000 hectáreas de plantaciones, de las cuales casi la mitad estaba sembrada con *Gmelina arborea*; el 40% del área total tenía en ese momento menos de seis años de haber iniciado el cultivo (Barrantes, 2008), lo que conlleva una mayor importación de madera. Para lograr continuidad en la producción se requeriría mantener una tasa de reforestación de 7.500 hectáreas por año (Barrantes, 2008; De Camino y Detlesfsen, 2008). Sin embargo, ese esfuerzo tendrá sentido solo si se acompaña de una estrategia clara de encadenamiento industrial

que dé valor agregado y aumente tanto el empleo como la sostenibilidad del modelo. En un análisis espacial de 114.000 hectáreas de plantaciones sembradas entre 1980 y 2005 a lo largo de todo el país, se detectaron 18.400 unidades reforestadas de seis hectáreas en promedio. Esto revela la existencia de una mayoría de pequeños y medianos fragmentos de bosque distribuidos en el paisaje rural, lo que a su vez da cuenta de un uso del suelo menos intensivo y más amigable con el ambiente que otros cultivos agrícolas (Calvo-Alvarado et al., 2006).

En cuanto al manejo de bosques, existen varias estimaciones sobre la extensión de tierras forestales privadas que se podrían manejar para seguir abasteciendo el mercado local de madera. El Sinac las calcula en 150.000 hectáreas, mientras que Barrantes (2008) reporta 255.000 y De Camino y Detlesfsen (2008) informan de 558.900 hectáreas, pues incluyen algunos bosques secundarios.

Fuente: Calvo-Alvarado, 2009.

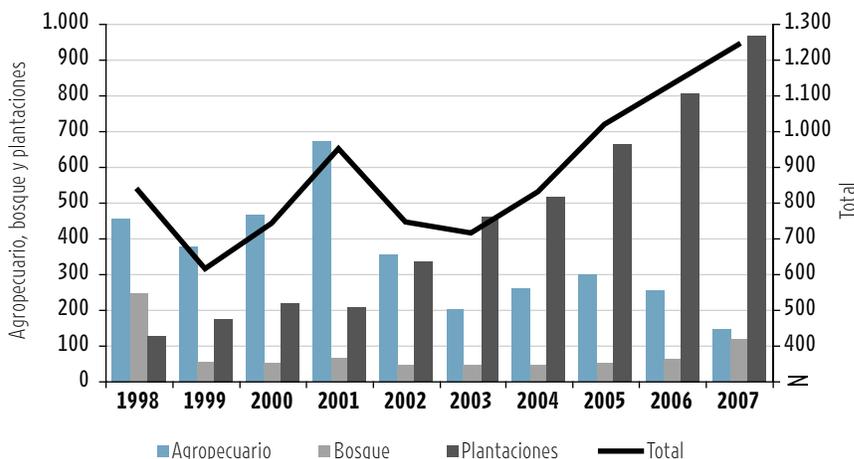
plantaciones fueron embalaje (43%), construcción (20%), mueblería (3%) y otros (7%); se produjeron 5,7 millones de tarimas para la exportación, la mayoría para banano (46%) y piña (24%). Si bien los sectores de construcción y mueblería emplean madera de sistemas agropecuarios o de manejo de bosques, ya el 45% de su consumo proviene de plantaciones. (Barrantes y Salazar, 2008).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **RECURSOS FORESTALES Y BOSQUE** véase Calvo-Alvarado, 2009, www.estadonacion.or.cr

En cuanto al desabastecimiento de madera, se estima un déficit de 850.000 m³ anuales a partir del 2010, y un costo de importación de 194 millones de dólares en ese año, a 277 millones en 2020.

GRAFICO 4.5

Consumo de madera según fuente. 1998-2007
(miles de metros cúbicos)



Fuente: Barrantes, 2008; Barrantes y Salazar, 2008.

Lo anterior conlleva, entre otros, una problemática de fuga de divisas, desempleo en la economía rural y aumento en los costos de construcción, producción de muebles y exportación de productos agrícolas (Barrantes, 2008). Ante esta situación se han planteado varias estrategias. El Minaet, por ejemplo, ha propuesto: a) iniciar un plan de reforestación de 7.500 hectáreas por año en plantaciones en bloque, sistemas agroforestales y silvopastoriles, y b) someter a planes de manejo forestal 150.000 hectáreas de bosque, con un ingreso de 10.000 hectáreas anuales en un plazo de quince años. Otros sugieren cubrir áreas mayores e incluir el manejo de algunos bosques secundarios. Sin embargo, hay discrepancias en las visiones de los grupos conservacionistas, los técnicos y el sector forestal o productivo. La controversia genera confusión en la toma de decisiones en un sector vital para el desarrollo integral del país, el cual complementa la economía, fomenta la diversificación rural y coadyuva en la conservación de los servicios ambientales (Baltodano, 2007).

En el 2007, 764 industrias estacionarias y portátiles procesaron 1.339.140 m³ de madera en rollo, un 18% más que en 2006. La cadena productiva generó 23.730 empleos directos, equivalentes a un aumento de 12% en el decenio de 1997 a 2007 (Barrantes y Salazar, 2008). Las importaciones de carbón vegetal, productos y manufacturas de madera representaron 52 millones de dólares, que en contraste con 47 millones en exportaciones dieron lugar a un déficit comercial de 5 millones de dólares. El sector forestal costarricense desaprovecha su recurso, pierde competitividad y deja pasar oportunidades de desarrollar modelos integrados bosque-industria; por ejemplo, en el 2007 el mayor rubro de exportación (casi 14 millones de dólares) fue el de madera en bruto y el principal producto de importación (40 millones) fueron los muebles y la madera aserrada. El balance entre ambos renglones deja un saldo negativo de 26 millones de dólares, y refleja un incremento de 43% en el déficit de los últimos dos años. No obstante, si se incluyen las tarimas exportadas habría un superávit mayor a 35 millones de dólares.

Presión sobre los recursos marinos y costeros carece de información básica

Los recursos marino-costeros de Costa Rica son un importante patrimonio que incluso es reconocido internacionalmente. No obstante, una vez más este Informe debe recalcar que desde el año 2006 no se cuenta con estadísticas del sector pesquero en lo que respecta a captura total, embarcaciones y otros datos fundamentales para el seguimiento de este tema. Ello impide conocer a fondo la sostenibilidad en el uso de la biodiversidad marina, sobre la cual suelen existir no solo presiones conocidas en cuando a la explotación productiva legal, sino altas presiones de explotación ilegal y escasamente controlada, pese a importantes esfuerzos públicos y privados.

Mientras el 99% del territorio marino costarricense se encuentra desprotegido, la pesca desmedida e ilegal se mantiene como la principal razón del deterioro de los recursos. Entre 1997 y 2006, la explotación descontrolada provocó una disminución del 51% en los desembarques de camarón blanco, y según datos de Procomer las exportaciones de camarón de pesca pasaron de 62,5 millones de dólares en 1997, a 4,9 millones en 2008. Los peces como pargos, corvinas, meros, róbalo, jureles, macarelas y cabrillas están corriendo la misma suerte y también se percibe una caída en la pesca deportiva. En el torneo nacional 2007 del Club de Pesca, los pescadores deportivos no lograron una sola captura de pez vela, mientras en años anteriores cada participante pescaba hasta ocho ejemplares. Se estima que la población de esta especie se ha reducido en un 50% en el sector del Pacífico, donde había una gran densidad de picudos y era sitio predilecto para el turismo de pesca deportiva (MarViva, 2009). Por su parte, las áreas dedicadas a la producción acuícola no mostraron cambios importantes en el 2008, con excepción de un incremento en 51 hectáreas (7%) en el cultivo de tilapia. La producción total del sector acuícola ascendió a 26.800 toneladas métricas.

Se mantienen preocupaciones sobre el impacto de las prácticas agrícolas

El uso del territorio agrícola es también uno de los factores de mayor incidencia en la huella ecológica. El manejo eficiente y de bajo impacto de las áreas de cultivo es fundamental para mantener la productividad y abastecer a la población, de manera amigable con el ambiente. Durante muchos años, una parte importante de este sector generó efectos negativos en la salud del medio y de las personas, en especial por la alta dependencia de agroquímicos y la escasa regulación sobre su empleo; actualmente la preocupación por prácticas similares genera notorios conflictos socioambientales. Asimismo, los esfuerzos por desarrollar la agricultura orgánica cobraron relevancia, pero se han estancado en los últimos años, incluso después de la aprobación de una ley de fomento para esta actividad.

En la mayoría de los cultivos el área de siembra se mantuvo estable en el 2008. En otros casos tendió a la baja, como en palma africana, palmito, macadamia, melón, plátano, frijol y yuca. El cultivo con mayor área continuó siendo el café, seguido por arroz, caña de azúcar, palma africana, piña (que mostró el crecimiento más significativo, como se verá más adelante), banano y naranja. La siembra de arroz aumentó en 6.666 hectáreas y la piña sigue mostrando un crecimiento sostenido desde la gran expansión observada en años anteriores (Sepsa, 2009 y CNP, 2009).

La participación relativa de la actividad agrícola en el PIB fue de 6,5%. El aporte en términos de toneladas métricas (TM) y en orden de importancia fue de 3.504.000 TM de caña de azúcar, 1.881.783 de banano, 1.624.568 de piña, 248.045 de arroz, 197.273 de melón, 66.126 de papa y 97.846 de yuca (Sepsa, 2009). En materia de valor agregado la mayoría de los cultivos presentó una tasa de crecimiento negativa. La producción de café fue afectada por lluvias intensas y frecuentes, que ocasionaron la caída del fruto, disminución de la fertilización por pérdida de nutrientes y el ataque de enfermedades fungosas, entre otros. Los bananales se dañaron

por factores climáticos extremos como sequía, bajas temperaturas e inundaciones por lluvias, que impactaron 11.000 hectáreas y sacaron del mercado alrededor de 4.500 hectáreas. Las lluvias también provocaron la aparición de plagas y enfermedades en los melonares (Sepa, 2009). Todo lo anterior tuvo efectos importantes en la población (véase capítulo 2) Algunos productores de caña de azúcar dejaron la actividad por los altos costos de los insumos agrícolas (cuadro 4.6) y el bajo precio de venta del producto.

Por otro lado, es importante señalar que el país solo produce la mitad del arroz y la cuarta parte del frijol que consume, e importa todo el maíz amarillo requerido para la alimentación de animales. Los costos de estos tres productos se duplicaron en los últimos dos años y la oferta en el mercado mundial se ha reducido, lo que constituye un

incentivo para los productores nacionales (Barquero, 2008). En respuesta a esta situación, en el 2008 el MAG propuso un “Plan de granos básicos” para apoyar a cerca de 4.500 familias en la siembra de 6.200 hectáreas con maíz, arroz y frijol (Bolaños, 2008). Lamentablemente las lluvias excesivas que se presentaron a finales de año en el Caribe afectaron unas 3.000 hectáreas de plátano, arroz y maíz, cultivados por pequeños agricultores con la ayuda de entidades como el IMAS.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE AGRICULTURA

véase Roldán, 2009, en www.estadonacion.or.cr

En materia de agroquímicos, Costa Rica tiene un total de 2.944 plaguicidas registrados, aunque no todos están

en uso. Los residuos de plaguicidas más detectados en vegetales analizados por el Servicio Fitosanitario del Estado durante el segundo semestre de 2008 fueron, en orden de importancia, mancozeb, clorotalonil, metamidofos, acefato, clorpirifos, endosulfán, PCNB, protiofos, dicluoflanid y malation (Matarrita, 2009). Sobre este tema la Contraloría General de la República (2008b) ha señalado: a) la inexistencia de sistemas de información sobre exposición a residuos de plaguicidas en vegetales, b) los Ministerios de Salud, Agricultura y Ambiente no cuentan con información que les permita generar y establecer criterios suficientes y oportunos para reducir la emisión y exposición de los ecosistemas sometidos a mayores niveles de riesgo de contaminación, c) actualmente no se analiza la información sobre intoxicaciones de manera que se pueda observar los sectores más afectados por región, cultivo y período en forma integrada, y d) se maneja información muy básica, que además no se analiza.

Otro tema que ha generado preocupación en materia de impactos agrícolas es la contaminación de aguas y otros efectos provocados por los crecientes cultivos de piña en las regiones Huetar Norte, Huetar Atlántica y Brunca, en las cuales se concentra el 93% de este cultivo en el país (cuadro 4.7). El incremento en la producción de piña ha convertido a Costa Rica en uno de los principales suplidores de esta fruta en el mercado mundial.

El sistema de producción tipo monocultivo, como el de la piña, es poco compatible con el ambiente tropical, y es por eso que requiere una aplicación continua y alta de agroquímicos. Las denuncias planteadas ante las autoridades han llamado la atención sobre que el incumplimiento de la regulación ambiental en cuanto a los cuerpos de agua, manejo de suelos y de desechos, entre otros. Se da una pérdida de suelo fértil por erosión, compactación y deterioro en la actividad microbiológica por efecto de la utilización intensiva de plaguicidas. La erosión se ve incrementada por varios factores, como la eliminación completa de la cobertura vegetal,

CUADRO 4.6

Importación de insumos agropecuarios. 2004-2008
(millones de dólares)

Descripción	2004	2005	2006	2007	2008
Derivados de petróleo	544,2	790,1	956,3	1.078,7	1.590,4
Maíz	91,4	77,1	88,1	143,8	190,5
Insecticidas, fungicidas, otros plaguicidas	100,5	109,2	106,8	114,9	130,4
Abonos minerales o químicos nitrogenados	30,6	53,7	40,8	52,8	128,0
Trigo	42,3	49,7	44,8	60,3	116,6
Soya	76,7	64,9	67,1	107,0	112,8

Fuente: Procomer, con datos del BCCR.

CUADRO 4.7

Producción de piña. 2007-2008
(hectáreas)

	2007 ^{a/}	2008	Estructura en 2008
Área de siembra total	40.000	43.500	100,0
Huetar Norte	18.000	19.575	45,0
Huetar Atlántica	11.000	11.963	27,5
Brunca	8.500	9.244	21,3
Resto del país	2.500	2.719	6,3
Área de siembra neta	33.000	34.800	
Producción neta (toneladas)	16.632.000	17.539.200	

a/ Dato estimado

Fuente: CNP, 2009.

un sistema radicular muy superficial, cultivos localizados en zonas de alta precipitación y prácticas inadecuadas de preparación de los terrenos para la siembra. El recurso hídrico es afectado por el arrastre de sedimentos y lixiviación de agroquímicos (Roldán, 2009). Otras inquietudes al respecto han sido formuladas por el sector académico (recuadro 4.6).

En los dos últimos años la contaminación del agua por empresas piñeras ha sido la causa de numerosas denuncias interpuestas ante el Tribunal Ambiental Administrativo (TAA), que en el 2008 generó la apertura de treinta y un procesos. Los daños ambientales más frecuentes encontrados son invasión de zonas de protección de nacientes, quebradas y ríos, desviación e incluso

desaparición de cauces, contaminación por agroquímicos, sedimentos y residuos en cuerpos de agua superficial y acuíferos, destrucción de humedales por rellenos o desecación, proliferación de plagas de moscas, tala de bosques primario y secundario y cambio de uso del suelo. Recientemente la Sala Constitucional emitió los votos 9040-09 y 9041-09, referidos a la contaminación de un manto acuífero por el uso de agrotóxicos en plantaciones de piña en El Cairo de Siquirres y la contaminación del acueducto rural de Milano, también de Siquirres. Por su parte, la Defensoría de los Habitantes ha elaborado varios informes que respaldan las preocupaciones sociales y ambientales de vecinos de la zona sur y la región Huetar Atlántica. Ante esta situación,

el sector piñero presentó al Gobierno un compromiso público de responsabilidad ambiental, con enunciados relativos al cumplimiento de la normativa vigente para la conservación de los recursos naturales y la protección de la salud de las personas (IICA, 2008; Canapep, 2008).

En cuanto al manejo de las plantas de piña desechadas, el ICE ha estudiado la posibilidad de aprovecharlas para producir energía. En una hectárea de piña hay alrededor de 73.000 plantas, las cuales, al momento de ser removidas, tienen un peso promedio de 5,8 kilogramos, lo que equivale a 423,4 TM por hectárea. Esta es una alternativa para la generación de electricidad mediante plantas a vapor, considerando una eficiencia del 30% y una utilización de 330

RECUADRO 4.6

Implicaciones ecosociales de los sistemas piñeros en Costa Rica

Según un estudio realizado en el Catie, la producción piñera intensiva-extensiva, altamente desarrollada en Costa Rica, no es un ejemplo de armonía con la naturaleza, pues tiene una serie de implicaciones directas sobre el activo ecológico, que se convierten en un tipo de subsidio eco-social del Gobierno a las empresas piñeras. Los ingresos económicos concentrados en los empresarios y dueños de las compañías no han garantizado un beneficio social. El deterioro ambiental generado provoca serios daños en la estabilidad social de las comunidades, ya que reduce las condiciones que permiten el uso de los servicios ambientales como el agua, el suelo, la biodiversidad, etc. Las autoridades no han logrado, o no han intentado, hacer una eficiente regulación de este sector de la economía nacional.

Un análisis agroecológico de las prácticas agrícolas utilizadas por las empresas piñeras demuestra que estas son generadoras directas de deterioro socioambiental, ya que no brindan condiciones para garantizar un desarrollo humano sostenible, ni incluyen en sus parámetros patrones eficientes de conservación de suelos, agua y biodiversidad.

El diseño agronómico de los establecimientos piñeros extensivos basado en tecnologías convencionales genera depreciación

económica en la sociedad inmediata, a través del deterioro ambiental de los recursos suelo, agua y biodiversidad, de los cuales dependen las comunidades. En la actividad se identifican prácticas agrícolas que pueden generar altas tasas de erosión por la rápida saturación del suelo, debido a la ausencia de coberturas y materia orgánica. Además se deteriora la biodiversidad del suelo, se presentan problemas por deposición de sedimentos, proliferación de moscas por mal manejo de rastrojos, quemadas, deforestación, entierro de materiales y alto uso de agroquímicos, entre otros. Se emplean sistemas dependientes de insumos externos que ocasionan un alto riesgo de intoxicaciones en el ecosistema adyacente, además de un balance energético y biológico negativo. Deforestación, mal manejo de suelos y contaminación con agroquímicos son generalizados en zonas piñeras. Se ha detectado contaminación de mantos acuíferos, cercanos a comunidades con productos de uso exclusivo en esta actividad.

Esta situación se puede analizar mediante el uso del concepto del ciclo hidrosocial del agua, que relaciona el ciclo hidrológico con la actividad humana, en este caso la producción piñera. Debido a su diseño agronómico, esta actividad genera un deterioro en la calidad del agua, lo que reduce su potencial de uso

social, y ocasiona un costo económico inmediato para el Gobierno, así como un efecto directo sobre la calidad de vida de las personas. Se ha comprobado que las prácticas generalizadas en las fincas piñeras dan lugar a una depreciación progresiva en el sistema ecosocial inmediato, pero estos costos sociales no son cuantificados ni cobrados a los productores, hecho del que son responsables los técnicos agrícolas, los empresarios y el Gobierno. Existen serias dudas sobre el seguimiento y regulación de la legislación ambiental y laboral, así como de la eficiencia de las empresas.

En síntesis la producción piñera es responsable de externalidades derivadas de un mal diseño agronómico, que genera una evidente degradación de recursos naturales y afecta de manera directa a las comunidades. Algunos expertos han señalado la importancia de rediseñar estos sistemas agrícolas o hasta detener su acelerado crecimiento. El Frente Nacional de Sectores Afectados por la Producción Piñera ha llamado la atención sobre la necesidad de impulsar un cambio significativo en este campo.

Fuente: Acosta, 2009.

días al año. Con la biomasa desechada en el 2006 se habría podido generar alrededor de 134,5 MW. Sin embargo, el alto contenido de humedad representa aún una limitación para aprovechar este recurso (Minaet-DSE, 2007).

En otro orden de ideas, el país cuenta con 8.004 hectáreas certificadas de cultivos orgánicos. De ellas, un 51% corresponde a banano (4.103 hectáreas) y el resto es café (1.524), cacao (1.284), piña (1.123) y extensiones menores de caña de azúcar, mora, sábila, arroz, noni, hortalizas, mango-marañón, raíces y tubérculos. Es notorio que, luego de la entrada en vigencia de la Ley de Fomento de la Agricultura Orgánica, en 2008, el área certificada de estos productos no solo no aumentó, sino que registró una baja (cuadro 4.1). El 71,5% del producto certificado se vende a Holanda, y el resto es adquirido en Bélgica y Alemania (ARAO, 2008). De acuerdo con el MAG-SFE (2009) la exportación de productos orgánicos a Europa se logró mantener bajo el marco de la acreditación de País Tercero⁶ de la que goza Costa Rica. Los productos importados por la Unión Europea solo pueden ser comercializados como orgánicos si provienen de países capaces de garantizar que esos bienes cumplen con los requerimientos de la norma.

Un último aspecto del tema agrícola que ha sido polémico tiene que ver con los cultivos transgénicos u organismos genéticamente modificados (OGM). En el período 2007-2008 se registraron 1.694,5 hectáreas de algodón resistente a familias de herbicidas y tolerantes a diferentes tipos de insectos lepidópteros, 1,9 hectáreas de soya resistente al herbicida glifosato, una hectárea de piña para evaluación de aumento de vitaminas en la fruta y 1,5 hectáreas de banano para evaluación de promotores de genes marcadores (MAG-SFE y ONS, 2009). En 2008 el Programa de Biotecnología del Servicio Fitosanitario del Estado (SFE) definió un procedimiento (PE-PB-C01-08) para la categorización de productos no OGM para la exportación. También algunos municipios, como Paraíso y Abangares, han emitido declaratorias de “cantón

libre de transgénicos”⁷. La presencia de estos cultivos en el país es relativamente reciente y aún no hay estudios nacionales sobre impactos en cadenas alimentarias, en la salud de las personas o en la genética de otras especies, todos temas de investigación para abordar en el futuro.

El consumo de energía y sus impactos siguen centrados en el transporte

A nivel mundial, el uso de la energía se ha catalogado reiteradamente como una de las principales presiones sobre los recursos naturales, pero además, como una de las actividades con mayor impacto sobre el ambiente y sobre los índices globales de crisis ambiental, tales como la huella ecológica y, en especial, el cambio climático. En Costa Rica el sector eléctrico recurre en buena medida al aprovechamiento de fuentes limpias y de menor impacto, pero en el ámbito del consumo energético general se mantiene una alta dependencia de los hidrocarburos, sobre todo en el sector transporte, que es responsable de más de la mitad del consumo total. Esto incide de modo significativo en la huella ecológica del país.

Desde el punto de vista de su peso económico, la alta dependencia del petróleo para el consumo energético nacional sigue teniendo un fuerte impacto. En 2007 y 2008 se conjugaron dos eventos que impactaron de forma directa la dinámica energética nacional: el alza de los precios internacionales de los hidrocarburos, de 57,2 a 134 dólares promedio por barril de crudo, y luego la crisis financiera mundial, que redujo el consumo de energía y, por ende, los precios. El incremento en la factura petrolera, de 42%, responde a esas variaciones y no a la importación, que apenas creció un 4% durante el período de análisis. Otro aspecto por considerar en 2007-2008 acerca de la factura petrolera es su peso relativo con respecto a las exportaciones (de 15,8% a 22%) y las importaciones totales (de 11% a 14%). Asimismo, el gasto en petróleo repercutió en el sector eléctrico, donde hubo una disminución en la tasa de crecimiento de las ventas promedio de

energía; en el período 2002-2008 fue de 4,67% y en 2007-2008 descendió a 2,25% (cuadro 4.8). El costo promedio del kilovatio hora aumentó un 20%, lo que probablemente incidió en el consumo.

Históricamente el transporte es el sector que ha demandado más energía, hasta el punto de representar el 55,6% del consumo; sin embargo, debido a los altos precios de los combustibles y la crisis financiera mundial, esta participación disminuyó un 2,6% en 2007-2008. El *diesel* es el producto de mayor demanda con un 25% de las ventas totales; según la DSE el 7% de este consumo es para vehículos privados, el 14% para el transporte público, el 66% para el transporte de carga y el restante 13% es utilizado en equipos especiales y otros. Por su parte, la gasolina representa el 23% del consumo final energético y se emplea toda en el transporte privado. Los elevados precios del combustible en el mercado internacional generaron cambios en el transporte privado: el parque automotor de vehículos *diesel* aumentó y se restringió el uso de vehículos de gasolina (gráfico 4.6). El transporte aéreo consume el 12% del total y el marino no se contabiliza pues se considera una exportación; no obstante, cabe anotar que su consumo se redujo en más de la mitad entre 2007 y 2008.

Hasta ahora las acciones propuestas para disminuir el gasto de energía en este sector siguen siendo iniciativas de corto plazo, desarticuladas y rezagadas, pues debieron aplicarse quince o veinte años atrás. Si bien no existe una salida única a este problema, algunos aspectos por considerar son: a) el desarrollo de un sistema de transporte público eficiente desde los puntos de vista de la conectividad, la tecnología y la calidad del servicio, b) el fomento de un sistema de ferrocarriles desde los centros productivos hacia los centros urbanos y zonas industriales, buscando ahorro y eficiencia energética en el transporte de carga, c) la promoción de normas orientadas a frenar la importación de vehículos de baja eficiencia energética y mecánica, d) el impulso oportuno a la infraestructura de transporte con una visión de ahorro energético, y e) el diseño de una estrategia de cambio

CUADRO 4.8

Consumo comercial de energía secundaria^{a/}. 2007-2008 (terajulios)

Sector económico	Hidrocarburos		Electricidad		Biomasa ^{b/}		Total		Variación porcentual 2007-2008
	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	
Consumo final	90.377	92.136	29.621	30.560	102	102	120.100	122.799	2,2
Consumo final no energético	2.206	2.066			102	102	2.308	2.168	-6,5
Consumo final energético	88.171	90.070	29.621	30.560			117.792	120.630	2,4
Residencial	1.931	1.539	11.824	12.245			13.755	13.784	0,2
Comercio, público, servicios	1.790	3.343	9.389	10.236			11.179	13.580	17,7
Transporte	66.733	65.014					66.733	65.014	-2,6
Industria	14.470	17.431	7.025	6.887			21.495	24.319	11,6
Agropecuario	2.006	2.258	1.215	1.192			3.221	3.450	6,6
Consumo no identificado (otros)	1.213	484	169				1.382	484	-185,5

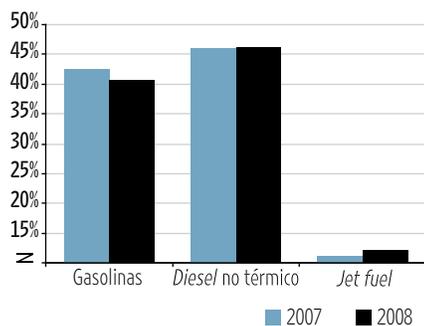
a/ Energía secundaria es toda aquella energía empleada (consumida o demandada) por los sectores económicos y sociales del país para satisfacer sus necesidades finales. Está conformada por el consumo final energético y el consumo final no energético.

b/ Los datos de carbón vegetal, *coke* y alcohol se tomaron del balance oficial de la DSE para el 2007 y se replicaron para el 2008.

Fuente: DSE para datos de 2007; informes de venta de Recope y el ICE para datos preliminares de 2008.

GRAFICO 4.6

Combustibles para transporte. 2007-2008 (porcentajes)



Fuente: Fernández y Arce, 2009.

en la cultura hacia el ahorro y el uso eficiente de los combustibles en el sector. La implementación de estas acciones no solo significaría un menor gasto en combustibles, sino una relación más armoniosa con el ambiente y una mejor calidad de vida. Como se dijo anteriormente, esto es fundamental por el peso que tienen las emisiones de carbono en las mediciones de huella ecológica, pero además porque el impacto del uso de hidrocarburos se observa directamente en la calidad del aire que respira la ciudadanía en las zonas metropolitanas (recuadro 4.7).

Por otro lado, el consumo de energía en el sector industrial equivale al 19% del total y es el segundo en importancia; un tercio corresponde a electricidad para las industrias de alta tecnología, textil, farmacéutica y otras, y el resto a hidrocarburos (*diesel*, búnker, LPG y gasóleo) que se destinan básicamente a los procesos de generación de calor y fuerza. El crecimiento del 13% registrado en la demanda industrial se basó en el uso de combustibles, pues durante el mismo período (2008) el consumo de electricidad se redujo en un 2%. Este puede ser un reflejo de la caída del PIB, o bien resultado de los esfuerzos del ICE para promover entre sus clientes el ahorro y la eficiencia en el consumo de electricidad, una experiencia que Recope podría replicar.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE ENERGÍA

Fernández y Arce, 2009, en www.estadonacion.or.cr

El sector residencial absorbe el 11% (88% electricidad y el resto petróleo) del consumo final energético; su tasa de crecimiento en los últimos diez años había sido de 3%, pero en 2008 fue de

0,21%. En el rubro de electricidad este es uno de los sectores más dinámicos, con una tasa de incremento promedio anual del 8%; sin embargo, durante el período en estudio su crecimiento fue de 6,5%.

La discusión sobre el tema de los biocombustibles se mantiene. No obstante, las iniciativas en este campo perdieron relevancia en el 2008, tanto por la caída en los precios del petróleo como por los debates que suscitó esta alternativa (sobre todo en cuanto a los temas de seguridad alimentaria, costos y beneficios ambientales, entre otros (Programa Estado de la Nación, 2008). Por otra parte, Recope aumentó el octanaje de la gasolina regular e inició la venta de gasolina Plus 91, la cual puede emplearse en el 90% del parque automotor, de 1.042.154 vehículos.

Manejo de residuos sólidos: un potencial desaprovechado

El manejo de los residuos sólidos por parte de los gobiernos locales es un tema sobre el cual se ha llamado la atención en ediciones anteriores de este Informe, y que tiene además un importante efecto en la huella ecológica que dejan los habitantes, tanto por su generación como por la demanda

RECUADRO 4.7

Nuevas zonas con evidencias de alta contaminación del aire

En materia de calidad del aire, las mediciones realizadas en 2008 por el Laboratorio de Análisis Ambiental de la UNA y la Municipalidad de San José registraron, en los alrededores de ese centro de estudios en Heredia, más microgramos por metro cúbico ($\mu\text{g}/\text{m}^3$) de partículas contaminantes que en las ciudades más contaminadas del orbe. Las muestras revelaron que en ese punto hay $58 \mu\text{g}/\text{m}^3$ como promedio anual, en contraste con una concentración de $51 \mu\text{g}/\text{m}^3$ reportada en el 2005. Esto es consecuencia de la congestión vial y las industrias presentes en la provincia. Tanto las normas nacionales como las de la OMS recomiendan mantener la contaminación atmosférica por debajo de $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Asimismo, la cantidad de gases de combustión (dióxido de nitrógeno) en el aire mostró un aumento del 20%.

Otros puntos en el Área Metropolitana cercanos a alcanzar los niveles máximos establecidos son las cercanías de la Catedral

Metropolitana ($46 \mu\text{g}/\text{m}^3$), por la alta circulación de vehículos, y en el centro comercial de La Ribera de Belén ($41 \mu\text{g}/\text{m}^3$), por la alta concentración de industrias y por ubicarse en la zona de salida del aire de la capital. La respuesta de las autoridades ante estos resultados fue la conformación de una comisión interministerial (Minaet, Minsa, MOPT) para que analizara la situación y buscara soluciones. Entre las medidas anunciadas destacan el reforzamiento de los controles en el servicio de revisión técnica vehicular, prohibir la importación de autos con más de siete años de fabricados, el lanzamiento del Diesel 500 y actividades de capacitación sobre las prácticas más adecuadas en la industria, el transporte y el sector público para reducir la contaminación.

Cabe resaltar que recientemente se produjo un cambio importante, relacionado con la reducción del contenido de azufre en el *diesel* y la introducción del Diesel 500, cuyo límite

máximo es de 0,05% por volumen (500 partes por millón), un contenido de azufre diez veces menor que el establecido en el Reglamento Técnico Centroamericano. Por los efectos del calentamiento global, los fabricantes de autos y la industria petrolera han ido adecuando sus capacidades técnicas para cumplir con regulaciones ambientales cada vez más estrictas. Con esta medida Costa Rica se adelantó tres años a los plazos acordados en el Protocolo de Kyoto, el cual fijó el 2012 como fecha límite para alcanzar ese nivel de azufre en el combustible. El proceso de reducción del azufre, iniciado en 2003, se suma a la eliminación del plomo en la gasolina desde 1996, el cual rindió resultados muy positivos en la salud de los costarricenses, especialmente en la niñez⁸.

Fuente: Elaboración propia con base en E: Herrera, 2009 y Fernández y Arce, 2009.

de territorio para su disposición. Las estadísticas más continuas sobre la disposición son las de la Municipalidad de San José, donde, al igual que en años anteriores, se mantiene una tendencia de generación cercana a un kilogramo por persona por día (cuadro 4.9).

En cuanto al costo del manejo de estos materiales, la inversión en recolección, transporte y disposición de los residuos sólidos municipales (RSM) no es nada despreciable, según los montos aprobados por la Contraloría General de la República (cuadro 4.10). No fue posible para este Informe determinar los costos totales del tratamiento de RSM, porque muchos ayuntamientos utilizan rellenos o botaderos municipales y no tienen claramente definidos esos costos. En los casos en que existen informes contables sobre este rubro, se ha encontrado que el gasto en tratamiento es entre un 15% y un 40% superior al que se realiza por concepto de recolección.

En el año 2007 las municipalidades costarricenses destinaron 35.368 millones de colones a limpiar aceras y recolectar basura, mientras que solo

CUADRO 4.9

Residuos sólidos en el cantón Central de San José. 2000-2008

Año	Toneladas métricas	Población	(Kg/persona/día)
2000	123.731	321.491	1,05
2001	120.704	326.384	1,01
2002	131.981	330.529	1,09
2003	138.203	334.780	1,13
2004	132.799	339.046	1,07
2005	128.008	342.976	1,02
2006	128.980	346.799	1,02
2007	131.823	350.535	1,03
2008	138.357	354.409	1,07

Fuente: Departamento Servicios Ambientales, Municipalidad de San José; datos de población del INEC.

invertieron 640 millones de colones (1,81%) en acciones de protección ambiental, como programas de concienciación, campañas de reciclaje y apoyo a grupos comunales en este tema. Esta manera de distribuir los fondos refleja el patrón actual de manejo de los RSM: el 92% de los presupuestos se orienta a la perpetuación del modelo actual, en vez de dedicar más recursos a la inversión en mejoras ambientales (Soto, 2009).

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
RESIDUOS SÓLIDOS
Véase Soto, 2009, en
www.estadonacion.or.cr

Los residuos sólidos han sido tema de discusión en las últimas campañas electorales y generado investigaciones y denuncias ante las autoridades sanitarias y municipales, así como

CUADRO 4.10

Costos del manejo de residuos sólidos. 2007 (millones de colones)

Provincia	Aseo de vías	Recolección	Protección del ambiente
San José	4.227,2	8.276,9	108,1
Cartago	951,8	2.600,4	21,0
Alajuela	877,9	4.952,7	106,0
Heredia	870,5	4.680,7	106,0
Guanacaste	701,0	1.980,1	214,2
Puntarenas	647,7	1.766,4	73,7
Limón	455,4	1.738,4	11,1
Total	8.731,9	25.995,9	640,3

Fuente: Soto, 2009.

CUADRO 4.11

Denuncias en la Sala Constitucional sobre el manejo de residuos sólidos

- Falta de divulgación a los vecinos sobre la audiencia para instalar un relleno sanitario en Miramar de Puntarenas y no consideración de ciertos grupos de vecinos en la convocatoria a este proyecto (4778-09 y 15610-080).
- Existencia de botaderos clandestinos en la provincia de Limón (4346-09), Barrio Aranjuez en San José (08-17642), Tilarán (6568-08) y botadero Bocuare de la Standard Fruit Company, en el Valle de la Estrella (12016-08)
- Acumulación de basura en lotes baldíos en San Sebastián, San José (1004-09), Escazú (15313-08) y Curridabat (3660-08).
- Existencia de botaderos municipales en Matina (3847-09), Limón (1331-09), Nicoya (14170-08) y Orotina-Turrubares (3661-08).
- Obstrucción de caños por basura en Tibás (18885-08), Puntarenas (13638-08) y Dulce Nombre de Cartago (1172-08).
- Personas que lanzan basura al cauce del río Virilla (18149-08).
- Conflictos sociales por la instalación del nuevo relleno sanitario en Limón (17618-08).
- Solicitud de cierre de los botaderos municipales de Talamanca (17111-08), Naranjo (9042-08) y Cacao, en Santa Cruz de Guanacaste (8122-08).
- Vertederos de desechos industriales en Barrio Bella Vista de Aguirre (16861-08).
- Contaminación con desechos de chatarrera en La Uruca (14797-08) y desechos metálicos de una empresa privada en Goicoechea (16885-08).
- Operación de rellenos sanitarios privados en el Parque de Tecnología Ambiental en La Carpía (14669-08).
- Vertido de basura por la Municipalidad de Limón en terrenos inundados (4225-08).
- Acequia con basura en Vásquez de Coronado (4210-08).

Fuente: Soto, 2009, con datos de la Sala Constitucional.

ante la Sala Cuarta (cuadro 4.11), la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes, el Tribunal Ambiental, la Setena y otras instancias. El problema es recurrente y creciente, y la única respuesta a gran escala que el país está dando consiste en enterrar los residuos en rellenos sanitarios, desaprovechando su potencial para producir abonos orgánicos y recuperar, para el reciclaje, plástico, vidrio, papel y metales. Existen experiencias de otros países que podrían adaptarse para abordar esta situación: programas de educación ambiental y de responsabilidad ambiental de las empresas, políticas gubernamentales en la materia que beneficien a la población y modelos de tratamiento que privilegian la valoración del material desechado antes de su disposición final. La problemática de los residuos sólidos trasciende el ámbito de la administración municipal, a la cual se ha tratado de cargar toda la responsabilidad; implica también responsabilidades por parte del Gobierno Central, las empresas, la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil.

Patrimonio natural requiere más protección

Al valorar en retrospectiva los informes *Estado de la Nación* se observa una tendencia preocupante en el estado de la biodiversidad, pues se están perdiendo recursos biológicos en forma acelerada, sin monitoreo ni la información sistematizada necesaria para valorar la magnitud del impacto en el ambiente natural y social. El agua, la madera, las especies silvestres, los recursos pesqueros y los diversos ecosistemas están bajo diferentes grados de amenaza, por efecto del cambio climático, la contaminación, el cambio de uso de la tierra y la sobreexplotación.

Desde esta perspectiva, la gestión del patrimonio natural ha tenido resultados dispares: por un lado, se construyó una sólida base de conservación, territorio protegido y normativa para la protección de los ecosistemas y la biodiversidad, y se pusieron en marcha políticas de estímulo para la recuperación forestal; por otro lado, las débiles capacidades

y la ineficiencia en las entidades centrales de control limitan la fortaleza de estos logros y los hacen vulnerables a los impactos generados por la actividad humana, dentro y fuera de las áreas protegidas. Esto tiene implicaciones cruciales para la huella ecológica, dado que esos territorios brindan servicios ambientales fundamentales como sumideros de carbono y protectores de la diversidad y la riqueza biológicas. En esta sección se da seguimiento a los resultados de la agenda de conservación en el país.

Se conocen mejor los retos para la protección del patrimonio

Las áreas silvestres protegidas (ASP) no mostraron mayores cambios en el 2008. Se mantiene el porcentaje de 26,2% del territorio nacional, con 1.339.699 hectáreas, en tanto que el área marina protegida representa el 0,87% de la zona económica exclusiva. Las áreas con declaratoria internacional son: once sitios Ramsar, tres reservas de la biosfera y tres sitios de patrimonio mundial natural. En diciembre del 2008 se presentaron los planes de manejo de los volcanes Irazú, Poás y Turrialba, del Monumento Nacional Guayabo y de la Reserva Alberto Manuel Brenes; también se finalizaron todos los planes de manejo de las áreas protegidas en Osa. En fecha reciente se han elaborado otros diecisiete planes, hay quince en proceso y los del volcán Poás y la isla del Coco se encuentran en revisión.

En Costa Rica, igual que en muchas otras partes del mundo, se ha dado más conservación de ecosistemas terrestres que marinos y costeros. Las primeras ASP con superficie marina fueron la Reserva Natural Absoluta Cabo Blanco, creada en 1963, y el Parque Nacional Santa Rosa, establecido en 1971. En la actualidad se cuenta con dieciocho áreas protegidas marinas, que administran el 23% de la línea de costa pacífica y el 29% de la línea de costa caribeña. La extensión protegida marina total representa, sin embargo, el 0,01% del área jurisdiccional, 83% en el Pacífico y 17% en el Caribe.

En el año bajo análisis por primera vez se incluyeron en el proyecto Grúas II

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE GESTIÓN DEL PATRIMONIO

Véase Obando, 2009, en www.estadonacion.or.cr

las áreas marinas y se detectaron vacíos de conservación (Sinac-Minaet, 2008). Este proyecto, innovador y participativo, sirve como base de esfuerzos de conservación y como un modelo exitoso para la integración de hallazgos científico-técnicos en la toma de decisiones políticas, administrativas, jurídicas y financieras. En la fase marina de Grúas II se identificaron 47 y 29 sitios importantes en términos de biodiversidad en las costas del Pacífico y el Caribe, respectivamente. El área marina del país es diez veces mayor que su territorio; es un espacio tridimensional complejo, representado por dos provincias biogeográficas, el Pacífico Tropical Oriental, con 543.842 km², y el Atlántico Tropical Noroccidental, con 24.212 km². Además existen tres ecorregiones, Isla del Coco, Nicoya y Caribe Suroccidental y veinticuatro unidades ecológicas marinas (mapa 4.1); Grúas II definió prioridades ecológicas regionales en Costa Rica, Panamá y Colombia para la conservación de la biodiversidad marina.

En la clasificación se establecieron 51 objetos de conservación, 26 sistemas ecológicos y 25 macrohábitats, alrededor de los cuales gira el análisis de vacíos de conservación marina y costera realizado con expertos de los tres países (mapa 4.2). Los vacíos se determinaron estimando la proporción de objetos de conservación que se encuentran fuera del sistema actual de áreas protegidas; solo el 9,5% de ellos está incluido dentro de esas áreas. Las montañas marina, las áreas de concentración del tiburón ballena (*Rhincodon typus*) y de la ballena azul (*Balaenoptera musculus*), así como el domo térmico, están totalmente desprotegidos, por lo que se requieren esfuerzos adicionales de conservación.

Para las áreas marinas y costeras Grúas II recomienda mayores esfuerzos de investigación y de conservación en la costa del Caribe, la península de Nicoya y el Pacífico Central. Para futu-

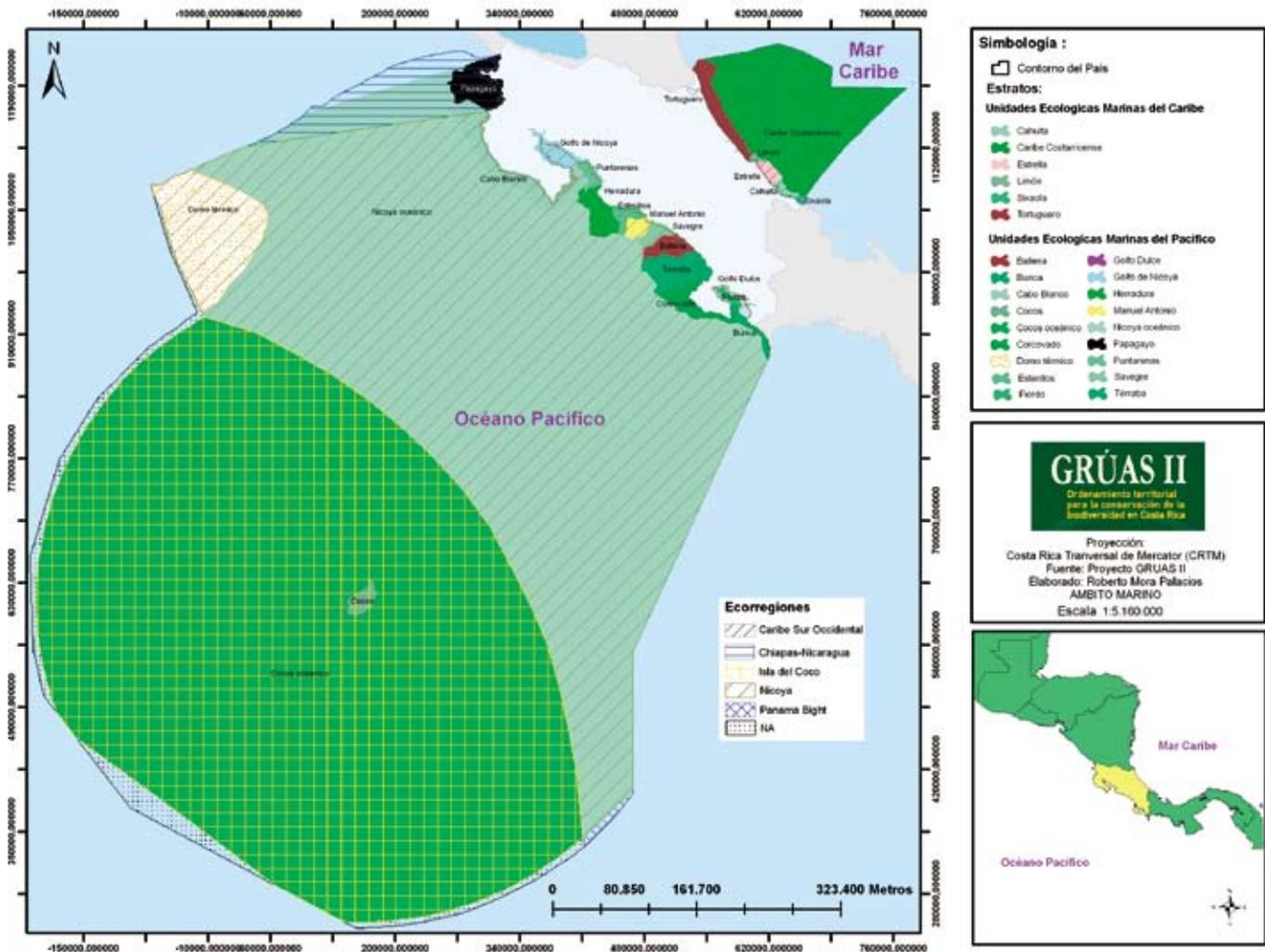
ros análisis de vacíos de conservación sugiere profundizar en la conectividad entre ecosistemas y rutas de tránsito de las principales especies marinas, así como en las distribuciones de organismos pelágicos y centros de agregación de desove de peces. De igual forma, aconseja promover la recopilación y análisis de la información científica disponible, acerca de los potenciales impactos de la fertilización oceánica realizada por el ser humano en forma directa y la acidificación de los océanos, sobre la diversidad biológica marina y los hábitats.

En referencia al patrimonio terrestre y de aguas continentales, analizado en las dos primeras fases de Grúas y tratado en el *Decimocuarto Informe Estado de la Nación* (Programa Estado de la Nación, 2008), en los 31 ecosistemas continentales se identificó un vacío de conservación equivalente al 5,5% del territorio nacional, así como 128 corredores biológicos o rutas de conectividad con diferentes altitudes, a través de los cuales se mueven las poblaciones de especies terrestres. Además se registraron 44 lagos y lagunas que requieren conservación pública o privada y 43 ríos, o 1.223 km² de área de drenaje, entre los 64 ecosistemas fluviales existentes; 5 de las 18 especies de peces endémicos que habitan en 456 km² de esta área no están protegidas.

Por otra parte, durante el 2008 mejoró el conocimiento de la biodiversidad, gracias a la identificación de 106 especies nuevas de artrópodos, sobre todo insectos, 39 de hongos y 7 de plantas (E: Ugalde, 2009). En cuanto a la riqueza marina, el país posee aproximadamente 6.770 especies, el 3,5% de las reportadas a nivel global en solo el 0,16% de la superficie de los océanos del planeta; entre ellas 96 son endémicas, en su mayoría para la isla del Coco. También forman parte de la riqueza natural de Costa Rica una gran diversidad de ecosistemas, como arrecifes coralinos, manglares, fondos lodosos, zonas rocosas, playas, acantilados, praderas de pastos marinos, un fiordo tropical, áreas de surgencia, un domo térmico, una fosa oceánica de más de 4.000 metros de profundidad, la dorsal oceánica de Cocos, islas costeras, una isla oceánica

MAPA 4.1

Ecorregiones y unidades ecológicas marinas en el área jurisdiccional



Fuente: Sinac-Minaet, 2008.

y ventanas hidrotermales, entre otros. En el Pacífico se ha encontrado el doble de especies que en el Caribe, pero el número de especies por kilómetro cuadrado es de cuatro en el primero y nueve en el segundo; 288 especies, o el 4% del total, están presentes en ambas costas, lo cual recuerda la existencia de un solo océano antes de la aparición del istmo centroamericano, hace unos tres millones de años (Wehrtmann y Cortés, 2009; Sinac-Minaet, 2008).

Los problemas asociados a la vida silvestre van en aumento y los recursos para atenderlos son muy limitados en todas las ASP, con excepción del Área de Conservación Cordillera Volcánica

Central (ACCVC), la cual tiene una estructura más organizada, con enlaces subregionales, mayor presupuesto, protocolos establecidos y mayor acceso a organizaciones cooperantes. Algunos ejemplos de conflictos reportados en el 2008 son: a) una población de sesenta chanchos de monte, en recuperación por el control de la cacería, atraviesa en sus recorridos una comunidad en Acosa, hecho que afecta los cultivos y genera temor en las personas, b) una plaga de hormigas zompopas amenaza el Monumento Nacional Guayabo, c) pérdida de la vista en los cocodrilos macho del río Tárcoles, debido a violentas peleas por reducción del hábitat o por cortejo; la proporción de

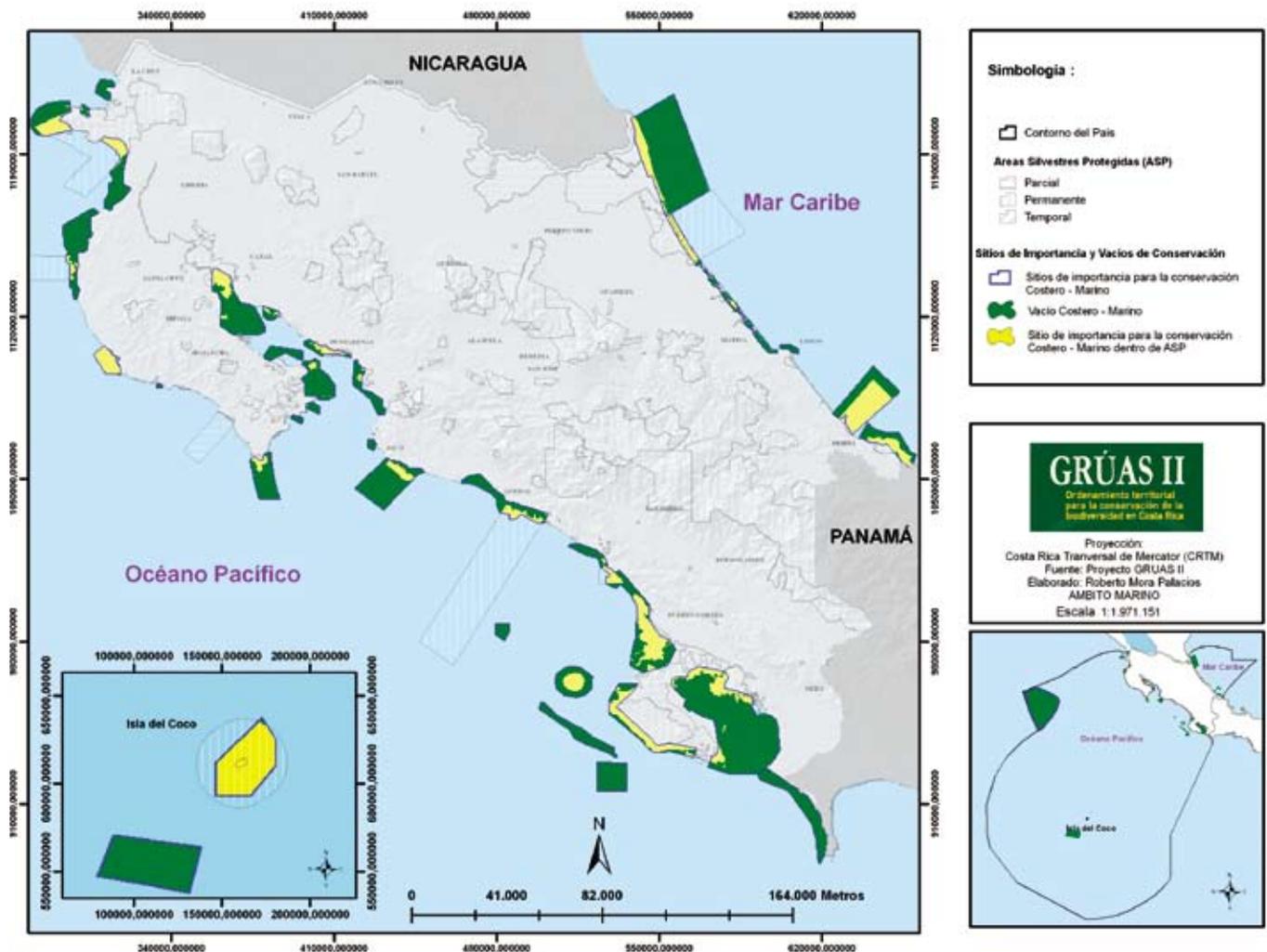
hembras ha disminuido por razones aún en estudio, como el efecto de las sustancias contaminantes y el calentamiento por cambio climático; también se han visto cocodrilos ciegos en los ríos Cañas y Térraba, d) incremento en la población de serpientes venenosas en la Reserva de San Ramón y en otras zonas del país (Obando, 2009).

Cobertura forestal: un resultado positivo pero sumamente vulnerable

La recuperación de cobertura forestal es un logro importante del país. Como tal, ha sido analizada con cuidado para interpretar su estado, calidad y

MAPA 4.2

Vacíos de conservación de la biodiversidad marina



Fuente: Sinac-Minaet, 2008.

vulnerabilidad, de cara la sostenibilidad de sus servicios ambientales, fundamentales para la reducción de la huella ecológica de la población sobre el territorio. Originalmente la cobertura de los bosques naturales, asociada a la gran diversidad de suelos y climas, fue casi total en Costa Rica, con excepción de los páramos en la cordillera de Talamanca y algunas sabanas naturales en el Valle de El General y en Guanacaste. La dinámica reciente de la cobertura forestal se ha logrado estudiar con gran detalle y frecuencia mediante el uso de imágenes de satélite Landsat TM3, TM5 y TM7 (Quesada et al., 1998; Sánchez et al., 2002a y b, 2006;

Calvo-Alvarado et al., 2009; Arroyo, P. et al., 2005; Arroyo, J. et al., 2005), complementadas y verificadas con material cartográfico y fotografías áreas de diferentes períodos de los proyectos Terra y Carta (Cordero et al., 2009; Kleinn et al., 2005). Sus hallazgos se han reportado con detalle en Informes anteriores y siguen siendo la información más reciente hasta la fecha (Programa Estado de la Nación, 2007 y 2008). Una limitación que se ha señalado (Calvo-Alvarado, 2009) es que estos estudios se limitan a la clasificación generalizada de “bosque y no bosque”, con la salvedad de un proyecto piloto que se realiza en el Parque Nacional Santa

Rosa, y que ha podido detectar clases sucesionales de bosques, características estructurales, composición florística, índice de área foliar (LAI) y potencial de fijación de carbono (Kalacska et al., 2004 a y b, 2005, 2007, 2008; Arroyo, J. et al., 2005).

Los cambios de cobertura forestal para los períodos 1960-1979 y 1979-1986 consistieron en la pérdida de 35.000 y 39.000 hectáreas por año respectivamente, y la recuperación de 17.000 hectáreas anuales en 1986-2000 y 26.000 en 2000-2005. El 40% del territorio se deforestó entre los tiempos coloniales y los años sesenta; luego el proceso se aceleró por efecto de la ganadería

extensiva, el crecimiento de la población y la expansión de la frontera agrícola, hasta alcanzar un máximo en los años ochenta, un 41% de cobertura, la cifra más baja registrada. Posteriormente se dieron cambios que desincentivaron la deforestación, como la caída del precio internacional de la carne, el desarrollo del turismo, la intensificación de algunas actividades agropecuarias, el paso de una sociedad rural a una urbana, los programas forestales y de conservación; de esta forma se inició un proceso de restauración hasta llegar al 48% (2.446.118 hectáreas) en 2005 (Calvo-Alvarado et al., 2006 y 2008; Arroyo, P. et al., 2005; Kaimowitz, 1996; Quesada y Stoner, 2004; Calvo-Alvarado, 1990).

Si bien el aumento de la cobertura forestal es alentador, persiste la inquietud sobre su calidad, en términos de la estructura y composición florística de los bosques secundarios emergentes. Los estados sucesionales solo se conocen para la región Chorotega: de las 503.000 hectáreas allí existentes el 63% corresponde a sucesión tardía, el 17% a intermedia y el 20% a sucesión temprana (Sánchez et al., 2006). Los bosques tardíos se acercan más a las características de los bosques originales (Kalacska et al., 2004a) y si se extrapo-

lan los datos de esa región al país, se podría considerar que al menos un 60% de la cobertura forestal nacional tiene características estructurales similares a los bosques originales, y mantiene relativamente estables servicios ecosistémicos como almacenamiento de carbono, belleza escénica y protección de recursos hídricos (Calvo-Alvarado, 2009).

Por otro lado, el tamaño de los fragmentos de bosque es importante para los procesos de conservación y estos disminuyeron de 2.000 hectáreas promedio en 1979, a 153 hectáreas en 2005, lo que afecta la calidad del hábitat de muchas especies. Como se sabe, la diversidad de grandes mamíferos se salvaguarda mejor en grandes fragmentos, por el menor efecto de borde; en los años sesenta existían 84 fragmentos de 1.000 a 5.000 hectáreas y 30 de más de 5.000 hectáreas, y ya para el año 2000 solo quedaban 48 fragmentos de 1.000 a 5.000 hectáreas y 22 de más de 5.000 hectáreas (cuadro 4.12). Se identifican actualmente nueve megabloques de cobertura forestal no fragmentada: Amistad-Talamanca, Braulio Carrillo-Cordillera Volcánica Central, Monteverde-Arenal (la mayor parte es área privada), Rincón de la Vieja, Orosi-Cacao, Miravalles, Tenorio, Corcovado-

Osa y Tortuguero-Barra del Colorado. Los dos últimos están en el piso tropical y el resto protege zonas de vida de los pisos premontanos y montanos.

El 46% de la cobertura forestal nacional se encuentra en las áreas protegidas (cuadro 4.13), lo cual significa que el 54% es de propiedad privada. Al 2008 se habían protegido mediante el pago de servicios ambientales (PSA) 598.433 hectáreas, equivalentes al 46% de los bosques privados; de ellas, alrededor de 55.000 son territorios indígenas. La inversión de casi 200 millones de dólares ha impactado positivamente la conservación de bosques en manos de más de 8.500 productores (E: Rodríguez, 2009). No obstante, quedan 688.000 hectáreas de bosques en tierras privadas sin incentivos para su conservación, ya que se encuentran reguladas por la Ley Forestal, n° 7575, que prohíbe el cambio de uso de la tierra y la sujeta al buen manejo por parte de los propietarios.

El exitoso incremento en la extensión de la cobertura forestal a partir de los años ochenta se debe en parte a la aplicación de normas, políticas, programas e incentivos, así como a la creación de áreas protegidas. Pero también hubo variaciones en la economía, como la contracción del mercado de exportación de carne, un disparador importante de la restauración de bosques, principalmente en la provincia de Guanacaste. Sin embargo, a partir del 2000 se observan de nuevo modificaciones económicas impulsadas por mejores precios y mercados de carne, cultivos de exportación y aumentos exponenciales en el mercado inmobiliario y el desarrollo de infraestructura turística, todos ellos factores que ejercen presión sobre los bosques y ocasionan mayor fragmentación (Calvo-Alvarado et al., 2008). Por ejemplo, entre 1997 y 2003 en el ACT se deforestaron 12.000 hectáreas y solo se restauraron 5.000 de bosques secundarios (Cordero et al., 2009).

La presión de las actividades mencionadas se ha atenuado por la crisis económica global acaecida a finales del 2008. Pero, una vez superada esa coyuntura, volverá la presión sobre los bosques en sitios con alto valor turístico e inmobiliario, o en tierras con alto potencial agrícola. Esta vulnerabilidad en la conservación de los bosques probablemente

CUADRO 4.12

Distribución de fragmentos de bosque según tamaño. 1960 y 2000

Rango de hectáreas	Año		Rango de hectáreas	Año	
	1960	2001		1960	2001
0-25	54	11.602	300-325	21	21
25-50	70	1.010	325-350	13	13
50-75	93	378	350-375	7	23
75-100	77	225	375-400	12	12
100-125	68	117	400-425	11	14
125-150	68	63	425-450	7	7
150-175	46	64	450-475	10	12
175-200	37	49	475-500	3	8
200-225	32	39	500-1000	89	65
225-250	28	24	1000-5000	84	48
250-275	20	26	5000+	30	22
275-300	15	20			

Fuente: Universidad de Alberta, Canadá, e ITCR.

CUADRO 4.13

Cobertura forestal en áreas de conservación. 2000-2005 (hectáreas)

Áreas de conservación ^{a/} (Sinac)	Cobertura 2005		Recuperación de la cobertura 2000-2005		Pérdida de la cobertura 2000-2005	
	Protegidas	Sin protección	Protegidas	Sin protección	Protegidas	Sin protección
ACG	61.571,7	73.376,0	8.329,1	15.513,0	0,0	7,5
ACT	22.376,1	176.302,2	6.032,8	87.624,4	0,0	0,0
ACA-T	62.459,8	79.480,2	3.901,5	41.584,9	0,0	16,9
ACA-HN	7.083,1	76.878,8	2.390,6	8.173,9	522,0	4.280,7
ACVC	128.697,0	134.294,3	1.642,1	10.370,8	40,3	2.539,1
ACTo	100.080,6	48.151,5	1.517,3	6.028,6	880,8	2.920,0
Acopac	73.310,6	135.039,6	2.604,3	20.381,9	381,5	3.823,1
ACLA-CA	210.413,4	238.091,1	264,0	6.567,1	15,7	6,3
ACLA-P	165.042,9	113.391,1	288,2	15.885,6	43,6	6.500,3
Acosa	110.107,5	101.140,0	1.127,2	5.303,1	46,0	1.664,1
Área total CR	1.004.894,7	1.176.145,0	28.097,1	110.294,9	1.929,9	21.758,0

a/ Los nombres completos de las áreas de conservación pueden consultarse en la sección "Siglas y acrónimos" de este Informe.

Fuente: Sánchez et al., 2006.

frenará la tendencia al aumento de la cobertura observada en los últimos treinta años y, en el mejor de los casos, las tasas de deforestación en algunas zonas serán compensadas con restauración en otras. La capacidad del Estado para aplicar la ley es limitada, y hay deficiencias en la administración y tutela del recurso. Además, es importante señalar que, pese a los esfuerzos de conservación, algunos tipos de bosque se encuentran seriamente amenazados en términos de su sostenibilidad (recuadro 4.8).

Impacto de los eventos naturales se torna en desastres

Otro aspecto en el cual urge que Costa Rica mejore sus resultados, con una perspectiva también territorial, es la gestión del riesgo y la construcción de mecanismos para reducir la vulnerabilidad social, ante diversos tipos de amenazas naturales que afectan recurrentemente algunas zonas. En ese sentido, es esencial tener en cuenta el proceso de cambio climático como una compleja y creciente amenaza para la cual se requerirá un enfoque amplio de la gestión del riesgo. Si bien el país ha mostrado avances en la atención de emergencias en los últimos años, no ha

ocurrido lo mismo en lo que concierne al fortalecimiento de capacidades y de acciones que incidan en las condiciones de vulnerabilidad de la población, determinantes a su vez en la ocurrencia de los desastres. Los daños y pérdidas sufridos por poblaciones, el ambiente, la infraestructura y los servicios, evidencian esta debilidad y hacen patente que en este tema están íntimamente ligados el desempeño institucional y el proceso mismo de desarrollo. Durante el año en estudio, además, se constató con mucha claridad cómo los problemas de gestión generan desenlaces nefastos, al convertir los eventos en desastres. En esta sección se valoran los impactos del escenario de desastres en el año 2008 y, pese a no ser de ese período, por su cercanía temporal e importancia, se incluye en el análisis el terremoto de Cinchona, de enero de 2009.

Eventos naturales con alto impacto en la población

Según el balance anual del IMN, durante el 2008 el clima fue extremo y anómalo. Mientras zonas como el Pacífico Sur o las llanuras de la zona norte se mantuvieron dentro los regis-

tros normales de lluvia, en el Pacífico Norte se presentó el año más lluvioso desde 1940. Entre tanto, en la región del Caribe, a la altura del mes de octubre el déficit de lluvia acumulado era de entre 20% y 30% con respecto a la cantidad normal para la fecha (IMN, 2009). Esta irregularidad fue influenciada por el fenómeno de La Niña, que comenzó a manifestarse en el 2007 y alcanzó su punto máximo en febrero del 2008. Esta fase fue catalogada por el IMN como una de las más severas desde 1940. En la zona norte, un déficit significativo de precipitaciones afectó Guatuso, San Carlos, Los Chiles y Upala, con un alto costo por la muerte de reses y pérdidas en la cosecha de frijol.

Tal como este Informe ha reportado por varios años, los fenómenos de origen hidrometeorológico siguen predominando en el inventario de desastres. Del total acaecido en 2008, el 62,9% correspondió a eventos de naturaleza atmosférica, tales como cabezas de agua e inundaciones (56,4%), vendavales (5,6%), sequías (0,8%), tempestades y marejadas (0,6%). Los deslizamientos, detonados frecuentemente por las lluvias representaron el 34,8% del total de desastres (cuadro 4.14). En total,

RECUADRO 4.8

Ambientalistas señalan riesgos para el bosque seco tropical

El bosque seco, que antes abarcaba toda la costa oeste de la América tropical, ahora solo se puede encontrar en pequeños segmentos distribuidos en la costa pacífica de Centroamérica. Esto lo ha convertido en una prioridad de la conservación mundial. Hoy se estima que solo queda un 2% de los bosques secos tropicales del planeta, pues el 98% restante corresponde a áreas ocupadas por ciudades, proyectos turísticos y residenciales, fincas y plantaciones. En Costa Rica el bosque seco se distribuye principalmente en el Pacífico Norte; durante la estación seca es caducifolio, con floraciones coloridas y espectaculares. Entre las especies de fauna más comunes que alberga este ecosistema destacan el venado cola blanca, el mono aullador, ardillas, coyotes, búhos, tortugas de tierra y chicharras.

Con la caída del mercado de la carne en los años ochenta, las tierras ganaderas fueron abandonadas y el bosque seco empezó a recuperarse. En años recientes, lamentablemente, el bosque seco que estaba en proceso de regeneración en las zonas costeras ha sido diezmado de nuevo, esta vez a causa del crecimiento urbanístico descontrolado, producto de la especulación de bienes raíces y la proliferación de proyectos

turísticos y residenciales. Fincas privadas están siendo transformadas en infraestructura turística e inmobiliaria. Incluso en áreas silvestres protegidas, el bosque seco tropical está amenazado por ese modelo de desarrollo. Dos ejemplos de ello son el Parque Nacional Marino Las Baulas, en Guanacaste, y el Refugio Nacional de Vida Silvestre Isla San Lucas.

Parque Nacional Marino Las Baulas. Se creó en 1995 con el fin de proteger la principal zona de anidamiento de la tortuga baula en el Pacífico Oriental. Aunque la ley de creación del Parque establece que el Estado expropiará los terrenos privados que están dentro de sus límites, se avanza con lentitud y los procesos se complican a causa del incremento desmedido en el valor de la tierra. Esta situación ha generado el impulso de proyectos de ley para reducir el tamaño del Parque y bajarlo de categoría, a refugio mixto de vida silvestre. Uno de los sectores del Parque que se pretende segregarse es el cerro Morro, ubicado en el extremo norte y totalmente cubierto de bosque seco; su presencia contribuye a mantener la integridad del ecosistema protegido. Allí, a pesar del marco legal existente, se han reportado acciones para eliminar los árboles de menor tamaño y triturar por medios mecánicos los troncos

y ramas. Una vez que el terreno se ha convertido en potrero, es más fácil tramitar los permisos de construcción.

Refugio Nacional de Vida Silvestre Isla San Lucas. La isla, ubicada en el golfo de Nicoya, mide cerca de 4,6 km² y es rica en biodiversidad. Por 120 años y hasta 1991 funcionó como presidio; desde entonces sus áreas deforestadas empezaron a regenerarse y en 2001 fue declarada Refugio Nacional de Vida Silvestre. Hoy domina en la isla el bosque seco en transición a húmedo, combinado con áreas de manglar y otros tipos de cobertura vegetal. Sin embargo, en febrero de 2008 se publicó el decreto ejecutivo 34282-TUR-Minae-C, con el fin de segregarse veinticinco hectáreas y ponerlas bajo la administración de la Municipalidad de Puntarenas, para otorgar concesiones a empresas privadas y establecer proyectos turísticos. Tres acciones de inconstitucionalidad tienen detenido el decreto. En San Lucas, se ha señalado que la construcción de proyectos turísticos vulneraría la delicada dinámica de este ecosistema insular, que constituye una valiosa muestra de un bosque en extinción.

Fuente: Figuerola, 2009.

ocho personas murieron, seis en eventos con características súbitas como son los deslizamientos (3) y las avenidas o cabezas de agua (3) y dos en inundaciones (Brenes y Bonilla, 2009).

Desamparados sigue siendo el cantón con más inundaciones y deslizamientos, eventos que a menudo se producen de forma concatenada. Puntarenas, Alajuela, Cartago, Pérez Zeledón y San José son los otros cantones con mayor cantidad de eventos por inundación, seguidos de Upala, Nicoya, Santa Cruz, Paraíso, Heredia y Golfito, que en promedio acumulan dieciséis eventos por año; entre estos últimos, solo Golfito, Santa Cruz y Nicoya tienen planes reguladores parciales y el resto carece completamente de

ellos. Estos planes son un instrumento fundamental para la gestión del riesgo en zonas de frecuente afectación. En esas localidades el riesgo permanente y focalizado provoca desastres de modo recurrente, pues las condiciones de vulnerabilidad son tales que lluvias dentro de rangos normales de precipitación provocan inundaciones, dada la cercanía entre los asentamientos -muchos de ellos informales o “precarios”- y los sistemas fluviales. La condición se agrava por la constante acumulación de daños que enfrentan estas comunidades, lo cual reconfigura el riesgo y deteriora sus condiciones y medios de vida (recursos naturales, infraestructura productiva y social) (Brenes y Bonilla, 2009).

En lo que a la actividad sísmica se refiere, destacan diez eventos originados en cuatro sismos con epicentro en la zona transfronteriza entre Costa Rica y Panamá, con magnitudes, registradas por la Red Sismológica Nacional de la Universidad de Panamá, entre 4,9 y 6,3 grados en la escala de Richter. En Corredores, uno de los cantones con mayor índice de rezago social en Costa Rica (7,6) y menor desarrollo social (14,6), se reportó en noviembre el sismo más dañino del 2008. Otros eventos, como los accidentes tecnológicos, representaron para este año apenas un 1% del total (dieciocho eventos), aunque se reconocen dificultades persistentes para registrar esta información. Por su parte,

CUADRO 4.14

Número de eventos que ocasionaron desastres, según tipo. 2008

Evento	Número
Accidente ^{a/}	2
Contaminación ^{a/}	4
Deslizamiento	447
Escape de gases peligrosos	11
Explosión	1
Inundación	723
Marejada	1
Sequía	10
Sismo	11
Tempestad	1
Vendaval	72
Total	1.283

a/ Eventos relacionados con el manejo de materiales peligrosos.

Fuente: Brenes y Bonilla, 2009, con base en Desinventar, 2009, a partir de datos de la CNE y otras fuentes.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE GESTIÓN DEL RIESGO Y CAMBIO CLIMÁTICO

Véase Brenes y Bonilla, 2009, en www.estadonacion.or.cr

la emanación de gases y lluvia ácida del volcán Turrialba ha provocado el desplazamiento de poblaciones y daños de variable consideración en la actividad agropecuaria y los bosques circundantes, pero las dimensiones sociales, económicas y ambientales del impacto no han sido estimadas con precisión (Brenes y Bonilla, 2009).

Estimación de daños evidencia más efectos de la vulnerabilidad

El tema de la estimación de daños y costos cobró importancia en el 2008, por el alto impacto de algunos eventos extremos. Como se verá más adelante, parte del desafío central es la urgente necesidad de entender la gestión del riesgo como un componente del conjunto de agendas del desarrollo local y nacional, y no solo como respuesta ante la ocurrencia de desastres. Esto

es fundamental para la reducción de riesgos derivados de la mala gestión en este campo. Durante el 2008, el Poder Ejecutivo emitió un total de cinco declaratorias de emergencia, todas relacionadas con eventos hidrometeorológicos, una para la zona norte por déficit de lluvias, y las restantes por excesos de lluvia. Estos eventos tuvieron un impacto significativo sobre las poblaciones (cuadro 4.15). Ya en el 2009, fue particularmente notoria la catástrofe ocasionada por el terremoto de Cinchona, en el mes de enero.

En el caso del sector ambiental, por primera vez se realizó una evaluación de daños en el marco de un proceso de reconstrucción, como es el caso del plan de recuperación por el terremoto de Cinchona. Bajo el liderazgo del Área de Conservación Volcánica Central, el sector estimó que 2.137,8 hectáreas fueron severamente impactadas, de las cuales 1.989,2 correspondían a bosque (37,1 de bosque secundario) y las restantes a café y cobertura no forestal. El daño ambiental se calculó en 31.880,4 millones de colones. El valor reportado para reponer los daños ambientales de este terremoto equivale al 77% del valor total de reposición calculado para los cinco desastres extremos originados en eventos atmosféricos del 2008, incluida la tormenta Alma.

El sector ambiental junto con el de energía y telecomunicaciones absorbería el 85% del monto total calculado y solicitado para reponer daños. Esto deja el otro 15% a las necesidades evaluadas en infraestructura vial, servicios básicos, sector agropecuario y vivienda. Por consiguiente, si se elimina el “efecto” energía, telecomunicaciones y ambiente, los costos de reposición posterremoto quedarían en 43.024 millones de colones. Recurrentemente, dos de los sectores más impactados por eventos de origen natural son el de infraestructura vial y el agropecuario. Estimaciones preliminares de Corbana sugerían pérdidas por 21 millones de dólares en la producción de banano, como consecuencia de las inundaciones por la depresión tropical n°16. En lo que respecta a la infraestructura vial, el monto estimado para la totalidad de los decretos

de emergencia del 2008 fue de 25.736 millones de colones -62% del total-, más de la mitad de lo calculado para el caso de Alma (Brenes y Bonilla, 2009).

Algunos ejemplos permiten constatar cómo la dimensión del daño ocasionado por un evento natural está determinado tanto por la amenaza como por las condiciones previas de vulnerabilidad existentes al momento en que ocurre el fenómeno físico. Uno de ellos es el frecuente deterioro que sufre la infraestructura vial. Lanamme concluyó en una evaluación técnica que, del total de rutas pavimentadas de la red nacional, solo el 12% se encuentra en buenas condiciones, mientras que el 64% está en condiciones estructurales pobres o muy pobres de acuerdo con su grado de rugosidad. En el caso de la red cantonal, solo un 8,6% de la infraestructura está en buenas condiciones (Banco Mundial y BID, 2009). Estas mismas rutas resultan dañadas por diversos fenómenos naturales, lo que pone en riesgo cosechas como la de café en el 2008; esto obligó al Icafé a dedicar 48 millones de colones, canalizados por medio de la CNE, a la rehabilitación de caminos (Icafé, 2008).

Otro caso es el del proyecto hidroeléctrico Cariblanco, que recién construido y apenas entrando en su fase de generación resultó severamente dañado por el terremoto de Cinchona. A escasos meses de haberse dado el desastre, posiblemente las evaluaciones iniciales no incluyan aún todos los datos necesarios para diseñar una respuesta integral. Según expertos, cuanto mejor se descifre y conozca la amenaza, es más probable que se tenga éxito en la prevención y reducción del riesgo. En este caso, si bien los sismos y los flujos de lodo habían sido considerados como eventos extremos probables durante la vida útil del proyecto, su magnitud era difícil de prever, y así fue (Alvarado, 2009). A pesar de los esfuerzos orientados a hacer una gestión prospectiva del riesgo lo más eficiente y eficaz posible, los mecanismos definidos para reducir y controlar el riesgo (diseño de obra y de sitio, construcción de obras de mitigación, aplicación de códigos y medidas propias de la gestión ambiental)

CUADRO 4.15

Montos invertidos y recuento de daños en eventos bajo declaratoria de emergencia 2008 y enero de 2009

Evento	Monto (colones)	Población afectada	Recuento de daños
Sequía Decreto 34530	82.990.000	11 distritos en 4 cantones. 284 familias.	Carencia de agua en las comunidades. 200 reses muertas. Pérdidas en las cosechas de frijol.
Tormenta tropical Alma Decreto 34553	1.476.251.543	1.000 evacuados (24 horas incomunicados). 21.000 afectados directos y 55.000 indirectos.	Daños en: 263 tramos de carretera, 139 puentes, 1.537 alcantarillas, 76 acueductos rurales, 1.152 viviendas y 2.028 anegadas, 25 centros educativos, 22 comunidades sin electricidad y con averías tele- fónicas, 500 hectáreas de café, obras de avance del proyecto hidroeléctrico Pirrís y sector agropecuario.
Tormentas tropicales Gustave y Hanna Decreto 34742	4.820.124	148 localidades. 2.112 albergados (357 familias). 1 persona herida	Daños en: 65 tramos de carretera, 35 puen- tes, 5 acueductos, 200 pozos artesanales y 211 pasos de alcantarilla, 5 tramos eléctricos y 2 de telefonía cortados, sector agropecuario.
Depresión tropical n° 16 Decreto 34805	543.518.503	33 localidades. 16.555 afectados (3.311 familias). 3.000 albergados.	Daños en: 139 tramos de carreteras, 81 deslizamien- tos, 21 puentes, 7 diques, 9 acueductos, 424 pozos contaminados, 6 pasos de alcantarilla, 1 centro educa- tivo, 619 viviendas, 6 reportes de averías en el tendido eléctrico y 4 de sistemas telefónicos, sector agrícola.
Frente frío Decretos 34906 y 34973	797.874.224	Aproximadamente 87 localidades. 6.096 albergados.	Daños en: 85 tramos de carretera, 12 diques (Matina, 4 Millas, Zent Viejo, Carrandí, Placeres, Matina), 45 puentes, 21 acueductos y 2.207 pozos artesanales, 4.936 viviendas, 24 cen- tros educativos, 1 clínica (Matina), 22 salones comunales, 28 iglesias, sector agropecuario. Destruídos un Ebais (Sixaola) y una escuela (Matina). Anegados un hotel y una bodega.
Terremoto de Cinchona Decreto 34993	280.423.069.760	Alajuela y Heredia, 8 cantones, 19 distritos. 22 muertos. 17 desaparecidos. Aproximadamente 100 heridos y 125.584 afectados indirectos. 986 albergados.	Aproximadamente 755 viviendas con daño total. Daños en: 71 comunidades, acueductos rura- les, 2 Ebais (uno destruido), 3 CEN (un Cen- Cinai destruido), sector agropecuario (fresas, leche, otros), infraestructura y 17 escuelas.

Fuente: Brenes y Bonilla, 2009, a partir de los planes de emergencia elaborados para cada uno de los decretos ejecutivos emitidos ante los desastres. Información suministrada por la CNE, 2009.

quedaron superados por la imprevista magnitud alcanzada por los flujos del odo.

Construcción social del riesgo antecede a los desastres

El tema de la relación entre la gestión del riesgo y sus efectos es complejo y podría tratarse, en el esquema de este capítulo, tanto desde la perspectiva de los procesos como en función de los resultados de la gestión ambiental. No obstante, se analiza a partir de estos últimos debido al claro vínculo que se observa entre el impacto de los eventos y la vulnerabilidad social construida por esa gestión. Las experiencias vividas por el país con la ocurrencia de dos fenómenos de diversa índole, revelan rasgos muy similares en la configuración social del riesgo que los antecedió. El primer caso es el del ciclón tropical Alma, que se produjo en mayo del 2008. En sesenta años de registros de ciclones tropicales que se forman en el Pacífico, solo otros cinco fenómenos tuvieron lugar dentro de un radio menor a 500 km de distancia de Costa Rica, lo que es considerado por el IMN como “muy cercano” o próximo a las costas nacionales. Otras características colocan a Alma por encima de otras tormentas: a) es la que ha estado más cerca del país, b) es el ciclón tropical que ha alcanzado la posición más oriental (86,5° de longitud oeste) en el Pacífico este, c) desde 1989 no se observaba una tormenta tropical formada en el Pacífico que originara un ciclón tropical en el Caribe, d) es la segunda advertencia de tormenta tropical para el país decretada por el IMN, e) en mayo se registraron los dos días con más lluvia en el país y f) es la tormenta tropical con la mayor cantidad de daños contabilizados.

Las fuertes lluvias asociadas a Alma cayeron sobre cuencas que de manera recurrente sufren eventos por inundación. Tal es el caso de la cuenca del río Parrita, en comunidades como Parrita (año 1949), La Palma (1950), La Julieta (1960), Sitradique, Pueblo Nuevo y Palo Seco (1996) (CNE, 2006), que fueron severamente dañadas por Alma (mayo) y cinco meses después por la depresión tropical n°16. De la cuencas de la vertiente pacífica, la del Parrita

es la que tiene el mayor porcentaje de tierras afectadas por sobreuso, 47,2% (Cadeti, 2004), y de ellas más de la mitad han sido catalogadas como “gravemente sobreutilizadas”. Unida a otros factores, esta situación contribuye a la degradación de las tierras y ha llevado a que la cuenca del Parrita se clasifique como la cuarta más degradada del país. Otras en esta misma condición -como Abangares, Bebedero, Tusubres y otros ríos, Tempisque y Nicoya (Cadeti, 2004)- se caracterizan también por inundaciones recurrentes. Del total de municipios afectados por Alma, el 56% tiene un plan regulador parcial, y el resto no lo posee del todo; esta carencia genera un crecimiento urbano desordenado, falta de servicios y un inadecuado uso de los recursos, todo lo cual contribuye a la construcción de riesgos de desastres.

El segundo caso es el terremoto del 8 de enero del 2009 en la zona de Vara Blanca-Cinchona-, área en la cual al menos otros cinco terremotos han tenido lugar en los últimos 160 años (RSN et al., 2009). El sismo tuvo una magnitud de 6,2 grados en la escala de Richter, una profundidad de 6 kilómetros y estuvo asociado a la falla local Ángel-Varablanca (Instituto de Geociencias-RSN, 2009). El movimiento sísmico disparó otros dos eventos, al generar deslizamientos y flujos de lodo o avalanchas. Los daños se relacionan especialmente con los derrumbes provocados por las altas aceleraciones del suelo sobre laderas de elevadas pendientes y terrenos saturados de agua. Los flujos de lodo se vieron descender escasos veinte minutos después del evento principal, bajando por el cañón del río Sarapiquí, el río Toro y colectores secundarios (ríos Ángel, Sardinal, Cariblanco, La Paz y María Aguilar).

También en este caso de antemano existían debilidades estructurales en materia de manejo de los riesgos. De los cantones en los que se registraron los mayores daños, solo Valverde Vega y Grecia contaban en ese momento con un plan regulador total; el de Alajuela era parcial, Sarapiquí no lo tenía y el resto -Heredia, Alfaro Ruiz, Barva, Santa Bárbara y Poás- los estaban elaborando. El riesgo identificado y los posibles

escenarios de desastre fueron anunciados en estudios técnicos ambientales realizados para Poás por parte de la UNA; sin embargo, debido a la etapa en que se encontraba el proceso de planificación local y a la ausencia entonces de una regulación del uso del territorio, no se había iniciado la aplicación de medidas correctivas o preventivas. Como señalan Alfaro y Romero (2009), en el contexto de formulación del plan regulador, los efectos del terremoto deben verse como una oportunidad para no cometer los mismos errores de ordenamiento y construcción, y para demostrar capacidad para mejorar las condiciones de vida de la población. Los daños generados por este sismo muestran que la falta de un ordenamiento territorial temprano, dentro de la gestión municipal, ha consolidado el riesgo de desastres frente a las múltiples amenazas naturales. Estas condiciones tienen su origen en la forma en la que los diferentes actores sociales y económicos se han asentado y apropiado del territorio.

Pasado el sismo y sucesivos eventos de deslizamientos y avalanchas, especialistas de instancias científico-técnicas (RSN, Ovsicori, CFIA) han estudiado los factores que fueron construyendo vulnerabilidades frente a amenazas específicas, las cuales se fueron concatenando y consolidando como riesgos y, eventualmente, se tradujeron en desastres. Estos casos demuestran que no hubo acciones sustantivas para prevenirlos, controlarlos o reducirlos (Brenes y Bonilla, 2009). En este sentido destaca la ocupación del territorio en una zona con suelos inestables de origen volcánico. En algunas áreas suele darse saturación, debido a las condiciones climáticas y la presencia de fuertes pendientes (mayores a 40%), como en las microcuencas de los ríos Toro y Sarapiquí, y en menor grado la del Poás. Todas las microcuencas de la zona presentan tasas de sobreuso de entre el 12% y el 17%; más del 89% de los suelos de las microcuencas del Toro y del Sarapiquí tiene una capacidad de uso restringida a actividades permitidas dentro de las clases de uso VI, VII y VIII según la categorización de la Comisión Asesora de Degradación de

Tierras (Cadeti). Muchas de las estructuras dañadas se construyeron sobre taludes inestables o cerca de ellos; esto originó daños cuando éstas tuvieron que soportar empujes grandes del terreno o porque el suelo bajo ellas cedió. Se identificaron viviendas con fallas estructurales importantes, debido a la ausencia del acero de refuerzo, a un pobre detallado de sus conexiones y a la falta de rigidez en algunas secciones; asimismo, se detectó el incumplimiento de las regulaciones del Código Sísmico y las buenas prácticas de la ingeniería sísmorresistente (CFIA, 2009). Muchas de estas omisiones se repiten en el caso de las vías de comunicación: se comprobó la inexistencia de un diseño de taludes que considerara las aceleraciones sísmicas y la falta de estructuras de retención, entre otros (RSN, 2009). Todo lo anterior denota el peso que tiene una visión integrada de la gestión del riesgo en las agendas sectoriales del desarrollo local.

Procesos de la gestión ambiental

En esta sección se analiza el desempeño de los actores públicos y privados que participan en la gestión ambiental. La conservación, protección y manejo de los recursos naturales se llevan a cabo en el marco de un conjunto de dinámicas territoriales, sociales, económicas y políticas, que superan la acción específica del Estado, lo que hace importante entender el contexto en que se desarrollan esos procesos. Para ello, el apartado inicia presentando elementos específicos de la gestión de los recursos naturales en el país y sus características en el 2008, desde la perspectiva del quehacer institucional y la participación de otros actores. Posteriormente se explora el comportamiento de los mismos actores en cuanto a la gestión del territorio metropolitano y las preocupaciones ambientales que su uso despierta en la mayoría de la población nacional. En la última parte se hace un breve recuento de los nuevos tipos de conflicto socioambiental que se comienzan a hacer evidentes, tal como se señaló en el Decimocuarto Informe, por la existencia de fronteras conflictivas entre la actividad productiva y la protección ambiental, y que han ido adquiriendo dimensión nacional.

Elementos específicos sobre la gestión de recursos naturales

Los procesos de gestión ambiental generan resultados en el estado, disponibilidad y sostenibilidad del uso de los recursos naturales. Pero esto se da de maneras dispares, entre el manejo sectorial o institucional, la participación de la sociedad civil y las dinámicas territoriales conflictivas que se analizarán más adelante. Esta sección resume algunas de las novedades, limitaciones y características observadas durante el 2008 en torno a la gestión ambiental propiamente dicha, en especial la relacionada con el manejo de algunos recursos naturales y de los territorios protegidos, con la acción institucional ante el cambio climático, y con la problemática de los residuos sólidos.

La gestión de aguas subterráneas: un espacio conflictivo

En los últimos años, el desarrollo inmobiliario cambió de modo significativo el ritmo y perfil de la explotación de aguas subterráneas en el país, como se analizó en el apartado “Resultados de la gestión ambiental” de este capítulo. Esto se ha dado en un marco institucional complejo, que en épocas recientes ha sido objeto de diversos conflictos de competencias. Al ser un recurso de dominio público, el agua debe ser regulada y concesionada por el Estado. Esta función ha sido asignada al Departamento de Aguas del Minaet, en su condición de rector del recurso hídrico, tal como establece la Ley 276 en sus artículos 17, 21, 27, 46, 56, 176 y 178. Consecuentemente, esta instancia ha creado un registro de licencias de empresas perforadoras del subsuelo y exploradoras de aguas subterráneas, y un registro de concesiones de agua, de fuentes tanto superficiales como subterráneas. No obstante, y de acuerdo con el Reglamento de perforación y exploración de aguas subterráneas, n° 30387-Minae-MAG, los permisos de perforación del subsuelo deben contar con el criterio técnico del Senara y del ICAA. Esto de conformidad con la Ley 6877, que confiere al Senara la responsabilidad de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales en la materia. El

criterio técnico emitido por el Senara es vinculante y de acatamiento obligatorio (Astorga, 2009).

Durante el 2008 se presentaron diferencias entre los criterios técnicos del Departamento de Aguas del Minaet y el Senara, principalmente sobre proyectos inmobiliarios y turísticos de gran envergadura en la zona de Guanacaste. De ahí que la Directiva del Senara, en su sesión extraordinaria 267-09, celebrada el 27 de mayo de 2009, emitiera una directriz acerca de los trámites y procedimientos de la Dirección de Investigación y Gestión Hídrica, según la cual todos los informes de las investigaciones que se realicen, así como las respuestas a consultas de entidades públicas o particulares, deben ser canalizadas y oficializadas a través de un comunicado de la Gerencia del Senara. Otra directriz es que no habrá una resolución de rechazo *ad portas* a una solicitud, cuando se gestionen permisos de perforación de pozos o el criterio de Senara sobre la explotación de recursos hídricos subterráneos, en aquellas áreas para las cuales esa entidad ya cuente con estudios técnicos que acrediten evidencias de sobreexplotación, intrusión salina o alta vulnerabilidad a la contaminación; en tales circunstancias se efectuará una valoración de las solicitudes caso por caso, a menos de que exista alguna resolución judicial vinculante. La directriz agrega que no es competencia de Senara pronunciarse en forma vinculante sobre solicitudes puntuales de concesiones de aprovechamiento de aguas, tarea que le compete ejercer y resolver al Minaet. Sin embargo el Reglamento antes citado, en su artículo 20, dice claramente que le compete al “Senara con base en la información suministrada (...) rendir un informe técnico al Departamento de Aguas, recomendando el caudal máximo de explotación del acuífero por medio del pozo referido.”

Ante las discrepancias técnicas entre instituciones y el alcance de algunas decisiones relacionadas con la concesión de aguas, la Defensoría de los Habitantes (2009) inició una investigación de oficio, con el objetivo de conocer si el Estado ha autorizado la perforación

de pozos para servicio público de agua potable bajo la figura jurídica de la concesión y, de ser así, determinar si las concesiones se han otorgado a personas jurídicas diferentes de las Asada. Esta iniciativa parte del supuesto de que, al concebirse el agua como un bien de utilidad pública e interés social, los intereses de las comunidades prevalecen sobre los de inversionistas privados, nacionales o extranjeros. Asimismo, el hecho de que el servicio público del agua esté nacionalizado significa que solo el ICAA, las municipalidades, la empresa pública y aquellos privados que estén organizados como Asada y cuenten con los respectivos convenios con el ICAA, pueden realizar esta actividad (Dictamen C-070-00, de 5 de abril del 2000, de la Procuraduría General de la República, y voto 5606-06 de la Sala Constitucional). Como resultado de la investigación, la Procuraduría emitió el dictamen C-236-2008, del 7 de julio de 2008, en el cual establece que: a) un particular no está autorizado por el ordenamiento jurídico para prestar el servicio público de abastecimiento poblacional de agua potable y alcantarillado sanitario, con excepción de las Asada, b) si el Departamento de Aguas del Minaet recibe de un ente privado una solicitud de concesión de agua para abastecimiento poblacional, debe contarse de previo con una autorización del ICAA y del Ministerio de Salud, y c) lo anterior se aplica a la utilización de aguas tanto superficiales como subterráneas.

De las concesiones de agua otorgadas por el Departamento de Aguas del Minaet, al menos un 39% corresponde a uso doméstico (autoconsumo). Sin embargo, existen grupos familiares, sociedades de condóminos o vecinos de residenciales, que pueden estar utilizando este tipo de permiso para obtener el agua que posteriormente destinan a consumo humano, hecho que es facilitado por la limitada capacidad de control de las autoridades (Defensoría de los Habitantes, 2009). Ejemplos concretos de esto podrían ser dos concesiones de agua para abastecimiento poblacional autorizadas a sociedades privadas en Tamarindo y Ocotol. En el 2008

la Defensoría de los Habitantes recomendó que el Departamento de Aguas anule estas autorizaciones y realice una valoración de otras concesiones de agua para abastecimiento poblacional en proyectos de condominios, con el fin de determinar su uso real. De constatar que empresas privadas están ofreciendo un servicio de abastecimiento poblacional, y si en los cantones donde se ubican los condominios existe servicio público de suministro de agua potable, se estaría ante un uso abusivo de la figura jurídica de la concesión de aguas para consumo humano y se deberían anular los permisos respectivos (Astorga, 2009).

Por otra parte, cabe señalar que en la actualidad el Senara está emitiendo criterios sobre las solicitudes de permiso para perforación de pozos, pero en el trámite de aprobación de las concesiones el Minaet no consulta al Senara sobre la posibilidad técnica de autorizar o no la concesión, considerando el caudal por extraer, el estado del acuífero y los resultados de las pruebas de bombeo (Defensoría de los Habitantes, 2009).

De acuerdo con la Defensoría de los Habitantes, Senara es por ley el órgano competente en materia de capacidades hídricas subterráneas y márgenes de explotación en el país, y tal competencia no puede ser delegada en otras instancias. De ahí que la Defensoría haya señalado al Departamento de Aguas que, ante cada nueva solicitud de perforación de pozo y concesión de agua en aguas superficiales o subterráneas, es indispensable que se realicen las consultas correspondientes ante el Senara y el ICAA, y que de previo a la aprobación de nuevas concesiones deben analizarse los estudios realizados por el Senara sobre la vulnerabilidad de los acuíferos cercanos, en el entendido de que los criterios vertidos por este último deben considerarse de acatamiento obligatorio. Asimismo, la Defensoría recomienda que el Departamento de Aguas y el Senara realicen un trabajo coordinado (control cruzado) en lo que concierne a perforación de pozos y aprobación de nuevas concesiones de agua. Esto agrega nuevos desafíos

y problemas a una gestión que es de por sí delicada, por las implicaciones que tiene sobre el recurso y sobre la equidad en el acceso a él. Expertos de la Universidad de Costa Rica, entre otros, han destacado la importancia de asumir una visión integrada y con información de base, que permita una gestión adecuada de las aguas subterráneas (recuadro 4.9).

Acciones en torno a la regulación, fiscalización y vigilancia de las zonas marinas

Hace varios años el sector de gestión del recurso marino cuenta con el apoyo de actores privados de diversa índole. Gracias a su acción, en conjunto con la de entidades públicas, durante el 2008 se dieron algunos avances importantes en este ámbito, entre ellos los siguientes:

- La Contraloría General de la República (Informe DFOE-PGAA-6-2008) detectó serias deficiencias en el procedimiento para el trámite y control del combustible que se vende a precio preferencial a la flota pesquera nacional. En consecuencia, giró instrucciones a Incopesca y Recope para el diseño de un nuevo procedimiento y un sistema de información; además ordenó la investigación de casos inconsistentes, la toma de acciones correctivas y el establecimiento de eventuales responsabilidades.
- El Incopesca aprobó el Plan Pesquero Nacional, que se orienta al desarrollo de la maricultura para reducir la presión sobre los recursos y brindar una alternativa económica a los pescadores.
- En abril de 2008 el Incopesca también aprobó el “Reglamento para el establecimiento de áreas marinas para la pesca responsable” (decreto 27919-MAG). Además autorizó la pesca de tiburón de cualquier especie, en tanto se desembarque con las aletas adheridas al cuerpo de manera natural. Este acuerdo de Junta Directiva cumple con lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley de Pesca y Acuicultura, n° 8436.

RECUADRO 4.9

El agua subterránea en Costa Rica: problemática, investigación y protección

La falta de financiamiento para los estudios hidrogeológicos que debe realizar el Estado costarricense ha sido un factor determinante en la crisis de gobernabilidad hídrica. Dado que en el país no existe una cuantificación real, ni un plan de manejo integrado del recurso hídrico subterráneo, la administración de éste no solo es desordenada, sino que se basa en la demanda y no en la oferta hídrica existente, pues esta se desconoce.

La cantidad de instituciones y organizaciones involucradas en los ámbitos de la legislación y la administración hídricas, ha provocado un traslape de funciones y limitaciones en cuanto a la eficacia y eficiencia de las actividades específicas que les corresponde desarrollar, lo cual ha repercutido negativamente en el establecimiento de una estrategia nacional de investigación, cuantificación y protección del recurso. La Contraloría General de la República ha señalado como ejemplo de esta situación la interacción entre el Minaet, el Senara y el ICAA, en un informe sobre la gestión integral de las aguas subterráneas en las zonas costeras (DFOE-PGAAA-11-2009).

El Senara es la institución encargada de realizar investigaciones hidrogeológicas que permitan tomar decisiones para proteger y preservar el recurso hídrico. Sin embargo, su acción se ha visto limitada por la falta de interés político en el tema de las aguas subterráneas, situación que se ha presentado desde el momento mismo de su creación en 1983, cuando el Senas (Servicio Nacional de Aguas Subterráneas) se convirtió en el Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (Senara), favoreciendo así el desarrollo de proyectos de riego. También es ejemplo de esta falta de interés el hecho de que se haya pasado de una planilla de trece hidrogeólogos al final de la década de los setenta, a tan solo tres profesionales en Geología en el 2009, así como la transformación administrativa del Área de Aguas

Subterráneas en la Dirección de Investigación y Gestión Hídrica, sin la adecuación correspondiente de los recursos, de todo tipo, a las nuevas necesidades y funciones.

La gestión del recurso hídrico debe promoverse desde la perspectiva integral del ciclo hidrológico. Sin embargo, se debe considerar una serie de características del agua subterránea que condicionan su administración en Costa Rica, entre ellas: a) alto costo, complejidad relativa y falta de interés político en evaluar técnicamente el recurso, b) uso altamente descentralizado (predominio de pozos de carácter privado), lo que eleva los costos de monitoreo y evaluación de la gestión, c) el agua subterránea es invisible para el público, los políticos e incluso los técnicos y, por ende, sus impactos tardan en manifestarse, además de que es casi imposible restaurar los acuíferos contaminados.

El agua se ha convertido en un recurso inmerso en una problemática de carácter socioeconómico y político. Debido a la creciente escasez del líquido (sobre todo por contaminación), está aumentando el valor económico del agua subterránea y, consecuentemente, los beneficios de invertir en su investigación y gestión apropiada. Esta última debería contemplar, entre otros los siguientes aspectos:

- Establecer instrumentos de planificación eficientes, como un registro de usuarios y potenciales contaminadores del agua, así como modelos de cantidad y calidad de los acuíferos, para dar prioridad a las áreas que deben controlarse.
 - Para que la Administración pueda revisar y reasignar el caudal solicitado en función de la oferta hídrica, las concesiones de pozos deberían darse por períodos cortos. Además es necesario controlar el caudal extraído en cada concesión, por medio de un sistema de medición (directo o indirecto) y su reporte periódico, no solo para efectos de cobro, sino como un elemento clave en la planificación estratégica.
 - Uso del registro de concesiones de agua subterránea como una verdadera herramienta de gestión, que permita evaluar el aprovechamiento sustentable del recurso.
 - Trabajar para que la ciudadanía reconozca la función esencial del agua subterránea en su entorno social y la importancia de su uso responsable, por medio de una "cultura del agua".
- La crisis de gobernabilidad imperante en el sector de los recursos hídricos y la falta de una verdadera gestión integrada del recurso hídrico demandan un trabajo conjunto de los diferentes actores involucrados y, sobre todo, que el Minaet ejerza sus funciones como ente rector, coordinando el sector y planteando propuestas "proactivas", con el fin de buscar soluciones viables, pues la realidad no es nada sencilla cuando intervienen factores técnicos muchas veces influenciados por aspectos jurídicos, políticos y económicos.

Fuente: Arias, 2009.

- Bajo un convenio de cooperación con el Minaet y el Ministerio de Seguridad Pública, la organización MarViva dedicó 3.384 horas a la vigilancia y protección de áreas marinas, inició operaciones en Acosa, capturó el atunero Tiuna mientras pescaba dentro del Parque Nacional Isla del Coco y apoyó dos expediciones científicas a este último.
- Se presentó un proyecto de reforma a la Ley 8436, para crear el “Certificado de pesca responsable de tiburón”, mediante el cual se busca disuadir la práctica del aleteo estableciendo sanciones y otros mecanismos, además de fortalecer la coordinación entre el Servicio Nacional de Guardacostas, el Sinac e Incopesca.
- Se suscribió un convenio de cooperación en materia de protección y preservación del medio marino entre el Principado de Mónaco y la República de Costa Rica.
- El MEP y MarViva iniciaron la campaña “Áreas marinas protegidas... donde renace el mar”, con el fin de concienciar a la población sobre el uso sostenible del mar, el valor de las áreas marinas protegidas y la necesidad de disminuir la sobreexplotación de los recursos para garantizar beneficios sociales, económicos y ambientales.
- El Departamento de Educación, Ambiente y Salud del MEP, creado en el año 2008, inició su Programa de Educación Marina, con módulos didácticos, capacitación a educadores y, a partir del 2010, acciones piloto en centros educativos costeros.

Pasos positivos y oportunidades desaprovechadas en la gestión de residuos

En los dos últimos años se ha dado un avance significativo en cuanto a información y capacitación en el tema del manejo de los residuos sólidos (RS) municipales, como resultado de iniciativas específicas apoyadas por el IFAM,

las municipalidades y los ministerios de Planificación y Salud. Resalta la ejecución de los proyectos CYMA, con fondos de la agencia de cooperación alemana, Fomude, financiado en firma conjunta por Costa Rica y la Comunidad Económica Europea, así como otros programas de diversas ONG, universidades y grupos privados, en muchos casos con la participación activa de los gobiernos locales.

Entre los resultados de estos esfuerzos están el Plan nacional de gestión de residuos sólidos (Presol), que contiene diagnósticos y sugerencias para los cantones de Alajuelita, Escazú, Santo Domingo y San Rafael de Heredia, Corredores, Alajuela y Desamparados, el Plan de Manejo de RS en Alvarado y la elaboración de un texto sobre manejo de RS que se envió a la Asamblea Legislativa y que incluye, entre otros, aspectos de reciclaje, valorización económica de los RS, campañas de recuperación de materiales, sustitución de plástico por tela en las bolsas de supermercados y el fomento del uso de envases retornables. Algunas municipalidades siguen siendo modelos en el manejo de RS, como Jiménez con las composteras para residuos orgánicos, Escazú en la recolección de RS reciclables y Garabito con un relleno sanitario semi-mecanizado y un programa de acopio de materiales. Además dos empresas iniciaron el tratamiento de desechos electrónicos y han realizado cuatro campañas masivas de recuperación de componentes eléctricos en desuso; en el país se han acumulado 13.000 toneladas métricas de basura informática (E: Roa, 2009).

Otras acciones positivas son la creación de centros de RS para la separación de materiales en Esparza, en el cantón Central de Cartago, en la Municipalidad de Alvarado, en Gravillas de Desamparados y en San Rafael de Heredia. La UNA y la UCR cuentan con un programa de gestión ambiental para administrar correctamente los RS generados en sus campus; los vecinos de la playa de Tamarindo reciclan cinco toneladas de desechos por semana para obtener la Bandera Azul Ecológica y los estudiantes de la Earth, en Liberia, desarrollan proyectos de reciclaje. Todas

estas iniciativas parten de la motivación de las comunidades, los gobiernos locales, investigadores y grupos organizados, y responden a un plan de acción propuesto por el Gobierno, lo cual es destacable.

La presión ciudadana y los crecientes controles del Ministerio de Salud han estimulado el dinamismo de los municipios en este ámbito, aunque persiste el problema de botaderos oficiales y clandestinos de chatarra, de lodos peligrosos de empresas y otros. El Ministerio continuó con su política firme y clara de evitar la proliferación de botaderos municipales y cerró los de Matina, Pérez Zeledón y Talamanca, así como el vertedero privado Tapachula, de la empresa Autopistas del Sol, en Santa Ana. Los recursos presentados ante la Sala Constitucional muestran una sociedad poco comprometida con el ambiente y una falta de capacidad técnica y administrativa en los municipios. Tampoco el manejo de RS por empresas privadas está exento de problemas, asociados en este caso a elevadas tasas de cobro y a contaminación por malos olores. Hay muchas trabas administrativas, políticas y de otra índole que parecieran reflejar la incapacidad del sector municipal para el manejo de los RS, lo que de paso abre espacios para el beneficio económico de unos pocos (Soto, 2009). Los rellenos sanitarios en operación (Los Mangos, Los Pinos, La Carpio) están alcanzando su punto de saturación, hecho que en los próximos cinco años provocará una crisis del sector. Ante este escenario, las municipalidades pronto se verán obligadas a contratar nuevos servicios a costos y en condiciones que superan sus capacidades.

Se requiere un nuevo enfoque del servicio municipal, que lo ligue más a los temas ambientales; no es posible comparar la problemática del manejo adecuado de los RS con servicios como el alumbrado público o la pavimentación de calles. Es necesario invertir en educación, en la adopción de políticas específicas y en el equipamiento tecnológico apropiado. El manejo de los RS debe ir más allá de la recolección por una tarifa específica; un servicio integral generará beneficios ambientales,

sociales y de salud pública, que deben ser incorporados a las cuentas del municipio. Un aspecto importante es propiciar la reducción de los residuos que se envían al relleno sanitario, obligando a los ciudadanos a separar y segregar esos materiales en la fuente, sin ver esto como un negocio, sino como una inversión ambiental en el cantón.

Se señalan necesidades institucionales para la política forestal

La política forestal del país ha obtenido logros importantes en las última década, tal como se ha señalado en este Informe, pero ha mostrado también algunas limitaciones y desafíos. Así lo ha manifestado, por ejemplo, la Contraloría General de la República, en un informe sobre la evaluación de la aplicación de políticas y normativa en materia de recursos forestales por parte del Minaet (DFOE-PGAA-7-2008). En ese documento se llama la atención al Estado por la falta de coherencia entre el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 y el Plan Nacional de Desarrollo Forestal, y se subrayan las debilidades que afectan la funcionalidad del Sinac a nivel de toma de decisiones y de control operativo, que le impiden llevar a cabo una gestión eficiente en materia de aprovechamiento sostenible del recurso forestal (manejo de bosques). El informe hace señalamientos y recomendaciones específicas orientadas a mejorar la planificación, gestión y control en aspectos relevantes (Calvo-Alvarado, 2009).

Por otra parte, el fomento del sector forestal se percibe minimizado en la estructura del Sinac. En distintos foros se ha manifestado que, actualmente, las dos funciones básicas que el Sistema debe cumplir (gestión/manejo de áreas protegidas y vida silvestre, y fomento forestal), no se desarrollan de manera satisfactoria, dejando entrever que quizás es necesario un cambio en su estructura y su marco legal, para fortalecer de nuevo cada una de estas áreas. En concreto, el sector forestal siente que ha disminuido el interés del Estado en impulsar su actividad, lo cual lo deja en desventaja con respecto a otros sectores productivos que sí reciben un

gran apoyo estatal. Uno de los aspectos más importantes que se señalan es la necesidad de fomentar la consolidación de núcleos industriales, que propicien encadenamientos productivos basados en pequeñas y medianas empresas que den valor agregado a la madera (Calvo-Alvarado, 2009).

En cuanto al Fonafifo, cabe recordar que fue creado por la Ley Forestal, n° 7575, y su Reglamento, como un ente de desconcentración máxima dentro de la estructura del Minaet. No obstante, por recomendaciones de la Contraloría General de la República, en el 2008 el Fondo pasó a ser un órgano dependiente del Minaet, lo cual puede traer consecuencias para el funcionamiento y los costos de administración del programa de pago por servicios ambientales (PSA). Este cambio es muy reciente para poder evaluar su impacto en las capacidades y eficiencia de Fonafifo, pero es un hecho que se debe resaltar en este Informe y tener presente para futuras revisiones (Calvo-Alvarado, 2009).

El financiamiento del PSA se da principalmente por lo dispuesto en la Ley 8114, artículo 5, que establece que un 3,5% del impuesto a los hidrocarburos debe dirigirse al PSA por medio del Fonafifo. La segunda fuente es la denominada Ley Ecomercados, n° 8640, que es un empréstito con el Banco Mundial por treinta millones de dólares, exclusivo para el PSA, que efectúa desembolsos durante un período de cinco años que finalizan en el 2013. Para el 2009 la transferencia real del impuesto es de 6.900 millones de colones y el aporte de Ecomercados de 3.117 millones. Otros ingresos son 446 millones de colones del canon de agua (decreto 32868-Minaet), el 40% del impuesto forestal (nunca cobrado) y contribuciones específicas por convenios con empresas hidroeléctricas, turísticas y otras (E: Arce, 2009). Queda claro, entonces, que la sostenibilidad del financiamiento del PSA no es segura, dado que el proyecto Ecomercados concluirá en el 2013 y, a partir de ahí, deben tenerse definidas otras fuentes de recursos. Por esta razón se ha señalado la importancia de nuevas opciones de financiamiento que aseguren la continuidad del PSA.

Nuevas evidencias impulsan acción institucional en cambio climático

El cambio climático muestra cada vez más la urgencia de acciones públicas y privadas en los ámbitos mundial y nacional. Nueva información permite señalar desafíos relacionados tanto con la adaptación como con la mitigación. Costa Rica ha iniciado esfuerzos en este sentido, como se verá en este apartado. En el mundo se ha determinado que los años de 1995 a 2006 fueron los más cálidos desde 1850; desde 1993 el nivel de los océanos viene aumentando 3,1 milímetros por año en promedio debido al deshielo en el Ártico, y hay cambios en la precipitación que ocasionan sequías o inundaciones, según las regiones (IPCC, 2007). A continuación se describe el escenario-país para el período 2071-2100, el cual se desarrolló con base en el modelo climático Precip y datos del IMN (2009) registrados entre 1961 y 1990 (mapa 4.3); también se utilizó la “Segunda comunicación nacional de Costa Rica ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático” (PNUD, 2005), tomando en consideración que los países con mayores emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) no se han comprometido con su reducción y más bien las están aumentando. El escenario permite visualizar posibles modificaciones sustantivas en los patrones de precipitación anual, lo cual conllevaría cambios significativos en los ecosistemas.

Para el período proyectado se espera un aumento variable en la temperatura media anual, que al final del siglo oscilaría entre 2,5 grados centígrados en la costa del Caribe y 4,5 grados en Guanacaste. En cuanto a la precipitación, Costa Rica es en la región centroamericana una zona de transición de escenarios secos a lluviosos, donde se prevé una reducción de las lluvias en el Pacífico Norte, el Pacífico Central, la zona norte y el Valle Central, la cual se acentuará después del 2050. Para el período 2071-2100, y con respecto al clima actual, llovería hasta un 50% menos en Guanacaste y un 25% menos en las regiones antes mencionadas, así como en la cordillera de Talamanca.

Por el contrario, en el Pacífico Sur las lluvias aumentarían hasta en un 25% y más aun en la península de Osa y punta Burica. Asimismo, en toda la región del Caribe se espera un incremento medio de 25%, y podría ser de 50% a 75% en su parte central.

Estas condiciones climáticas afectarán las áreas protegidas, los recursos naturales, las actividades económicas y los servicios esenciales para la población. Se esperaría una pérdida de la biodiversidad por extinción de especies, en especial en manglares, marismas y arrecifes de coral, que son los ecosistemas más sensibles. En los últimos 35 años, la población de anfibios terrestres en la Reserva Biológica La Selva, en Sarapiquí, ha disminuido por cambios en el microclima local, los cuales han deteriorado el microhábitat de las especies debido a una menor biomasa de hojas; para diecisiete especies de reptiles y anfibios se reporta una disminu-

ción de hasta un 75% de la población (Wake, 2007; Whitfield et al., 2007).

Se prevén cambios en algunas zonas de vida, en la productividad de los mares y en algunos cultivos agrícolas a causa del estrés térmico, con consecuencias adversas para la seguridad alimentaria (E: Villalobos, 2009; IPCC, 2007). A esto se une un mayor riesgo por fenómenos hidrometeorológicos extremos, como ciclones tropicales, sequías, inundaciones, tornados, granizos, vientos fuertes, lluvias excesivas y temperaturas altas. En cuanto a los recursos hídricos, uno de los puntos más relevantes es la merma en la disponibilidad de agua para consumo humano y para generación de energía; el 80% de la población costarricense se abastece de fuentes de agua de la vertiente del Pacífico, donde se espera una disminución de las lluvias y cambios en su distribución, derivados del fenómeno de El Niño (PNUD, 2007; Villalobos et al., 2007).

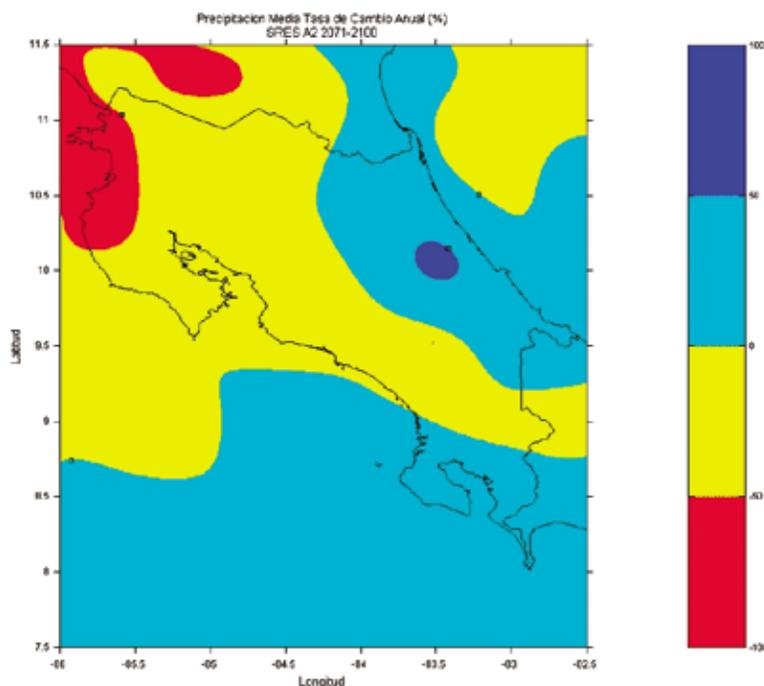
Con respecto a la salud humana, las enfermedades transmitidas por vectores, como el dengue y la malaria, tienen altas probabilidades de incrementar el número de afectados, así como su persistencia entre la población, pues las temperaturas elevadas y el aumento de áreas húmedas favorece las condiciones reproductivas de los insectos. De hecho, el dengue rompió su barrera altitudinal a partir de 1995 y dejó de ser una enfermedad solo de tierras bajas; en 2007 hubo 24.000 casos y un aumento de 300% en el número de enfermos con dengue hemorrágico, que demandaron de la CCSS una erogación de 500 millones de colones mensuales (Villalobos et al., 2007).

Existe una Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC), basada en los principios de responsabilidad compartida, oportunidad, amenaza, desarrollo de capacidad y legitimidad para incidir internacionalmente, la cual ha definido como líneas de acción los temas de mitigación, vulnerabilidad y adaptación, medición, desarrollo de capacidades y transferencia tecnológica, educación y sensibilización (Minaet, 2008; MREC, 2008). La ENCC enfatiza en la atracción de recursos externos y la formulación del Plan Nacional de Cambio Climático; además impulsa la propuesta de país carbono-neutral del Gobierno y promueve acuerdos con actores institucionales (ICE, Recope, Minaet) para reducir el consumo energético. Durante el 2008 el equipo de la ENCC realizó talleres y consultas con diversos sectores, y divulgó algunas de sus acciones.

Obviamente, el IMN tiene un rol clave en el análisis de la información sobre la variabilidad del clima. Una de sus funciones es elaborar los informes nacionales para la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, con datos como legislación pertinente, inventario de emisiones y de absorción por sumideros de GEI, vulnerabilidad y adaptación, actividades de mitigación y programas de investigación y capacitación, entre otros; el país debe presentar un segundo informe en el 2009. El primer inventario nacional, de 1990, determinó las emisiones de

MAPA 4.3

Escenario de precipitación anual. 2071-2100 (porcentajes)



Nota: Verde es aumento y rojo-anaranjado disminución de lluvias.

Fuente: Brenes y Bonilla, 2009 con el modelo climático Precis y datos del IMN.

dióxido de carbono (CO_2), monóxido de carbono (CO), metano (CH_4), otros hidrocarburos volátiles (NMVOC), óxido nitroso (N_2O) y óxidos de nitrógeno (NOx); luego, en 1996, se adicionaron a la lista los gases hidrofluorocarbonados y el dióxido de azufre. En el 2005 las emisiones GEI fueron de 8.779.200 toneladas (Minaet, 2009).

Mediante estos análisis se han identificado campos de acción urgente, algunos en los que ya se han tomado medidas y otros que se mantienen como desafíos pendientes. Se ha señalado que el sector transporte es el principal emisor de GEI; de ahí que el proyecto de un tren eléctrico interurbano sea una medida de mitigación importante, beneficiosa para la economía, la salud pública y la calidad de vida de la población. También, el menor uso de hidrocarburos para producir energía es un tema prioritario, tanto por el impacto de la factura petrolera, como por el aporte neto real a las emisiones que contribuyen con el cambio climático. Otros sectores vulnerables ante este fenómeno son el hídrico, el agropecuario, las zonas costeras y pesqueras, la salud, la infraestructura y la biodiversidad (Minaet, 2008). Con respecto a la protección de esta última, se ha propuesto la creación de corredores biológicos entre la costa y mayores altitudes, para facilitar la migración de especies y su adaptación a nuevos entornos. En el sector agropecuario se estudian actividades de transferencia tecnológica, readecuación de zonas agrícolas, cartografía y manejo de especies tolerantes a una menor precipitación (E: Villalobos, 2009).

Otras iniciativas en el campo de la mitigación son el proyecto de captura de dióxido de carbono, promovido por el Catie y Rain Forest Alliance, el de uso de biodigestores en la Earth y el de introducción de especies forestales autóctonas para contribuir a la conservación de humedad y sombra, en cafetales de regiones expuestas al aumento de temperatura y a la reducción de las lluvias, impulsado por el Catie, el Icafe, la UNA y cooperativas de caficultores. En el proyecto denominado “Estrategias de adaptación al cambio climático de productores agrícolas”, el Catie ha realizado

talleres en Coopetarrazú, en la zona de Los Santos y experimentos de campo sobre producción y clima con grupos de caficultores (Alpizar et al., 2008). Además hay otras experiencias piloto recién iniciadas en cuencas hidrográficas que se utilizan como unidades de análisis e intervención, para desarrollar medidas de adaptación y protección del recurso hídrico, según sus condiciones de vulnerabilidad; esta iniciativa está a cargo de las municipalidades ubicadas en las cuencas de la zona noroccidental del Valle Central y cuenta con el apoyo técnico del IMN (Villalobos et al., 2007). A esto se suman las campañas orientadas a la siembra de árboles, como “A que sembrás un árbol”, que plantó cinco y siete millones de árboles en 2007 y 2008, respectivamente; alrededor del 80% de esos árboles proviene de plantaciones forestales desarrolladas mediante el PSA. Por su parte, el programa “Viaje limpio”, de Fonafifo, permite a un turista internacional o nacional realizar viajes en avión y pagar por compensar las emisiones del GEI; a finales del 2008 se habían realizado 615 “viajes limpios” que evitaron la generación de 2.165 toneladas de CO_2 , a un costo de seis millones de colones invertidos en reforestación. Las empresas Sansa y Nature Air son parte de este mecanismo y han comprado certificados por diez años para la protección de bosques en Osa.

Por otro lado, Costa Rica adquirió el compromiso de ser un país neutral en carbono o “C-Neutral” para el año 2021, compensando con dosis de oxígeno equivalente las emisiones de carbono y otros gases como óxido nitroso, metano y fluoruros de carbono, para no contribuir al calentamiento global y el deterioro del aire. El país tiene ventajas para avanzar con este compromiso, gracias a su alta generación hidroeléctrica, el buen estado y la proporción de su cobertura forestal y la experiencia acumulada en los sectores forestal y de conservación (E: Alpizar, 2009). Sin embargo, aún es clave atender las emisiones del sistema de transporte, la eficiencia energética del sector industrial y habitacional e incorporar nuevas tecnologías de generación de energía.

En una segunda etapa se requeriría implementar proyectos de fijación de carbono, de reforestación y manejo de bosques, para los cuales hay capacidades técnicas probadas.

La estrategia C-Neutral está todavía en proceso de definición; este compromiso podría traer beneficios, como la oportunidad de abrir mercados diferenciados a los productos de exportación C-Neutral, y un mercado interno para las compensaciones de emisiones de carbono que financie y refuerce los esquemas de PSA. Asimismo, y ligado a la iniciativa C-Neutral, Fonafifo está coordinando una estrategia para participar en el proyecto de deforestación evitada o Redd (reducción de emisiones de deforestación y degradación), un plan piloto del Banco Mundial para apoyar el esfuerzo de las naciones participantes. Esta iniciativa le asignaría al país 200.000 dólares para la etapa de preparación y 3,4 millones de dólares para el quinquenio de implementación, lo cual vendría a reforzar el financiamiento, las capacidades y el impacto de Fonafifo (E: Sáenz, 2009). Sin embargo, es importante conocer aun más a fondo las posibilidades de compromiso en el sector privado.

En cuanto a los retos del país, los resultados de la “Segunda comunicación nacional para la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático” requieren una amplia difusión; la población debe conocer los escenarios y las implicaciones de este fenómeno sobre el recurso hídrico, así como los efectos que se prevén para las distintas regiones. También es necesario concretar más la ENCC y hacerla efectiva para apoyar a los sectores más críticos ante un escenario adverso, así como favorecer investigaciones en temas relacionados con biodiversidad, energía, agua y salud humana. Un acuerdo nacional sobre la problemática facilitaría la priorización de sectores, la revisión de legislación pertinente y la toma de decisiones oportunas ante crisis futuras de faltantes de agua y energía; estos últimos son servicios que hoy la sociedad da por garantizados, pero muy sensibles al cambio climático. Las medidas requieren planificación e inversión, y ello a su vez demanda tiempo,

usualmente varias décadas, para traducirse en resultados.

Por último, es fundamental crear espacios de expresión y decisión para que la sociedad civil, desde las comunidades y organizaciones, contribuya a identificar medidas de adaptación al cambio climático según sus necesidades y carencias locales. Además está pendiente el reto de definir con claridad el abordaje de los desastres, los métodos y herramientas que, desde la gestión del riesgo, ayudarán a que el país se prepare para enfrentar este fenómeno.

Nota especial: la participación social refuerza la conservación

En un marco de limitadas capacidades institucionales para la gestión ambiental del país, los esfuerzos conjuntos de entidades públicas y privadas por reforzar la conservación y protección de los recursos naturales se han tornado fundamentales. Desde hace varios años se reportan diversas formas en que el sector privado y la sociedad civil han ayudado a mejorar la vigilancia de las áreas protegidas, aumentar su cobertura y monitorear la calidad de los recursos naturales presentes en ellas.

En esta línea, en el 2007 se creó el “Programa de monitoreo ecológico de las áreas protegidas y corredores biológicos de Costa Rica” (Promec-CR), que coordina el Sinac y cuenta con la participación del Catie, el INBio, TNC, la Escuela de Biología de la UCR, Icomvis e Inisefor de la UNA, el Museo Nacional y la Asociación Ornitológica de Costa Rica (recuadro 4.10). Uno de los proyectos del Promec-CR es el Promec-Osa, que comenzó a ejecutarse en el 2007, por un período de cinco años y con el apoyo de TNC, INBio y Acosa-Minaet. Se inició con la medición de doce indicadores definidos como prioritarios para la conservación de la zona. Se tiene información actualizada de cobertura de la tierra, calidad de agua en ríos priorizados, estado de las poblaciones de chanco de monte y un inventario de peces de agua dulce y de cacería. En Osa la cacería es una actividad arraigada e influyente en la economía local, por lo que se requiere un plan intensivo de acercamiento a

RECUADRO 4.10

Programa de monitoreo ecológico de las áreas protegidas y corredores biológicos de Costa Rica (Promec-CR)

El Promec-CR es un instrumento para alcanzar los fines de conservación definidos por el proyecto Grúas II. Su objetivo es contribuir en la toma de decisiones sobre el manejo del territorio nacional, a partir de información científica relacionada con el estado de conservación de la biodiversidad y sus tendencias, así como coadyuvar en la consecución de la “meta 2010” del Convenio sobre la Diversidad Biológica, que consiste en lograr una reducción significativa en la pérdida de biodiversidad.

Las instancias ejecutoras del Programa son un comité ejecutivo presidido por el Sinac y compuesto por cuatro coordinadores temáticos, una comisión asesora encargada de discutir temas técnicos y un foro interpretativo, que analiza los resultados de las evaluaciones e indicadores en que se sustentan las recomendaciones que se formulan a las autoridades competentes.

Promec-CR ya ha desarrollado un manual de objetivos, indicadores y protocolo, un documento técnico de referencia, su Plan de Implementación 2007-2010, y un análisis de capacidades, actores relevantes, insumos requeridos y costos de implementación.

Los indicadores de aplicación inmediata ya definidos generarán la información que respaldará el primer Informe sobre el Estado de la Conservación de la Biodiversidad 2010. Estos son: a) área y

grado de fragmentación actual del hábitat natural en cada una de las unidades fitogeográficas, representadas dentro de las diferentes categorías de conservación de las áreas protegidas establecidas por Grúas II, b) área y grado de fragmentación de la cobertura boscosa y agroforestal de los principales corredores biológicos, y c) efectividad de manejo de las áreas protegidas estatales según la metodología del Sinac.

Otros indicadores relevantes son: a) índice de la Lista Roja de la UICN para aves residentes, b) avance y efectividad de la gestión de los principales corredores biológicos, c) grado de conectividad estructural estos últimos, d) estructura, composición y tasas de recambio de los principales tipos de bosque, e) área de hábitat apropiado para cada grupo de especies-paisaje, y f) vulnerabilidad de las unidades fitogeográficas ante diversos escenarios simulados de cambio climático.

El insumo medular del Programa es la información obtenida de sensores remotos, procesada y analizada con sistemas de información geográfica y aplicando conceptos de ecología de paisajes. Igualmente importante es el monitoreo, fuente primaria y continua de información sobre el manejo de recursos para la conservación.

Fuente: Sinac-Minaet, 2007.

las comunidades con una actitud conciliadora, a fin de impulsar procesos de educación ambiental, sensibilización sobre la vida silvestre y gestión comunitaria para buscar opciones productivas. También desde el sector institucional la Iniciativa Paz con la Naturaleza ha promovido algunas acciones en busca de mejorar la sostenibilidad en la gestión de áreas protegidas, entre ellas: a) búsqueda de un fondo patrimonial para las ASP, b) proyectos para introducir prácticas ambientalmente correctas

en el sector público, c) actividades de educación ambiental en coordinación con el MEP, d) la Iniciativa C-Neutral, e) consolidación de una política de Estado que garantice reglas claras de ordenamiento del territorio continental y marino.

También hay avances en el biomonitoreo ecológico con base comunal (en aves, insectos acuáticos y peces, entre otros). Ejemplo de ellos son la Red Quercus de comunidades y la organización Anai, en el Parque Internacional La Amistad

(sectores Pacífico y Caribe). Existe una iniciativa de conteo de nidos por parte de escolares en el corredor biológico de la lapa verde, y de jabirúes en ACT. La actividad conjunta de funcionarios y comunidades fortalece la conservación y sensibiliza a la población sobre las oportunidades que brinda el conocimiento de los recursos biológicos. La participación comunal se ha vigorizado, entre otros, con figuras locales como: a) las comisiones de corredores biológicos y fondos de pequeñas donaciones del GEF-PNUD, b) proyectos de turismo rural comunitario ubicados en su mayoría en zonas de corredores biológicos o de influencia de las áreas protegidas (E: Carmona, 2009), c) participación ciudadana con opiniones y denuncias ambientales, d) vigilancia de la playa de anidación en Tortuguero, y e) el programa Bandera Azul Ecológica (PBAE). En el 2008 se modificaron varios artículos de la Ley Orgánica del Ambiente para dar a las comunidades más poder de pronunciarse sobre proyectos de infraestructura.

El PBAE es sin duda un buen mecanismo de participación social en temas ambientales; desde hace trece años crece y consolida sus impactos positivos en la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad. En el 2008 participaron 601 comités locales y se adicionaron dos nuevas categorías a las seis vigentes: microcuencas hidrográficas y acciones para enfrentar el cambio climático. Entre los ganadores están 63 playas, 38 comunidades, 260 centros educativos, 24 espacios naturales privados, 3 microcuencas y 18 acciones ante el cambio climático. Como parte de la campaña gubernamental “A que sembrás un árbol” (reseñada anteriormente en la sección sobre cambio climático), los diferentes comités del PBAE plantaron 1.330.034 árboles entre 2006 y 2008.

También se mantiene el apoyo del sector privado en la gestión de las áreas protegidas y la conservación. En algunos bancos y en 79 empresas los programas de responsabilidad social corporativa han financiado proyectos en este ámbito (Obando, 2009); por ejemplo, el hotel Marriott Los Sueños

ha plantado cincuenta almendros de montaña (*Dipteryx panamensis*) en los alrededores de sus instalaciones, en cuya zona se encuentran cerca de 450 lapas rojas (Marín, 2008). En la cuenca del río La Vieja, desde el 2006 la Cooperativa de Electrificación de San Carlos (Coopesca) compra a Fonafifo certificados de servicios ambientales por plazos de cinco años, para proteger veinticuatro hectáreas de bosque, y lo mismo hace la empresa Cemex desde el 2007, en beneficio de cien hectáreas de bosque en corredores biológicos en Cañas y Abangares (Camacho, 2008). Otras entidades involucradas en este tipo de esfuerzos son Adobe Rent a Car, Coopeguanacaste, Interbus, Mapache Rent a Car, Coopeagri, Fundecor, Florida Ice & Farm, Azucarera El Viejo, Hidroeléctrica de Aguas Zarcas, Catie, Federación Costarricense de Fútbol, personas físicas y residentes extranjeros. A la fecha hay cuarenta empresas y personas que están participando en la compra de certificados de Fonafifo por un monto de ocho millones de dólares, que canalizan a las zonas de Guanacaste, Osa y territorios indígenas en Talamanca.

El proyecto “Gestión socioecológica del territorio como un enfoque de conservación para el desarrollo” se ejecuta del 2007 al 2011 con fondos de la cooperación española. Busca integrar en experiencias piloto las dimensiones ecológica, social y económica, para garantizar la sostenibilidad de las medidas de conservación que se aplican en el país. Esta iniciativa introduce el concepto de unidades socioecológicas de gestión (USEG), que reflejan los atributos biofísicos de los ecosistemas en una escala ecorregional y permiten planificar la gestión de los servicios ecosistémicos como un capital natural para el bienestar humano (Sinac-Minaet, 2007). Bajo este marco se desarrolla un proyecto en la cuenca del río Frío, que trabaja en los ámbitos de planificación y ordenamiento territorial, estudios para la toma de decisiones en el manejo de los recursos y apoyo a las áreas de conservación, los gobiernos locales y las Asada.

Sobre el tema de las áreas silvestres protegidas, cabe señalar que la expropiación de tierras en el Parque Marino Las Baulas, tratada en el Duodécimo Informe, sigue sin resolverse, por una serie de recursos de amparo presentados ante la Sala Constitucional y por la lentitud de los procesos. Los propietarios de terrenos ubicados 75 metros después de la zona pública inalienable, otorgados bajo la Ley de Turismo de 1970, están dentro del límite del Parque, por lo que la expropiación responsabilidad del Minaet. En general se estima que el Estado tardará 75 años en pagar las tierras bajo protección, ya que solo invierte dos millones de dólares por año; al 2008 la deuda total por este concepto ascendía a 150 millones de dólares, que representaban el valor de 82.200 hectáreas en veintidós parques nacionales, tres reservas biológicas, un refugio de vida silvestre y el Monumento Nacional Guayabo (Loaiza, 2008b). El monto adeudado es similar al presupuesto de cinco años del Minaet; las mayores deudas son de parques nuevos como Diriá, Juan Castro Blanco y La Cangreja, y los más afectados son los finqueros, pues en sus tierras no se puede desarrollar ninguna actividad.

Por último, cabe mencionar que la normativa que autorizaba actividades de ecoturismo en las áreas protegidas de la zona marítimo-terrestre (decreto 31750-Minae-TUR) fue derogada por la Sala Cuarta, pues permitía a las municipalidades dar concesiones para construir obras de infraestructura y talar árboles, en perjuicio de bienes de dominio público.

La gestión urbana: desafíos múltiples y de largo plazo en la GAM

De importancia central en la vida económica nacional, la Gran Área Metropolitana (GAM) conjuga características únicas desde el punto de vista ambiental, con desafíos y problemas más serios y complejos que los que presentan otras zonas del país. Su expansión constructiva, los cambios en los patrones de uso de la tierra y la presencia de numerosas actividades

productivas, la convierten en un objetivo prioritario para el ordenamiento territorial. En este apartado se consiguen algunas reflexiones y datos derivados de una investigación sobre los desafíos en este ámbito⁹ (Pujol, 2009).

Pese a que hoy se liga solo con su dimensión urbana, la GAM es una zona con una amplia diversidad climática, dado que tiene diferencias en elevación, precipitación y temperatura entre sus distintos componentes espaciales. En términos generales, se caracteriza por tener suelos fértiles de primera calidad para el cultivo del café en el noroeste y para legumbres en el noreste, abundancia de agua superficial y subterránea, vientos alisios y copiosas lluvias que limpian la atmósfera de contaminantes y ríos caudalosos que transportan lejos las aguas servidas.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE LA GAM

Véase Pujol, 2009 en www.estadonacion.or.cr

Muchos de los desafíos ambientales de la zona están marcados por patrones de crecimiento que carecen de sostenibilidad. Esto se debe, entre otros, a los siguientes factores: a) bajas densidades habitacionales en los viejos y nuevos desarrollos urbanos, b) extracción abusiva –y sin pagar montos adecuados– de agua subterránea, c) se continúa lanzando aguas servidas a los cursos de los ríos, sin un conocimiento de la relación entre estos y los acuíferos, d) destrucción de tierras agrícolas de gran fertilidad por el proceso de urbanización, y e) reducción y contaminación de diversas fuentes de agua potable (manantiales, tomas de agua superficial, pozos).

La GAM se conformó por la integración paulatina de los pueblos y ciudades del Valle Central, muchos de los cuales tenían cuadrantes bien definidos que permitían un crecimiento ordenado. La integración implicó un crecimiento a lo largo de las vías que los unían, pero creando a la vez cuadras y urbanizaciones adyacentes a las mismas, o haciendo ensanches en las diferentes ciudades. Poco a poco la disciplina urbanística se perdió, como consecuencia de que:

a) el crecimiento fue cada vez más rápido, b) no se dispuso de dinero para construcción de calles y cuadras adicionales, c) se dejaron atrás muchas de las tradiciones y aspiraciones de ciudades ordenadas, y d) se empezó a edificar en zonas con topografía más quebrada, que dificultaba la creación de cuadras.

Posteriormente otros factores ayudaron a agravar el caos. Ente ellos cabe mencionar la aprobación de la Ley Reguladora de la Propiedad en Condominios, y en particular su Reglamento, del 2005, mediante el cual se otorga a estos ventajas urbanísticas, así como los cambios en la normativa sobre segregaciones, que permitió la creación de urbanizaciones en las zonas rurales. Estos fenómenos se reflejan indirectamente en las cuatro categorías de patrón de calles: a) la reticular anterior a 1989, b) la lineal anterior a 1989, c) la nueva reticular, del período 1990-2005 y d) la lineal a partir del 2000 y hasta el 2005. Además, la expansión del área de nuevas construcciones que cada año se agrega al patrón extensivo y horizontal de crecimiento ha sido muy acelerada en los últimos años (gráfico 4.7), incluso cuando el período de crisis inmobiliaria detuvo proyectos constructivos, principalmente en las zonas costeras. La continuación de este proceso puede significar, a mediano plazo, la destrucción total de las zonas de recarga y de actividad agrícola fuera del cinturón de contención del área metropolitana.

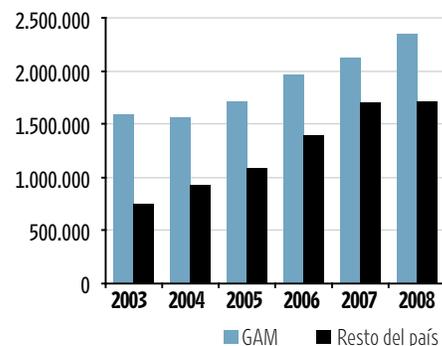
Por otra parte, la disponibilidad de áreas verdes es muy baja en la gran mayoría de los cantones de la región, y especialmente grave en los cantones y distritos que no tienen parques fuera del cinturón de contención (ProDUS-UCR, 2007). Además, muchas de esas áreas no se utilizan de manera adecuada, ya sea porque son poco accesibles, porque están en mal estado o son muy pequeñas. Esto hace que, en muchos casos, exista una proporción muy baja de área por habitante. Tampoco se promueve el uso de esos sitios por parte de los escolares y colegiales, aun cuando se encuentren relativamente cerca de los centros educativos. Si se toma una perspectiva histórica de varias décadas, la situación es más

preocupante. Las generaciones de los actuales adultos vivieron su infancia y adolescencia en una ciudad todavía no integrada, con un conjunto de asentamientos separados, equivalentes a un archipiélago en medio de un mar de cultivos de café y potreros, ríos y sus pozas lo suficientemente limpios como para ser puntos de encuentro y esparcimiento seguros. Sin embargo, es evidente el descuido en la creación de áreas verdes en las últimas dos décadas (desde la creación de grandes parques como La Sabana, el Parque del Este y el de la Paz), así como de instalaciones deportivas y culturales.

Los desafíos ambientales de la región metropolitana son de largo plazo, y se relacionan con la forma en que crece la ciudad y el impacto que ello genera en términos de la destrucción de acuíferos y suelos fértiles, la restricción de la recarga hídrica, la contaminación y las emisiones de gases tóxicos por parte del sector transporte y la industria. Además se requiere disminuir la presión sobre el uso de los recursos y promover cambios en los estilos de vida, como el ahorro de agua y electricidad, la utilización del transporte público y la reducción del uso del automóvil. Uno de los impactos graves del crecimiento metropolitano es que muchos de los efectos son prácticamente irreversibles, como la destrucción de suelos fértiles y acuíferos.

GRAFICO 4.7

Área anual de nuevas construcciones en la GAM. 2003-2008 (metros cuadrados)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEC.

La GAM tiene una gran cantidad y diversidad de fuentes de agua dulce. Sin embargo, las actividades humanas y el crecimiento de la mancha urbana representan un impacto enorme sobre ese recurso. ProDUS-UCR produjo para el proyecto Planificación Regional y Urbana de la Gran Área Metropolitana (Prugam) una serie de mapas basados en la información oficial del Departamento de Aguas del Minaet, en los cuales se observa la diversidad de concesiones por tipo, volumen y uso esperado en la región. El mapa 4.4 muestra la extracción de agua de pozos por caudal; en él se nota que la mayoría de los desarrollos que se están dando en la zona norte de la GAM -en los cantones al norte de Heredia- no solo son inconvenientes, sino que también pueden tener problemas legales, dada la legislación existen-

te sobre restricciones a la construcción cerca de fuentes y pozos.

Algunos avances y retos para los principales actores en la GAM

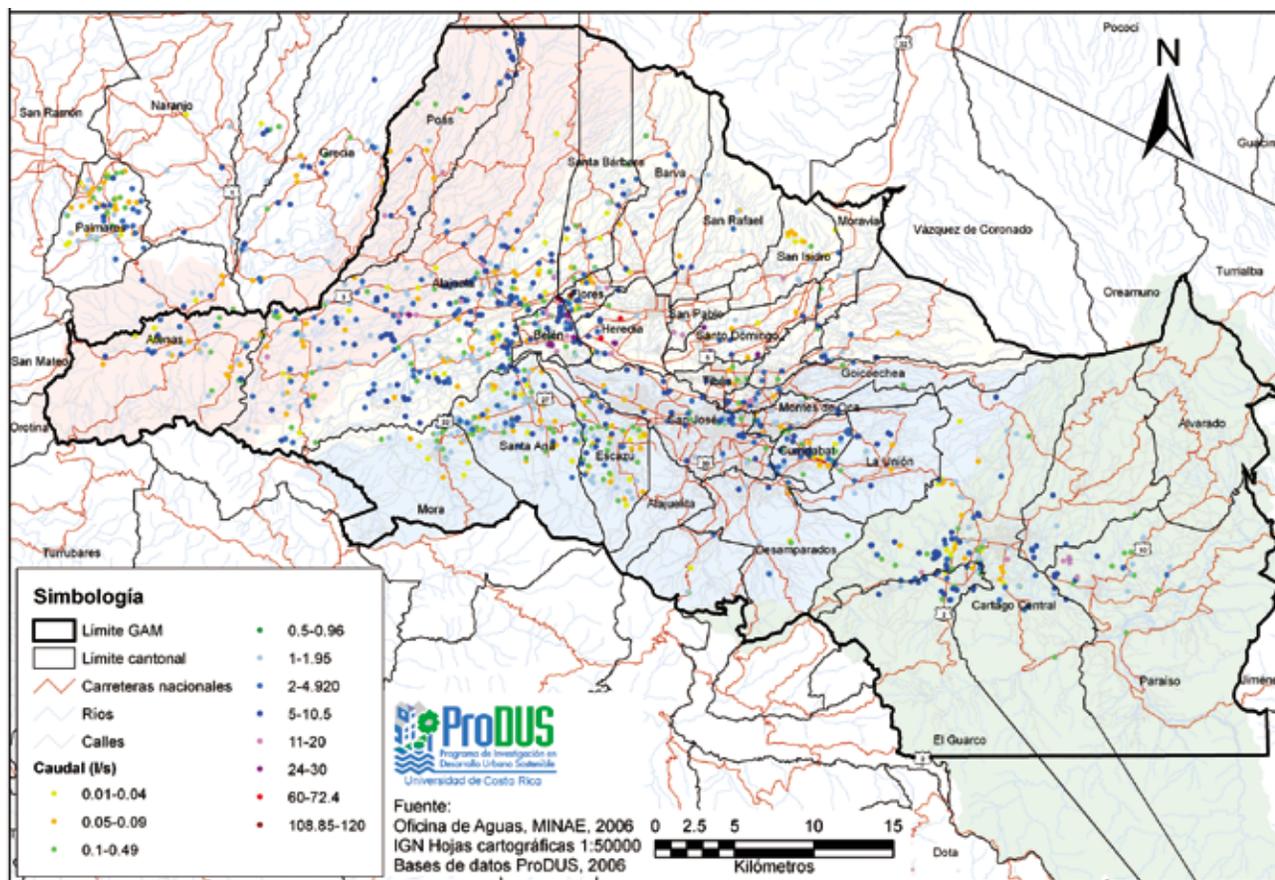
Las ciudades tienden a tener más actores, más diversidad y congestión de actividades, y también más competencia por diferentes espacios dentro del territorio y, por lo tanto, más conflictos. En la GAM estos últimos se relacionan con la forma en que la ciudad funciona y crece, tema que pocas veces es motivo de debate público. Hay varias razones para esto: la complejidad de los conflictos, la falta de una estrategia pública de resolución y la carencia de mecanismos para la participación de individuos o pequeños grupos preocupados por el deterioro paulatino y continuo de la región. La GAM presenta una gran diversidad de

situaciones y actores, muchas veces de carácter local. Al albergar cerca del 57% de la población nacional, en ella confluyen muchas visiones sobre las temáticas ambientales. Sin ser exhaustivos, el cuadro 4.16 muestra algunos de esos actores y sus roles más relevantes.

El reglamento de la Ley Reguladora de la Propiedad en Condominios le da a los desarrolladores de este tipo de proyectos grandes ventajas sobre los que construyen urbanizaciones. Por ejemplo, los primeros no tienen que proveer áreas verdes ni calles para la comunidad. Además, se está presentando una creciente ocupación de las zonas fuera del límite del cinturón de contención, con lotes de 5.000 a 7.000 m², supuestamente para usos agrícolas, pero que en realidad se convierten en urbanizaciones de baja densidad. Estas prácticas, comunes

MAPA 4.4

Concesiones para extracción de agua de pozos en la GAM, por caudal. 2006



Fuente: Pujol, 2009.

en todo el país, han afectado en la GAM el cinturón agrícola. Un caso asociado a este problema se dio con el intento de urbanizar las faldas del volcán Barva, que fue bloqueado por la población utilizando leyes vigentes desde hace muchas décadas.

La laxitud en materia de alturas del plan regulador del cantón Central de San José ha permitido la construcción de edificios muy altos en toda la ciudad; en barrio Escalante, por ejem-

plo, los vecinos están combatiendo la edificación de cuatro torres de veintidós pisos. Conflictos parecidos se dan por el bloqueo del paisaje y las vistas, como consecuencia de la instalación de letreros excesivamente grandes en muchos cantones, como Tibás y Heredia, donde se resta valor al paisaje natural de montañas, volcanes y márgenes de los ríos. Del mismo modo, de manera constante se propone disponer de áreas verdes de parques y bulevares para la ubicación de

vías, terminales de autobuses, viviendas y otras actividades, incrementando así el déficit de zonas recreativas de la región.

Otros temas marcan la problemática urbana. En primer lugar, hay un mal manejo de los residuos sólidos en muchas municipalidades (tema que se desarrolló en la anterior sección de este capítulo). El relleno de los Mangos, en Alajuela, está casi agotado; mientras esa provincia envía sus desechos a La

CUADRO 4.16

Algunos actores relevantes en los procesos territoriales de la GAM

Actores	Roles en la regulación ambiental
Instituciones públicas: ICAA, ESPH, municipalidades, ICE, CNFL, Jasec, MOPT	Encargadas de gestiones, permisos o concesiones en la región. Debilidades en el establecimiento y cumplimiento de requisitos ambientales apropiados.
Setena	Importantes competencias para atrasar o bloquear proyectos o legislación cuando las consideraciones ambientales tienen peso. Se han presentado conflictos por el otorgamiento de certificados de viabilidad ambiental a proyectos con alto impacto en los sistemas naturales, casi siempre <i>a posteriori</i> .
Desarrolladores inmobiliarios	Participan activamente y con mucha influencia en los proyectos constructivos en San José, Escazú y Heredia. También utilizan los portillos abiertos por la regulación de parcelas agrícolas para urbanizar áreas fuera del cinturón de contención, que el Plan Urbano de 1982 y el Prugam recomiendan dejar para usos agrícolas.
Ministerio de Salud	En casos extremos utiliza sus competencias legales para actuar sobre afectaciones ambientales, relacionadas principalmente con contaminación, manejo de aguas servidas y otros.
Cámaras empresariales	Manejan necesidades y expectativas de diferentes sectores: desarrolladores, construcción, comercio, industria y otros.
Municipalidades	Tienen importantes competencias territoriales y de inversiones, pero pocas capacidades y en algunos casos incumplimiento de sus tareas de regulación.
Comunidades organizadas	Han bloqueado por vías legales intentos de urbanizar zonas determinadas, como las faldas del volcán Barva. Los grupos de ciudadanos que debaten sobre ordenamiento territorial y las propuestas de planes reguladores en muchos cantones de la región son una fuente de soluciones y participación.
Dirección de Urbanismo del INVU	Encargado de tramitar nuevos proyectos y planes reguladores donde estos no existen.
Prugam	Ha elaborado un plan urbano regional, y el plan Prugam 2008-2030 para la planificación urbana. Ha promovido varios proyectos demostrativos de ordenamiento territorial y podría asumir el rol de una autoridad metropolitana de ordenamiento territorial.
Federación Metropolitana de Municipalidades de San José y las ligas de municipalidades de Cartago y Heredia	Al ser grupos de municipalidades, podrían eventualmente ser una instancia de coordinación regional de la GAM.

Fuente: Pujol, 2009.

Uruca, su propio relleno recibe residuos provenientes de cantones externos a la GAM. En segundo lugar, hay un factor de riesgo en el continuo impacto de inundaciones y deslizamientos en varios cantones urbanos, como Desamparados, el de mayor número de pequeños desastres por eventos hidrometeorológicos (véase el apartado sobre gestión del riesgo). En materia de transporte, pese a ser un tema discutido y conocido, no se ha avanzado mucho en modificaciones de fondo en algunos aspectos del sistema público. Ejemplo de ello son los errores legales que retrasaron la entrada en operación de las rutas intersectoriales.

La gestión ambiental no puede separarse de las grandes deudas que persisten en otras políticas relacionadas con los desafíos del país en esta materia: la política de desarrollo urbano, la política de vivienda urbana, la política en materia de juventud y actividades recreativas, la falta de una política integral y preventiva de la inseguridad ciudadana y el déficit de inversión en transporte público. En largo plazo, es fundamental dar coherencia a las políticas públicas del ambiente y las de los sectores que lo afectan. Por ejemplo, según expertos, pese a que en la GAM no hay una presión demográfica significativa, algunas políticas públicas, y sobre todo vacíos en las mismas, promueven el desarrollo habitacional en lugares inconvenientes. A esto se suma que una parte importante de la normativa ambiental y de ordenamiento territorial no es efectiva. A falta de capacidades institucionales propias, el diseño de las nuevas fases de regulación se ha dejado en manos de consultores, una situación inconveniente desde el punto de vista de la gestión pública. No obstante, se perciben algunos esfuerzos y oportunidades en proceso, que es fundamental potenciar (recuadro 4.11). Uno de ellos, sin duda, es el proyecto Prugam, que entre otros aspectos ha logrado incorporar la variable ambiental y sus propuestas en la elaboración de planes reguladores en la región, así como ser tomado en cuenta para la toma de decisiones en torno a la construcción de zonas industriales, parques metropolitanos y otros proyec-

tos. En próximas ediciones se podrá profundizar más sobre los avances de esta iniciativa (E: Brenes, 2009).

Nuevo tipo de conflictos desafía la gestión ambiental

Una característica de la gestión ambiental reciente es un alto grado de conflictividad, que se expresa como resultado de nuevas tensiones derivadas de las acciones u omisiones en este ámbito. Como se analizó en el Decimocuarto Informe, en la actualidad se observan fronteras conflictivas entre la actividad productiva y la protección ambiental y, en ellas, cualquier alternativa que se proponga o decida implica un alto costo de oportunidad y un importante grado de conflicto. Los casos que se dieron en el 2008 reflejan no solo esa característica, sino un nuevo tipo de conflictos: ante una mayor competencia por la tierra y los recursos, y una mayor presión de las actividades humanas sobre la calidad y conservación del patrimonio natural, la sociedad en su conjunto enfrenta tensiones que adquieren dimensiones nacionales y tienen una amplia difusión pública. Esto genera además la intervención de múltiples actores sociales, institucionales y políticos, con agendas diversas y acciones contradictorias, incluso dentro del mismo Estado, en un contexto de débiles capacidades institucionales y de escaso diálogo político, así como de falta de información sustantiva que oriente la toma de decisiones. Asimismo, los casos se presentan en zonas que muestran simultáneamente condiciones socioeconómicas de desventaja y una gran riqueza natural. En este apartado se comentan algunas de estas características comunes, el comportamiento de los actores y los desafíos futuros para la gestión ambiental.

En términos generales, el grado de conflictividad por temas ambientales ha sido creciente, tanto en el nivel institucional (presentación de denuncias formales) como en términos de cobertura mediática. En un conjunto de 307 acciones colectivas reportadas por la prensa en el 2008 (según el

registro del IIS-UCR), destacan tres temas como fuentes de conflicto social: ambiente, educación y salud. Entre los años 2000 y 2007 el tema ambiental motivó en promedio un 6,19% de las acciones colectivas, y en el 2008 esa proporción ascendió a 9,45%. En el periodo 2000-2008 se contabilizan 150 acciones colectivas relacionadas con el ambiente, en especial con asuntos como la protección y conservación de recursos y la contaminación, entre otros (cuadro 4.17). El carácter local de las acciones sigue siendo mayoritario, pues los grupos de vecinos son sus actores centrales. En el 2008 se registraron 29 casos, en las siguientes modalidades: declaración pública, mitin o concentración, bloqueo, marcha y denuncia ante entidades estatales o internacionales, en orden de importancia. Las acciones fueron dirigidas en su mayoría contra ministerios e instituciones descentralizadas. Únicamente siete tuvieron respuesta, y solo en dos de ellas se llegó a un acuerdo tras la negociación (García y Alvarado, 2009).

Por otra parte, según los expedientes que se han procesado en el Tribunal Ambiental Administrativo, los principales temas generadores de denuncia son la tala ilegal, la afectación del recurso hídrico y, recientemente, las actividades de las empresas piñeras (cuadro 4.18).

Los conflictos socioambientales adquieren dimensión nacional

Un rasgo distintivo de los conflictos socioambientales recientes es que han adquirido un carácter nacional, tanto por su difusión pública como por los actores institucionales y sociales que intervienen en ellos. Esto se reflejó de manera clara en el 2008, en una serie de conflictos surgidos alrededor de la gestión de los recursos naturales, y en los que las tensiones entre la actividad productiva y la protección del ambiente llamaron la atención de la opinión pública, al punto de darle dimensión nacional a asuntos en apariencia locales. Se trata, entre otros, de los casos de la minería a cielo abierto en Crucitas de San Carlos, el uso del agua en las comunidades de Sardinal, en Guanacaste, y Barva de Heredia,

RECUADRO 4.11

Gestión de la GAM: logros importantes y mejoras en proceso

Entre los logros más relevantes que se han identificado en los últimos años en la gestión de la GAM, con participación de diversos actores, se pueden mencionar los siguientes:

- Proyecto para la expansión del alcantarillado sanitario y construcción de una planta de tratamiento de aguas servidas para la ciudad de San José.
- Inauguración del servicio de ferrocarril a Heredia, que podría reducir los flujos de automóviles hacia y desde esa ciudad.
- Mejor manejo de los residuos sólidos, a pesar de que el menor precio de los materiales reciclados dificulta significativamente la tarea de los grupos dedicados a esa actividad.
- Planes para mejorar el abastecimiento de agua potable y cobro de servicios ambientales para proteger las fuentes, por parte del ESPH.

- Renovación de parques en algunos cantones, como San José, Tibás y Guadalupe.
- Colocación de esculturas en diferentes espacios públicos de la ciudad de San José.

El proyecto Prugam es un esfuerzo muy importante que representa avances significativos:

- Creación de bases de datos y análisis sobre el territorio metropolitano.
- Proyecto regional que favorece una densificación moderada de la construcción en muchas zonas.
- Mejoras de los parques y bulevares en muchas municipalidades de la región.

Otros logros en el sector transporte merecen destacarse:

- Mejoramiento paulatino de la flota de autobuses.

- Aprobación de la nueva Ley de Tránsito.
- Control más estricto de las emisiones vehiculares.
- Algunas mejoras sistémicas del sistema de semáforos de la ciudad de San José.

En cuanto a las municipalidades puede destacarse:

- Modernización y profesionalización de los ayuntamientos, con mejor rendición de cuentas.
- Mejoras, aunque insuficientes, en el manejo de aguas pluviales.
- Programas del grupo Foresta Urbana en San José, que logró entre otras cosas promover la construcción del bulevar de la avenida 4 y la protección de un conjunto de árboles en La Sabana.

Fuente: Pujol, 2009.

CUADRO 4.17

Acciones colectivas en el tema de medio ambiente, según demanda, por actor. 2000-2008

Demanda	Vecinos	Grupos ambientalistas	Trabajadores	Otros	Total
Fiscalización	1	1	0	0	2
Implementación	1	0	0	0	1
Creación	1	0	0	0	1
Destitución, sustitución o nombramiento de funcionario público	0	1	0	0	1
De los grupos indígenas	0	0	0	1	1
Solicitud de ser consultado	0	0	0	3	3
Oposición	0	2	0	1	3
Protección y conservación del ambiente	16	32	2	6	56
Calidad y cobertura de los servicios y disposición de basura	24	0	3	1	28
Recurso hídrico	11	2	1	0	14
Contaminación ambiental	27	10	1	2	40
Total	81	48	7	14	150

Fuente: Elaboración propia con base en datos del IIS-UCR.

las amenazas a la riqueza natural en Osa, los problemas de tenencia de la tierra en áreas protegidas y las denuncias de impacto ambiental en cultivos de acelerado crecimiento, entre otros. La novedad del último año, quizás, son las contradicciones observadas en la acción del Estado, que cada vez más figura como objeto de denuncia y reacción, antes que como mediador. Un ejemplo de ello se reportó en el Informe anterior, al registrarse que en 35 de 65 conflictos por el uso del agua ocurridos en Guanacaste, las instituciones públicas fueron directamente acusadas por negligencia (Ramírez, 2008).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES

Véase Rodríguez, 2009, en
www.estadonacion.or.cr

La exposición pública de los conflictos socioambientales en el 2008 generó la reacción de diversas entidades, tanto estatales como privadas. Un actor notorio fue la prensa, que divulgó ampliamente la situación en Crucitas, las denuncias por impacto ambiental de la actividad piñera y las amenazas al patrimonio natural en Osa. Esta información, que posicionó a nivel nacional esos casos (junto con las acciones colectivas de la sociedad civil), fue cubierta por todos los medios de comunicación masiva: prensa escrita, radio y televisión. También se dio un importante protagonismo de las universidades, que en algunos casos (Sardinal, actividad piñera, Crucitas y otros) brindaron apoyo técnico, acompañaron los procesos o realizaron denuncias directas (recuadro 4.12).

Alta diversidad de actores sociales e institucionales en los conflictos

Como se mencionó, los conflictos socioambientales recientes han motivado la intervención de múltiples actores, más allá de los grupos estrictamente ambientalistas de la sociedad civil, y de las entidades públicas encargadas de la gestión ambiental. Estos dos grandes actores se comportan de maneras contradictorias. En primera instancia, el Estado reali-

CUADRO 4.18

Expedientes procesados por el Tribunal Ambiental Administrativo. 2002-2008

Año	Total expedientes	Tala ilegal	Recurso hídrico	Otro ^{a/}	Empresas piñeras
2002	199	67	88	44	
2003	217	104	89	24	
2004	400	198	165	37	
2005	415	224	132	59	
2006	284	129	118	37	
2007	303	132	129	42	
2008	451	105	102	244	31
Total	2.269	959	823	487	31

a/ Incluye delitos como extracción de minerales, basureros, movimientos de tierra, entre otros.

Fuente: TAA.

za las acciones propias de su función reguladora y de control, pero también muestra contradicciones cuando, por un lado, adopta y promueve decisiones que resultan conflictivas, y por otro, genera información e impulsa acciones de oposición a esas mismas iniciativas. Un caso ilustrativo de esta situación, así como de la variedad de actores involucrados, es el proyecto de minería a cielo abierto en Crucitas (cuadro 4.19).

Por su parte, la sociedad civil construye una participación “proactiva”, que no se limita a reaccionar ante los conflictos, sino que investiga y divulga información, conforma redes de apoyo y recurre a las entidades públicas encargadas de recibir denuncias y dar seguimiento a las demandas ciudadanas. Sin embargo, no hay un encuentro claro entre estas iniciativas y la acción estatal, tanto para la búsqueda de soluciones a los conflictos como para el diseño de opciones de desarrollo local.

En el caso de Crucitas, desde la oposición al proyecto se generaron plataformas de acción con múltiples actores, tales como la Unión Norte por la Vida, el Frente de Oposición a la Minería a Cielo Abierto y la Coalición Antiminería en Nicaragua. El “Frente” articula a organizaciones campesinas, de derechos humanos, culturales, Asadas, ecologistas, indígenas, estudiantes y ONG. Ha tenido un alcance local, nacional e incluso binacional¹⁰ (Rodríguez, 2009). Estos grupos han organizado mani-

festaciones, foros y reuniones, para la toma de posición y la denuncia de las acciones del Gobierno y las instituciones involucradas, como el Mínaet y la Setena. También se dieron manifestaciones públicas a favor del proyecto entre algunos grupos de trabajadores de la comunidad de Crucitas.

Desde el sector estatal -como se comentó en párrafos anteriores- las acciones han sido divergentes. La Contraloría General de la República, el Tribunal Ambiental Administrativo y la Defensoría de los Habitantes desempeñaron roles protagónicos; de hecho esta última presentó una acción de inconstitucionalidad contra el proyecto e hizo pública su opinión técnica sobre el tema. En octubre de 2008 la Sala Cuarta frenó la tala de árboles prevista por la empresa concesionaria, mientras resuelve un recurso de amparo. Por su parte, los consejos universitarios de la UCR, la UNA y el ITCR se pronunciaron en contra del proyecto debido a su impacto ecológico y económico para las comunidades cercanas, y demandaron al Presidente de la República la derogación del decreto ejecutivo que lo declaró de interés público. También solicitaron que se restablezca la moratoria en materia de explotación de metales, existente anteriormente, y que regulaba la actividad minera. Por su parte, la Iniciativa Paz con la Naturaleza, creada por el Poder Ejecutivo, recomendó declarar una moratoria específica para

RECUADRO 4.12

Algunas acciones universitarias en defensa del ambiente en el 2008

Quioscos Ambientales. Esta iniciativa nació como una prolongación de los “Quiscos Informativos” desarrollados por la Vicerrectoría de Acción Social de la UCR en el 2007. A través de ellos se buscó la vinculación directa de la Universidad con comunidades afectadas por problemas ambientales de diversa índole, tales como los proyectos de construcción de marinas en Puerto Viejo de Limón y en el golfo Dulce en Osa, los planes de desarrollo inmobiliario en la Fila Costeña, o la expansión del cultivo de piña en el Caribe. También se apoyaron reclamos de comunidades indígenas de Talamanca, de grupos de ciudadanos opuestos a megaproyectos turísticos en el macizo del Barva, en Heredia, entre otros.

Pronunciamientos públicos de consejos universitarios. El proyecto minero de Crucitas fue objeto de pronunciamientos por parte de los consejos universitarios de la UCR, la UNA y el ITCR. Además, el de la UCR conformó una Comisión Especial que rindió su informe en mayo del 2009. El máximo órgano de la UCR también emitió declaraciones públicas a propósito del desarrollo inmobiliario y turístico en Osa y en Golfito, la declaratoria de conveniencia nacional del proyecto Crucitas, por parte del Poder Ejecutivo, y el impacto socioambiental de la actividad piñera en el país.

Línea 800-AMBIENTE. En noviembre del 2008, la Facultad de Derecho de la UCR, en colaboración con el Colegio de Abogados de Costa Rica, puso a disposición de las comunidades un servicio gratuito de asesoría y seguimiento de casos en materia jurídica ambiental. La línea 800-AMBIEN-

TE funciona en el Consultorio Jurídico Ambiental de la citada Facultad. En su comunicado sobre la iniciativa, el Colegio de Abogados señaló que “se aplicarán mecanismos de selección preestablecidos para determinar en que casos procede desarrollar un acompañamiento, dándole prioridad a aquellos presentados por usuarios en condiciones socioeconómicas vulnerables o dependiendo de la gravedad del daño ambiental”.

“**Llamado urgente por el país**”. En octubre del 2008, un grupo de directores y directoras de unidades académicas, docentes e investigadores de varias universidades, creó el grupo “Llamado urgente por el país”. Los participantes de esta iniciativa se manifiestan preocupados por el “incremento vertiginoso del caos ambiental que vive el país y las políticas agresivas en contra de la naturaleza del actual gobierno”, y se definen como “un grupo de estudio, de denuncia y de incidencia política el cual pretende determinar las causas de esta problemática, ventilarlas a la luz pública, generar espacios de discusión y concertación y proponer soluciones balanceadas y técnicamente fundadas a las y los tomadores de decisiones”. Entre sus objetivos, plantea “dejar al descubierto los dobles discursos de nuestros gobernantes en el tema jurídico y socioambiental y ayudar a formar una opinión pública más informada y proactiva, que no sea fácilmente influenciada por las estrategias gubernamentales de comunicación”. Los textos y comunicados de este grupo se encuentran disponibles en el sitio <http://llamadourgenteporelpais.blogspot.com>.

Fuente: Boeglin, 2009.

interpusieron un recurso de amparo contra el Departamento de Aguas del Minaet, el ICAA, el MOPT, el Ministerio de la Presidencia, la Municipalidad de Carrillo y la Setena, argumentando que se pretendía desarrollar esa infraestructura sin estudios de impacto ambiental, sin permisos de construcción y con recursos públicos manejados por actores privados. La comunidad realizó bloqueos y marchas, a los que se sumaron sindicatos, organizaciones ambientalistas y los llamados Comités Patrióticos, entre otros (Alvarado et al., 2008a).

También en este caso las acciones estatales fueron divergentes, y las reacciones adversas que generaron pusieron en evidencia el conflicto por el uso del agua en la zona de Guanacaste. El conflicto se originó en la oposición a un acuerdo con el sector privado -representado por un fideicomiso de un grupo empresarial- que se tradujo en la decisión política del Estado -a través del ICAA y con apoyo del Consejo de Gobierno- de llevar adelante la construcción del acueducto. En respuesta a ello, la comunidad asumió un papel como actor central, organizado y activo, que ha recibido apoyo técnico y político de organizaciones diversas, como la Confraternidad Guanacasteca y la Pastoral Social, y de entidades públicas como la Defensoría de los Habitantes. A esta oposición se han unido otras instancias, como la Sala Constitucional, la Contraloría General de la República, la cual elaboró varios informes sobre el caso (DEFOE-ED-19-08; DFOE-SM-22-08; DFOE-ED-22-08) y la Procuraduría (C-218-08 y C-236-08). Por su parte, el Minaet nombró una comisión de monitoreo y preparó un informe hidrogeológico, con base en el cual dio licencia a la Municipalidad de Carrillo para continuar con el proyecto.

Es fundamental comprender que la complejidad de estos conflictos no solo tiene que ver con la diversidad de actores, sino con la conjugación de problemas sociales en zonas de alto rezago que, a la vez, poseen una gran riqueza natural. Esto hace que la toma de decisiones en torno a la disyuntiva

la minería a cielo abierto, mientras se revisa y actualiza el Código de Minería (Alvarado et al., 2008b).

Una combinación similar de actores públicos, privados y comunitarios se da en el conflicto por el uso del agua en la

comunidad de Sardinal. En este caso los vecinos se oponen a la construcción de un acueducto que, desde su perspectiva, únicamente beneficiará a los dueños de proyectos turísticos en la provincia de Guanacaste. En consecuencia,

CUADRO 4.19

Actores y acciones principales en el conflicto de Crucitas

Actores	Instituciones y organizaciones	Algunas acciones
Gobierno Central	Presidencia de de la República Minaet Ministerio de Ambiente Dirección de Geología y Minas Setena	Decreto Ejecutivo 34801-Minaet, que declara de interés público el proyecto y autoriza la tala de bosque secundario y especies vedadas. Concesión de explotación minera a la empresa. Declaratoria de viabilidad ambiental del proyecto. Mantenimiento de viabilidad tras los cambios al proyecto. Informe sobre uso del subsuelo.
Otras instituciones del Estado	Defensoría de los Habitantes Universidades públicas Sala Constitucional	Acción de inconstitucionalidad contra la declaración de interés público del proyecto. Informe técnico de la DHR. Acompañamiento a las comunidades para el análisis de los criterios técnicos presentados por la empresa en el estudio de impacto ambiental. Declaraciones de oposición al proyecto. Prohibición de tala del almendro amarillo. Suspensión de tala para análisis de recurso de amparo. Medida cautelar a Setena, para suspender todo permiso de tala dado a la empresa.
Empresa privada	Industrias Infinito Gold S. A., subsidiaria de Vanessa Ventures	Solicitud de concesión. Investigación sobre rentabilidad. Estudio de impacto ambiental. Inversión en la comunidad, en caminos, escuelas y capacitaciones en conjunto con el INA. Ampliación del proyecto de excavación, de 15 a 75 metros de profundidad. Tala de bosque tras el decreto ejecutivo.
Sociedad civil	Frente de Oposición a la Minería a Cielo Abierto Unión Norte por la Vida Pastoral Social de Pavón Otras	Marchas y manifestaciones. Encuentros y reuniones. Declaraciones públicas y alianzas. Recurso de amparo contra decreto ejecutivo.
ONG y fundaciones	Fecon Aprelofas Coecoceiba Fundación del Río Fundación Humboldt Otras	Participación en el Frente de Oposición a la Minería a Cielo Abierto. Acciones colectivas de denuncia y manifestaciones. Asistencia técnica. Participación en marchas y encuentros. Declaraciones públicas. Difusión en prensa e Internet.
Organizaciones internacionales	Coalición Anti-Minera Nicaragüense Comisión Transfronteriza del Río San Juan Asociación Internacional para la Defensa del Ambiente (AIDA)	Participación en el Frente de Oposición a la Minería a Cielo Abierto. Declaraciones en la prensa. Participación en foros y encuentros. Articulación con organizaciones locales. Publicaciones sobre el proyecto.
Instituciones públicas de Nicaragua	Municipalidades de San Carlos y San Miguelito Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	Declaración en prensa contra la explotación minera en las cercanías del río San Juan. Participación en la Comisión Transfronteriza del Río San Juan. Cartas al Ministro de Ambiente de Costa Rica, a la ONU y a la CCAD.
Medios de comunicación	Telenoticias, Canal 7 Semanario <i>Universidad</i> Otros	Programas y notas sobre el caso, con enfoque crítico.

entre protección y actividades productivas tenga, en cualquier dirección que sea, un alto costo de oportunidad. Las tensiones más serias del año 2008 se dieron en las regiones de Guanacaste, Osa y la zona norte, donde prevalecen bajos indicadores sociales (cuadro 4.20) y, paralelamente, se experimentan acelerados cambios en la dinámica económica (proyectos inmobiliarios y turísticos, minería). Esas transformaciones tienen efectos importantes sobre la gestión ambiental y los medios de vida de la población, por lo que resulta imprescindible acompañarlas con procesos participativos de diálogo e información. Algunas de estas localidades además son fronterizas, lo que por lo general implica que son “marginales, no integradas, escasamente pobladas y mal explotadas” (Morales y Romero, 2000). Son sitios habitados por personas en condición de pobreza y con dificultades de acceso a la educación, a la salud y a empleos de calidad (Rodríguez, 2009). Asimismo, se caracterizan por el fuerte deterioro de los sistemas agrarios y el uso de prácticas productivas que conllevan deforestación y degradación hídrica. Todo esto a la par de una significativa cantidad de áreas protegidas y un alto valor ecológico (cuadro 4.21). Estas condiciones no son las generadoras del conflicto en sí; es la aparición de proyectos e iniciativas de carácter privado lo que agudiza las preocupaciones asociadas a la falta de equidad en estas zonas y su eventual profundización.

Conflictos como los aquí comentados han motivado un debate sobre los impactos ambientales de las actividades productivas y la necesidad de proteger los recursos naturales para procurar la sostenibilidad de su uso y la equidad social. También han puesto sobre el tapete las debilidades en los modelos de desarrollo local, y la falta de oportunidades para la población en las zonas de conflicto. Todo ello indica que la búsqueda de soluciones debe partir de un esfuerzo social y político colectivo, que considere tanto el interés nacional como el local, y que tenga una visión clara de las implicaciones y costos de los proyectos que se pretende implementar. La falta de diálogo entre

CUADRO 4.20

Índice de desarrollo social e indicadores de construcción en dos zonas de conflicto. 2005-2008

Zona	Índice de desarrollo social ^{a/} (2007)	Área construida (metros cuadrados)			
		2005	2006	2007	2008
Osa					
Osa	15,5	39.599	33.595	59.036	62.062
Golfito	6,4	15.476	17.468	26.076	20.970
Corredores	14,7	10.954	12.631	17.519	16.205
Crucitas					
Guatuso	25,6	3.039	4.705	6.463	9.243
Upala	5,2	26.276	13.405	16.971	15.332
Los Chiles	7,1	3.893	5.854	8.480	9.715

a/ El IDS establece un orden jerárquico ordinal de las unidades espaciales (distritos y cantones) con respecto a su nivel de desarrollo. La unidad espacial en peor situación (con el puntaje más bajo) se ubica con el valor mínimo de cero y el de la mejor situación con 100.

Fuente: Elaboración propia con datos de Mideplan e INEC.

CUADRO 4.21

Riqueza natural alemana en dos zonas de conflicto

Zonas	Áreas protegidas
Osa, Golfito, Corredores	Parque Nacional Marino Ballena, Parque Nacional Corcovado, Parque Nacional Piedras Blancas, Parque Nacional Isla del Caño, Refugio Nacional Golfito, Humedal Nacional Térraba Sierpe, Reserva Forestal Golfo Dulce, reservas indígenas guaymí y boruca-térraba, Refugio Nacional de Vida Silvestre Río Oro, Humedal Lacustrino Pejeperrito, Refugio Nacional de Vida Silvestre Pejeperrito.
Crucitas, Upala, Los Chiles, Guatuso	Corredor Biológico San Juan-La Selva, Reserva de la Biosfera Agua-Paz, Refugio de Vida Silvestre Río San Juan, Reserva Biológica Indio Maíz, Humedales de Medio Queso.

Fuente: Rodríguez, 2009.

el Estado y la sociedad civil, así como la carencia de información sustantiva y procesos participativos de desarrollo local, exacerbaban los conflictos e imponen un desafío fundamental para la gestión ambiental. Tensiones como las vividas en el 2008 no parecen ser circunstanciales, sino que reflejan un nuevo tipo de fronteras conflictivas que ponen a prueba la capacidad de los actores sociales y políticos para pensar la sostenibilidad.

Capacidades para la gestión ambiental

En ediciones anteriores, este Informe ha analizado diversos aspectos que se relacionan con las capacidades públicas y privadas para la gestión ambiental, entendidas como los recursos y potestades con que los diversos actores cuentan para tomar parte en esa gestión. Algunos de los temas tratados han sido el desarrollo institucional, la creación de normativa y la participación de la

sociedad civil. Este año, el estudio de esta dimensión de la gestión ambiental no fue el énfasis de este capítulo; de modo que en esta sección se presenta solo un breve recorrido por el tema de la inversión y su composición en el sector institucional, como marco para entender las debilidades que dificultan el cumplimiento de las tareas de regulación y control.

En ocasión del décimo aniversario de la promulgación de la Ley Orgánica del Ambiente, el *Duodécimo Informe Estado de la Nación* (2005) señaló que la apuesta que hizo el país en 1995, para ubicar al ambiente como una prioridad política y estratégica para el desarrollo nacional, fue relegada en la práctica, tanto por rezagos en el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones públicas, como por la falta de interés de actores económicos clave (Programa Estado de la Nación, 2006). Tres años después, no es posible constatar cambios significativos en esa situación: las capacidades del sector ambiental están limitadas por el insuficiente financiamiento y la falta de recursos humanos e

inversión para avanzar hacia una efectiva gestión del patrimonio natural.

Entre los años 2002 y 2008 el gasto en protección ambiental más que se duplicó, al pasar de 7.751 a 17.057 millones de colones. Cabe destacar que el notable incremento en la proporción destinada a protección de la diversidad biológica y el paisaje en el 2008 obedece a la incorporación del Sinac en esta clasificación de gasto. La mayor parte de estos recursos se utiliza para cubrir gastos corrientes: 90% en el 2008. Ello evidencia una tendencia creciente con respecto al año 2005, cuando ese componente representó el 85% del gasto total (Programa Estado de la Nación, 2006). El rubro más importante es el pago de sueldos, salarios y cargas sociales, que en el 2008 representó el 68% del gasto total, cifra superior al 64% reportado en el 2007. Del aumento del 37% en el gasto total del sector ambiental (4.586 millones de colones) entre los años 2007 y 2008, el 77% correspondió al pago de personal. Los gastos de capital, por su parte, muestran una contracción tanto en el monto

como en su participación en el gasto total del sector (cuadro 4.22). Si bien el incremento en el presupuesto dedicado al recurso humano puede contribuir a fortalecer las funciones de rectoría y control ambiental, es importante que ello no implique el debilitamiento de los niveles de inversión del sector. Tal como se ha documentado en anteriores Informes, en las áreas protegidas existen grandes déficit de infraestructura, así como una “deuda ambiental” asociada al pago de expropiaciones de tierras declaradas como parques nacionales.

Un panorama más amplio al provisto por la clasificación funcional del gasto de la STAP, y más cercano al conjunto de instituciones vinculadas a la protección, gestión y aprovechamiento de los recursos naturales, lo brinda la metodología utilizada por el Banco Mundial y el World Research Institute (Swanson y Lundethors, 2003). Ese enfoque toma en cuenta rubros como agua y saneamiento, generación de energía, educación y capacitación ambiental, recursos forestales y desarrollo urbano. Una aproximación analítica desde

CUADRO 4.22

Presupuesto dedicado a la protección del medioambiente. 2007-2008 (millones de colones y porcentajes)

	2007		2008		Variación 2007-2008	
	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje
Gasto total	12.471,1	100	17.057,5	100	4.586,4	37
Gastos corrientes	10.690,5	86	15.297,8	90	4.607,3	43
Sueldos y salarios	7.126,8	57	10.263,4	60	3.136,6	44
Contribuciones a la seguridad social	913,3	7	1.292,3	8	379,0	41
Compra de bienes y servicios	1.709,5	14	2.338,6	14	629,1	37
Transferencias corrientes	940,8	8	1.403,4	8	462,6	49
Sector público	83,9	1	538,3	3	454,4	542
Sector privado	839,5	7	656,6	4	-182,9	-22
Sector externo	17,2	0	208,4	1	-191,2	-1.112
Gastos de capital	1.780,6	14	1.759,7	10	-20,9	-1
Inversión real	703,8	6	764,9	4	61,1	9
Maquinaria y equipo	612,3	5	587,1	3	-25,2	-4
Formación de capital	91,4	1	177,8	1	86,4	95
Inversión financiera	1.076,7	9	994,7	6	-82,0	-8
Compra de terrenos	1.051,8	8	994,7	6	-57,1	-5
Compra de edificios	24,9	0		0	-24,9	-100

Fuente: Elaboración propia con datos de la STAP, Ministerio de Hacienda.

esta perspectiva pone de manifiesto la concentración del gasto y la inversión en los subsectores de energía, agua y saneamiento. Ello coincide con lo señalado en el Decimotercer Informe (2005) y plantea la necesidad de lograr un mayor balance entre el desarrollo y las capacidades de las instituciones relacionadas con el aprovechamiento de los recursos y aquellas dedicadas a su protección y manejo (cuadro 4.23).

Evidentemente, la disponibilidad de recursos humanos guarda estrecha relación con la distribución del presupuesto antes comentada. En este sentido, es importante destacar que durante el período 2007-2008 el personal del Fondo

de Parques Nacionales casi se duplicó, al pasar de 186 a 320 funcionarios (Corrales, 2009). Asimismo, el presupuesto del Sinac en este renglón de gasto aumentó un 28% en el 2008, así como los de los fondos Forestal (en más de 600%), de Vida Silvestre (155%) y de Parques Nacionales (18%) (Vásquez, 2008). Esto es un avance, pero aún insuficiente. Se cuenta con quinientos guardaparques para atender el 26% del territorio nacional, pese a que el número recomendado es de 888. En 2008 se autorizaron solo doce plazas nuevas, y es notoria la escasez de recursos económicos, materiales y equipo para realizar labores de vigilancia y protección (Loaiza, 2008a). En el

mismo año se firmó un convenio con las organizaciones Pro Parques y Fundecor para la capacitación de funcionarios del Sinac, el cual se financiará mediante un sistema de membresías voluntarias denominado “Amigos de los parques nacionales” (Pérez, 2008). También se aprobó el proyecto “Removiendo las barreras para la sostenibilidad del sistema de áreas protegidas”, cuyo objetivo es fortalecer la capacidad institucional.

En materia de financiamiento de la gestión ambiental Costa Rica ha hecho importantes progresos. Potenciar ese esfuerzo requiere el concurso no solo de autoridades públicas, sino también del sector privado y la ciudadanía.

CUADRO 4.23

Composición del gasto total del sector de ambiente, energía y telecomunicaciones. 2008 (millones de colones y porcentajes)

Sector/institución	Gastos corrientes	Gastos de capital	Gasto total
Rectoría y coordinación interinstitucional	3.668,8	181,5	3.850,3
Porcentaje del total del sector	11,1	0,0	0,9
Minaet	3.668,8	181,5	3.850,3
Protección ambiental	10.355,0	1.587,4	11.942,4
Porcentaje del total del sector	31,2	0,4	2,8
Sinac	7.086,4	994,8	8.081,2
Fondo de Parques Nacionales	3.139,3	579,2	3.718,5
Conagebio	99,5	4,3	103,8
Fondo de Vida Silvestre	29,8	9,1	38,9
Agua y saneamiento	1.278,6	11.593,4	12.872,0
Porcentaje del total del sector	3,9	3,0	3,1
ICAA		10.617,0	10.617,0
Senara	1.278,6	976,4	2.255,0
Energía y telecomunicaciones	2.733,8	371.352,9	374.086,7
Porcentaje del total del sector	8,2	96,0	89,1
ICE		325.860,4	325.860,4
Recope	2.050,3	15.930,2	17.980,5
CNFL	345,5	16.940,8	17.286,3
Racsa	15,0	9.023,4	9.038,4
Jasec	279,7	2.011,0	2.290,7
ESPH		1.586,1	1.586,1
Comisión de Energía Atómica	43,3	1,0	44,3
Aprovechamiento de recursos y mitigación de riesgos	15.149,4	1.946,9	17.096,3
Porcentaje del total del sector	45,7	0,5	4,1
Fonafifo	10.049,7	3,8	10.053,5
CNE	2.556,3	1.586,9	4.143,2
Incopesca	1.894,8	155,9	2.050,7
Fondo Forestal	272,7	153,6	426,3
Instituto Meteorológico Nacional	264,7	30,6	295,3
Dirección de Geología y Minas	111,2	16,1	127,3
Total sector ambiente, energía y telecomunicaciones	33.185,6	386.662,1	419.847,7

Fuente: Elaboración propia con datos de la STAP, Ministerio de Hacienda.

Conviene avanzar hacia sistemas de financiamiento tripartitos, mediante los cuales se puedan obtener flujos mayores de recursos y, a la vez, involucrar a más actores en la gestión, tal como muestra la exitosa experiencia de los países de la OECD, donde se han puesto en

marcha incentivos fiscales para promover prácticas amigables con el ambiente en los hogares y las empresas. En este contexto también se debe considerar el fortalecimiento de las competencias y el financiamiento de las municipalidades en materia ambiental y el desarrollo

de mecanismos para mejorar la calidad del gasto en este rubro. Alrededor de estos aspectos surgen grandes desafíos y oportunidades para alcanzar una efectiva protección y un aprovechamiento responsable del rico patrimonio natural del país.

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de Leonardo Merino.

En la preparación de síntesis de ponencias y edición de este capítulo colaboró María Luisa Fournier.

Se prepararon los siguientes insumos: "Realidades, actores, conflictos y desafíos ambientales en el Gran Área Metropolitana", de Rosendo Pujol (ProDUS/UCR); "Conflictos socioambientales en zonas de frontera, los casos de Osa y Crucitas durante el año 2008", de Tania Rodríguez; "El sector agrícola y pesquero: aspectos relevantes del 2008", de Carmen Roldán (Sinac); "Situación de los residuos sólidos municipales", de Silvia Soto (CIPA-ITCR); "La dinámica del sector energía en el año 2008", de Jimmy Fernández (Recope) y Randall Arce (Cinpe-UNA); "Situación del recurso hídrico", de Yamileth Astorga (ProGAI/CICA-UCR); "Bosque, cobertura y recursos forestales 2008", de Julio Calvo (ITCR); "Resultados de la gestión ambiental", de Rebeca Chavarri (Global Vision Int); "Capacidades para la gestión ambiental, 2008", de Olga Corrales (Catie); "Gestión del patrimonio", de Vilma Obando (INBio) y "Gestión del riesgo y cambio climático", de Alice Brenes (Flacso) y Adriana Bonilla.

Por sus contribuciones específicas para el texto se agradece a Esteban Acosta (Earth), Mario Arias (Centro de Investigaciones en Ciencias Geológicas de la Universidad de Costa Rica), Nicolás Boeglin (UCR), Juan Figuerola, Alberto Mora (Programa Estado de la Nación) y Mario Coto (Sinac).

Por su revisión y comentarios a los borradores del capítulo se agradece a Alejandra Aguilar (Comex), Gadi Amit (Confraternidad Guanacasteca), Oliver Bach (Rainforest Alliance), Nicolás Boeglin (UCR), Eduardo Brenes (Prugam), Carlos Drews (WWF), María Luisa Fournier (IRET-UNA), Alvaro Otárola y Vivienne Solís (Coopesolidar).

Un agradecimiento especial a Rafael Segura y Diego Fernández (Programa Estado de la Nación) por su trabajo en la aplicación de la metodología de huella ecológica y Yoshihiko Wada (Doshisha University Faculty of Economics) por su aporte de información para el cálculo de ese mismo indicador. A German Obando y Franz Tattenbach (Fundecor) por el apoyo material para la investigación que sustenta este capítulo.

Los talleres de consulta se efectuaron los días 8 y 9 de junio y 30 de julio del 2009, con la asistencia de: Alejandra Aguilar, Luis F. Alvarado, Royee Alvarez, Jorge Luis Araya,

Randall Arce, Yamileth Astorga, Oliver Bach, Javier Baltodano, Ana Isabel Barquero, Gerardo Barrantes, José María Blanco, Nicolás Boeglin, Adriana Bonilla, Alice Brenes, Julio Calvo, Magda Campos, Wilson Campos, Luisa Castillo, José Lino Chaves, Rebeca Chaverri, Lenín Corrales, Olga Marta Corrales, Hazel Díaz, Carlos Drews, Jimmy Fernández, Juan Figuerola, María Luisa Fournier, Miguel García, Manuel Guerrero, William Hidalgo, Gustavo Induni, Allan Lavell, Christopher Lavell, Pedro León, Lorena Mariño, German Obando, Vilma Obando, Javier Orozco, Franklin Paniagua, Alvaro Porras, Rosendo Pujol, Yetty Quirós, Alonso Ramírez, Carmen Roldán, Marcela Román, Carlos Romero, Luis Francisco Rodríguez, Tania Rodríguez, Vivienne Solís, Sebastián Ugalde, Eduardo Ulibarri, Roberto Umaña, Gloria Villa y Patricia Zúñiga.

La edición técnica la realizaron Leda Muñoz y María Luisa Fournier, con el apoyo de Isabel Román, Jorge Vargas-Cullell y Alberto Mora.

Colaboró como asistente de investigación Antonella Mazzei.

La revisión y corrección de cifras estuvo a cargo de Antonella Mazzei y Elisa Sánchez.

NOTAS

- 1** Uno de los productos del “Plan nacional de gestión integrada del recurso hídrico” es el cálculo del balance hídrico nacional, así como la determinación de la disponibilidad de agua superficial y la recarga natural subterránea en quince cuencas hidrográficas de Costa Rica (BID et al., 2008). De dicho balance se utilizó un borrador, pues su publicación oficial no se había realizado al momento del cierre de esta edición. De acuerdo con los autores de este trabajo, la información base que se usó no fue la adecuada, ni en cantidad ni en calidad; los resultados obtenidos son apenas un acercamiento, pero aún no datos en los que se pueda confiar para la planificación del recurso en esas cuencas, dado que los valores podrían estar tanto subvalorados como sobrevalorados (Astorga, 2009). La afirmación anterior coincide con lo expuesto por la Contraloría General de la República (CGR, 2008a), en el sentido de que los quince balances hídricos realizados son más un estimado sin precisión científica, que un reporte acorde con la situación real de esas cuencas.
- 2** También participa un conjunto de socios españoles estratégicos, como el Ministerio de Medio Ambiente Rural y Marino, la Fundación Biodiversidad, la Universidad Autónoma de Madrid y el Centro Cultural de España, entre otros.
- 3** Las referencias que aparecen anteceditas por la letra “E” corresponden a entrevistas realizadas durante el proceso de elaboración del Informe. La información respectiva se presenta en la sección “Entrevistas”, de la Bibliografía de este capítulo.
- 4** Se refiere al agua que, al ser consumida, no causa daño a la salud del usuario. Esto significa que debe cumplir con los requisitos físico-químicos y bacteriológicos establecidos por el Reglamento para la calidad del agua potable.
- 5** Uno de estos desafíos, aún sin investigar a fondo, es la supervisión adecuada de las plantas privadas de tratamiento de aguas residuales. Esto se ha hecho evidente principalmente cuando surgen denuncias, como sucedió en el caso del hotel Allegro Papagayo, reportado en el Informe anterior (E: Amid, 2009).
- 6** Esta denominación da garantías de equivalencia a las normas y sistemas de control de la Comisión Europea, la cual otorga esta categoría al país exportador que, entre otros requerimientos, aprueba estándares nacionales de producción orgánica, supervisión y acreditación de entes de certificación públicos y privados, a la vez que debe establecerse un sistema para el otorgamiento de certificados oficiales.
- 7** Se ha señalado por parte de las autoridades que esto es competencia del SFE, de conformidad con la Ley de Protección Fitosanitaria, n° 7664, y su Reglamento (MAG-SFE, 2008)
- 8** Este hito en la historia ha sido destacado en diversos estudios científicos nacionales e internacionales como los efectuados por el “Informe GEO Costa Rica 2002”, el hospital CIMA-San José, en asocio con el Instituto Costarricense de Investigaciones Clínicas S.A (ICIC) y la Universidad de Michigan, Estados Unidos, así como por la Dirección de Investigación Clínica del hospital San Juan de Dios. Todas estas investigaciones coinciden en afirmar que la baja concentración de plomo encontrada en la sangre de los costarricenses se debe a la eliminación de ese aditivo en las gasolinas. Afirman los expertos que la población infantil menor de 11 años registra niveles de 0,8 microgramos de plomo por decilitro de sangre (–g/dl), cifra que está muy por debajo del límite máximo establecido por la OMS, que es de 10 µg/dl.
- 9** Parte de esta información se deriva de trabajos realizados por el Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible de la UCR para el Prugam.
- 10** Lo integran organizaciones como la Unión Nacional de Productores Agropecuarios (UNAG), Upanacional, la Plataforma Indígena, Unovida, Asociación Ditsó, Fecon, Asociación Cultural Abriendo El Surco, Pastoral Social de la Diócesis de Ciudad Quesada, Pastoral Social de Pavón, Preserve the Planet, Grito de los Excluidos, Hijos del Río, Red de Mujeres Rurales, Servicio Paz y Justicia, entre otros.

CAPÍTULO 5

Fortalecimiento de la democracia

INDICE

Hechos relevantes del 2008	259
Valoración general	259
Valoración del Decimocuarto Informe	260
Aspiraciones	260
Introducción	261
Sistema electoral y de partidos políticos	262
Se destrabó la reforma electoral	
Procedencia geográfica de los y las legisladores se concentra en pocos cantones	263
Democracia participativa	266
Ciudadanos promueven más consultas populares pese a cuestionamientos	266
Gestión y representación política responsables	267
Continúa la desconexión entre la oferta y la demanda legislativas	268
Comisiones y nombramientos legislativos en perspectiva comparada	271
Administración de la justicia	273
Cambios significativos en materia de victimización	273
Notable mejoría de los indicadores de gestión de la Sala Tercera	277
Sala Constitucional: la mayor reforma política de los últimos veinte años	278
Participación y rendición de cuentas	280
Inicia proceso para sentar responsabilidades por falta de transparencia	281
Quince años de la Defensoría de los Habitantes: esfuerzo progresivo de consolidación y retos estratégicos que enfrentar	281
Convivencia ciudadana	
Sin novedades en el apoyo ciudadano a la democracia	
Educación, salud y medioambiente, principales focos de conflictividad social	285
La movilización social como fuente de oposición extraparlamentaria	285
La ciudadanía no se aleja masivamente de la política, pese a baja en la participación electoral	
Internet y participación política: una primera exploración	288
Política exterior	291
Protagonismo de Costa Rica en el Consejo de Seguridad	291
Estrategia transpacífica predomina en la agenda	292
Comisiones binacionales reactivan relaciones con Latinoamérica	293
Prioridad de los temas comerciales en la agenda diplomática	293

HECHOS RELEVANTES

- » En el 2008 el principal acontecimiento político fue la aprobación de las leyes complementarias del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos, después del intenso movimiento ocasionado por el referéndum en el 2007.
- » El Ministro de la Presidencia desató una polémica al señalar la necesidad de una asamblea constituyente como único recurso para resolver la ingobernabilidad en que presuntamente se encuentra sumido el país.
- » El Gobierno continuó remitiendo a la Asamblea Legislativa proyectos de ley en materia de seguridad, como la Ley contra el Crimen Organizado y la Ley de Protección de Víctimas y Testigos.
- » El período finalizó con la ruptura de los vientos electorales con miras a las elecciones presidenciales del 2010.
- » Tuvo relevancia el manejo dado por el Gobierno a recursos provenientes del Banco Centroamericano de Integración Económica y del gobierno de Taiwán, así como el convenio suscrito con China, para la compra de bonos de deuda externa costarricense en condiciones más ventajosas que las de mercado.
- » Fue criticada una declaración pública del Presidente de la República que se interpretó como un intento de designar a su Vicepresidenta como su sucesora, hecho que abrió paso a la manifestación de otras tendencias aspirantes a la candidatura presidencial del PLN.
- » Se iniciaron los juicios contra los expresidentes Calderón Fournier y Rodríguez Echeverría, por presuntos hechos de corrupción revelados en el 2004.
- » Sectores en el PAC declararon la necesidad de abrir la candidatura a un proceso de elección interna.
- » Se mostró la existencia de una fuerte oposición extraparlamentaria a la ratificación del TLC, con una importante capacidad de resistencia al poder constituido.
- » El PUSC movilizó sus estructuras para alterar sus estatutos de forma que permitieran la postulación de su principal líder.
- » Por primera vez en su historia quedó vacante la institución de la Vicepresidencia, por la renuncia de la Vicepresidenta durante el 2008 y en virtud de que el Segundo Vicepresidente ya había dejado su cargo en el 2007.

CUADRO 5.1

Resumen de indicadores políticos. 2004-2008

Indicador	2004	2005	2006	2007	2008
Convivencia ciudadana					
Sindicatos activos	260	268	271	270	232
Número de afiliados a sindicatos	157.778	162.410	185.554	199.537	163.978
Tasa de sindicalización ^{a/}	10	9	10	10	8
Cooperativas activas	538	491	501	509	474
Número de afiliados a cooperativas		542.588	654.862	678.741	626.880
Asociaciones solidaristas activas	1.212	1.106	1.141	1.121	1.245
Número de afiliados a asociaciones solidaristas	197.312	211.415	241.669	275.465	266.974
Asociaciones de desarrollo comunal activas ^{b/}	2.705	2.754	2.821	2.809	2.974
Cámaras empresariales afiliadas a Uccaep	40	40	42	43	43
Participación ciudadana y rendición de cuentas					
Audiencias públicas en la Aresep	79	57	81	189	255
Número de personas que asisten a las audiencias públicas		849	1.671	2.281	3.791
Iniciativas presentadas ante la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa	72	60	94	65	119
Tutela de derechos humanos					
Denuncias en la Comisión Nacional del Consumidor	1.193	1.768	1.916	2.074	2.013
Casos presentados ante la Comisión para Promover la Competencia	81	76	89	100	70
Casos en la Defensoría de los Habitantes ^{c/}					
Consultas	25.812	24.901	19.934	14.397	17.539
Expedientes abiertos	1.874	2.302	2.044	2.257	2.766
Gobierno local					
Ingreso total (millones de colones corrientes)	99.057	116.820	149.079	188.920	259.887
Ingreso total real (colones de julio de 2006)	126.855	131.464	150.504	174.404	211.531
Ingresos tributarios	36.970	44.280	60.961	72.363	90.323
Ingresos tributarios reales (colones de 2006)	47.345	49.831	61.544	66.803	73.517
Carga tributaria ^{d/}	2,9	2,9	3,3	3,3	3,5
Presión tributaria ^{e/}	37,3	37,9	40,9	38,3	34,8
Administración de la justicia					
Oficinas judiciales de primera instancia					
Casos entrados	953.847	553.798	536.377	582.781	627.848
Casos entrados menos casos en tránsito	438.810	439.450	449.424	484.420	526.734
Violencia doméstica					
Casos entrados	48.073	47.396	46.213	44.914	46.012
Casos terminados	50.918	47.242	45.884	50.571	52.933
No comparecencia de la víctima	10.846	9.666	9.302	8.458	7.307
Población carcelaria					
Privados de libertad sin condena	1.436	1.204	1.272	1.083	1.280
Privados de libertad con más de seis meses sin condena	375	262	396	308	290

a/ Se obtiene de dividir el número de afiliados a sindicatos entre la población ocupada.

b/ A partir del año 2003 se incluyen Cen-Cinai, reservas integrales y reservas específicas.

c/ En el 2005 se cambió la forma de reportar la información, de interanual a anual. La serie se ajusta a partir del año 2001.

d/ Se dividen los ingresos tributarios de los gobiernos locales a precios de julio de 2006 entre el PIB real.

e/ Se dividen los ingresos tributarios en términos reales de los gobiernos locales (a precios de 2006), entre los ingresos totales reales de los gobiernos locales (a precios de 2006).

VALORACIÓN GENERAL

El 2008 fue un año de calma relativa, después de las arduas jornadas electorales de 2006 y 2007. El país registró algunos cambios importantes a raíz de la entrada en vigencia de la agenda complementaria del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos (TLC-CA). No obstante, la coalición de fuerzas que permitió la aprobación de esa agenda en el Congreso no fue suficiente para avanzar en materias distintas a las del Tratado. Para que Costa Rica pueda afianzar la capacidad de acción del Estado y asegurar sus metas de desarrollo humano, será necesario emprender las reformas estructurales postergadas, así como dotar al aparato estatal de mayor funcionalidad, de manera que logre una adecuada articulación institucional y una mayor capacidad de ejecución de sus programas y proyectos.

El análisis del 2008 arroja un balance heterogéneo con respecto a las aspiraciones del fortalecimiento democrático. Al tiempo que es posible hablar de avances en la promoción externa de los valores del desarrollo humano, algunos acontecimientos internos evidenciaron un retroceso en esos mismos valores, particularmente en materia de transparencia y rendición de cuentas. También fue importante durante el período la acción de las instituciones de control horizontal tendientes a reafirmar el debido proceso y la legalidad, al igual que el vigoroso papel que desempeñaron los medios de comunicación y la sociedad civil para asegurar la rendición de cuentas y frenar algunos aspectos cuestionables en la actividad del Estado.

Una serie de hechos protagonizados por el Gobierno puso en entredicho el cumplimiento de los principios de rendición de cuentas y transparencia en el manejo del Estado. Sin embargo, la denuncia por parte de los medios de comunicación y la intervención de las entidades de control horizontal sirvieron para restablecer esos principios y empezar a sentar responsabilidades. Resulta positivo que las instituciones hayan cumplido su papel, pero el daño a la credibilidad de los funcionarios públicos, y de la clase política en general, ha venido a sumarse al provocado por otros casos sucedidos en períodos anteriores.

En línea con lo anterior se subraya la capacidad de organización de la sociedad para incidir en ciertos asuntos públicos. Así pudo observarse en los proyectos para la construcción de un acueducto en Sardinal de Guanacaste y el establecimiento de una

mina a cielo abierto en Crucitas de San Carlos. En ambos casos un conjunto plural de actores movilizó a la población local, combinando la protesta y la denuncia con mecanismos de control. Estos movimientos dieron cuenta del ejercicio eficaz del derecho ciudadano a la libre organización y a la participación en la gestión pública, para oponerse a acciones del Estado que estimaron contrarias a la ley y a sus intereses.

En el 2008 las y los legisladores avanzaron en una reforma de las reglas electorales. La adaptabilidad de este sistema es esencial para que la ciudadanía obtenga una representación política que responda a sus expectativas, un campo en el que el país ha mostrado deficiencias importantes. El presente capítulo puntualiza que esa representación es susceptible de perfeccionamiento. Desde la perspectiva territorial, los miembros de la Asamblea Legislativa provienen mayoritariamente de diez cantones de la República, mientras que el resto de las circunscripciones no ha tenido representantes directos en el Congreso. De igual forma, los cantones de más alto desarrollo humano concentran una mayor cantidad de legisladores en el período 1994-2010.

Por otra parte, en el año estudiado se mantuvo el desfase entre la demanda legislativa, entendida como el conjunto de proyectos cuya implementación potenciaría el desarrollo humano, y los proyectos aprobados, o la oferta legislativa. Buena parte de las leyes promulgadas no fueron las demandadas, en tanto que un alto porcentaje de la demanda no logró su concreción. Este último grupo incluyó varias de las iniciativas consideradas prioritarias por el Ejecutivo. La capacidad de acción de éste fue muy restringida, tanto por limitaciones de su conducción política como por la lenta tramitación de las leyes.

En lo que respecta a la administración de justicia, el aumento de los homicidios dolosos corrobora los cambios que se han producido en el comportamiento de la delincuencia. Ante esta situación, la respuesta del Poder Judicial ha sido decidida y sustancial. Además del incremento en las plazas de jueces se ha innovado con la introducción de nuevos procedimientos, incluyendo la oralidad, y nuevas instancias como los tribunales de flagrancia. Ello ha repercutido favorablemente en la justicia pronta y cumplida. Empero, los riesgos de aplicar políticas de “mano dura” para combatir la delincuencia son altos, pese a que la experiencia de otras sociedades ha demostrado su poca efectividad.

El estudio del 2008 brindó la oportunidad de valorar otro componente esencial de la administración de justicia: la Sala Constitucional. Su creación hace veinte años enraizó en el país una jurisdicción centrada en la defensa de los derechos humanos y la Constitución, pilares del fortalecimiento democrático. Sus amplias competencias y su accesibilidad le han asegurado una actividad creciente y, con ella, una enorme injerencia en la vida política nacional, lo que también le ha deparado críticas de distintos sectores. Su carácter de tribunal supremo con alta capacidad resolutoria ha creado seguridad jurídica y fortalecido el Estado de Derecho. Pero, tal como lo atestigua la proliferación de proyectos para su reforma, no es infalible. El anverso de su gran accesibilidad es un alto volumen de casos, que obliga a trabajar con gran intensidad y premura. Si bien las estadísticas muestran una buena respuesta por parte de la Sala, la carga y el ritmo de trabajo en ocasiones pueden afectar la calidad de las sentencias. Habiéndose convertido en el despacho jurisdiccional más grande del país, su costo y sostenibilidad pronto podrían convertirse en puntos de contención.

La política exterior fue un área de avance para la consolidación democrática en el 2008. Su principal eje fue la promoción de los derechos humanos, el desarrollo humano y la paz, por medio de la participación del país en el Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas. En la práctica la gestión de Costa Rica en esta instancia ha sido consistente con sus principios y valores; el discurso nacional ha asumido una posición más equilibrada, enfatizando en los derechos humanos y el mantenimiento de la paz por encima de alineaciones e intereses inmediatos. Además, el país ha sido “proactivo”, exhortando a la adopción de sus propias iniciativas para la solución de problemas internacionales. No obstante, la diversificación de relaciones diplomáticas, comerciales y económicas, mediante una mayor inserción en el mundo y la ampliación de las fronteras diplomáticas, requirió una mayor dosis de pragmatismo. Esa postura no siempre coincidió plenamente con la promoción externa de los valores de la democracia.

Por último, desde una perspectiva internacional, cabe mencionar que la estabilidad del sistema político costarricense contrasta notoriamente con las crecientes turbulencias políticas que experimenta la región latinoamericana a raíz de la exacerbación de las crisis políticas dentro y entre los Estados.

VALORACIÓN DEL DECIMOCUARTO INFORME

El balance del sistema político en el 2007, en términos de las aspiraciones del fortalecimiento de la democracia y su contribución al desarrollo humano, puede calificarse, cautelosamente, como positivo. La realización del referéndum en torno al Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos (TLC-CA) significó un avance hacia la aspiración de contar con una democracia participativa, una profundización de la ciudadanía. El resto de las aspiraciones analizadas en el capítulo muestra una situación bastante heterogénea. Para el sistema electoral y de partidos políticos el referéndum representó un conjunto de nuevos retos, e impulsó la aspiración de democracia participativa, abriendo espacio a novedosas alianzas ciudadanas.

El 2007 fue un año de gran actividad política, en el que las instituciones democráticas fueron puestas a prueba y, en términos generales, salieron airoso. Como resultado del referéndum, se cosecharon nuevas experiencias, que abrieron espacios de la vida política a la participación ciudadana. Sin embargo, no surgieron nuevos cuadros de liderazgo u opciones de organización que tiendan a la reconfiguración del sistema de partidos. Persiste la preocupación ante el alto grado de irresolución en el Parlamento.

ASPIRACIONES

» SISTEMA ELECTORAL Y PARTIDOS POLÍTICOS

El sistema electoral garantiza el ejercicio de un voto libre, informado y respetuoso de los derechos civiles y políticos de todas las personas. Crea las más amplias oportunidades de participación ciudadana en los procesos de deliberación y escogencia de los representantes políticos y garantiza resultados electorales que responden fielmente a las preferencias ciudadanas. Existen y se aplican mecanismos eficaces de control sobre el financiamiento a los partidos, que fomentan la honestidad y la independencia de los líderes políticos y sancionan los hechos delictivos. Existen y se aplican mecanismos eficaces de control sobre el cumplimiento de las normas democráticas internas de los partidos para la escogencia de sus candidatos y candidatas.

» DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

La Constitución Política y la legislación garantizan, como complemento a la democracia representativa, mecanismos de democracia directa y semidirecta en los ámbitos nacional y local. La ciudadanía participa activamente en consultas populares que promueven espacios plurales de deliberación pública, cuyos resultados reflejan la voluntad de las mayorías.

» ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA

Un sistema de administración de la justicia autónomo y abierto al escrutinio público protege los derechos de la población, en especial el derecho a la debida defensa,

y combate eficazmente cualquier forma de discriminación contraria a la Constitución; garantiza la aplicación de una justicia pronta, cumplida e igual para todas las personas, impone las sanciones correspondientes y repara los daños.

» GESTIÓN Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA RESPONSABLES

La aprobación y ejecución de leyes y políticas públicas, nacionales y locales, se realiza mediante la aplicación de las normas democráticas y el ejercicio de la representación política responsable de los intereses ciudadanos. Estas leyes y políticas garantizan la separación y el control recíproco entre los poderes del Estado, amplían las oportunidades de la ciudadanía para proteger sus derechos y crean nuevas oportunidades para mejorar las condiciones de habilitación ciudadana de la población. En particular, el Poder Ejecutivo organiza y conduce la administración del Estado y ejerce iniciativa ante el Poder Legislativo para impulsar sus prioridades, con apego a la Constitución Política. El Poder Legislativo ejerce un control político oportuno y eficaz, rinde cuentas a sus electores, aprueba leyes que promueven el desarrollo humano y su organización interna respeta los derechos de las mayorías y las minorías.

» PARTICIPACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Las instituciones públicas ofrecen amplias y cada vez más eficaces oportunidades de participación a las y los ciudadanos en la discusión, formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Los representantes

políticos y los funcionarios públicos rinden cuentas de manera veraz, completa, oportuna y responsable, a la vez que respetan la dignidad de las personas en un marco legal y administrativo que garantiza la máxima transparencia de la gestión pública y la efectiva protección de los derechos y las libertades civiles y políticas de la población.

» CONVIVENCIA CIUDADANA

La convivencia ciudadana respeta los derechos y la dignidad de las personas (nacionales y extranjeras). Las y los ciudadanos tienen una fuerte creencia en la democracia y participan activamente en la formación de una opinión pública pluralista, que realiza un escrutinio eficaz y permanente de los asuntos públicos. Los ciudadanos ejercen eficazmente su derecho a la libre organización mediante la creación de múltiples y activas organizaciones de la sociedad civil y hacen uso efectivo de las oportunidades para participar en la gestión pública.

» POLÍTICA EXTERIOR

La política exterior promueve valores y temas acordes con la vivencia democrática de país. Es un factor activo y eficaz en el plano internacional para la promoción y tutela de los derechos humanos, el desarrollo humano y la paz. Es un instrumento efectivo y activo para la protección y tutela de los intereses nacionales, expresados en la necesidad de supervivencia económica y progreso material.

CAPÍTULO
5Fortalecimiento
de la democracia**Introducción**

El presente capítulo busca dilucidar cuánto se acercó la democracia costarricense, a la satisfacción de las aspiraciones ciudadanas en el campo político, durante el 2008. Esas aspiraciones reflejan el derecho de cada persona a disfrutar de las capacidades básicas que potencian el desarrollo humano y que, en el plano político, transforman a las personas en agentes capaces de identificar y escoger el tipo de vida que desean llevar (O'Donnell, 2004). Esta "agencia", expresada en la atribución legal de escoger, es el mínimo común denominador de la igualdad democrática. Se compone de un conjunto de derechos políticos (de expresión, asociación y acceso a la información), civiles (en relación con otros individuos) y sociales (de bienestar básico para evitar que haya exclusión funcional de individuos). En fin, el capítulo pretende analizar el fortalecimiento democrático más allá de sus alcances meramente procedimentales.

El análisis parte de la base conceptual y metodológica ya bien establecida en los informes anuales del Programa Estado de la Nación, según la cual, la valoración del fortalecimiento democrático, incorpora una lectura del ejercicio del poder en la sociedad y las relaciones que conlleva. Como señala Sartori (Sartori y Mair, 2005) mientras el disenso es el estado entrópico de la sociedad natural, el consenso no se encuentra en ella, debe ser producido. Se espera que la democracia exhiba

un conjunto de características específicas: que las autoridades sean electas libremente, que el poder esté sujeto al imperio de la ley y que su organización y ejercicio sean respetuosos de y consistentes con los derechos y la dignidad de las personas. Más puntualmente, se entiende por democracia:

- Un régimen político en el cual los gobernantes son elegidos mediante elecciones libres, limpias, competidas y reiteradas, por una ciudadanía que ejerce libremente sus derechos civiles y políticos. Las aspiraciones de sistema electoral y partidos políticos, y de democracia participativa, están asociadas de manera directa a esta dimensión democrática.
- Un Estado de Derecho en el cual las autoridades están sujetas al imperio de la ley por mecanismos horizontales y verticales de rendición de cuentas, y en el cual las instituciones protegen y promueven los derechos civiles, políticos y sociales de las personas. Las aspiraciones de gestión y representación política responsables, participación y rendición de cuentas, así como la de política exterior, están principalmente relacionadas con esta dimensión de la democracia.
- Una convivencia ciudadana que sustenta las instituciones del régimen y el Estado democráticos. Esta dimensión está mayormente asociada a la aspiración del mismo nombre.

En el marco del decimoquinto aniversario del *Informe Estado de la Nación*, en este capítulo se ha querido ofrecer una perspectiva longitudinal de algunos aspectos importantes para las aspiraciones del fortalecimiento democrático. La idea es ir más allá de los acontecimientos propios del 2008, aunque sin dejar de reparar en ellos, para dar una visión de la evolución temporal de la democracia costarricense. Puntualmente, se ha querido aprovechar el vigésimo aniversario de la Sala Constitucional y el decimoquinto de la Defensoría de los Habitantes para reflexionar sobre su papel en la vida democrática nacional, en el marco del desarrollo humano sostenible. La creación de ambas instituciones significó en su momento un cambio importante en la vida institucional del país; de ahí que sea oportuno examinar su organización, su impacto sobre el sistema político y sus potenciales necesidades de reforma.

Dado que al redactarse el presente documento la reforma electoral era aprobada en segundo debate en el Congreso, el capítulo resume los principales cambios de la nueva legislación. Además se ofrece un novedoso análisis de la representación democrática en Costa Rica, un tema que exhibe muchas aristas y que en esta oportunidad se aborda desde la perspectiva territorial. En virtud de las reglas electorales vigentes, se investiga la procedencia geográfica de los diputados y diputadas del período 1994-2010. La sección termina

con una valoración del contexto electoral de cara a los comicios nacionales del 2010, a partir de un conjunto de variables derivadas de estudios de opinión pública, para determinar las condiciones en que el electorado se acerca a la próxima campaña, en comparación con procesos anteriores.

En vista de la extensa cobertura que se dio al referéndum sobre el TLC-CA en el Decimocuarto Informe, la aspiración de democracia participativa no ocupa un lugar central en esta edición. No obstante, el capítulo brinda una recopilación de las solicitudes de consulta popular presentadas ante el Tribunal Supremo de Elecciones en el 2008.

Como todos los años, el capítulo da seguimiento a las series estadísticas mediante las cuales el *Estado de la Nación* examina los diversos aspectos de la profundización democrática. Así por ejemplo, en la sección “Administración de la justicia” se presenta un detallado análisis del desempeño del Poder Judicial, la sección “Gestión y representación política responsables” da cuenta de la producción legislativa, y la sección “Convivencia ciudadana” actualiza los indicadores de acción colectiva.

Pero además en esta entrega se introducen nuevos temas que profundizan en el análisis de cada una de las aspiraciones democráticas. El apartado “Administración de la justicia” examina la respuesta institucional del Poder Judicial ante la demanda ciudadana por un sistema más efectivo. Precisamente a raíz del crecimiento de esa demanda el capítulo reflexiona sobre el discurso imperante en materia de inseguridad, los riesgos de privilegiar la “mano dura” y las posibilidades de un enfoque alternativo. Asimismo, en ocasión del vigésimo aniversario de la Sala Constitucional se ofrece un minucioso recuento de las estadísticas de esa jurisdicción, desde el momento de su constitución hasta el presente.

La sección “Gestión y representación política responsables” da seguimiento al esfuerzo iniciado en el Decimocuarto Informe para conocer mejor las instancias del Poder Legislativo, enfocándose en este caso en el trabajo de las comisiones parlamentarias. También se incluye

un análisis de los procedimientos utilizados en el Congreso para nombrar los altos cargos de la función pública que son de su competencia. Finalmente, la sección “Convivencia ciudadana” examina desde el punto de vista cuantitativo el perfil social, económico y cultural de la ciudadanía según su grado de activismo político, aprovechando para ello información derivada de la experiencia del TLC. Además incorpora un estudio, que se espera ampliar en Informes posteriores, sobre el impacto de la Internet en la participación política.

En este Informe se ha querido dar realce a las aspiraciones en materia de política exterior, especialmente luego de que Costa Rica obtuviera un puesto en el Consejo de Seguridad de la ONU. Tal como se reseñó en el Decimocuarto Informe, al postularse para el cargo, el país abogó por una agenda basada en la defensa de los derechos humanos y el respeto de las normas internacionales. Esto es congruente con la aspiración de política exterior por cuanto busca promover, en el plano internacional, valores y temas acordes con la vivencia democrática nacional. El capítulo da seguimiento al compromiso adquirido por el país mediante el análisis de su gestión en el Consejo de Seguridad, su patrón de votación en la Asamblea General y el contenido de su discurso en las intervenciones ante este órgano. También se examinan las candidaturas propuestas por Costa Rica en los foros internacionales en que participa y el grado de éxito alcanzado por estas. Por último, la sección presenta una actualización detallada de la gestión del Gobierno en los ámbitos bilateral y multilateral, incluyendo los avances de la negociación para un acuerdo de asociación entre Centroamérica y la Unión Europea.

Sistema electoral y de partidos políticos

El 2008 fue un año de baja actividad político-electoral, luego de una etapa de gran dinamismo político derivado de la realización del primer referéndum en la historia del país, en el 2007, y la elección nacional en el 2006¹. La pausa del período entre elecciones abre espacios

para el estudio de otras dimensiones del sistema político. Este año el *Informe Estado de la Nación* profundiza en tres temas poco explorados. Por un lado da seguimiento al trámite legislativo de la reforma electoral, en segundo lugar examina la representación política desde una perspectiva territorial y, por último, analiza el clima preelectoral de cara a los comicios nacionales del 2010.

Se destrabó la reforma electoral

Por varias décadas los legisladores y los partidos políticos postergaron la aprobación de una nueva legislación electoral acorde con la evolución del escenario político nacional. A la normativa vigente deben agregársele disposiciones para corregir una serie de actuaciones ilegales de los partidos políticos y sus altos dirigentes, fundamentalmente en el campo financiero. Así lo ha señalado en repetidas oportunidades este Informe, al advertir que las debilidades de la regulación en materia de financiamiento público y privado a las campañas electorales exponen al sistema a la corrupción y a la intervención foránea.

En el período 2008-2009 la reforma electoral por fin se destrabó. Los principales escollos de la propuesta eran las nuevas disposiciones sobre financiamiento, la doble postulación, la paridad de género en la conformación de papeletas, las sanciones a directores de medios que incumplan la norma de divulgación de encuestas (posteriormente eliminadas) y, por último, la separación de funciones del TSE. De estos temas el más complejo es el de los controles al financiamiento público y privado de los partidos políticos, pues aspectos como el monto del aporte estatal, la regulación y transparencia de las contribuciones privadas, así como el apartado de sanciones, dificultaron la construcción de acuerdos entre las fracciones legislativas.

En el momento de redacción de este capítulo (agosto de 2009), el nuevo Código Electoral había sido aprobado en segundo debate. Luego de casi una década de discutir diferentes propuestas en tres conformaciones legislativas distintas, la reforma electoral finalmente

obtuvo el respaldo necesario. La nueva legislación moderniza las reglas del juego y pretende corregir defectos y debilidades que abrían portillos para actuaciones deshonestas en la operación y el financiamiento de las agrupaciones políticas.

En virtud de la enorme trascendencia de este hecho, el capítulo sintetiza algunas -ciertamente no todas- de las principales innovaciones introducidas en el ámbito electoral (cuadro 5.2). Una vez aprobada la iniciativa en segundo debate, el Informe se compromete a incluir entre los temas por abordar en su próxima edición un estudio pormenorizado sobre la nueva legislación y sus implicaciones para el sistema político costarricense. Por fortuna se despejaron los “nublados del día” en materia electoral y el país no irá a los comicios del 2010 con un marco jurídico desfasado y obsoleto.

Procedencia geográfica de los y las legisladoras se concentra en pocos cantones

Un segundo tema abordado por el capítulo es el origen geográfico de los diputados y diputadas. Las preguntas concretas de investigación son: ¿de qué regiones del país proceden las y los legisladores?, ¿es su procedencia geográfica uniforme en el territorio o, por el contrario, sigue un patrón de concentración en ciertas regiones?, ¿incentiva el sistema electoral la concentración territorial de la representación política? Esta exploración se circunscribe a los diputados electos en el período 1994-2010.

Se parte del supuesto de que una concentración de legisladores originarios de un reducido número de zonas del país otorga ventajas a los ciudadanos y comunidades de esas áreas, para quienes

es más fácil canalizar sus demandas y obtener recursos para atender sus necesidades. En sentido contrario, una distribución más balanceada de la procedencia territorial de las y los congresistas propicia una articulación más efectiva entre las aspiraciones ciudadanas y las capacidades estatales. Con ello se asume, pues, que la cercanía geográfica entre legisladores y electores es un factor relevante.

En términos metodológicos, para determinar la procedencia territorial de los legisladores electos durante el período 1994-2010 se utilizaron dos fuentes de información. Se consultaron las “fichas físicas” de cada parlamentario en el Departamento de Archivo de la Asamblea Legislativa, así como la base de datos digital del TSE, en la cual se consigna el domicilio electoral de cada una de estas personas². Con

CUADRO 5.2

Cambios en el Código Electoral según temas seleccionados

Tema	Modificado (sí o no)	Cómo se modifica
Circunscripciones electorales	No	
Número de diputados	No	
Carrera parlamentaria	No	
Fórmula para la asignación de curules	No	
Voto preferente	No	
Forma de gobierno	No	
Jurisdicción electoral	Sí	Se otorga rango legal a la jurisdicción electoral, que agrupa el conjunto de resoluciones que tienen como objeto garantizar la correcta aplicación del ordenamiento jurídico-electoral. Entre ellas una de las más importantes es el recurso de amparo electoral, creado anteriormente vía decreto.
Funciones del TSE	Sí	Se crean el Registro Electoral, que llevará el registro de los partidos políticos, y el Instituto de Formación y Estudios para la Democracia.
Financiamiento público y privado	Sí	Se incorpora un régimen económico de los partidos políticos, con el cual se busca eliminar los defectos que contenía el Código anterior. En lo que respecta al financiamiento público, se restituye la figura del financiamiento anticipado y se otorgan fondos estatales a partidos que compitan en elecciones municipales; además se reduce el monto global que aporta el Estado. En cuanto al financiamiento privado, se endurecen los controles (auditorías, cuenta bancaria única y prohibición de administración paralela de donaciones privadas). Además se prohíbe la contribución de extranjeros, los aportes depositados en el exterior y las donaciones de personas jurídicas.
Otros temas		En materia de sanciones se incorpora el título “Ilícitos electorales”, en el que se hace una mejor clasificación de los delitos en este ámbito. Además se modifican algunas penas por estos delitos. También se incluye un capítulo sobre contravenciones electorales. Asimismo, se implementa el voto en el extranjero y la paridad de género en la conformación de las papeletas y los órganos internos de los partidos políticos.

Fuente: Elaboración propia con base en el expediente legislativo n° 14.268, aprobado en segundo debate el 11 de agosto de 2009.

respecto a esfuerzos anteriores en torno al mismo tema, esta versión tiene la ventaja de que aporta información más precisa y confiable, pues se centra en el origen geográfico de los diputados y diputadas empleando al menos dos fuentes primarias de información.

Antes de profundizar en el análisis es necesario hacer una aclaración sobre la unidad de análisis empleada. Cabe señalar que ni el sistema electoral ni este Informe asumen a los cantones como circunscripciones electorales para la designación de diputados, así como tampoco los legisladores representan a cantones. No obstante, los partidos políticos sí ponderan el caudal electoral de los cantones en cada provincia al seleccionar aspirantes y colocarlos en las papeletas. Asimismo, las fracciones legislativas asignan a sus diputados, una vez elegidos, como representantes de un cantón determinado, a través de un mecanismo de carácter informal⁸ (Arias, 2009b).

Actualmente la elección de diputados se hace por provincias, en circunscripciones plurinominales, y está ligada al número de habitantes. Por otra parte, la Constitución Política establece el monopolio de los partidos políticos en la elaboración de las listas de candidatos y candidatas a puestos de elección popular, seleccionados por cada partido según el procedimiento interno que definen sus autoridades.

En Costa Rica, más de la mitad de los diputados y diputadas electos en los últimos dieciséis años (121 de las 228 plazas disponibles)⁴ son originarios de diez cantones. En efecto, el 53% procede de los cantones Central San José, Central Cartago, Escazú, Central Heredia, San Carlos, Puntarenas, Montes de Oca, Alajuela, San Ramón y Limón, que en conjunto representan un 20% del padrón electoral (cuadro 5.3). Por otra parte, el 79% de las curules fue asignado a ciudadanas y ciudadanos originarios de veinte cantones que abarcan el 43% de la población electoral. A pesar de esta clara tendencia a la concentración, hay tres cantones (Central Alajuela, Desamparados y Goicoechea) que, pese a contar con altos niveles de población, eligen una menor cantidad de diputados oriundos de esas localidades.

De los 81 cantones existentes, 29 (36%) no han tenido representantes directos en la Asamblea Legislativa. En este grupo de localidades se observan cantones cuyo promedio de empadronados supera los 20.000 electores, como Tibás, Alajuelita, Aserrí, Siquirres, Naranjo y San Rafael de Heredia (cuadro 5.4).

Otro asunto de interés para este estudio es la asociación entre el origen geográfico de los legisladores, el nivel de desarrollo social de las comunidades y el grado de participación política. Con

base en la teoría del desarrollo humano de Welzel et al. (2003), cabe esperar que las regiones de menor bienestar tengan una proporción más baja de diputados originarios, en la medida en que en esas comunidades residen personas con menores capacidades para ejercer su ciudadanía. La evidencia empírica, antes que contradecir este supuesto, lo reafirma. Por un lado, los cinco cantones que acumulan la mayor cantidad de diputados se ubican entre las doce localidades de mayor desarrollo humano, según datos del PNUD y el Observatorio del Desarrollo (2007). No obstante, hay otros cantones con un alto grado de desarrollo humano, como Santa Ana o San Pablo de Heredia, que no poseen representantes originarios en el período estudiado. Aun así, diez de los doce cantones con más alto índice de desarrollo humano han tenido una o varias personas designadas en el Congreso.

Por su parte, de los doce cantones de menor desarrollo humano en el país, nueve no han tenido representantes directos en el Congreso. Del mismo modo, estos doce cantones se caracterizan por tener un bajo nivel de participación electoral en comicios legislativos. Todos, salvo Turrubares, Acosta y León Cortés, tienen cifras de abstencionismo superiores al promedio nacional, en el 2006. En este sentido, un hallazgo importante es que los cantones de menor desarrollo humano, generalmente de regiones alejadas y ubicados sobre todo en Limón, Puntarenas y la zona norte fronteriza con Nicaragua, son los que designan menos diputados originarios, lo que coincide, a su vez, con un menor interés en acudir a votar en las elecciones legislativas.

Un último aspecto examinado es la relación entre la procedencia geográfica de la representación política y la estructura del sistema de partidos. De acuerdo con la evidencia empírica disponible, el bipartidismo del período 1994-2002 generó una distribución de escaños legislativos más equitativa territorialmente que la configuración multipartidista posterior (Arias, 2009b). En el 2006, la presencia de tres fuerzas partidarias significativas,

CUADRO 5.3

Diputados según origen cantonal. 1994-2010

Cantón	Diputados	Promedio de electores (4 elecciones)	Porcentaje de diputados	Porcentaje de población	Diferencia
San José	30	212.964	13,2	9,7	3,5
Cartago	12	80.780	5,3	3,7	1,6
Escazú	12	30.653	5,3	1,4	3,9
Heredia	11	63.435	4,8	2,9	1,9
San Carlos	10	61.978	4,4	2,8	1,6
Puntarenas	10	60.049	4,4	2,7	1,6
Montes de Oca	10	35.989	4,4	1,6	2,7
Alajuela	9	129.033	3,9	5,9	-1,9
San Ramón	9	39.521	3,9	1,8	2,1
Limón	8	49.709	3,5	2,3	1,2

Fuente: Arias, 2009b.

CUADRO 5.4

Cantones sin representantes originarios en la Asamblea Legislativa. 1994-2010

Cantón	Promedio de electores (4 elecciones)	Porcentaje de población	Índice de desarrollo humano	Porcentaje de abstencionismo (2006)
Tibás	52.029	2,4	0,829	32
Alajuelita	34.558	1,6	0,727	39
Aserri	27.216	1,2	0,709	35
Siquirres	25.431	1,2	0,699	46
Naranjo	21.661	1,0	0,746	31
San Rafael de Heredia	21.338	1,0	0,797	31
Coto Brus	19.565	0,9	0,657	51
Puriscal	19.329	0,9	0,740	29
Santa Ana	19.237	0,9	0,897	31
Barva	18.816	0,9	0,786	28
Sarapiquí	17.434	0,8	0,669	42
Carrillo	14.261	0,7	0,785	42
Matina	14.162	0,6	0,621	43
Poás	13.047	0,6	0,726	27
Mora	12.286	0,6	0,786	32
San Pablo	12.272	0,6	0,842	27
Acosta	11.408	0,5	0,678	31
Golfito	11.375	0,4	0,697	52
Flores	9.578	0,4	0,837	27
Jiménez	8.578	0,4	0,728	30
Tarrazú	7.906	0,4	0,665	37
Upala	6.846	0,3	0,675	43
Guatuso	6.475	0,3	0,691	39
La Cruz	6.384	0,3	0,679	41
León Cortés	6.247	0,3	0,688	33
Nandayure	6.072	0,3	0,724	33
Garabito	4.980	0,2	0,845	45
Turrubares	3.353	0,2	0,704	26
San Mateo	3.054	0,1	0,736	31

Fuente: Elaboración propia con base en Arias, 2009b y PNUD y Observatorio del Desarrollo, 2007.

y de una cuarta agrupación que contó con apoyo considerable, tuvo un efecto concentrador en la mayoría de las circunscripciones electorales. Este comportamiento se debe al hecho de que todos los partidos requirieron una proporción importante del caudal electoral que fue atraído, principalmente pero no de manera exclusiva, a través de la selección de candidatos en zonas más pobladas y de mayores recursos, como los cantones cabecera de provincia.

En síntesis, la procedencia geográfica de los representantes políticos costarricenses muestra altos niveles de

concentración en determinadas regiones. Cabe reiterar que las zonas con menor cantidad de legisladores originarios muestran bajos niveles de desarrollo humano y una participación electoral inferior a la media nacional.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
EL ORIGEN GEOGRÁFICO DE LOS DIPUTADOS Y DIPUTADAS

Véase Arias 2009b en
www.estadonacion.or.cr

Contexto preelectoral caracterizado por algunas novedades

Dado que este Informe se da a conocer a la sociedad costarricense en los meses previos a una nueva elección nacional, el capítulo aporta una caracterización sucinta del contexto preelectoral de cara a los comicios del 2010. A la altura del segundo semestre del 2009 (momento en que se imprime este Informe) las candidaturas presidenciales de los principales partidos políticos han sido definidas. En esta oportunidad, tanto el PLN como el PAC convocaron a la ciudadanía a procesos de convención interna para designar a sus candidatos a la Presidencia, aunque de naturaleza distinta. En el primer caso se trató de una convención abierta en la que podía votar cualquier persona inscrita en el padrón, independientemente de su afiliación partidaria, mientras que en el PAC la participación se limitó a los partidarios inscritos en un padrón cerrado un mes antes de la convención. Los niveles de participación en ambos casos también fueron distintos. Desde la perspectiva de la aspiración del sistema electoral y de partidos, que aboga por la más amplia participación ciudadana en los procesos de deliberación y escogencia de los representantes políticos, una mayor apertura de los procesos de selección interna de los candidatos y candidatas es, sin duda, una buena práctica democrática.

Ahora bien, visto en comparación con otras elecciones recientes, el contexto preelectoral presenta algunas características novedosas. En primer lugar, por primera vez desde 1993 la mayor preocupación de la ciudadanía no se relaciona con un problema del ámbito económico. Esto resulta llamativo a la luz de la crisis económica mundial y sus repercusiones en el país. En cambio, los costarricenses consideran la inseguridad ciudadana como el principal problema nacional, por lo que es de esperar que este sea un tema central durante la contienda presidencial. Un segundo factor por considerar es el alto grado de aceptación de la labor del Presidente, el más alto de los últimos cuatro comicios. Sin embargo, este aspecto contrasta con

el bajo nivel de simpatía partidaria. A pocos meses de las elecciones, el porcentaje de ciudadanos que manifiesta no identificarse con ningún partido político es, del mismo modo, el más alto del período 1994-2006. Esto parece confirmar la tendencia de desalineación ciudadana con los partidos y de fluidez de las identificaciones partidarias destacada en anteriores Informes. Por último, con respecto al abstencionismo, el porcentaje de entrevistados que indica con total seguridad que no votará es superior al reportado durante la era del bipartidismo (cuadro 5.5).

Democracia participativa

En materia de democracia participativa, este apartado examina si la

Constitución Política y la legislación garantizan mecanismos de democracia directa y semidirecta en los ámbitos nacional y local. De ahí que el Informe anterior dedicara un amplio espacio al análisis del referéndum realizado en el 2007 y lo calificara como un avance significativo en el sistema político costarricense (Programa Estado de la Nación, 2008). En la práctica el referéndum rompió el monopolio de participación ejercido por las élites políticas tradicionales. También contribuyó a la difusión del poder con respecto al control de la agenda política, con lo cual se ampliaron los puntos de acceso al sistema y se diversificó el conjunto de actores y sus modalidades de acción. Desde esta perspectiva, la inclusión

de mecanismos de democracia directa como complemento a la democracia representativa contribuye de manera sustantiva al fortalecimiento de la democracia.

Ciudadanos promueven más consultas populares pese a cuestionamientos

La experiencia del referéndum abrió espacios de la vida política a la participación ciudadana. La ciudadanía se involucró de lleno en la consulta, que se constituyó en un ámbito plural de deliberación pública cuyos resultados reflejaron la voluntad popular. Sin embargo, el balance de esta primera experiencia no fue del todo satisfactorio: se identificaron vacíos, omisiones y debilidades

CUADRO 5.5

Variables que caracterizan el clima preelectoral, según estudios de opinión pública

Variable	Año del estudio					
	1993	1997	2001	2005	2008 ^{a/}	2009
Principal problema del país ^{b/}	Drogadicción: 63%	Pobreza: 56%	Desempleo: 34%	Alto costo de la vida: 25%	Alto costo de la vida: 44%	Inseguridad ciudadana: 27%
Labor del Presidente	Buena o muy buena: 39%	Buena o muy buena: 15%	Buena o muy buena: 34%	Buena o muy buena: 37%	Buena o muy buena: 29%	Buena o muy buena: 48%
Partido de simpatía	PLN+PUSC: 99% Ninguno: 1%	PLN+PUSC: 70% Ninguno: 28%	PLN+PUSC: 69% Ninguno: 22%	PLN+PUSC: 39% PAC: 7% Ninguno: 47%	PLN+PUSC: 52% PAC: 13% Ninguno: 32%	PLN+PUSC: 39% PAC: 6% Ninguno: 54%
Decisión de votar ^{c/}	Totalmente seguro: 85% No votará: 6%	Totalmente seguro: 37% No votará: 15%	Totalmente seguro: 60% No votará: 8%	Totalmente seguro: 11% No votará: 32%		Totalmente seguro: 47% No votará: 23%
Confianza ciudadana en los partidos ^{d/}	Sí confía: 39%	Sí confía: 19%	Sí confía: 17%		Sí confía: 21%	

a/ A pesar de que el 2008 no fue un año preelectoral, se optó por incluirlo para compararlo con lo acontecido en el 2009.

b/ Se trata de preguntas de respuestas múltiples. Hay que tener en cuenta que el estudio de 1997 fue realizado en noviembre, el de 2005 en abril y el de 2009 en mayo; el resto corresponde al mes de enero.

c/ Esta pregunta no es constante en la encuesta. Para septiembre de 1993 las alternativas eran "Sí", "Inseguro" y "No". En enero de 1997 las opciones eran las que se muestran en el cuadro. En enero de 2001 se plantearon las siguientes alternativas: "Totalmente decidido", "Tienen dudas" y "No irá a votar". En noviembre del 2004 las opciones eran "Totalmente decididas a votar", "Es posible que no vaya a votar" y "Definitivamente no irá a votar". En abril del 2005 las posibilidades de respuesta eran: "Sí", "Tienen dudas" y "No".

d/ Los datos de confianza en los partidos políticos se obtuvieron de los estudios de opinión de septiembre de 1994, septiembre de 1996, noviembre de 2000 y agosto de 2008.

Los datos surgen de la encuesta que Unimer efectuó por encargo de *La Nación* y cuyo margen de error es de dos puntos.

Fuente: Elaboración propia, con base en Programa Estado de la Nación, 2005.

en la normativa que propiciaron un alto grado de polarización entre las fuerzas políticas y reacciones antisistema. A pesar de las dificultades que experimentó la institucionalidad pública en el procesamiento del referéndum a raíz de la controversia que generó el marco jurídico, a la fecha de edición de este Informe no se tenía conocimiento de propuestas ingresadas a la corriente legislativa para corregir los defectos de las normas que regulan las consultas populares.

Sin embargo, ni la ausencia de reformas a las reglas del juego ni las objeciones de distintos sectores han desalentado el afán de contar con una democracia participativa. Desde la entrada en vigencia de la normativa sobre el referéndum se han presentado, en total, diecisiete solicitudes ciudadanas, de las que han prosperado solamente tres, incluida la del TLC (cuadro 5.6). Más de la mitad de estas iniciativas (diez) se dieron durante el 2008. Una característica común de las solicitudes autorizadas por el TSE para la recolección de firmas, es que las tres fueron impulsadas por grupos opuestos a proyectos de ley: el TLC-CA, el Convenio Internacional para la Protección de Obtenciones Vegetales y la unión civil entre personas del mismo sexo. Esta situación denota

una conceptualización particular del referéndum como un mecanismo para prevenir o frenar legislación en trámite en la corriente legislativa, más que para proponer una ley, la ratificación de un acto o su abrogación. Dado el requisito de reunir las firmas de un 5% del padrón electoral, este uso podría no ser muy efectivo, como lo demostró el caso del proyecto sobre obtenciones vegetales, que se convirtió en ley antes de que pudiera recolectarse la totalidad de las adhesiones, invalidando así la iniciativa de referéndum.

Las solicitudes rechazadas por el TSE lo han sido por caer en materias que corresponden a las áreas expresamente excluidas en la legislación⁵, como la seguridad (proyecto de proclamación de la neutralidad y prohibición de fabricación de armas), o por vicios de forma, como pretender consultar casos específicos a nivel nacional (creación del duodécimo cantón de Guanacaste y explotación de zona marítimo-terrestre), por ejemplo.

Gestión y representación política responsables

La efectividad del Estado, entendida como la capacidad de formular, ejecutar y hacer respetar políticas públicas que repercutan favorablemente sobre

el desarrollo humano, es crítica para el fortalecimiento democrático. En efecto, la ampliación de derechos democráticos, sin que de manera concurrente exista la capacidad estatal para darles contenido, puede resultar en serias disfuncionalidades que afectan la credibilidad y legitimidad del régimen, lo que a su vez genera una crisis de representación que reduce el apoyo popular a la democracia (Mainwaring, 2006). La democratización procede de la articulación entre derechos ciudadanos y la capacidad estatal para hacerlos efectivos (Tilly, 2007). A su vez, dicha capacidad, porque supone la concentración de poder, debe estar sometida a los mecanismos de control necesarios para asegurar que su ejercicio responda a los deseos expresos de la colectividad.

El *Informe Estado de la Nación* examina la efectividad del Estado en sus tres dimensiones: la gestión del Poder Ejecutivo, la del Poder Legislativo y la coordinación entre ambos. La tendencia que se viene observando desde inicios de siglo es hacia un estancamiento en la capacidad de generar las reformas necesarias para el desarrollo humano, producto de la creciente fragmentación del sistema político. A ese factor se le ha sumado en los últimos años la polarización surgida alrededor del TLC y la

CUADRO 5.6

Solicitudes de consulta popular presentadas al TSE, según tema. 2008

- Proyecto de ley sobre de la unión civil entre personas del mismo sexo (3 solicitudes).
- Proyecto de ley sobre la proclamación de la neutralidad de Costa Rica y la prohibición de la fabricación de armas en territorio nacional.
- Reforma de los artículos 11, 107 y 110 de la Constitución Política, relacionados con los temas de responsabilidad de empleados públicos ante la ley, reelección de diputados y la imposibilidad de los diputados de aceptar otro cargo en el Poder Ejecutivo, salvo cuando se trate de un ministerio.
- Creación del Instituto Costarricense de Reciclaje.
- Propuesta para equilibrar los derechos de las víctimas con los de los delincuentes.
- Establecimiento de la pena de muerte para los asesinos, violadores pederastas, pedófilos y cualquier otra depravación sexual contra la víctima.
- Derogatoria de la ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, legitimación de capitales y actividades conexas.
- Celebración de una Asamblea Nacional Constituyente.

Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones.

discusión que suscitó acerca del modelo de desarrollo nacional.

El presente capítulo da seguimiento a las series estadísticas con que se ha venido midiendo la gestión legislativa, tanto en su dimensión de control político como en la producción de leyes.

Continúa la desconexión entre la oferta y la demanda legislativas

Una primera aproximación a la producción legislativa la ofrece el número de leyes y decretos promulgados en un período determinado. Comparando los tres períodos legislativos de la segunda administración Arias transcurridos hasta la fecha, con las tres legislaturas correspondientes de la administración anterior, el total de leyes aprobadas muestra un repunte significativo, pues pasó de 167 a 211. El porcentaje de participación de leyes impulsadas por el Ejecutivo pasó del 31% en la administración anterior, al 35% en la actual (cuadro 5.7).

Pero este indicador dice poco acerca de la relevancia de las leyes promulgadas. En sus últimas ediciones este Informe ha reseñado un creciente estancamiento en la capacidad del sistema político para promover las reformas necesarias en materia de desarrollo humano. El Decimocuarto Informe introdujo una nueva manera

de analizar la producción legislativa: la oferta y la demanda por leyes (recuadro 5.1). Las series que describen la aprobación de nuevos instrumentos legales dan cuenta de la “oferta” legislativa, pero dejan de lado las leyes que el país, representado por sectores de opinión, “demanda”. La hipótesis operativa es que un Poder Legislativo que ejerce una representación política responsable es aquel que se aproxima a un balance entre ambos extremos.

La legislación *potencial* -la agenda política en un momento dado- asimila el concepto de la demanda legislativa, y sirve de base para juzgar si la aprobación de un bajo número de leyes refleja un Poder Legislativo entrabado, o simplemente la prevalencia de una agenda política limitada (Binder, 1999). Lo que interesa es determinar la capacidad del sistema político para aprobar proyectos (oferta) de interés público (demanda)⁶. Si la oferta es el conjunto de leyes y decretos promulgados en un período, la demanda es el conjunto de iniciativas que tenían el potencial de ser promulgadas en ese mismo lapso (para más detalles sobre la metodología del estudio sobre oferta y demanda legislativas véase Programa Estado de la Nación, 2008).

Una forma de compilar la agenda de legislación potencial consiste en

acudir a los editoriales de los principales periódicos de circulación nacional⁷. Las leyes o reformas legales específicas que se discuten en esos espacios⁸ (cuadro 5.8) reflejan la agenda de legislación potencial para el período o la demanda legislativa. Como puede apreciarse

RECUADRO 5.1

Oferta y demanda legislativas y su contribución al fortalecimiento de la democracia

La eficiencia legislativa es importante desde múltiples perspectivas. En un sistema democrático, el Parlamento es el órgano que delibera y decide en nombre de la colectividad. La inopia legislativa afecta el bienestar de la ciudadanía y, consecuentemente, su eventual satisfacción con la democracia. Asimismo, la improductividad legislativa genera inestabilidad en los gobiernos democráticos. En su extremo, ésta lleva a la disolución del gobierno en los regímenes parlamentarios, mientras que en los presidencialistas puede dar lugar a una crisis de gobernabilidad (Linz y Valenzuela, 1994).

Si bien la evidencia empírica sugiere que los regímenes presidenciales no son más propensos al fracaso a raíz de esto (Cheibub, 2002; Cheibub et al., 2004), el *impasse* legislativo sigue siendo un síntoma de disfuncionalidad de su estructura institucional. No obstante, siempre existe la posibilidad de formar alianzas y de trabajar en conjunto con el Congreso para forjar acuerdos. Ambos casos tienden a ser más frecuentes en el presidencialismo que lo generalmente supuesto (Cheibub et al., 2004). De ahí que el *impasse* legislativo sea pocas veces absoluto. Su manifestación es relativa y ocurre en diferentes gradaciones. Por ello, su medición puede ser de gran utilidad para comprender mejor sus efectos y para establecer una base de comparación entre países y a través del tiempo. Una aproximación de este objetivo se logra al contrastar la producción legislativa con su potencial demanda.

Fuente: Feoli, 2009.

CUADRO 5.7

Leyes aprobadas por iniciativa, primeras tres legislaturas, últimas dos administraciones

	Iniciativa del Ejecutivo		Iniciativa del Legislativo		Total leyes
	Leyes	Porcentaje	Leyes	Porcentaje	
Arias	74	35	137	64	211
2006/2007	18	24	57	76	75
2007/2008	17	37	32	63	49
2008/2009	39	45	48	55	87
Pacheco	53	31	114	68	167
2002/2003	27	36	48	63	74
2003/2004	18	28	44	72	61
2004/2005	8	26	22	73	30
Total	127	34	249	66	376

Fuente: Elaboración propia con datos de la Asamblea Legislativa.

en el cuadro, los temas dominantes son aquellos relacionados con el TLC-CA: la agenda complementaria (incluyendo las aperturas del INS y el ICE y fortalecimiento de éste) y el tratado mismo, que abarcan el 23% de las menciones.

No obstante lo anterior, se aprecia un énfasis importante en áreas sustantivas de reforma en las que la acción estatal de los últimos años ha sido deslucida. Es el caso de la concesión de obra pública, la Ley de Tránsito, la reforma electoral, y la reforma fiscal. Un 6% de las menciones, el segundo grupo más frecuente, propugnó por una reforma al reglamento interno de la Asamblea Legislativa, mostrando así preocupación por la inoperancia y el entramamiento legislativos. El llamado a legislar también abarca temas nuevos, como el recurso hídrico, y asuntos del campo social, como la educación. Cabe resaltar la relevancia asignada a proyectos de seguridad ciudadana, que ocupan el tercer lugar en orden de importancia (cuadro 5.8).

Para determinar la oferta legislativa se excluyeron de la lista de leyes promulgadas en el período aquellos procedimientos legales y ceremoniales que no afectan materialmente el *estatu quo*⁹. Una vez identificada la oferta legislativa, se procedió a cotejarla con la demanda. Este ejercicio arroja tres posibilidades: la primera es que la legislación promulgada coincide con la demandada, en cuyo caso se da un equilibrio de oferta y demanda; la segunda es que los proyectos de ley en la agenda potencial no lleguen a aprobarse, en cuyo caso se da una insuficiencia de la oferta con respecto a la demanda, y la tercera es que los proyectos convertidos en ley no se encuentren en la agenda de prioridades, en cuyo caso se da un exceso de oferta legislativa frente a la demanda. El cuadro 5.9 ilustra la distribución de estas posibilidades durante las tres legislaturas de la administración Arias.

En el cuadro se aprecia con claridad la desconexión entre la oferta y la demanda legislativas. Si bien 30 de

los proyectos que conforman la agenda potencial fueron aprobados, 78 de ellos permanecieron en la corriente legislativa¹⁰. Esto significa que más de un 70% de la agenda potencial no entró en vigencia durante el período. Por otra parte, de los 57 proyectos que la Asamblea votó afirmativamente, 27 no formaban parte de la agenda de potenciales leyes. Esto equivale a decir que el 47% de los proyectos aprobados no pertenecía al grupo de iniciativas consideradas como de mayor prioridad por los editorialistas. En términos de oferta y demanda, existe entonces un déficit de proyectos críticos y un superávit de proyectos secundarios.

El análisis anterior abarca la totalidad del período de la administración Arias transcurrido hasta la fecha de edición de este Informe, pero puede repetirse para examinar la gestión individual de cada legislatura. En términos relativos la mejor legislatura corresponde al período 2007-2008, el cual se caracterizó por una febril actividad en

CUADRO 5.8

Agenda potencial o demanda legislativa, por período

Proyecto	2006/2007	2007/2008	2008/2009	Total	Porcentaje
Agenda complementaria del TLC-CA	9	31	3	43	12
Reforma al reglamento interno de la Asamblea Legislativa	10	10	3	23	6
Proyectos de seguridad ciudadana	3	11	7	21	6
Concesión de obra pública	9	7	5	21	6
TLC-CA	16	4		20	5
Reforma fiscal	11	3	1	15	4
Reformas a Ley de Tránsito	1	8	5	14	4
Reforma electoral	3	6	3	12	3
Apertura de telecomunicaciones	6	4	2	12	3
Reforma del Estado	4	3	4	11	3
Reforma educativa	6	3	1	10	3
Apertura del INS	5	2	1	8	2
Reforma del régimen municipal		4	2	6	2
Ley marco de concesión de aguas para generación eléctrica		1	5	6	2
Ley del recurso hídrico	1	4		5	1
Ley de fortalecimiento del ICE	3	2		5	1
Ratificación del préstamo híbrido del BID			5	5	1
Reglamentación del gasto público en educación	2	2		4	1
Reformas para asegurar libertad de prensa	3	1		4	1
Reformas a Ley de Jurisdicción Constitucional	2	1	1	4	1
Observación de los derechos de propiedad intelectual		1	3	4	1
Ley contra la Delincuencia Organizada		2	2	4	1

Fuente: Elaboración propia con base en editoriales de *La Nación* y *La República*.

CUADRO 5.9

Comparación de la oferta y la demanda legislativas, administración Arias. 2006-2009

	Leyes ofertadas	Leyes no ofertadas	Total	Agenda no aprobada
Leyes demandadas	30	78	108	72%
Leyes no demandadas	27		27	
Total	57	78		
Aprobación fuera de agenda	47%			

Fuente: Elaboración propia con datos de la Asamblea Legislativa.

de la relación Ejecutivo-Legislativo es el porcentaje de proyectos *propios de la Administración* que son adoptados por el Congreso. Las iniciativas de la administración Arias y su porcentaje de aprobación se presentan en el cuadro 5.10.

Visto a nivel de cada legislatura, el promedio de aprobación ronda el 10%, mientras que en términos acumulados para toda la Administración ese porcentaje apenas equivale a un tercio. En otras palabras, casi un 70% de los proyectos presentados por el Ejecutivo no contó con el aval del Legislativo. Cabe resaltar que hay una notable correspondencia entre este porcentaje y el de la agenda legislativa no implementada, que se comentó anteriormente. Esta situación sugiere un problema de conducción política por parte del Ejecutivo para lograr la aprobación de sus iniciativas.

La situación descrita lleva a un distanciamiento entre ambos poderes, que se recriminan mutuamente por la falta de efectividad en la atención de los problemas nacionales. Su incapacidad para traducir las demandas sociales en resultados concretos genera un desapego de la ciudadanía, que no se siente representada por ellos. El resultado es un aumento del desprestigio que, en última instancia, lesiona la legitimidad de las instituciones democráticas. Esto puede llegar a tener consecuencias muy serias para el sistema democrático.

torno a la aprobación del TLC-CA y su agenda complementaria. Buena parte de esta legislación formó parte de la agenda potencial. Aun así, el Gobierno no logró avanzar en otras áreas críticas: el porcentaje de la agenda potencial no implementada fue del 76%. También en términos relativos, la peor legislatura fue la de 2006-2007, período en el cual la mayoría de las leyes aprobadas estuvo fuera de la agenda, mientras que un 93% de la agenda quedó pendiente.

Otro dato importante es que el Ejecutivo no consiguió impulsar los proyectos que consideró altamente relevantes, según las prioridades que estableciera en su Plan Nacional de Desarrollo y en la campaña electoral. Entre ellos destacan la creación de los ministerios de la Producción y de Desarrollo Social y Asentamientos

Humanos, la elevación del financiamiento para la educación pública y la reforma tributaria.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE OFERTA Y DEMANDA LEGISLATIVAS

Véase Feoli, 2009 en www.estadonacion.or.cr

Ligero aumento de la productividad del Ejecutivo en la promulgación de leyes

A pesar de que la proporción de leyes aprobadas por iniciativa del Poder Ejecutivo muestra un leve aumento con respecto a la administración Pacheco, en ambos casos la producción de leyes ha sido dominada ampliamente por el Legislativo¹¹. Un mejor indicador

CUADRO 5.10

Estado de los proyectos de ley presentados por el Ejecutivo en la Administración Arias

Proyectos presentados en la legislatura	Aprobados en la legislatura						Total de no aprobados		Total Leyes
	2006/2007		2007/2008		2008/2009		Leyes	Porcentaje	
	Leyes	Porcentaje	Leyes	Porcentaje	Leyes	Porcentaje			
2006/2007	3	10,3	5	17,2	8	27,6	13	44,8	29
2007/2008			4	9,5	13	30,9	25	59,5	42
2008/2009					6	11,3	47	88,7	53
Total	3		9	27			85	68,5	124

Fuente: Elaboración propia con datos de la Asamblea Legislativa.

Leyes tardan en promedio 24 meses en ser aprobadas

La dificultad con que avanza el trabajo legislativo queda en evidencia al analizar los días requeridos para la promulgación de las leyes (cuadro 5.11). Las normas aprobadas durante el 2008 requirieron entre menos de 1 y 88 meses para tramitarse, lo que incorpora un rango bastante amplio de variabilidad. Sin embargo, la distribución de frecuencias muestra que solo una cuarta parte de las leyes se tramitó en un año y que el 34% de ellas necesitó entre uno y dos años para ser promulgado. Esto significa que un 40% de las leyes excedió los dos años en su tramitación. El promedio de duración general para las leyes aprobadas en 2008-2009 fue de 24 meses (721 días)¹². Si se considera que esto equivale a más de la mitad del período constitucional del Ejecutivo, resulta evidente que la capacidad de acción del Gobierno es restringida. Esta duración promedio representa una reversión de la mejoría mostrada en 2007-2008.

Además de la tardanza en el trámite parlamentario, abundan los ejemplos de deficiencias de redacción, tramitación, solidez legal formal y de fondo, en las leyes aprobadas. Las implicaciones

pueden ser graves, ya que incluso podrían afectar la aplicabilidad de algunas normas, como sucedió con la recién aprobada Ley de Tránsito (Chinchilla, 2009). Pareciera que el énfasis se ha puesto más en la construcción de mayorías capaces de apresurar el proceso legislativo, rechazando las apelaciones de las minorías, que en la búsqueda de consensos que tomen en cuenta a esas minorías. Los resultados así obtenidos no pueden ser sino exiguos, pues casi de inmediato se solicita la reforma o anulación de las leyes aprobadas, cuando esas minorías acuden a la Sala Constitucional en defensa de sus derechos y del debido proceso. Todo ello sugiere deficiencias en la calidad de la legislación emitida.

De los proyectos que fueron aprobados durante el período 2008-2009, aproximadamente un tercio reformó disposiciones existentes, en tanto que un 22% creó nuevos cuerpos legales. Más del 70% de esas leyes concede o amplía derechos, o bien establece nuevas obligaciones para el Estado, por lo general ante toda la población, aunque con una importante incidencia (34%) a nivel de segmentos específicos. Este patrón indica que la legislación emergente continúa enfatizando en la acción estatal para la satisfacción de las necesidades ciudadanas. No obstante, al igual que en períodos anteriores, ello no implica que se otorguen al Estado los recursos necesarios para cumplir con las nuevas funciones. De las 87 leyes aprobadas solo 18 (21%) fueron dotadas de fuentes de financiamiento frescas. El resto se financia mediante asignación del Presupuesto de la República o por reorientación de partidas incluidas en éste.

Comisiones y nombramientos legislativos en perspectiva comparada

El presente capítulo amplía el estudio comparativo de procedimientos parlamentarios iniciado en el Decimocuarto Informe (Arias, 2008). En esta oportunidad el análisis se centra en las comisiones legislativas y los métodos empleados para realizar los nombramientos que competen a este poder de

la República. Las comisiones ejecutan gran parte del proceso legislativo, por lo que sus procedimientos y conformación son cruciales para el buen funcionamiento del Congreso. En lo que respecta a los nombramientos de altos cargos, cabe recordar que la Asamblea designa a las y los magistrados propietarios y suplentes de la Corte Suprema de Justicia, así como a los titulares de la Contraloría y la Subcontraloría General, la Defensoría y la Defensoría Adjunta de los Habitantes. Asimismo, ratifica las propuestas del Ejecutivo para llenar diversas plazas.

Más comisiones con el mismo número de diputados: una combinación contraproducente

Para constituir comisiones, en general los Parlamentos se rigen por los principios de pluralidad, proporcionalidad y especialidad de la materia. Costa Rica respeta esos mismos principios y además el mandato del Reglamento Legislativo, que asigna al Presidente de la Asamblea la responsabilidad de integrar las comisiones de manera que su composición refleje, proporcionalmente, el número de miembros que conforman las fracciones parlamentarias.

En el país existen las comisiones permanentes ordinarias, las comisiones permanentes especiales y las comisiones especiales. La creación de las dos últimas ha ido drenando el contenido temático de las primeras. Además existen tres comisiones con potestad legislativa plena, también llamadas “miniplenarios”. El aumento en el número de comisiones y su consecuente especialización, sin que se haya incrementado el número de diputados que las conforman, ha hecho que las responsabilidades de estos sean extensas y que sus esfuerzos sean dispersos. Esto puede afectar la eficacia de las comisiones por falta de quórum o bien por superposiciones horarias, sobre todo si se toma en cuenta que la regla de quórum se aplica en casi todos los órganos de la Asamblea (Arias, 2009a).

Un legislador o legisladora puede ser integrante de cuatro, seis, ocho y en ocasiones hasta nueve comisiones. En las bancadas con mayor número de

CUADRO 5.11

Clasificación de las leyes según duración en meses para su aprobación. 2008-2009

Meses	Leyes	Porcentaje	Total acumulado
Hasta 1	2	2,6	2
De 1 a 3	4	4,6	6
De 3 a 4	1	1,2	7
De 4 a 6	3	3,5	10
De 6 a 12	12	13,9	22
De 12 a 18	12	13,9	34
De 18 a 24	17	19,8	51
De 24 a 30	11	12,8	62
De 30 a 36	6	7,0	68
De 36 a 42	7	8,1	75
Más de 42	11	12,8	86

Fuente: Feoli, 2009.

diputados es factible que el trabajo se distribuya de modo más equilibrado, pero en las más pequeñas la exigencia individual puede resultar inmanejable. A las responsabilidades de los miembros de comisiones deben añadirse las de su participación en el Plenario, audiencias, actos oficiales, visitas a comunidades, reuniones de bancada y otras actividades. Esto hace que, en general, el conocimiento individual de los temas no sea tan profundo como sería deseable.

En términos comparativos, Costa Rica tiene un número de comisiones similar al de los demás países estudiados para este informe (Uruguay, Portugal, Perú, Italia, Francia, España, Chile, Brasil y Argentina) pese a que estos tienen una cantidad significativamente mayor de diputados. De ahí que resulte evidente que las y los parlamentarios costarricenses sufren un recargo de tareas considerable.

Las comisiones son conducidas por el presidente o presidenta y, en su ausencia, por el secretario o secretaria. Estas personas juegan un papel determinante en el avance de la legislación, dadas sus funciones formales e informales¹³. Por lo general las comisiones permanentes ordinarias son presididas por integrantes de la bancada oficial (incluso durante la administración Pacheco, cuando el oficialismo dominaba apenas un 33% de la Cámara). En la administración Arias se ha dado el caso de que las presidencias de esas comisiones se han asignado a las mismas personas a lo largo de todo el período constitucional, tal como ha ocurrido también con la Presidencia de la Asamblea. Esto sugiere que las presidencias en los órganos parlamentarios han recaído sobre legisladores de entera confianza del Poder Ejecutivo. En cambio, las secretarías han mostrado una dinámica más compleja. El dominio de esos puestos no siempre está en manos de la bancada oficial, lo que sugiere su uso estratégico como herramienta de negociación entre las fuerzas políticas del Congreso.

Dada la complejidad de los temas sobre los que legislan los diputados, un aspecto importante es el grado de asesoramiento con que cuentan. En las comisiones

especiales creadas para estudiar un asunto determinado o cumplir una misión específica, pueden incorporarse asesores externos, con voz pero sin voto¹⁴. Además existe un cuerpo de asesores internos al servicio de los diputados: los permanentes¹⁵, que están bajo las reglas del servicio civil, y los de confianza, que trabajan para las fracciones legislativas repartidos en número proporcional a la cantidad de escaños. Otro nivel de asesoría son las consultas a la Sala Constitucional, ya sean obligatorias o facultativas, vía moción de los diputados. Por último, un mecanismo poco utilizado -en parte debido a su uso inadecuado en el pasado- es el de las asesorías externas distintas a las mencionadas anteriormente. En este sentido Costa Rica se diferencia de otros Parlamentos de América Latina y Europa, que destinan alguna parte de sus presupuestos para contratar estudios altamente especializados. Esta carencia es significativa, dado el desborde que, a pesar de la competencia de su personal, sufre el Departamento de Servicios Técnicos en temas complejos como tecnología bioética, biotecnología, informática, mecánica y otros.

Nombramientos en el Congreso, una tarea difícil

Como ya se mencionó, una función importante de la Asamblea Legislativa es el nombramiento de distintos cargos en la función pública. Además de nombrar a las y los magistrados titulares y suplentes de la Corte Suprema de Justicia, los titulares de la Contraloría y Subcontraloría General y de la Defensoría y Defensoría Adjunta de los Habitantes, el Congreso es responsable de ratificar los puestos directivos del Banco Central, al Procurador o Procuradora General, el Regulador General y Adjunto de Servicios Públicos y la Superintendencia de Telecomunicaciones. Empero, hay otras plazas importantes en el régimen político nacional que no son designadas por la Asamblea Legislativa; entre ellos destacan los magistrados del Tribunal Supremo de Elecciones, el Fiscal General y su Fiscal Adjunto, que son nombrados por la Corte Plena, y

los miembros del gabinete de ministros del Ejecutivo, cuya designación corresponde al Presidente de la República. Tampoco interviene el Legislativo en nombramientos de la Presidencia del Banco Central, los directores de los bancos estatales, los miembros del Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero y las superintendencias de Valores, Pensiones y de Entidades Financieras (Arias, 2009a).

Para cumplir con su función en este ámbito, el Congreso ha instaurado la Comisión Permanente Especial de Nombramientos, integrada por siete miembros. Este órgano, a su vez, ha optado por abrir concursos de antecedentes para llenar las plazas¹⁶. La propia Comisión define la metodología que se usará para valorar a los aspirantes, lo cual ha hecho combinando elementos objetivos (grados académicos, publicaciones, docencia, entre otros) y subjetivos (rendimiento de candidatos en participación oral, presentación de un ensayo, etc). Una vez asignada la valoración final de mayor a menor puntaje, la Comisión utiliza su arbitrio, mediante votación, para decidir si eleva al Plenario toda la lista de postulantes, una terna o una nómina de cuatro, cinco o siete personas. La recomendación al Plenario representa una sugerencia y no es vinculante para el resto de los legisladores. El Plenario toma la decisión final sin sujeción a número de sesiones, sino conforme se da la discusión y el uso de la palabra, o según se van concertando los acuerdos entre fracciones, en atención a la mayoría de votos requerida en cada caso (cuadro 5.12).

En distintas ocasiones la búsqueda de acuerdos para la designación de altos jerarcas públicos en el Parlamento se ha tornado ardua, y ha provocado demoras que inciden negativamente en la gestión de las instituciones. Entre los ejemplos más recientes pueden mencionarse el nombramiento de un magistrado propietario de la Sala Constitucional y el de uno de los miembros de la Junta Directiva del Banco Central. En el primer caso la ausencia es cubierta por un magistrado suplente, mientras que, en el segundo, el órgano directivo se ve imposibilitado de sesionar, por falta de quórum.

CUADRO 5.12

Nombramientos de altos cargos en la Asamblea Legislativa

Cargo	Procedimiento	Revocatoria
Magistrados titulares de la Corte Suprema de Justicia	Concurso público de antecedentes con atestados valorados por Comisión de Nombramientos y selección mediante votación con mayoría de no menos de dos terceras partes de los miembros.	
Magistrados suplentes de la Corte Suprema de Justicia	Veinticinco personas escogidas de una lista de cincuenta candidatos presentada por la Corte Suprema.	
Contralor y Subcontralor		Por votación no menor de dos terceras partes de los legisladores.
Defensor y Defensor Adjunto de los Habitantes	Concurso público de antecedentes con atestados valorados por Comisión de Nombramientos y selección mediante votación de mayoría absoluta de los diputados presentes.	
Directores del Banco Central de Costa Rica	Votación de mayoría absoluta.	
Procurador General	Si la Asamblea no ratifica dos proposiciones sucesivas de personas diferentes, el Consejo de Gobierno puede designar libremente.	Con ratificación de la Asamblea si ésta hubiese ratificado el nombramiento.
Reguladores General y Adjunto de los Servicios Públicos (Aresep)	Si en un plazo de treinta días a partir de recibidos los expedientes la Asamblea no expresa objeción, los nombramientos se tendrán por ratificados.	
Superintendencia de Telecomunicaciones	Si en un plazo de treinta días a partir de recibidos los expedientes la Asamblea no expresa objeción, los nombramientos se tendrán por ratificados.	

Fuente: Elaboración propia con base en Arias, 2009a.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
PROCEDIMIENTOS PARLAMENTARIOS

Véase Arias, 2009a en
www.estadonacion.or.cr

Administración de la justicia

El ejercicio de una ciudadanía democrática plena presupone la existencia de un Estado de Derecho, en el que la aplicación de reglas legales se lleva a cabo sin distinción de clase, estatus o diferencias de poder entre participantes, y mediante procedimientos preestablecidos por vías constitucionales y, por ende, de conocimiento y aplicación universal (O'Donnell, 1999). Dicho Estado se asocia a la aspiración de un sistema

de administración de justicia que garantice una justicia pronta, cumplida e igual para todas las personas, imponga las sanciones correspondientes y repare los daños. Luego de un largo proceso de modernización, en la segunda mitad de la presente década el Poder Judicial costarricense se ha visto sometido a una fuerte presión de distintos sectores, debido a una creciente percepción de inseguridad ciudadana fundada en cambios significativos en un conjunto de indicadores de violencia.

Esta sección del Informe profundiza en varios temas fundamentales: los cambios ocurridos en materia de victimización entre 1997 y 2008, el debate sobre las acciones para combatir la

delincuencia, la labor del Poder Judicial en la protección de los derechos de la población y, finalmente, el impacto de la Sala Constitucional en el sistema político costarricense a lo largo de sus veinte años de existencia.

Cambios significativos en materia de victimización

En el año 2008, el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) incluyó por segunda vez un módulo de victimización en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM). En esta oportunidad el Informe recurre a la información obtenida por ese medio y compara la situación de hogares victimizados y denunciados en dos momentos,

1997 y 2008, con el fin de determinar la ocurrencia de cambios. Un primer hallazgo importante es que se ha dado una modificación significativa en el volumen de hogares victimizados, pues lo que para 1997 representaba un “techo” en esta materia hoy puede ser considerado como un “piso” (cuadro 5.13). Por ejemplo, el porcentaje más alto de hogares victimizados en 1997 fue el de la Región Central con un 17,8%, sin embargo, en el 2008 el porcentaje más bajo correspondió a la Huetar Norte con un 18,6%.

Por otra parte, la incidencia delictiva varía considerablemente según la región geográfica. Un tercer aspecto

preocupante está relacionado con la disminución de la denuncia. A pesar del aumento en el porcentaje de hogares victimizados, en todo el país la proporción de esos hogares que denuncia se redujo de manera sensible, sobre todo en las regiones Pacífico Central y Huetar Atlántica (cuadro 5.13).

Otro cambio relevante se da en el porcentaje de hogares victimizados según tipo de delito. En 1997 el delito de mayor incidencia era el robo en la vivienda, seguido por robo o asalto fuera de la vivienda. En el 2008 esa relación se invirtió. Asimismo, en todos los tipos de delitos estudiados la incidencia creció en el período, excepto

en el caso del robo en la vivienda. En cuanto a la denuncia según tipo de delito, de acuerdo con el módulo de la EHPM los únicos casos en los que la denuncia aumentó ligeramente fueron robo de carro y robo dentro del carro o partes del carro. En todos los demás tipos la denuncia decreció significativamente (cuadro 5.14).

Preocupante incremento de los homicidios dolosos y del trasiego de drogas

En el 2008 continuó la tendencia de un incremento significativo en la demanda ciudadana por servicios judiciales observada en Informes anteriores. La cantidad de expedientes entrados en oficinas de primera instancia aumentó en casi 48.000 casos con respecto al 2007, lo que implicó un crecimiento del 9%. Dos de las áreas más dinámicas en este sentido fueron las materias penal y penal juvenil. Esta última registró el mayor incremento porcentual del año (casi un 22%), con un alza de 2.052 denuncias. Con ello quedó interrumpida la estabilidad que había mostrado este indicador en el período 2005-2007, cuando el número de denuncias netas permaneció casi invariable (alrededor de 9.350).

Con respecto a la materia penal, cabe mencionar que el aumento se originó mayoritariamente en delitos que pueden considerarse como “no convencionales”, en especial los relacionados con el consumo y la posesión de drogas. No obstante, también figura en esa cifra un preocupante incremento de los homicidios dolosos, que representaron 131 casos y 143 víctimas más que en el 2007, un crecimiento del 37% y el 39%, respectivamente. A raíz de ello las tasas por 100.000 habitantes, tanto de casos como de víctimas, superaron por primera vez los dos dígitos: 11,1 y 11,7, en cada caso (gráfico 5.1). También es importante señalar el aumento de un 6% registrado en los homicidios por encargo o “sicariato”, lo que refuerza la clara tendencia ascendente observada en los últimos años.

La seriedad del aumento en los homicidios dolosos resulta evidente si se considera que las cifras registradas

CUADRO 5.13

Distribución porcentual de los hogares victimizados y denunciante, según región de planificación

Región de planificación	Incidencia			Denuncia		
	1997	2008	Diferencia	1997	2008	Diferencia
Central	17,8	30,6	12,8	36,1	32,9	-3,2
Chorotega	8,3	22,5	14,2	40,7	36,3	-4,4
Pacífico Central	13,6	22,8	9,2	49,1	25,8	-23,3
Brunca	10,7	20,9	10,2	33,3	30,7	-2,6
Huetar Atlántica	11,9	28,3	16,4	46,5	26,8	-19,7
Huetar Norte	4,5	18,6	14,1	51,7	35,1	-16,6

Fuente: Elaboración propia con datos de la EHPM, INEC.

CUADRO 5.14

Distribución porcentual de los hogares victimizados y denunciante, por tipo de delito

Hogares victimizados y tipo de delito	Incidencia			Denuncia		
	1997	2008	Diferencia	1997	2008	Diferencia
Hogares victimizados	15,0	28,0	13,0	37,7	32,1	-5,6
Delito						
Robo en la vivienda	7,9	7,2	-0,7	38,5	29,0	-9,5
Robo o asalto fuera de la vivienda	3,3	11,1	7,8	28,9	26,6	-2,3
Robo de carro	0,5	0,8	0,3	73,6	77,6	4,0
Robo dentro del carro o partes del carro	1,0	4,4	3,4	29,7	29,9	0,2
Robo de moto o bicicleta	0,7	2,6	1,9	26,2	21,5	-4,7
Intento de robo	2,4	6,0	3,6	28,7	14,2	-14,5

Fuente: Elaboración propia con datos de la EHPM, INEC.

para casos y víctimas en el 2008 se duplicaron en el lapso de ocho años. Especialmente grave es la situación de la provincia de Limón, con 101 víctimas de homicidio, lo que equivale a dos muertos por semana y una tasa por 100.000 habitantes que creció por quinto año consecutivo, al pasar de 9,2

en el 2003 a 25,1 en el 2008. También en San José se han incrementado los homicidios de forma sostenida desde el 2005, de modo que la tasa por 100.000 habitantes ha pasado de 8,2 a 14,9. En las provincias restantes el problema de los homicidios es bastante menor, pues la tasa conjunta por 100.000 habitantes

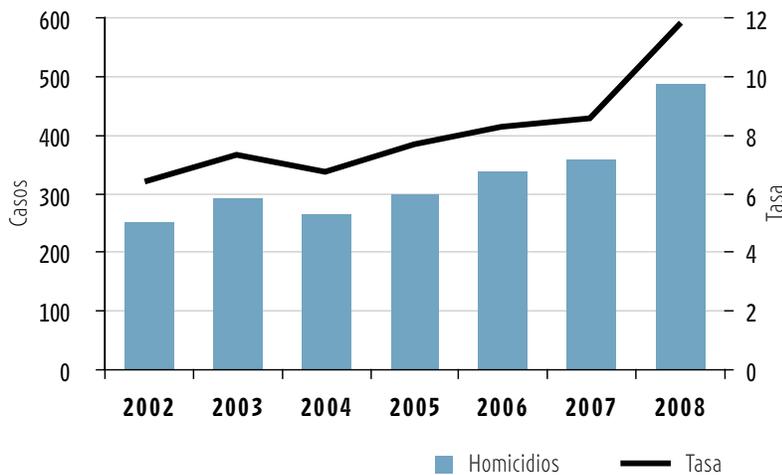
se ha mantenido relativamente estable desde el 2002, a pesar del aumento.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA

Véase Solana, 2009 en www.estadonacion.or.cr

GRAFICO 5.1

Homicidios dolosos y tasa de víctimas
(Tasa por mil habitantes)



Fuente: Solana, 2009.

CUADRO 5.15

Decomisos de drogas por tipo según año. 1990-2008

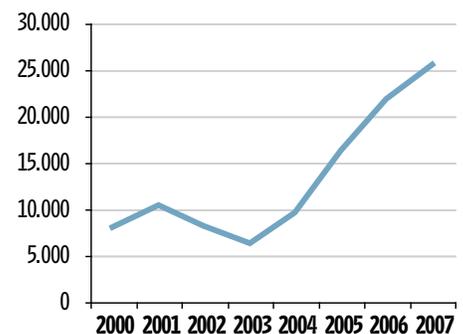
Año	Cocaína (Kilos)	Marihuana (Kilos)	Heroína (Kilos)	MDMA ^{a/} (tableta)	Crack ^{b/} (piedras)
2000 ^{c/}	5.871	1.140	8	195	64.998
2001 ^{c/}	1.749	2.887	20	557	58.948
2002	2.995	729	62	83	100.381
2003	4.292	1.779	121	1.341	80.579
2004	4.545	2.967	68	1.622	85.393
2005	7.030	1.584	51	138	134.540
2006	23.330	2.454	88	5.968	179.080
2007	32.435	4.786	17	19.021	135.691
2008 ^{d/}	8.053	790	2	114	60.192
Total	90.300	19.116	436	29.039	899.802

a/ 3,4-metilendioximetanfetamina. Cada dosis equivale a una tableta.
 b/ Una piedra de crack pesa aproximadamente 0,15 g.
 c/ En el 2000 y 2001 se decomisaron 1.046 y 277 tabletas de LSD (Dietalamida de ácido lisérgico), respectivamente.
 d/ Datos al 30 de junio de 2008.

Fuente: Elaboración propia con base en ICD, 2008. Información proporcionada por el Ministerio de Seguridad Pública, la Policía de Control de Drogas y la Oficina de Planes y Operaciones del OIJ.

GRAFICO 5.2

Personas detenidas por infracción a la Ley 8204^{a/}



a/ Ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, actividades conexas, legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo.

Fuente: Elaboración propia con base en ICD, 2008.

El presente capítulo busca contribuir al análisis de esta situación mencionando las principales respuestas institucionales y aportando elementos para una discusión equilibrada sobre la forma de combatir la inseguridad y mejorar la acción de los órganos competentes desde una perspectiva de derechos ciudadanos.

Aportes para una discusión mesurada sobre (in)seguridad ciudadana

La principal disyuntiva que enfrenta una sociedad democrática ante el acoso de la inseguridad es el peligro de privilegiar la autoridad y el orden por encima de la libertad. El debate sobre este tema ha estado dominado por los planteamientos que postulan que los delitos

solo pueden enfrentarse a partir del reforzamiento del sistema de seguridad y justicia: más policías, más penas, más cárcel y menos garantías procesales. La iniciativa de aplicar “mano dura” para combatir la delincuencia está fundamentada en una contradicción entre la seguridad y el desarrollo humano, al postular una distinción mecánica entre seguridad, orden y desarrollo.

RECUADRO 5.2

Respuesta institucional ante las demandas ciudadanas en materia de seguridad

El presente Informe ha querido indagar cuál ha sido la respuesta del Poder Judicial frente a la demanda ciudadana por servicios de justicia más efectivos. Fue posible verificar un conjunto de medidas introducidas durante el 2008 con la finalidad de agilizar la resolución de demandas o denuncias en diferentes materias, o bien actualizar la legislación vigente. A continuación se destacan las más importantes, con un breve análisis de sus resultados.

1. Aplicación del Código Procesal Penal Contencioso-Administrativo

La entrada en vigencia de la Ley 8508 fue el cambio más importante que se implementó en el 2008 para mejorar la administración de justicia. Introdujo cambios sustanciales en la forma de tramitar los expedientes, particularmente con el uso de procedimientos orales y la asignación de un papel más activo al juez en el proceso de tramitación. Asimismo, procuró la descongestión de los tribunales mediante la creación de una entidad especializada en cobros¹⁷ y otra en lo contencioso-administrativo. La aplicación del Código en su primer año arroja resultados disímiles: en el Juzgado Contencioso el volumen de expedientes en trámite creció en vez de disminuir, a pesar de un aumento considerable en la cantidad de recursos humanos, y en el Juzgado Especializado de Cobros se logró reducir el circulante, en parte por una disminución de los casos entrados y en parte por el incremento del personal. El dato más revelador es sin duda que el empleo de la oralidad redujo de manera drástica la duración de los procesos que llegan a sentencia en lo contencioso-administrativo, pues se pasó de 49 meses a menos de un año.

2. Creación del Juzgado Especializado de Cobro en el Primer Circuito Judicial de San José

Este Juzgado se creó para solucionar el retraso que presentan las demandas de

tipo cobratorio, especialmente en los juzgados de la materia civil. Sin embargo, la entrada en operación de la nueva instancia no ha cumplido con las expectativas generadas. La oficina inició funciones con un personal insuficiente y mucho menor del recomendado. Adicionalmente, el espacio físico donde se ubica obliga a trabajar en condiciones de hacinamiento y sin las condiciones mínimas para un desempeño adecuado.

3. Creación de tribunales de menor cuantía en Alajuela, Cartago y Heredia

La Corte Plena acordó la creación de estos tribunales a finales del 2007 e inicios del 2008. Su impacto principal es de tipo cualitativo y se relaciona con la aplicación de la oralidad. Al agilizar el trámite y la resolución de las demandas disminuye la duración de los procesos, lo que favorece al demandante. En esta medida, a pesar de ser reciente, ha tenido un impacto positivo en la cantidad de sentencias dictadas, el manejo del circulante y la reducción de deserciones.

4. Creación de la Fiscalía, el Juzgado Penal y el Tribunal de Flagrancia

En busca de respuestas a la percepción ciudadana de inseguridad, la Corte creó procedimientos especiales para la resolución expedita -de 24 horas a 25 días- de procesos en flagrancia. El plan se puso en marcha el 1º de octubre de 2008 en el Segundo Circuito Judicial de San José, con una fiscalía, un juzgado y un tribunal, todos ellos de flagrancia. Dado que solo se dispone de información estadística para tres meses, no es posible sacar conclusiones definitivas acerca de la operación de estas instancias. Sin embargo, resulta claro que en tres cuartas partes de las denuncias que han llegado a sentencia, el tiempo transcurrido para resolver el caso fue, como máximo, de dos semanas.

5. Creación de los tribunales de casación penal en Cartago y Santa Cruz

Para atender el creciente volumen de trabajo de la Sala Tercera y del Tribunal

de Casación Penal, la Corte dispuso el establecimiento de dos nuevos tribunales con sede en Santa Cruz de Guanacaste y Cartago. Con la entrada en operación de estos despachos se ha logrado absorber el aumento experimentado en los recursos de casación, sin que haya crecido significativamente el volumen de casos pendientes.

6. Creación de la Fiscalía contra el Crimen Organizado

En el 2008 la Fiscalía General de la República creó la Fiscalía Adjunta contra el Crimen Organizado, ampliando así la experiencia previa de la Unidad de Apoyo a la Fiscalía General, establecida en 2004 para atender los homicidios cometidos por sicarios y los secuestros extorsivos. La nueva instancia se compone de un fiscal adjunto, cinco fiscales, nueve fiscales auxiliares y seis auxiliares judiciales, y está dedicada a la atención de todos los delitos vinculados con el crimen organizado. Esta reorganización permite un mayor grado de especialización funcional y destina recursos a una más efectiva labor en el combate de este tipo de delincuencia.

7. Aumento de la cuantía en materias civil y de trabajo

La falta de actualización del monto en colones que marca la diferencia entre la mayor y menor cuantía en las materias civil y de trabajo, venía generando una sobrecarga en los juzgados de mayor cuantía. La Corte Plena corrigió este problema a partir de marzo de 2008, al elevar la cifra de 600.000 a dos millones de colones. Esto provocó una redistribución de las entradas entre ambos tipos de juzgado, disminuyéndolas en los de mayor cuantía y aumentándolas en los de menor cuantía. Con esto se logró una reducción del circulante en los primeros sin un incremento concurrente en los segundos¹⁸.

Fuente: Solana, 2009.

La mano dura, muy en boga en algunas sociedades contemporáneas, concibe la seguridad como una estrategia de defensa social ante el asedio del crimen. Dicha concepción lleva a la categorización de los delincuentes como individuos “asociales”, salidos del contrato social originario que regula la convivencia y, por lo tanto, carentes de derechos y garantías y susceptibles de sufrir las más severas penas. Este discurso se cobija en la reacción social de indignación y deseo de castigo que surge del tratamiento mediático de los crímenes, centrado en la dramatización del hecho delictivo y a menudo deshumanizado y desocializado (Urcuyo, 2009).

El *Informe Estado de la Nación*, basado en sus aspiraciones, argumenta en sentido inverso que el orden en las sociedades surge del bienestar colectivo, que la seguridad ciudadana es resultado de la realización humana y que la frustración de ésta desencadena conflictos y violencia. De este modo, la respuesta ante el crimen no puede estar dirigida únicamente a la represión y la sanción. También debe enfocar las causas de los conflictos sociales, de los que la delincuencia es una de varias manifestaciones.

Un discurso alternativo sobre esta materia requiere un enfoque que aborde la delincuencia como conflicto social y la enfrente con políticas públicas integrales, dado su carácter multidimensional. No basta con apelar al endurecimiento de las penas. Es necesario admitir el papel condicionante que juegan las circunstancias y las historias personales. Tampoco basta con tratar el crimen de manera indiscriminada. La manifestación de los distintos tipos de delincuencia obedece a factores específicos. Por ejemplo, la delincuencia común debe separarse de la delincuencia juvenil y del crimen organizado. Más aun, la causalidad compleja del fenómeno delictivo debe llevar a un examen cuidadoso de las condiciones sociales en que ocurre, particularmente en términos de las restricciones y exclusiones de quienes delinquen.

De ahí que un abordaje integral de la seguridad ciudadana debe hacer hincapié en la política social y el Derecho

Penal para el tratamiento de los delitos violentos. El objetivo fundamental de esta política debe ser la creación de oportunidades, entendida como la apertura de espacios en los terrenos de la recreación, la salud, la educación e incluso en el ámbito político. En la dimensión comunitaria es necesario enfatizar en la rehabilitación de los espacios públicos, la participación barrial, juvenil y ciudadana en general, tratando de incorporar un eje transversal de seguridad ciudadana que articule los problemas de inseguridad con soluciones colectivas no represivas, aunque en asociado, en diferentes escenarios, con las autoridades policiales y judiciales (Urcuyo, 2009).

Notable mejoría de los indicadores de gestión de la Sala Tercera

En lo que respecta al tribunal de última instancia en materia penal -la Sala Tercera-, una serie de medidas tomadas para descongestionar su exceso de trabajo, comentadas en versiones anteriores de este Informe, han logrado algunos efectos positivos. Por primera vez desde el año 2000, la Sala pudo cerrar el 2008 con menos expedientes en tramitación de los que tenía al inicio, en parte porque la entrada de nuevos asuntos pudo reducirse.

La tasa de resolución, que se obtiene al dividir la cantidad de casos terminados entre la carga de trabajo, ha crecido en los dos últimos períodos (2007 y 2008), con lo cual se ha revertido la tendencia negativa registrada entre 2002 y 2006. El número de votos de fondo en recursos de casación también aumentó en los dos últimos períodos. Solo la duración promedio de los recursos se mejoró, pero ello se debió sobre todo a que la Sala decidió dar prioridad a los casos de mayor antigüedad. De ahí que tras ese deterioro se esconda otro resultado positivo, pues disminuyeron en un 97% los casos ingresados en el 2005 y en un 82% los iniciados en el 2006. Durante el 2008 la Sala también resolvió una decena de asuntos particularmente complejos, que impusieron exigencias extraordinarias a los magistrados¹⁹.

Por último, la publicación del aporte especial titulado “Elementos para una reforma del sistema procesal penal costarricense: propuesta y reacciones de expertos”, en el Decimotercer Informe (2007), ha suscitado un intenso debate entre jueces, magistrados y operadores jurídicos. El Informe dará seguimiento a ese diálogo y reportará oportunamente sobre sus alcances.

Crecimiento de plazas ya no cambia la eficiencia del sistema

Como parte de un proceso continuo, el Poder Judicial ha hecho un esfuerzo importante por dotar al sistema de una mayor cantidad de funcionarios, con el fin de cubrir las necesidades existentes y responder a la creciente demanda ciudadana. En quince años (de 1994 a 2008), el personal del Poder Judicial pasó de 4.435 servidores a 9.062, es decir, tuvo un aumento del 104%. En términos relativos a la población esto significa que se ha pasado de contar con 131 personas empleadas en el Poder Judicial por cada 100.000 habitantes, a 207, para un incremento del 58%²⁰. Otras dependencias que conforman el Poder Judicial también aumentaron su nómina. En el mismo período, el personal del OIJ se duplicó, el de la Defensa Pública se triplicó y el del Ministerio Público se cuadruplicó.

El 2008 presenta la particularidad de que registró un incremento significativo en la cantidad de plazas de juez: 101 nuevas posiciones, un crecimiento superior al reportado en los tres años anteriores. Con ello los 918 jueces en plazas ordinarias existentes al finalizar el 2008 superaban en casi 200 a los que había hace tan solo cuatro años y representaban casi el doble de los asignados hace una década (1997).

Este incremento tiene un impacto evidente en los indicadores que miden la eficiencia del sistema, pero su principal efecto es un resultado contradictorio y difícil de explicar: una disminución en la carga de trabajo por juez, por un lado, y un deterioro de la productividad, por el otro (cuadro 5.16). El mayor número de operadores judiciales repercute favorablemente en el número de habitantes por juez -que ha venido

cayendo de manera ininterrumpida durante once años-, la entrada neta y los casos en trámite por juez. Todos estos indicadores mostraron mejoría. Pero, a la vez, el mayor número de jueces ha tenido una repercusión desfavorable en la cantidad neta de expedientes terminados por juez: en el 2008 ese indicador alcanzó el nivel más bajo desde que se inició su cálculo (Solana, 2009).

Por último, al igual que en el 2007 el índice de litigiosidad, que mide la disposición o posibilidad de una población para acudir al sistema judicial para la solución de conflictos, aumentó de forma notable, después de un período de gran estabilidad. En el 2008, por cada mil habitantes ingresaron 130 casos. De acuerdo con información proporcionada por el Poder Judicial, el costo medio por asunto terminado en 2006 y 2007 se incrementó fuertemente con respecto a años anteriores. Para el 2007 ese costo fue de 528 dólares, cien más que en el 2005. Al mismo tiempo, el gasto en justicia por habitante creció en casi un 50% entre 2001 y 2007 (Solana, 2009).

Sala Constitucional: la mayor reforma política de los últimos veinte años

Con motivo del vigésimo aniversario de la Sala Constitucional, el *Informe Estado de la Nación* presenta una

reflexión acerca del impacto que ha tenido la revisión de constitucionalidad sobre la democracia y las políticas públicas del país. Ese trabajo se incluye en la sección “Debates para el Desarrollo” y, contrario a lo usual en este Informe, es una obra de autor. Don Luis Fernando Solano, exmagistrado de la Sala Constitucional, recientemente jubilado, accedió a elaborar ese ensayo.

Sobre el mismo tema, en este apartado, se hace una breve revisión del trabajo de la Sala en términos cuantitativos, en estos veinte años. Además se incluye un somero análisis de la creación de la Sala desde una perspectiva comparada.

Desde su primer fallo, la Sala Constitucional ha estado orientada por una actitud “proactiva” en favor del ser humano, su libertad y su dignidad. Su mandato y el contexto histórico en el que se insertó, la han llevado a ejercer un papel determinante dentro la institucionalidad democrática del país. La Sala Cuarta nació como un ente especializado en la materia constitucional, con nuevas y amplias competencias para la defensa de las normas, principios y valores de la Carta Magna y de los derechos humanos. Al mismo tiempo, se establecieron requisitos mínimos para que las personas pudieran acudir a ella, eliminando las barreras de acceso.

A raíz de ello la Sala se convirtió rápidamente en un actor central de la vida jurídica, social y política de Costa Rica.

El protagonismo de la corte constitucional en el sistema político trajo consigo repercusiones importantes. La amplia interpretación de las potestades y responsabilidades de la Sala ha sido foco de polémica. De igual modo, la extensión del amparo al ámbito de las acciones no fundadas en un acto administrativo eficaz, por ejemplo, ha hecho que se le acuse de invadir competencias de la jurisdicción común. En otro ejemplo, la potestad de la Sala le ha permitido mantener la vigencia de normas derogadas en espera de que la Asamblea Legislativa las sustituya, lo que ha significado para ésta recibir una especie de mandato del tribunal para que ejerza sus competencias en un modo y un plazo determinados.

Asimismo, la creación de la consulta legislativa ha colocado a la Sala en el centro de las discusiones del Parlamento, por el impacto político que pueden tener sus decisiones. Su amplia independencia le ha permitido incluso fallar con severidad contra el Poder Judicial, al punto que algunos han señalado que la Sala se ha convertido, en el uso de sus potestades, en un nuevo poder del Estado, o que cumple un rol de Senado en un típico esquema bicameral.

El protagonismo de la Sala en la dirección del Estado, ya sea en el control de competencias, el control de constitucionalidad o la resolución de conflictos,

CUADRO 5.16

Indicadores de la administración de justicia. 2001-2008

Año	Casos en trámite por cada mil casos entrados netos	Número de habitantes por juez	Entrada anual neta por juez	Casos en trámite por juez	Productividad	Tasa de congestión ^{a/} (porcentajes)	Litigiosidad
2001	966	6.527	750	724	674	36,7	112
2002	996	6.215	726	722	669	37,5	114
2003	997	6.007	706	704	686	34,5	115
2004	934	5.779	690	644	691	31,9	117
2005	916	5.496	638	584	623	30,5	114
2006	894	5.405	630	563	599	27,5	114
2007	911	5.294	653	595	603	25,5	121
2008	904	4.773	633	573	560	28,1	130

a/ Se relaciona con las materias de impulso del Poder Judicial: penal, penal juvenil, trabajo, contravenciones, tránsito, constitucional y violencia doméstica.

Fuente: Solana, 2009.

es innegable. Al ser un tribunal “supremo”, se constituye en la última instancia en las materias que trata, cumpliendo así el importante papel de brindar seguridad jurídica al sistema político. De este modo, la Sala Constitucional crea orden, habilita el Estado de Derecho, tutela y protege los derechos de los ciudadanos y sus bienes.

Ahora bien, lo anterior no implica que la Sala sea infalible. En efecto, el alto volumen de casos, propiciado en parte por su diseño institucional, origina decisiones contradictorias para casos similares, lo cual afecta la igualdad de trato de las personas y pone en riesgo la seguridad jurídica. Asimismo, la presión y la premura derivadas del congestionamiento y los plazos impuestos por la Ley de Jurisdicción Constitucional, en ocasiones afectan la calidad de las resoluciones adoptadas. De igual forma, la falta de un sistema de seguimiento sobre el cumplimiento de sus sentencias impide conocer con exactitud el modo en que se acatan (o desacatan) las decisiones del máximo órgano constitucional. No es de extrañar, por ello, que se hayan producido al menos veinticinco propuestas de reforma a la jurisdicción constitucional (véase capítulo 7).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE SALA CONSTITUCIONAL

Véase Solano, 2009 en www.estadonacion.or.cr

La Sala Constitucional inició labores el 27 de septiembre de 1989. En los tres meses que transcurrieron hasta finalizar ese año recibió 365 casos (129 hábeas corpus, 180 recursos de amparo, 46 acciones de inconstitucionalidad y 10 expedientes catalogados como “otros asuntos”), para un promedio de 122 por mes. A partir de 1990 la cantidad de asuntos ingresados creció año tras año, salvo ligeras disminuciones en 1998 y 2003; el 2008 fue el período que registró la mayor entrada: 17.972 casos, un promedio de casi 1.500 mensuales.

El acumulado en veinte años de existencia de la Sala es de 195.511 asuntos, repartidos de la siguiente manera: 163.882 recursos de amparo (84%),

RECUADRO 5.3

La Sala Constitucional en perspectiva comparada

La creación de la Sala Constitucional, en 1989, se insertó en una corriente global de reforma cuyo objetivo primordial era garantizar la integridad de las reglas constitucionales y la protección de los derechos ciudadanos (Wilson y Handberg, 1999). En la región latinoamericana, la transición democrática implicó la necesidad de mejorar la administración de justicia, incluyendo la autonomía de los poderes judiciales y su rol de contrapeso ante las decisiones de los poderes ejecutivos y legislativos, área en la que la capacidad de decretar la inconstitucionalidad de, y el amparo ante, sus actos, es altamente relevante (Sousa, 2007). La adopción de cortes o salas constitucionales ha sido extensiva en Latinoamérica, y ha incluido los siguientes países: Guatemala (1985), Chile (1989), Ecuador (1993), Perú (1993), Colombia (1991), Bolivia (1994), México (1994), El Salvador (1991), Costa Rica (1989) y Paraguay (1992).

Si bien Costa Rica no sufrió los problemas que caracterizaron al resto de la región en materia de democracia y autonomía del Poder Judicial (O'Donnell, 1999), la reforma constitucional que creó la Sala Cuarta se justificó como un paso clave para la profundización democrática (Wilson y Handberg, 1999). Previo a la reforma, el proceso judicial para cuestionar la constitucionalidad de leyes y decretos era muy

engorroso, al grado que la Corte Suprema se consideraba excesivamente deferente ante los otros poderes del Estado (Barker, 1991; Wilson et al., 2004).

A partir de entonces, la relevancia que ha adquirido la Sala Constitucional en el régimen político costarricense ha sido enorme. Incluso se argumenta que ha desarrollado una prominencia en los asuntos públicos cotidianos sin precedente en la historia judicial del país (Barker, 1991). Más aun, la inoperancia del sistema político en sus otros ámbitos ha desplazado hacia el foro constitucional la toma de decisiones en aspectos que van desde lo muy trascendente (reelección presidencial) hasta lo banal (el largo del cabello de los colegiales). En esto Costa Rica participa del reposicionamiento regional experimentado por el Poder Judicial dentro de la estructura del Estado, reflejado en la creciente importancia de las decisiones judiciales para las políticas públicas y la política en general (Sousa, 2007). Este cambio ha implicado que el proceso legislativo tome en cuenta la adecuación de las leyes a los preceptos constitucionales, y que los legisladores procuren anticipar la reacción de las instituciones judiciales ante sus actos.

Fuente: Feoli, 2009.

22.847 hábeas corpus (12%), 6.334 acciones de inconstitucionalidad (3%) y 2.448 “otros asuntos” (1%). El crecimiento de casos ingresados se encuentra estrechamente ligado a los recursos de amparo, cuya representación porcentual dentro del total ha ido en constante aumento. Mientras en la década 1990-1999 tres de cada cuatro casos entrados lo eran por ese motivo, en el período 2005-2008 fueron nueve de cada diez²¹. En los años 2007 y 2008 el promedio mensual de recursos de amparo osciló entre 1.300 y 1.350.

Los recursos de hábeas corpus siguen a los de amparo en cantidad numérica, pero a diferencia de estos su volumen

no registra un crecimiento continuo, sino que tiende a mantenerse dentro de límites relativamente constantes: entre 100 y 130 recursos por mes. Las acciones de inconstitucionalidad son las que presentan el comportamiento más estable; su número ha oscilado entre un mínimo de 240 en el 2006 y un máximo de 421 en 1992. En la década de los noventa las acciones de inconstitucionalidad correspondieron al 6% de los casos, mientras que del 2000 al 2008 representaron un 2%. La Sala recibe un promedio de 25 acciones de inconstitucionalidad mensuales (Solana, 2009). Al igual que las diferencias en el número de casos entrados según tipo de recurso,

las sentencias con lugar y sin lugar también muestran variaciones importantes (gráfico 5.3).

De este volumen de trabajo la Sala ha logrado fallar el 86% de los casos en el mismo año en que los recibió. Este porcentaje varía muy poco de año en año y ha logrado mantenerse pese al creciente volumen de trabajo. Poco más de la mitad de los expedientes recibidos por la Sala ha finalizado con una resolución de fondo, ya sea con lugar o no, mientras que ha sido rechazado, de plano o por el fondo, aproximadamente el 40% de los casos. Los recursos de amparo registran un 56% de fallos con lugar, las acciones de inconstitucionalidad un 49% y los hábeas corpus un 22%. En los recursos de amparo el porcentaje de

votos con lugar ha ido aumentando con el tiempo y alcanzó su nivel más alto (60%) en el período 2005-2008.

Para los recursos de amparo y de hábeas corpus, la duración de los procesos mostró una tendencia descendente a partir del primer quinquenio de operación de la Sala y, posteriormente, una relativa estabilidad. En los últimos diez años la duración promedio de un recurso de hábeas corpus ha oscilado entre quince y diecinueve días, y la de un recurso de amparo entre dos y cuatro meses. El comportamiento de las acciones de inconstitucionalidad es bastante distinto; desde 1997 su duración ha sido inferior a los veinte meses solamente en dos ocasiones. Entre 1990 y 1995 la duración creció de manera continua, y

alcanzó su valor máximo con 39 meses y dos semanas (Solana, 2009).

El incremento significativo del trabajo de la Sala ha ido aparejado a un aumento en su personal y en sus costos de operación. En el primer año contó con 22 personas (7 magistrados y 15 servidores de apoyo). Dieciocho años más tarde esa cantidad casi se ha sextuplicado, lo que ha convertido a esta instancia en el despacho jurisdiccional más grande del país, con 129 funcionarios²². El crecimiento más intensivo del personal se dio en los primeros cinco años, a partir de los cuales continuó de modo más paulatino. El volumen de casos por funcionario también ha venido aumentando, por lo que el personal no parece haberse incrementado a mayor velocidad que la carga de trabajo (cuadro 5.17).

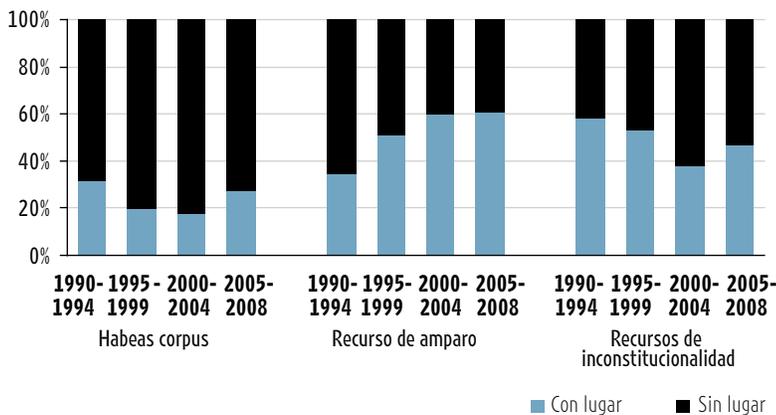
Participación y rendición de cuentas

El ejercicio de la democracia requiere que las instituciones del Estado sean permeables a la participación ciudadana, y que los depositarios del poder estén siempre expuestos al escrutinio público y sometidos al imperio de la ley. Los Informes anteriores han dado cuenta de las reformas legales que han buscado concretar esta aspiración mediante un mejor control de los recursos públicos y disminuir la incidencia de la corrupción en el sector público. También han analizado la labor que realizan las instituciones de control horizontal, en particular la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes.

El Decimocuarto Informe (2008) incluyó un estudio sobre el funcionamiento de los mecanismos de rendición de cuentas en el contexto del referéndum. En esta edición el capítulo repara sobre un conjunto de hechos denunciados en el 2008, que constituyeron un intento por obviar esos mecanismos. Tales acontecimientos fueron los relacionados con el manejo de asesorías financiadas con recursos del BCIE y las negociaciones con el gobierno de China para la compra de bonos de la deuda externa costarricense, entre otros. Adicionalmente, se presenta un análisis de la trayectoria

GRAFICO 5.3

Resoluciones dictadas por la Sala Constitucional, según quinquenio y voto



Fuente: Solana, 2009.

CUADRO 5.17

Casos entrados en la Sala Constitucional y casos por funcionario. 1990-2008

Año	Casos entrados	Personal ^{a/}	Casos entrados por funcionario
1990	2.296	20	115
1995	6.768	73	93
2000	10.808	94	115
2005	16.574	109	152
2008	17.972	122	147

a/ No incluye auxiliares de servicios generales y conserjes.

Fuente: Solana, 2009.

y papel de la Defensoría de los Habitantes en el ámbito de la participación y la rendición de cuentas, en el marco de la celebración de su decimoquinto aniversario.

Inicia proceso para sentar responsabilidades por falta de transparencia

En el 2008 algunas acciones de la Administración demostraron falta de transparencia y rendición de cuentas, entre ellas el uso de una donación del BCIE (Murillo, 2008a, 2008b y 2008d) y un aporte del gobierno de Taiwán para el mejoramiento de la calidad de vida de seiscientas familias pobres, que se destinaron a través de mecanismos cuestionables al pago de consultorías²³; la venta de bonos de deuda pública a la República Popular China de forma secreta, en términos que no trascendieron sino hasta meses después de su formalización²⁴ y, por último, la ausencia de controles externos en la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional (DIS). El factor común en estos casos es la opacidad en la actuación del Gobierno, lo que generó un conflicto entre éste y las instancias de control. Esto lleva a este Informe a valorar como negativos los resultados del 2008 en la aspiración de rendición de cuentas, en particular en lo referente a los principios de publicidad y transparencia en el sector público. Esta situación, contrapuesta a los principios democráticos de legalidad, transparencia, y responsabilidad, contribuyó a erosionar la imagen pública del Ejecutivo.

A pesar de lo anterior, no todos los aspectos evaluados en esta aspiración obtienen una mala calificación, pues las instituciones de control horizontal se activaron en respuesta a las circunstancias descritas. La Contraloría General de la República investigó el caso del BCIE y denunció, mediante informes públicos, la ausencia de una estructura funcional para la adecuada marcha y control de los proyectos -principalmente asesorías- pagadas con esos fondos, iniciando así el proceso para sentar las responsabilidades del caso en el Poder Ejecutivo. La Contraloría también intervino en el caso de la dona-

ción taiwanesa, cursando una denuncia ante el Ministerio Público. De acuerdo con la Contraloría, el fideicomiso constituido por el Ministerio de Vivienda fue una “ficción jurídica” utilizada para distraer los recursos obtenidos de los controles normativos, presupuestarios, contables y de fiscalización, y eventualmente darles una naturaleza de apariencia distinta a la que les correspondía (CGR, 2008).

En cuanto a la venta de bonos a China, la Contraloría avaló la actuación del Gobierno, considerándola legal y de beneficio para el país, pero recomendó que, en las próximas leyes de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, la Asamblea Legislativa regule u ordene los mecanismos por medio de los cuales se ejercerá el control político del endeudamiento, cuando la colocación de títulos se lleve a cabo por negociación directa con residentes o no residentes del país; además señaló la necesidad de mayor regulación y transparencia en ese tipo de negociaciones (CGR, 2008). En este caso también intervino la Sala Constitucional, que ordenó al Poder Ejecutivo divulgar los detalles de la transacción.

Finalmente, la denuncia sobre la DIS llevó a la separación de los funcionarios involucrados. Estas respuestas institucionales reflejan independencia de los órganos de rendición de cuentas dentro del Estado y una acción congruente con los principios que están encargados de defender.

La activación de las instituciones de control horizontal durante el período también ocurrió en respuesta a demandas de la ciudadanía (véase la sección “Convivencia ciudadana”). En circunstancias en que se sintieron afectados por iniciativas del Poder Ejecutivo, diversos grupos combinaron el uso de la protesta social con el acceso a las instituciones de control. El proyecto de construir un acueducto en Sardinal de Guanacaste motivó la intervención de la Procuraduría y la Defensoría de los Habitantes, mientras que la situación en torno al desarrollo minero en Crucitas de San Carlos involucró al Ministerio Público y la Sala Constitucional. El

uso de estas instituciones por parte de la ciudadanía denota un elevado grado de confianza en las funciones que desempeñan.

Quince años de la Defensoría de los Habitantes: esfuerzo progresivo de consolidación y retos estratégicos que enfrentar

El sistema democrático costarricense posee un conjunto de instituciones de control horizontal que ofrecen a la ciudadanía acceso a mecanismos diversos de control y protección. La Defensoría de los Habitantes de la República (DHR), en particular, acumula ya una trayectoria de quince años de trabajo en favor de los derechos de los y las habitantes, hecho relevante que merece ser destacado en este Decimoquinto Informe. Aunque en las sucesivas ediciones de esta publicación se ha venido dando seguimiento al quehacer de la DHR, a través, por ejemplo del número de denuncias presentadas anualmente ante la institución (véase el Compendio Estadístico), en esta ocasión se le solicitó a la propia DHR una ponencia detallada sobre el trabajo y los logros alcanzados en este período, la cual se reseña brevemente en esta sección y puede ser consultada en www.estadonacion.or.cr (DHR, 2009).

La Defensoría de los Habitantes nace como un mecanismo de justicia alternativa, accesible, no tradicional, libre de los formalismos propios de la justicia jurisdiccional, al alcance de todos y todas las habitantes sin distinciones de nacionalidad, edad, color, religión, opción política ni orientación sexual. El artículo n° 1 de su ley constitutiva establece que: “es el órgano encargado de proteger los derechos e intereses de los habitantes. Este órgano velará por que el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del Derecho. Además, deberá promocionar y divulgar los derechos de los habitantes”. Durante la discusión del proyecto de creación de la DHR, se evidenció que ninguno de los controles o garantías extrajudiciales y judiciales existentes estaban realmente

en condiciones de ejercer un adecuado control político sobre la Administración y que, además, no había entre ellos ninguno con vocación para defender los intereses de las personas o sectores que, por las circunstancias que fuesen, se encontraran de hecho en una situación de desventaja frente la administración pública. La figura de la Defensoría vino a abarcar este cometido.

La función protectora de los derechos e intereses de las y los habitantes, se lleva a cabo a través de un procedimiento de investigación que debe ser sumario e informal, con el fin de obtener mayores niveles de eficiencia y eficacia en la relación de la institución con el habitante y con el Estado. La investigación puede ser iniciada de oficio -cuando el *ombudsman* considere necesario esclarecer actuaciones administrativas u omisiones que podrían incidir negativamente en los derechos e intereses de las personas- o ante la interposición de una queja individual o de grupos organizados.

Esta función de defensa requiere una independencia institucional que fue prevista en la ley orgánica de la DHR, específicamente en el artículo 2, el cual establece que ese órgano -aun adscrito al Poder Legislativo- desempeña sus actividades con independencia administrativa, funcional y de criterio.

Los instrumentos de la Defensoría: la magistratura de influencia y el control de legalidad

Con la creación de la DHR se instituyó una forma de control del poder público no coercitiva, en tanto sus recomendaciones no son vinculantes desde una perspectiva jurídica cimentada en el poder sancionatorio. Su autoridad se sustenta en la denominada magistratura de influencia, que la Defensoría entiende como una posición social y jurídicamente legitimada que le otorga peso a sus planteamientos y que la obliga -si quiere tener éxito en sus funciones- a desarrollar una capacidad para relacionarse con los órganos de la administración pública, canalizando las demandas de la población y estableciendo vínculos de coordinación y trabajo con el resto del sistema institucional.

Si bien sus recomendaciones no son

vinculantes desde una perspectiva jurídica, sí lo son la normativa, los principios constitucionales, los valores, los derechos y las libertades reconocidos por el ordenamiento jurídico costarricense, que la Defensoría utiliza para apoyar la pertinencia de los pronunciamientos que emite, de modo que el conjunto sustantivo en que se fundamenta cada recomendación no puede ser simplemente obviado por la Administración, so pena de comprometer su legitimidad y la validez de sus propios actos, pues nada justifica el irrespeto al ordenamiento jurídico vigente.

Además, a diferencia de otras entidades similares en el mundo, la ley de creación de la Defensoría establece en su artículo 14, inciso 3, y en el n° 59 de su Reglamento, un régimen de sanciones para el funcionario que incumpla de manera injustificada las recomendaciones de la institución. Otro mecanismo de exigibilidad que en el modelo costarricense refuerza la magistratura de influencia, es la obligación del funcionario de rendir un informe de cumplimiento de las recomendaciones que le han sido formuladas en un plazo de quince días hábiles, según el artículo 32 del Reglamento. El informe es de carácter obligatorio, no potestativo, como garantía para la DHR, y sobre todo para el habitante, de que las medidas o acciones propuestas serán ejecutadas.

Por otra parte, la ley constitutiva de la DHR le atribuyó una amplia competencia en la protección de los derechos de los habitantes, que trasciende el control de legalidad puro y simple, al superar la tradicional tutela en función del ordenamiento jurídico. Más allá de los instrumentos normativos, el legislador le encomendó a la Defensoría el ejercicio de una función tutelar, y de modo expreso le otorgó un lugar especial a los principios generales de Derecho, así como a valores social y jurídicamente aceptados -la moral y la justicia, por ejemplo-, como parámetros legítimos que el *ombudsman* puede utilizar al evaluar un acto u omisión de la administración pública.

Adicionalmente, la Defensoría puede operar como entidad consultiva en materia técnica-jurídica ante las ins-

tancias judiciales y administrativas en asuntos de derechos humanos.

La legitimación judicial de la institución vino a ser ratificada por el nuevo Código Procesal Contencioso Administrativo, concretamente en su artículo 10. Ante el carácter sumario del nuevo proceso y la ampliación de la tutela de esta jurisdicción, que evalúa ya no solo los actos formales como manifestación clásica de la actividad de la Administración, sino también las omisiones en la función pública en tanto conducta que lesiona o compromete derechos o intereses de los habitantes, la Defensoría cuenta ahora con una opción más de defensa, puesto que se ha roto el paradigma de que solo a través de la jurisdicción constitucional es posible tutelar al administrado frente a los abusos del poder público.

Más allá de ofrecer acceso directo a los habitantes para que tramiten sus quejas, reclamos, consultas o denuncias, de manera gratuita y sin formalidades especiales, verbalmente o por escrito, la DHR ha venido desarrollando otros mecanismos que le permiten tener una presencia sustantiva en el territorio nacional y en el sector público. Entre ellos destacan los esfuerzos de articulación con las contralorías de servicios de las instituciones, el proceso de regionalización de la misma Defensoría y la conformación o participación en comisiones interinstitucionales de trabajo que han realizado una importante labor en temas como derechos de las mujeres y de las familias indígenas, protección del ambiente y salud. También está presente en el ámbito académico mediante su participación en foros, mesas redondas, charlas, etc.

Por último, en materia de promoción y divulgación de los derechos de los habitantes, la DHR ha puesto en marcha programas que responden a las demandas concretas de grupos sociales y comunidades, que igualmente reflejan la diversidad temática de las quejas recibidas en la institución.

Retos estratégicos

A quince años de su creación, la DHR ha logrado un desarrollo institucional que le permite defender los derechos e intereses de las y los habitantes

frente al poder público ejercido por la Administración. Esta defensa tiene particular importancia en un contexto como el de Costa Rica, en el que como ha señalado reiteradamente el *Informe Estado de la Nación*, se han venido reconociendo más y más amplios derechos desde el ordenamiento legal y desde las aspiraciones y expectativas de la ciudadanía, al tiempo que la institucionalidad muestra crecientes dificulta-

des para cumplir con sus mandatos.

Con el objetivo de identificar los grandes desafíos que enfrenta la Defensoría al cabo de tres quinquenios de trabajo, se realizó un ejercicio con los exdefensores y exdefensoras, quienes de manera colectiva definieron los retos estratégicos que tiene por delante la institución, mediante la técnica de juicio grupal ponderado (Martorell, 2009). Paralelamente, a lo interno de la DHR se llevó a cabo el

mismo ejercicio. El cuadro 5.18 presenta los resultados obtenidos. El principal hallazgo son las coincidencias que se observan entre las dos visiones, aunque son distintas la priorización de los puntos identificados y la valoración del grado de dificultad que se percibe en cuanto a la viabilidad de atender esos desafíos.

El esfuerzo por delimitar e incluso priorizar los grandes retos que tiene

CUADRO 5.18

Retos estratégicos de la DHR, según opiniones de directores de área, defensores y exdefensores

Directores de área	Defensores y exdefensores	Relevancia asignada ^{a/}	Grado de dificultad ^{b/}	
			Directores de área	Defensores y exdefensores
Lograr el rango constitucional y sus implicaciones	Fortalecer la credibilidad de la institución, como misión permanente	1	10	2
Despolitizar el proceso de nombramiento del Defensor o Defensora	Dotar a la DHR de rango constitucional para reforzar su independencia	2	9	10
Mejorar las capacidades y especializar a sus funcionarios	Legitimar a la DHR como promotora del diálogo	3	7	8
Fortalecer la confianza y la legitimidad frente a los habitantes	Definir prioridades e identificar poblaciones vulnerables	4	3	1
Oportunidad en las intervenciones de la DH	Ajustar sus métodos de intervención y estructura interna a las necesidades de la población y el entorno	5	6	3
Incrementar su presencia en las zonas geográficas de mayor vulnerabilidad	Posicionar la función fiscalizadora de la DHR en la Asamblea Legislativa y en todos los órganos de alto nivel del país	6	2	7
Fortalecer la promoción de la educación en derechos humanos	Lograr que el Estado cumpla con el artículo 50 de la Constitución Política ^{c/}	7	5	9
Consolidar un plan estratégico de trabajo a un plazo de diez años	Procurar que el aparato estatal esté alineado con todos los principios constitucionales y legales que definen su tarea	8	8	4
Mejorar estrategias para fortalecer seguimiento de recomendaciones emitidas por la DHR	Establecer mecanismos de coordinación con la Asamblea Legislativa, especialmente con la Comisión de Derechos Humanos	9	1	5
Contar con presupuesto creciente y suficiente	Independencia financiera	10	4	6

a/Donde 1 es lo más relevante.

b/Se refiere a la viabilidad de concreción de cada desafío planteado, siendo 10 el más difícil de lograr.

c/El artículo se refiere a que el Estado procurará el mayor bienestar para todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza.

Fuente: Martorell, 2009.

ante sí la DHR es una manera de reconocer su evolución institucional y de contribuir a orientar las acciones que deben emprenderse en el corto y mediano plazos.

Convivencia ciudadana

La consolidación democrática requiere una convivencia ciudadana que, mediante el comportamiento y actitud de las personas, acepte la democracia como la mejor opción política disponible y que a la vez siga las reglas y procedimientos constitucionalmente establecidos para definir opciones y resolver conflictos (Linz y Stepan, 1996). El *Informe Estado de la Nación* ha valorado esta dimensión democrática mediante la medición de la participación ciudadana en asociaciones, la conflictividad de las relaciones sociales y las actitudes ciudadanas ante el sistema democrático. En esta sección se exponen los resultados de esos indicadores para el 2008.

Sin novedades en el apoyo ciudadano a la democracia

Un primer aspecto por valorar en materia de convivencia ciudadana es el respaldo al sistema democrático. Al igual que en otras oportunidades, el Informe utiliza el indicador denominado “apoyo difuso” como una medida de la legitimidad del sistema. El apoyo de las y los costarricenses a los valores y principios en que se sustenta la democracia implica reconocimiento de la autoridad para adoptar decisiones que involucran al conjunto de la población. En vista de que en 2008 el *Barómetro de las Américas* midió nuevamente el apoyo a la democracia, en la presente edición se actualizan los registros correspondientes. La principal conclusión de este acápite es que el apoyo difuso a la democracia en Costa Rica se mantuvo estable con respecto a la medición del 2006 (gráfico 5.4). En este sentido, el apoyo ciudadano al sistema sigue siendo alto desde una perspectiva internacional.

Educación, salud y medioambiente, principales focos de conflictividad social

Durante el 2008 las acciones colectivas²⁵ mantuvieron un comportamiento

similar al de 2007, si bien su número mostró una disminución del 8% (gráfico 5.5). Con respecto a los últimos ocho años, las cifras de 2006 y 2008 estuvieron por debajo de años anteriores, y distaron mucho de los picos alcanzados a mitad de los periodos gubernamentales (2000 y 2004). El total de acciones colectivas registradas en el 2008 (307) es de hecho el segundo más bajo de todo el periodo estudiado.

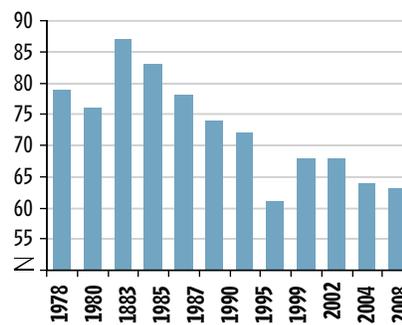
La defensa del trabajo y el reclamo de mejores condiciones laborales fueron los principales temas de las demandas

sociales en el 2008, al igual que en los años precedentes. Sin embargo, durante el año bajo análisis los ejes de conflictividad fueron asuntos relacionados con educación, salud y medioambiente. Por ejemplo, buena parte de las demandas por aumentos salariales y la destitución, sustitución o nombramiento de funcionarios -materias vinculadas a la defensa del trabajo y las condiciones laborales- ocurrió en los ámbitos de la educación y la salud. Estos dos casos han sido históricamente relevantes, pero el 2008 mostró un repunte en su importancia con respecto a periodos recientes (gráfico 5.6).

Las acciones colectivas en el tema de medioambiente llegaron a su punto más alto de los últimos ocho años en el 2008 y confirmaron su tendencia ascendente desde el 2006. Esto refleja la creciente influencia del movimiento ecologista como foco de movilización política y social. Las acciones vinculadas a este tema cohesionan a grupos diversos que incluyen trabajadores, vecinos, ambientalistas, indígenas, usuarios y ciudadanos²⁶. Sus demandas durante el 2008 abarcaron el uso racional del recurso hídrico, la calidad y cobertura de los servicios, la protección y conservación del ambiente y la lucha contra la contaminación. Particularmente importantes fueron los casos de Sardinal y Crucitas, que introdujeron a estos grupos en el uso de la declaración pública, el mitin o concentración, el bloqueo, la marcha

GRAFICO 5.4

Índice de apoyo ciudadano a la democracia^{a/}

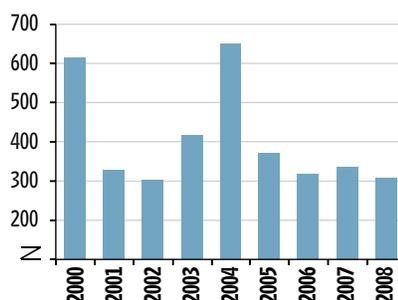


a/ El índice se elabora, según la metodología de Seligson, a partir de las respuestas de los entrevistados a cinco preguntas. El resultado se expresa en una escala de 0 a 100, donde 0 es el más bajo nivel de apoyo y 100 el más alto. Para medir la confiabilidad de la escala se usa el Alpha de Cronbach.

Fuente: Elaboración propia con base en Programa Estado de la Nación, 2007.

GRAFICO 5.5

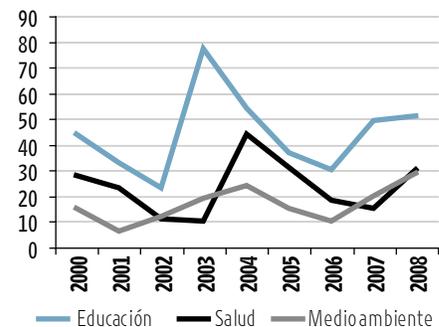
Acciones colectivas reportadas por los medios de comunicación



Fuente: García y Alvarado, 2009.

GRAFICO 5.6

Acciones colectivas reportadas por los medios de comunicación, según tema



Fuente: García y Alvarado, 2009.

y la denuncia ante entidades estatales o internacionales, para detener proyectos de infraestructura y minería que consideraron perjudiciales.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE ACCIONES COLECTIVAS

Véase García y Alvarado, 2009 en www.estadonacion.or.cr

La movilización social como fuente de oposición extraparlamentaria

Durante el 2008, la movilización de comunidades y organizaciones de la sociedad civil en contra de proyectos avalados por el Ejecutivo constituyó una importante oposición extraparlamentaria al Gobierno, tal como ilustran los casos de la minería en Crucitas y el acueducto de Sardinal. En ambos casos la movilización social se valió de protestas y denuncias para detener acciones del Estado consideradas perjudiciales por miembros de las respectivas comunidades. También en ambos casos se trató de grupos heterogéneos, que combinaron la acción de organizaciones de base comunal con la de organizaciones nacionales e incluso de partidos políticos, y explotaron, mediante un creativo repertorio de métodos contenciosos (Tarrow, 1998), el carácter contradictorio del discurso que sustentaba esos proyectos. Paralelamente, los movimientos complementaron su acción de protesta con el uso de instrumentos de control horizontal y de rendición de cuentas existentes en el ordenamiento jurídico nacional.

En la formulación de los proyectos no hubo procesos de consulta que incorporaran las preocupaciones de las comunidades en las que esas iniciativas se desarrollarían. Esta falta de transparencia motivó fuertes cuestionamientos en cuanto a los intereses involucrados, lo que a su vez generó desconfianza y, por último, una férrea oposición. La naturaleza de los proyectos, así como sus implicaciones en términos de recursos naturales estratégicos e intereses comunales, recordó las discordias en torno al TLC-CA y

pareció revivir la polarización de sus conflictos. Adicionalmente, la postura del Gobierno evidenció contradicciones entre el discurso y la práctica en materia de política ambiental. Todo ello convirtió al Estado en un agente más del conflicto, que ayudó a aumentar las tensiones sociales más que a contenerlas.

Estos hechos se analizan en el capítulo 4 del presente Informe. Sin embargo, por su carácter eminentemente político caben aquí algunas consideraciones. Al igual que sucedió con el TLC-CA (Programa Estado de la Nación, 2008), en los casos comentados los órganos estatales involucrados sostuvieron posiciones contrapuestas: mientras unos se opusieron a los proyectos, otros los avalaron. Sus intervenciones se dieron tanto a partir de gestiones ciudadanas o de organizaciones sociales, como de oficio, o con base en mandatos expresos de la legislación propia de esas entidades. De este modo, los casos de Sardinal y Crucitas dividieron al Estado y sus instituciones. Asimismo, las acciones de protesta se originaron en la participación de un abanico amplio de organizaciones civiles, que a su vez representaban un espectro plural de intereses. Una última consideración sobre este tema es que las acciones de protesta lograron detener de forma momentánea el avance de los proyectos, dando lugar a un tenso *impasse*.

La ciudadanía no se aleja masivamente de la política, pese a baja en la participación electoral

El presente Informe ha querido procurar nuevos elementos que contribuyan a comprender la naturaleza de la participación política y social en Costa Rica. Esta tarea es importante por cuanto permite aproximarse al perfil democrático de la ciudadanía. Por ejemplo, votar es un acto simple que requiere poca iniciativa y coordinación con otros. Involucrarse en campañas políticas, en cambio, exige más tiempo y motivación, y participar en grupos comunitarios demanda aún más. Conforme el grado de compenetración con la actividad aumenta, se modifica

cualitativamente el aporte ciudadano al debate político. Por otro lado, las motivaciones para la participación pueden ser de carácter general o específico, personales o impersonales. El punto es que las diversas formas de participación conllevan diferentes tipos de esfuerzo, se nutren de distintas personalidades, e implican grados variables de influencia sobre el proceso político (Dalton, 2002). ¿Qué puede decirse acerca de las diversas formas en que la ciudadanía costarricense participa, y de su evolución a través del tiempo?

Para estudiar las tendencias de la participación ciudadana en Costa Rica se utiliza el concepto “modos de participación” (Verba et al., 1971 y 1978), que se refiere a los tipos de intervención que las y los ciudadanos realizan en la vida social y política. Un modo de participación describe un perfil característico de actividades de un ciudadano. Se determina examinando las cosas que las personas hacen en distintas dimensiones de la participación social. Los datos aquí utilizados provienen de las encuestas del Latin American Public Opinion Project (Lapop) para Costa Rica.

Este enfoque distingue seis modos de participación ciudadana, que son descritos en el cuadro 5.19, junto con su evolución en tres períodos distintos. La primera categoría la conforman las personas que “no hacen nada”: no votan, no participan en actividades comunales, no contactan autoridades ni participan en protestas colectivas. En términos generales, este sector de la ciudadanía ha mostrado un leve aumento (de un 11% a un 14% del total), aunque éste es cercano al margen de error.

Otra modalidad, que ha experimentado un comportamiento similar, son las personas que están comunally activas pero no tienen una participación electoral (“activistas que no votan”), que pasaron de 14% a 17% entre 2004 y 2008. Si ambas modalidades se miran en conjunto, se observa que la proporción de personas que no votan aumentó cerca de cinco puntos entre los años analizados, lo que por cierto es consistente con el comportamiento electoral registrado en las elecciones nacionales de 2002 y 2006.

En el otro extremo de la participación ciudadana están las personas que “hacen de todo”: votan, participan de lleno en el proceso electoral, intervienen en actividades comunales (sea donando trabajo, esfuerzo o dinero, contactando autoridades o participando en protestas colectivas). Este grupo representa alrededor del 15% de la ciudadanía, con oscilaciones a lo largo del tiempo (poco menos de una de cada siete personas). Solo en un caso de los modos más activos se registra un cambio importante: la proporción de personas que pueden caracterizarse como “votantes comunalmente activos” (que no intervienen en otras dimensiones de la política electoral) descendió más de diez puntos porcentuales entre 2006 y 2008, pues pasó del 29% al 18%. Habrá que esperar al 2010, cuando Lapop tiene previsto realizar un nuevo estudio, para determinar si este cambio expresa una tendencia real, o es un artificio de la medición (Vargas, 2009).

En síntesis, aunque se observan cambios en la estructura de participación ciudadana entre 2004 y 2008, estos no son abruptos, salvo en el caso ya comentado. Podría decirse que la hipótesis sobre un masivo alejamiento de la ciudadanía de la esfera pública no es cierta, aunque sí cabe anotar el paulatino retraimiento de la participación electoral. Sin embargo, abstenerse de votar no implica que la persona se desvincula de otras dimensiones de la vida social organizada. Tampoco implica que se aleja de otros ámbitos en los que tradicionalmente participa y que no se reflejan en la información considerada. Un ejemplo importante de esto último es la documentada indisposición de las y los ciudadanos para participar como miembros en las mesas de votación, un aspecto con repercusiones significativas en cuanto a la cultura política imperante (Programa Estado de la Nación, 2007).

Si es este el perfil de participación de los ciudadanos costarricenses, ¿es posible decir algo acerca de los factores que determinan los diversos modos de participación?, ¿importa su condición sociodemográfica, económica o geográfica?, ¿sus actitudes respecto al régimen político,

CUADRO 5.19

Modos de participación social y política de la ciudadanía. 2004, 2006 y 2008

Modo de participación	2004	2006	2008
1. No hacen nada	11,3	13,3	13,9
2. Solo votan	22,7	19,9	19,7
3. Activistas que no votan	13,9	15,9	17,2
4. Votantes comunalmente activos	28,2	29,9	18,0
5. Votantes activistas puramente políticos	7,5	5,7	9,5
6. Hacen de todo	15,5	14,9	16,3
7. Otros	0,8	0,4	5,4
Total	100	100	100

n=1500

Fuente: Elaboración propia con la colaboración de Róger Bonilla, del Centro Centroamericano de Población de la UCR y con base en las encuestas Lapop 2004, 2006 y 2008.

sus valores religiosos o su inclinación ideológica? La información valorada no revela factores comunes que ayuden a predecir la manera en que las personas participan organizadamente en la vida social y política del país.

Ninguna de las variables empleadas fue un correlato consistente en todos los casos. En algunos modos el sexo del entrevistado o su ocupación, así como su apoyo difuso al sistema eran relevantes; en otros, el nivel educativo. Esto concuerda con lo documentado en otros países de la región, donde la acción cívica se ha manifestado de forma espontánea e inesperada y en grupos de interés aislados. Este fenómeno parece reflejar, por un lado, participación y movilización, pero por el otro, fragmentación social y ausencia de canales de comunicación entre sectores y de acceso al sistema político.

Dada la ausencia de una hipótesis abarcadora, se optó por estudiar tres modos de participación específicos en virtud de su importancia analítica, a saber: las personas que “no hacen nada”, los activistas sociales que no votan y las personas electoral y comunalmente activas (modos de participación 1, 3 y 4). En todos los casos las preguntas que interesó responder fueron las siguientes: las personas que tienen un determinado modo de participación, ¿son políticamente

homogéneas?, ¿son un grupo sociodemográfico en especial?, ¿están concentradas en alguna zona geográfica? y ¿afecta la irrupción de nuevas denominaciones religiosas los modos de participación ciudadana?

Las personas que “no hacen nada” no están concentradas geográficamente, sino dispersas por el territorio nacional. En términos generales tienden a ser mujeres, personas que no trabajan fuera del hogar y que tienen escolaridades más bajas. Sus niveles de apoyo al sistema o de apoyo a un reemplazo autoritario no tienden a ser muy distintos a los del resto. Desde el punto de vista político, su única diferencia es, como cabría esperar, un grado de simpatía partidaria significativamente menor que la del resto (cuadro 5.20).

Los “activistas que no votan” tienden a ser mujeres, a no trabajar fuera del hogar, a ser más jóvenes y a tener menor nivel educativo. No se detectaron factores religiosos y políticos de interés, excepto el hecho evidente de que tienden fuertemente a ser personas que no sienten simpatía por un partido político. Ello pareciera descartar la hipótesis de que este grupo está conformado por individuos que, desafectos del sistema electoral e interesados en el reemplazo del régimen, utilizan las libertades de la democracia para

CUADRO 5.20

Determinantes sociodemográficos y políticos del modo de participación ciudadana "no hacen nada"^{a/}: modelo de regresión logístico con errores robustos

Variables independientes	Oportunidad relativa ^{b/}	Error estándar	Valor "z" de la función normal	Probabilidad
Zona de residencia	1,281	0,252	1,26	0,208
Sexo	0,695	0,136	-1,86	0,062
Con pareja estable	0,988	0,190	-0,06	0,949
Trabaja fuera del hogar	0,603	0,118	-2,59	0,010
Edad al cuadrado	1,000	0,000	-3,48	0,001
Años de educación	0,940	0,026	-2,25	0,025
Índice de riqueza 0-100	0,995	0,005	-0,92	0,355
Religión católica	0,699	0,184	-1,36	0,174
Cristianos no católicos	1,244	0,378	0,72	0,473
Suficiencia de ingreso	0,882	0,110	-1,01	0,312
Simpatía partidaria	0,514	0,118	-2,89	0,004
Apoyo al sistema	0,993	0,004	-1,51	0,132
Apoyo a intervencionismo estatal	1,006	0,005	1,14	0,253
Apoyo al autoritarismo	0,999	0,003	-0,38	0,707

a/ La variable dependiente es el modo de participación ciudadana "no hacen nada".

b/ La oportunidad relativa (cuya nomenclatura estadística es odds ratio) es el cociente entre la probabilidad de que ocurra la variable independiente (por ejemplo, la pertenencia al sexo femenino o masculino) y la probabilidad de que suceda la variable dependiente (vinculación con el modo de participación ciudadana "no hacen nada"). Cuando el valor es mayor que 1, la variable independiente aumenta la probabilidad de ocurrencia de la variable dependiente, cuando es menor a 1, disminuye esta posibilidad.

Datos del modelo: Log pseudolikelihood= -428,047; Number of obs= 1.209; Wald chi2(14)= 50,1; Prob > chi2= 0,000; Pseudo R2= 0,068.

Fuente: Vargas, 2009.

desplegar un trabajo organizativo en las comunidades.

Las personas que votan y están activas en la comunidad y en la política tienden a tener pareja estable y trabajar fuera del hogar; son un tanto mayores que los grupos anteriores, tienen una escolaridad más alta y un nivel de activos ligeramente mayor. A diferencia de las otras dos categorías, en esta ciertas actitudes políticas son importantes: los individuos que votan y están activos en otros ámbitos tienden, claramente, a tener simpatía partidaria y mostrar un mayor apoyo difuso al sistema democrático²⁷.

Sin grandes diferencias en la preferencia del voto por el TLC según modos de participación

La encuesta Lapop 2008 incluyó una serie de preguntas relativas al referéndum sobre el TLC-CA, celebrado en octubre del 2007. Por haber sido planteadas seis meses después de transcurrido el proceso, el alcance de esas preguntas para la interpretación del comportamiento de los votantes es limitado. Pese a ello, es posible efectuar una valoración general sobre la participación en esa importante consulta, primera de su naturaleza en Costa Rica.

Cerca de dos terceras partes de quienes votaron en el proceso dijeron sentirse muy seguros de su escogencia electoral. Sin embargo, cabe señalar que, seis meses después del referéndum, aproximadamente una tercera parte se sentía "nada o muy poco seguro" o "más o menos seguro". Alrededor de una

cuarta parte del electorado decidió su preferencia en la última semana (una de cada siete personas el mismo día). Si se agregan las personas que definieron su posición en algún momento durante los últimos quince días, se tiene que una tercera parte de la población fue persuadida de votar de la manera en que lo hizo en la recta final del proceso electoral.

Como era de esperar, la abrumadora mayoría de los que "no hacen nada" y los "activistas que no votan" no acudió a las urnas y la participación electoral tendió a ser más alta entre las personas más participativas (cuadro 5.22).

No hay grandes discrepancias en la preferencia de voto según modo de participación ciudadana de las personas, excepto en un caso: los activistas sociales que no votan fueron la única categoría en las que el "No" alcanzó una mayoría. En el resto de los casos, las diferencias a favor del "Sí" son amplias (aunque por la mencionada limitación de la encuesta no es posible emitir un criterio). Es interesante indicar que las diferencias son especialmente amplias entre las y los ciudadanos más participativos (cuadro 5.23).

En el transcurso de la campaña electoral se dio una serie de eventos que suscitaron fuertes reacciones en las partes contendientes y fueron empleadas por ellas para atacar o defender sus posiciones. Asimismo, durante el proceso y después de conocidos los resultados, hubo importantes cuestionamientos sobre la limpieza electoral. Las preguntas incluidas en el cuestionario de Lapop permiten indagar acerca de la relevancia que pudieron tener estos factores en el comportamiento de los votantes.

Con respecto a los eventos contenciosos en cada caso la encuesta indagó si la persona se había enterado del hecho y si éste había ejercido algún tipo de influencia sobre su preferencia electoral. Los casos incluidos fueron: el memorándum en que se sugería al Presidente Arias emplear el miedo como elemento táctico, ejercer presiones sobre alcaldes y evadir regulaciones del TSE; el manifiesto de sacerdotes de la Iglesia Católica en contra de la aprobación del

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE MODOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Véase Vargas, 2009 en www.estadonacion.or.cr

CUADRO 5.21

Determinantes sociodemográficos y políticos del modo de participación “votantes comunalmente activos”^{a/}: modelo de regresión logística binaria con errores robustos

Variables independientes	Oportunidad relativa ^{b/}	Error estándar	Valor “z” de la función normal	Probabilidad
Zona de residencia	0,958	0,126	-0,330	0,742
Sexo	0,944	0,125	-0,430	0,665
Con pareja estable	1,553	0,197	3,480	0,001
Trabaja fuera del hogar	1,262	0,160	1,830	0,067
Edad al cuadrado	1,000	0,000	2,780	0,005
Años de educación	1,061	0,019	3,310	0,001
Índice de riqueza 0-100	1,006	0,004	1,670	0,095
Religión católica	1,247	0,248	1,110	0,269
Cristianos no católicos	0,766	0,174	-1,170	0,241
Suficiencia de ingreso	1,017	0,080	0,220	0,829
Simpatía partidaria	1,685	0,214	4,110	0,000
Apoyo al sistema	1,007	0,003	2,400	0,017
Apoyo a intervencionismo estatal	1,000	0,003	0,110	0,916
Apoyo al autoritarismo	1,002	0,002	0,820	0,413

a/ La variable dependiente es el modo de participación ciudadana “votantes comunalmente activos”.

b/ La oportunidad relativa (cuya nomenclatura estadística es odds ratio) es el cociente entre la probabilidad de que ocurra la variable independiente (por ejemplo, la pertenencia al sexo femenino o masculino) y la probabilidad de que suceda la variable dependiente (vinculación con el modo de participación ciudadana “votantes comunalmente activos”). Cuando el valor es mayor que 1, la variable independiente aumenta la probabilidad de ocurrencia de la variable dependiente, cuando es menor a 1, disminuye esta posibilidad.

Datos del modelo: Log pseudolikelihood = -792,2 Wald $\chi^2(14) = 84,2$; Prob > $\chi^2 = 0,000$; Pseudo R² = 0,054

Fuente: Vargas, 2009.

CUADRO 5.22

Participación ciudadana en el referéndum sobre el TLC-CA, celebrado en octubre de 2007, según modo de participación social y política (porcentajes)

Perfil	No votó	Sí votó
No hacen nada	86	14
Solo votan	32	68
Activistas que no votan	76	24
Votantes comunalmente activos	24	76
Votantes activistas políticos	29	71
Hacen de todo	21	79
Otros	56	44
Total	45	55

N de “no votó”: 672; N de “sí votó”: 828. N = 1.500

Fuente: Elaboración propia con base en la pregunta COSVRI de la encuesta Lapop 2008.

TLC; el comunicado en que el gobierno de los Estados Unidos señalaba que el Tratado no era renegociable, y la encuesta de la empresa Unimer RI que mostraba una amplia ventaja a favor del “No”, y que fue publicada la semana anterior a la votación. Entre el 21% y el 28% de los votantes, según el acontecimiento en consideración, no se enteró de estos asuntos. Entre el 1% y el 2% del electorado manifestó haber cambiado de criterio a raíz del evento y entre el 5% y el 8% indicó que el hecho le generó dudas, pero no lo hizo variar su decisión. Las preguntas se agruparon en un índice estandarizado en una escala de 0 a 100. El promedio para todos los votantes fue de 27,3, un puntaje muy bajo, que refleja que los eventos polémicos no influyeron, en promedio, casi nada. Tampoco se encontraron diferencias estadísticamente significativas entre el “Sí” y el “No”²⁸.

En cuanto a los cuestionamientos sobre la limpieza electoral, la encuesta buscó conocer la percepción de los entrevistados sobre la imparcialidad del TSE y el grado en que los resultados reflejaron la voluntad popular. Las respuestas se combinaron en un índice sumativo, estandarizado en una escala de 0 a 100, que se interpreta como una medición de la percepción de limpieza electoral. En promedio, la opinión ciudadana arrojó un valor cercano a 70 en esta escala, lo que puede considerarse una alta percepción de la limpieza electoral. Sin embargo, el índice tiende a ser significativamente mayor entre quienes participaron que entre quienes no lo hicieron. Más aun, la percepción de limpieza electoral es muy baja entre quienes votaron “No” y muy alta entre quienes votaron “Sí”. Este aparente vínculo entre la satisfacción con el proceso y su resultado es preocupante, desde la perspectiva de su legitimidad y de las repercusiones que pudiera tener hacia futuro sobre la credibilidad y el apoyo a las instituciones.

Internet y participación política: una primera exploración

En el Decimocuarto Informe se introdujo la idea de visualizar la red Internet como un nuevo escenario para la comunicación, el debate, la crítica y la participación política. Su organización

CUADRO 5.23

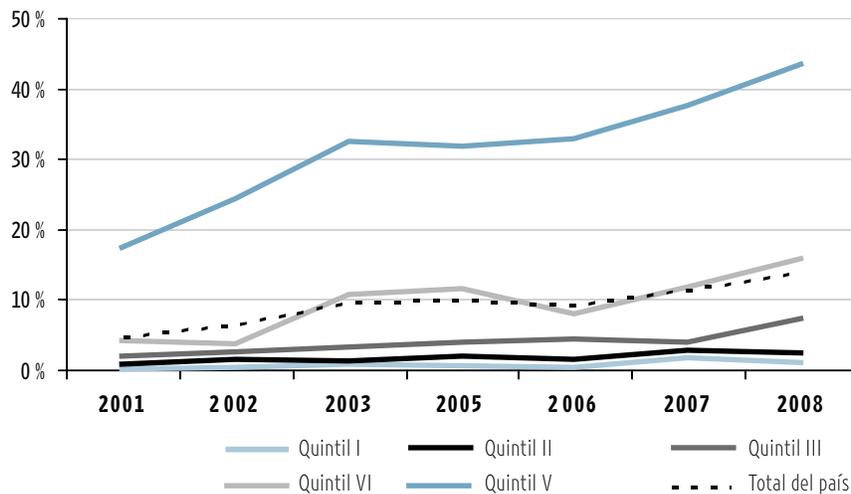
Preferencia electoral en el referéndum sobre el TLC-CA, celebrado en octubre de 2007, según modo de participación social y política
(porcentajes)

Perfil	Votó Sí	Votó No	Otros
No hacen nada	48	45	7
Solo votan	64	28	8
Activistas que no votan	38	57	5
Votantes comunalmente activos	51	40	9
Votantes activistas políticos	62	33	5
Hacen de todo	64	32	4
Otros	47	32	21
Total	57	36	7

Fuente: Elaboración propia con base en la pregunta COSVR3 de la encuesta Lapop 2008.

GRAFICO 5.7

Porcentaje de viviendas que cuentan con servicio de Internet, según quintiles de ingreso per cápita del hogar



Nota: No hay datos disponibles para el 2004.

Fuente: Elaboración propia con datos de las EHPM del INEC

descentralizada y su relativa accesibilidad han abierto nuevos espacios y magnificado el alcance de la información, redefiniendo así la acción social y política. De ahí su importancia para la aspiración de convivencia ciudadana. El presente Informe busca ampliar el análisis con una primera exploración acerca de la Internet y la participación política en Costa Rica²⁹.

La red Internet ha venido cambiando las formas de comunicación política.

Aunque por su limitada cobertura aún dista de sustituir los medios de comunicación tradicionales, tampoco es un canal que se pueda ignorar en ninguna estrategia política. En la administración pública costarricense la Internet se ha utilizado mayoritariamente para promover el acceso a la información y a los servicios públicos. Por el lado de la ciudadanía, en el ámbito político la red ha servido como un medio de comunicación en las luchas electorales y

para impulsar ciertas reivindicaciones sociales.

La utilización de Internet está concentrada en los estratos sociales altos, en el Valle Central y en un grupo cuya edad promedio ronda los 26 años. Según la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) del 2008, solo un 14% de los hogares tiene Internet en sus casas. La diferencia de acceso entre el quintil de ingresos más altos y el quintil más bajo es de cuarenta puntos porcentuales (gráfico 5.7).

En términos de número de usuarios, un 20% de la población respondió haber utilizado este medio en los últimos tres meses. Los principales lugares de acceso son el hogar, el lugar de trabajo, el centro educativo y los café Internet. La EHPM también muestra que, con excepción de la región Central, en las demás regiones de planificación menos del 2% de los hogares tiene este servicio en su vivienda.

Si bien el uso de la red es limitado, otro hallazgo importante es que el acceso a ella muestra una tendencia ascendente. A esto debe sumarse un contingente importante de población joven inserta en el sistema educativo nacional, que desde los noventa viene recibiendo capacitación en el uso de esta herramienta, y que sin duda constituirá una fuente de crecimiento de los usuarios en el corto plazo. En el año 2006, solo el programa de Informática Educativa incorporó a 308.928 jóvenes, que representan una cobertura del 54,4% de la población estudiantil del país (Fundación Omar Dengo, 2007). De tal forma que gran parte de los resultados de la utilización de Internet aún están por venir.

El seguimiento y evaluación del desarrollo del E-government, o gobierno digital, en Costa Rica se ha realizado hasta ahora con base en estudios dispersos en el tiempo y con metodologías diferentes. No obstante, todos han llegado a conclusiones similares en el sentido de que la mayoría de las páginas web de gobierno no han podido hacer la transición de la fase de proveer información a la fase de interacción, transacción y transformación (E³⁰: Avendaño, 2009). Este hecho se

asocia a limitaciones en términos de infraestructura electrónica y recursos humanos especializados. En el 2005 el Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (Cicap) efectuó una evaluación del gobierno digital y encontró que la gran mayoría de las páginas *web* proporcionan información estática, unas pocas tienen trámites y transacciones en línea y las menos son las que permiten interacción (Cicap, 2006). Según un Informe de la ONU sobre el índice de *E-government readiness*³¹ las plataformas de Internet de las instituciones costarricenses se encuentran dentro del rango de los promedios mundiales, pero bastante lejos de las mejores prácticas internacionales, en las que son comunes usos como el referéndum, las consultas ciudadanas y la votación electrónica (cuadro 5.24).

Una de las mayores contribuciones que puede hacer Internet a la gestión pública es en las áreas de rendición de cuentas y transparencia. Por medio de la red, las instituciones ponen a la disposición de las y los habitantes información de interés público que antes solo era accesible visitando personalmente el archivo de cada entidad. Esta herramienta adquiere especial relevancia en un contexto nacional en el que la ciudadanía es cada vez más proclive a la denuncia, a la investigación

periodística y a reclamar mejor acceso a la información. Por ejemplo, el sitio de la Contraloría General de la República tiene una amplia oferta de información en línea sobre la hacienda pública; en el lapso de un año, entre julio de 2008 y julio de 2009, el Sistema de Actividad Contractual tuvo más de 125.000 visitas y el Sistema de Información de Presupuestos Públicos cerca de 13.000. Ambos son las aplicaciones más utilizadas por los usuarios de esta página *web*. Además recibe denuncias por correo electrónico, que para ese mismo período sumaron un total de 127, de las cuales el 58,2% fueron anónimas. Asimismo, este sitio ha facilitado la implementación de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito, al proveer una herramienta virtual para que los servidores públicos completen sus declaraciones patrimoniales. En el 2008, 13.004 funcionarios enviaron sus declaraciones por Internet (CGR, 2009).

En el año 2007 se creó la Red Interinstitucional de Transparencia, por iniciativa de la Defensoría de los Habitantes; en ella participan 31 instituciones (incluyendo 5 de las 81 municipalidades y el Poder judicial). Sin embargo en los últimos años la institución coordinadora no ha dado seguimiento a este proyecto.

Internet y activismo social: la campaña del referéndum

Si bien Internet puede ser una herramienta de comunicación y organización en las luchas políticas, su potencial se ve restringido por la baja cobertura entre la población y las reducidas capacidades (acceso, infraestructura y conocimientos) de los grupos sociales para aprovechar este instrumento, más allá del correo electrónico. De no superarse estas limitaciones, la Internet estaría contribuyendo a ampliar los mecanismos de participación de los que ya tienen poder de incidencia. El uso más común de Internet que hacen los grupos sociales organizados incluye realización de convocatorias, actualización de noticias, promoción de redes nacionales e internacionales, y en algunos casos la búsqueda de fondos (Camacho, 2003 y Quesada, 2002). También se han generado campañas globales (sin organizaciones formales) para la firma de peticiones, el envío de cartas y la organización de manifestaciones y redes sociales ligadas a reivindicaciones específicas. Algunos sectores, como el de los grupos ambientalistas, están más desarrollados y tienden a utilizar más los recursos electrónicos para potenciar sus alianzas internacionales.

La primera vez que en Costa Rica se usó la Internet de manera generalizada

CUADRO 5.24

Índice de *E-government readiness* en Centroamérica y otros países. 2005 y 2008

País	Índice 2008	Índice 2005	Rango 2008 (entre 183 naciones)	Rango 2005 (entre 191 naciones)
Costa Rica	0,514	0,461	59	70
El Salvador	0,497	0,423	67	78
Panamá	0,472	0,482	83	64
Guatemala	0,428	0,378	99	100
Belice	0,410	0,382	107	97
Honduras	0,405	0,335	110	115
Nicaragua	0,367	0,338	117	113
México	0,589	0,606	37	31
Estados Unidos	0,864	0,906	4	4
Canadá	0,817	0,843	7	8
Mundo	0,451	0,427		

Fuente: Elaboración propia con base en UN, 2008.

para una lucha política fue en la campaña del referéndum sobre el TLC-CA (Programa Estado de la Nación, 2008). Cortés (2008) señala que esa experiencia “fue un laboratorio social de prácticas comunicacionales y políticas, tanto en las tecnologías y formas como en los contenidos (campaña del miedo), hubo una interacción de lo viejo con lo nuevo en un mismo espacio público y comunicacional (Internet, blogs, listas electrónicas, www’s, Youtube, Facebook, Hi5)”.

En la tendencia del “Sí”, una buena parte de los mensajes transmitidos por Internet eran adaptaciones de la campaña televisiva que luego ingresaban a la red, bajo la coordinación centralizada en los organizadores de la misma campaña. Sus principales páginas web fueron la “Gran alianza ciudadana del Sí”, el “TLC espacio de discusión tico-blogger” y el “Foro TLC”. La disponibilidad de mayores recursos económicos posiblemente permitió a ese grupo usar más publicidad en televisión y otros medios convencionales. En este caso la Internet también funcionó como vía para interactuar y responder a los planteamientos del grupo contrario. En la tendencia del “No”, en cambio, los mensajes no estuvieron centralizados, las notas y vídeos eran realizados en forma exclusiva para Internet, no se pasaban en otros medios convencionales y la campaña era retroalimentada por internautas de manera voluntaria. Había diversas páginas relacionadas con este grupo, por ejemplo “NoTLC.com”, y noticieros electrónicos (“La otra cara”).

De especial importancia en cuanto a participación fueron las redes sociales como el Hi5, donde en febrero del 2008 el “No” tenía 6.426 miembros, frente a 2.888 del grupo del “Sí”. En la página Youtube el movimiento del “NO” tenía colocados 43 vídeos. Algunos de los más vistos fueron los llamados “Piratas de las placas del Coco” (más de 130.000 visitas), “Hernán Medford da el Sí al TLC” (40.716) y “Sí corazón” (42.212 visitas), entre otros. Mientras tanto, en el movimiento del “Sí” los vídeos más visitados no llegaron a sobrepasar las 2.000 visitas, como sucedió por ejemplo

con “Los pachuchos anti-TLC” (1.271 visitas) (página Youtube y Cortés, 2008). La diversidad y cantidad de mensajes disponibles en la Internet permitieron una ampliación del debate, que de otra forma podría haberse visto coartado por la falta de recursos que argumentó la parte del “No”. Una pregunta que surge es cuánto se fortaleció la calidad de la discusión, en tanto muchos de los mensajes eran de contenido humorístico. No hay por qué suponer que todo tipo de participación promueve la calidad de la democracia.

En el resultado final del referéndum es difícil aislar el “efecto Internet” de los métodos convencionales. El 48,2% de las personas que se informaban a través de foros y de Internet tenía mayor preferencia por el “No”, frente a un 32% que consultaba estos mismos medios pero se inclinaba por el “Sí” (Cortés, 2008). Ciertamente uno de los principales aportes de Internet a ambos movimientos fue su utilidad como herramienta de organización interna (convocatorias y anuncios) y al mismo tiempo como instrumento de cohesión e identificación, que permitió unificar o reforzar mensajes.

La mayor utilización de la Internet por la tendencia del “No” y los datos de intención de voto podrían sugerir que, en gran medida, el papel de la red en este movimiento fue el de asegurar y reforzar las intenciones de los que ya eran sus adeptos. Además, sirvió de complemento para una agresiva campaña librada en los medios convencionales. La Internet no sustituyó a los medios tradicionales en esa ocasión, pues solamente un 7% de la población dijo que se informaba a través de la red (Cortés, 2008).

Política exterior

La aspiración de política exterior plantea que la conducta estatal en el plano internacional debe ser consistente con los valores y las políticas de desarrollo humano promovidas internamente. El principal hallazgo del 2008 es la combinación de pragmatismo e idealismo en la conducción de la política exterior costarricense. La agenda de la Administración mantuvo una fuerte

orientación “proactiva” y constructivista, centrada en influenciar la agenda global y establecer normas y principios democráticos para la regulación de la conducta de los Estados en el ámbito multilateral. Ejemplos de esta perspectiva idealista son las propuestas del Consenso de Costa Rica, Paz con la Naturaleza y el Tratado marco para la regulación del comercio de armas.

Por otra parte, el acercamiento al Reino de Marruecos y el consiguiente distanciamiento de la República Árabe Saharaui, la profundización de las relaciones diplomáticas con la República Popular China y la moderación de Costa Rica con respecto a la situación de los derechos humanos en el Tibet, el ingreso a Petrocaribe, el reconocimiento de la autonomía de Kosovo y el establecimiento de relaciones con Palestina, fueron ejemplos claros del pragmatismo de la actual Administración. Esa postura, si bien ceñida al interés nacional, no siempre contribuyó a la proyección internacional de los valores de la democracia, especialmente en lo concerniente a las relaciones con China y Venezuela.

En el 2008 la política exterior se desarrolló a partir de cuatro ejes principales: el afianzamiento de las relaciones en Asia, la reactivación de mecanismos de cooperación y diálogo político con socios latinoamericanos, el impulso a la política exterior comercial y la participación en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Protagonismo de Costa Rica en el Consejo de Seguridad

El 2008 fue un año de gran relevancia para el posicionamiento de las iniciativas de la administración Arias en el ámbito de las organizaciones multilaterales. Costa Rica inició el 1° de enero su tercera participación en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, un acontecimiento central en las relaciones multilaterales del país. Los primeros meses de esa gestión fueron una oportunidad para instrumentalizar los principios que rigen la política exterior costarricense en el principal espacio de debate de la política internacional, entre los que destacan la defensa

y promoción de los derechos humanos, la reivindicación de la protección de los derechos civiles y la lucha contra la impunidad³². La labor de Costa Rica también se distinguió por la promoción de la Corte Penal Internacional y por la reforma de los métodos de trabajo del Consejo de Seguridad.

En su gestión como miembro no permanente del Consejo de Seguridad la diplomacia costarricense mantuvo un dinamismo en todos los niveles de trabajo de ese órgano. No solo propuso reformas internas a sus procedimientos y mecanismos de votación, sino que impulsó resoluciones sobre conflictos internacionales de importancia en la agenda política global.

El Decimocuarto Informe describió el proceso de elección de Costa Rica en el Consejo de Seguridad como la culminación exitosa de una compleja estrategia diplomática. El presente Informe ha querido valorar el desempeño del país en ese órgano durante el 2008, a la luz de los objetivos y principios que hicieron posible su presencia en tan alta instancia. La evidencia muestra que el país ha sido “proactivo” en impulsar temas en los que la acción del Consejo ha sido débil, tales como la lucha contra el terrorismo, la consolidación y mantenimiento de la paz, y la resolución del conflicto en Medio Oriente. De igual manera, Costa Rica ha incitado a la comunidad internacional a promover la reforma del Sistema de las Naciones Unidas y los métodos de trabajo del Consejo de Seguridad (López et al., 2009).

En otras palabras, Costa Rica se ha mantenido coherente con su propuesta de trabajo inicial, pero haciendo un mayor énfasis en la necesidad de reformar y mejorar los mecanismos de trabajo y coordinación del Sistema. Las principales iniciativas del país en las áreas de desarme y cooperación, el Consenso de Costa Rica y el Tratado sobre Comercio de Armas, no fueron temas prioritarios durante el primer año de su gestión en el Consejo. La delegación nacional ha indicado que luchará por estos proyectos en el 2009, lo que sugiere que ocuparon una posición secundaria en sus prioridades del primer año.

En cuanto a Medio Oriente, incluido el conflicto palestino-israelí, Costa Rica ha asumido una posición firme en favor de que exista una mejor y más decidida actuación del Consejo de Seguridad, condenando las violaciones de los derechos humanos en ambos bandos, por ejemplo, o impulsando la solución de dos Estados consistente con los Acuerdos de Oslo. Este abordaje muestra un claro giro con respecto a posturas históricas del país y es congruente con su política de mayor acercamiento a los países árabes moderados y mayor equilibrio en el diseño de la política exterior.

En efecto, Costa Rica ha logrado construir una posición equilibrada con respecto al tema de Oriente Medio, que se aparta de la sostenida en su participación en el Consejo de Seguridad diez años atrás. Al revisar su actuación en 1998, se observa falta de contenido y de “proactividad”, así como una actitud complaciente con las posturas de algunas potencias globales. Costa Rica mantenía entonces una posición favorable hacia Israel, y justificaba su respaldo en la “profunda e invariable relación de amistad” con esa nación. De ahí que sus planteamientos del 2008 representen un punto de inflexión en el abordaje del tema. Por ejemplo, en enero del 2008 Costa Rica insistió en que se condenaran los ataques tanto en Israel como en Palestina, después de que el ejército israelí invadiera Gaza para reprimir a las milicias de Hamas.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
POLITICA EXTERIOR

Véase López et al., 2009 en
www.estadonacion.or.cr

**Estrategia transpacífica
predomina en la agenda**

El acercamiento a Asia, que la administración Arias definió en el Plan Nacional de Desarrollo como la “estrategia transpacífica”, siguió siendo una de las prioridades de la política externa durante el 2008. Algunos pasos concretos en ese sentido fueron la apertura de la embajada en Singapur, el fortalecimiento de las embajadas en Tokio y

Seúl, la gestión para el establecimiento de una oficina de la Promotora del Comercio Exterior (Procomer) en China y el cabildeo para el ingreso del país al Foro para la Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC)³³. Pese a que los avances de la estrategia transpacífica pueden considerarse satisfactorios, resulta notoria la ausencia de una sede diplomática en India, otra de las potencias asiáticas emergentes con las que Costa Rica ha manifestado interés en estrechar relaciones económicas.

La profundización de relaciones políticas, comerciales y de cooperación con la República Popular China concentró gran parte del esfuerzo diplomático. Los recién establecidos lazos diplomáticos entre Costa Rica y esa nación alcanzaron su punto máximo a lo largo del 2008, no solo por la constante visita de altos funcionarios del Gobierno y el Partido Comunista chinos y la suscripción de acuerdos de cooperación, sino por la visita de Estado del presidente Hu Jintao a Costa Rica, primera de su género en la historia de la región centroamericana, y del vicepresidente del Consejo de Estado, Hui Liangyu. Estas visitas reafirmaron el diálogo entre San José y Beijing y dieron seguimiento a los numerosos convenios y acuerdos finales por ambos países en múltiples ámbitos³⁴.

No obstante estos positivos avances, debe señalarse que el acercamiento a China ha permeado aspectos medulares de la postura costarricense en política exterior. Un claro ejemplo es la posición frente a la situación del Tíbet, en la que Costa Rica parece haber moderado su lenguaje diplomático, en una actitud de mayor cautela ante los intereses de China. En los disturbios ocurridos en marzo del 2008, la Cancillería únicamente hizo un llamado al diálogo constructivo y pacífico entre ambos pueblos, evitando condenar el abuso policial de las autoridades chinas y el irrespeto a los derechos humanos. Por otra parte, la presencia de China en Costa Rica, un área cercana al canal de Panamá, tiene implicaciones de carácter geoestratégico que podrían repercutir en las relaciones con otros aliados históricos del país.

Comisiones binacionales reactivan relaciones con Latinoamérica

La reactivación de mecanismos de cooperación y diálogo político a través las comisiones binacionales mixtas fue sin duda un elemento importante durante el 2008, tanto para las relaciones centroamericanas como para los vínculos con otras naciones latinoamericanas. Estas comisiones son un mecanismo formal de diálogo institucionalizado, permanente y estructurado para atender la agenda entre países. Por primera vez se llevaron a cabo reuniones con Argentina y, además, se reactivaron acercamientos con Panamá, Nicaragua, México y Chile. Con este último se firmó un novedoso acuerdo de asociación que profundizará las relaciones comerciales, políticas y de cooperación.

También hubo avances significativos en las relaciones con la República Bolivariana de Venezuela, lo que se constituyó en otro ejemplo del pragmatismo de la política exterior de Arias, particularmente en lo tocante a las gestiones diplomáticas para el acceso del país a la alianza Petrocaribe. Esa alianza tiene por objetivo central suministrar combustible venezolano a bajo costo y a cómodos plazos de pago a países caribeños y latinoamericanos. Las diligencias diplomáticas incluyeron el intercambio de embajadores, demorado por mucho tiempo, y culminaron en 2009 con la aceptación del ingreso de Costa Rica³⁵. A raíz de este hecho el país cambió su discurso sobre el régimen bolivariano, enfatizando en su generosidad y señalándolo como ejemplo para la cooperación internacional. No obstante, la administración Arias procuró diferenciar el ingreso a Petrocaribe de la participación en la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), en la cual Costa Rica manifiesta no tener interés.

La administración Arias también buscó acercarse a Brasil a través de acuerdos regionales entre el SICA y el Mercosur. Esta iniciativa deparó resultados importantes, en especial el acuerdo “Alternativas de producción de biocombustibles”, que establece el com-

promiso brasileño de proveer cooperación técnica para la fabricación de etanol a partir de caña de azúcar, en Costa Rica.

El país renunció a ejercer un mayor protagonismo en su entorno regional inmediato, aspecto que resalta particularmente en la decisión de no tratar en el plano diplomático los temas de seguridad centroamericana, de modo que cuando estos son abordados en la Comisión de Seguridad de la ONU, Costa Rica participa solo en calidad de observador. La visión definida por la Cancillería establece que el proceso de integración regional debe ser económico y no político, y fundamentarse en un esquema de instituciones intergubernamentales y no supranacionales. Este punto de vista sin duda genera disputas con los demás gobiernos del área, pero la posición se sustenta en lo que la Administración considera congruente con los intereses del país.

Siempre en el marco del SICA, Costa Rica reafirmó su negativa a formar parte del Parlamento Centroamericano durante la Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de Centroamérica. Asimismo, en la trigésima sexta reunión del Sistema Costa Rica reiteró su no participación en la “Orden de captura centroamericana”³⁶. En esa ocasión los cancilleres también definieron las estrategias para garantizar la seguridad alimentaria de la región mediante el almacenamiento de granos básicos.

Prioridad de los temas comerciales en la agenda diplomática

La inserción comercial de Costa Rica en el mundo fue otro tema fundamental para la política exterior de la Administración. La firma del “Acuerdo integral de asociación” con Chile, el inicio de las rondas de negociación para un acuerdo de asociación entre la Unión Europea y Centroamérica, y las bases para el inicio de las rondas de negociación de un tratado de libre comercio entre Costa Rica y China, fueron algunas de las acciones puntuales de mayor trascendencia.

Los vínculos de Costa Rica con los

Estados Unidos se profundizaron a raíz de la aprobación de las leyes de implementación del TLC-CA. No obstante, las relaciones bilaterales estuvieron marcadas por algunas fricciones. En mayo el gobierno costarricense reclamó el “trato impropio” que se dio a su Fiscal General en el aeropuerto de Miami, cuando fue detenido injustificadamente por oficiales migratorios durante un viaje oficial. En julio, el otorgamiento de la condición de refugiada en Costa Rica a la norteamericana Chere Lyn Tomayko hizo que su embajada expresara su “decepción” y su preocupación por las “implicaciones” que la decisión tendría sobre las obligaciones de tratados internacionales y la cooperación bilateral judicial. Pese a estos incidentes la reunión entre los presidentes Arias y Bush, celebrada en el marco del Foro Comercio y Prosperidad que organizó la Casa Blanca en septiembre, sirvió para acercar las posiciones de los dos países.

Por otra parte, las naciones centroamericanas avanzaron en la negociación de un acuerdo de asociación con la Unión Europea. En futuros informes se espera examinar con profundidad este proceso y sus resultados.

Cambios en el patrón de votación y resultados satisfactorios en candidaturas

Otro aspecto evaluado por este Informe es el patrón de votaciones de Costa Rica en la Organización de las Naciones Unidas. Se compararon las votaciones en dos sesiones de la Asamblea General en los períodos 2005-2006 y 2007-2008 (correspondientes a dos administraciones distintas) para verificar si existe una postura consistente en las posiciones adoptadas por el país en ese foro. A fin de posibilitar la comparación se seleccionaron tres temas como ejes de investigación: las resoluciones sobre Medio Oriente, sobre vigilancia a violaciones de los derechos humanos y sobre desarme.

Como ya se mencionó, Costa Rica dio un giro en su abordaje del tema de Medio Oriente, rompiendo con el patrón de votación abstencionista que

mantuvo la administración Pacheco y apoyando la mayoría de las resoluciones aprobadas por la Asamblea en este ámbito. Solo se abstuvo en el caso de una resolución cuyo contenido reflejaba un vocabulario de denuncia de violaciones a los derechos humanos por parte de Israel. Así, la actuación costarricense pareció mostrar un mayor equilibrio: de un patrón de apoyo directo a la posición israelí (aparente en la sesión 2005-2006) pasó a uno que promueve el respeto de los derechos humanos, que reconoce el principio de dos Estados y por ende apoya, simultáneamente, la construcción del Estado de Palestina y la defensa y seguridad del Estado de Israel (López et al., 2009).

El país ha mantenido su patrón de votación a favor del respeto y la promoción de los derechos humanos, incluida la vigilancia a las violaciones de estos en países específicos. Esto se comprueba también en el tema de desarme, en el que es consistente el apego de Costa Rica al principio del desarme y la reducción de los gastos militares. No obstante, el país se abstuvo de votar la resolución titulada “Seguimiento de las obligaciones en materia de desarme nuclear acordadas en las Conferencias de las Partes de 1995 y 2000 encargadas del examen del Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares”, en una aparente desviación en el tema de no proliferación y desarme, dada la importancia de esta resolución.

La participación en organismos multilaterales es una forma estratégica de incursionar en espacios que, eventualmente, pueden contribuir al impulso de los objetivos de la política exterior. En el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto existe una División de Candidaturas cuya función es presentar y promover las postulaciones de Costa Rica en el ámbito de los organismos internacionales y los mecanismos regionales de concertación en las áreas de su competencia, así como considerar y otorgar el apoyo a las peticiones que formulen otros países a favor de sus aspirantes. Sin embargo, la promoción de candidaturas implica un esfuerzo de movilización, negociación y proselitismo que suele involucrar a otras entidades gubernamentales e incluso actores estatales y no estatales. Las nominaciones presentadas por Costa Rica no se circunscriben a organismos intergubernamentales y los candidatos propuestos no necesariamente se limitan a funcionarios públicos³⁷.

Según la Cancillería, en el bienio 2006-2007 se ganaron todas las candidaturas presentadas o gestionadas, entre las que sobresalen los espacios conseguidos en el Mecanismo de Desarrollo Limpio, la Comisión de Derecho Internacional, la Comisión preparatoria de la organización del tratado de prohibición completa de los ensayos nucleares, el Subcomité del Protocolo Facultativo de la Convención

contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, y la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA. Claramente, durante ese período el tema fundamental en cuanto a candidaturas fue la elección de Costa Rica como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU (Moya, 2009).

Otras candidaturas promovidas exitosamente después de la designación en el Consejo de Seguridad han sido la Dirección General del Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (Catie) y la elección en el Consejo Ejecutivo de la Organización para la Prohibición de Armas Químicas. En el 2008 fue menor la cantidad de candidaturas ganadas por el país, pero entre ellas es preciso mencionar tres muy importantes: las presidencias del Consejo Directivo del Instituto Interamericano del Niño, de la Organización Mundial del Turismo (OMT) y del Comité Ejecutivo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
POLITICA EXTERIOR
 Véase Moya, 2009 en
www.estadonacion.or.cr

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de Ludovico Feoli.

Se elaboraron los siguientes insumos: “Sobre y subrepresentación política parlamentaria, 1994-2010” y “Comisiones y nombramientos en la Asamblea Legislativa costarricense”, de Bernal Arias; “Comparación de la oferta y la demanda legislativas en Costa Rica durante el período 2006-2009”, de Ludovico Feoli; “Acciones colectivas y actores político-sociales en el año 2008”, de Anthony García y Alejandro Alvarado, del Instituto de Investigaciones Sociales de la UCR; “La política exterior en el 2008”, de Juan Carlos Méndez, Melissa López y Luis Diego Segura; “La política exterior y su aporte al desarrollo humano en el 2008”, de Sergio Moya; “Administración de justicia”, de Emilio Solana; “El vigésimo aniversario de la Sala Constitucional”, de Luis Fernando Solano; “Los discursos de la inseguridad”, de Constantino Urcuyo; “Modos de participación ciudadana en Costa Rica”, de Jorge Vargas; “Internet y participación política”, de Evelyn Villarreal; “La Defensoría de los Habitantes quince años después: una apuesta por los derechos de todas y todos”, de la Defensoría de los Habitantes de la República; “Retos estratégicos a los que se enfrenta la Defensoría de los Habitantes: resultados del juicio grupal poderado”, de René Martorell.

La edición técnica la realizaron Ronald Alfaro, Jorge Vargas y Noel Cuevas.

La revisión y corrección de cifras la efectuaron Elisa Sánchez y José Antonio Rodríguez.

Los talleres de consulta se realizaron los días 25 de mayo, 17 y 19 de junio de 2009. Se contó con la participación de las siguientes personas: Ricardo Agüero, Ronald Alfaro, José Miguel Alfaro, Alejandro Alvarado, Bernal Arias, Randall Arias, José Manuel Arroyo, Marta Asch, Lingi Baidad, Ricardo Barrantes, Paúl Benavides, Elda Blanco, Ana Virginia Calzada, José Centeno, Noel Cuevas, Gonzalo Elizondo, Max Esquivel, Ludovico Feoli, Anthony García, Enrique González, Franklin González, Miguel Gutiérrez, Sandra Herrera, Manrique Jiménez, Daniel Matul, Luis Paulino Mora, Carla Morales, Sergio Moya, Leda Muñoz, Hugo Picado, Harys Regidor, Luis Guillermo Rivas, Juan Carlos Rodríguez, Federico Ruiz, Stella Sáenz, Mario Seing, Rafael Segura, Emilio Solana, Luis Fernando Solano, Mario Solano, Román Solís, Manuel Sotomayor, Jeffrey Staton, Carlos Torres, Constantino Urcuyo, Jorge Vargas, Olman Vargas, Javier Vega, Zarella Villanueva, Evelyn Villarreal, Fabián Volio, Lena White, Ana Karina Zeledón y César Zúñiga.

NOTAS

1 Ambos temas fueron desarrollados con amplitud en las ediciones decimocuarta y decimotercera del *Informe Estado de la Nación*, respectivamente.

2 No se consideraron en el estudio aquellas personas que, por distintas causas, reemplazaron a quienes fueron juramentados para ocupar la plaza.

3 Esto para efectos de relaciones públicas o atención de la prensa. La excepción es el PAC, que ha asignado a sus diputados en funciones de orden temático, coincidentes a grandes rasgos con los temas de las comisiones legislativas.

4 El cálculo de las 228 plazas es el resultado de multiplicar el número de diputados (57) por el número de elecciones celebradas en el período considerado (4 comicios).

5 Según el artículo 105 constitucional, "el referéndum no procederá si los proyectos son relativos a materia presupuestaria, tributaria, fiscal, monetaria, crediticia, de pensiones, seguridad, aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa".

6 Como parte de su función forjadora de la opinión pública, de manera rutinaria los editorialistas de los principales diarios señalan al electorado y al Congreso los asuntos que consideran de mayor relevancia y sobre los que creen que el país más urgentemente requiere legislación (Mayhew, 1991; Binder, 1999). De estos señalamientos es posible derivar una lista de asuntos, temas o problemas que en determinado momento conforman una agenda de legislación potencial. Para evitar que ese listado refleje el sesgo ideológico del diario en cuestión, se incluyen tanto los asuntos en que los editoriales se manifiestan a favor como aquellos en los que se manifiestan en contra. Si bien la lista no es un recuento exhaustivo de todas las visiones posibles en el espectro social, refleja el papel de articulación de intereses que en un sistema de representación democrática están llamados a cumplir ciertos actores, incluidos los medios de comunicación. Debe entenderse como una aproximación derivada de algunos formadores de opinión, susceptible de perfeccionamiento pero reveladora de lo que, proyectos más o proyectos menos, el país requiere en términos de legislación.

7 El consenso en la literatura, respaldado por una amplia evidencia empírica, sugiere que la dirección causal en la determinación de los temas que, en determinado momento, conforman la agenda política, es de la élite a la opinión pública y no en sentido contrario (Kinder, 1998; McCombs, 2004). Los medios confieren estatus a los asuntos públicos, ordenándolos en prioridad e importancia, es decir, fijan la agenda.

8 Para efectos de presentación se incluyen solamente las reformas cuya frecuencia de mención es igual o mayor a 4.

9 Estos incluyeron: los actos relacionados con el Presupuesto de la República, por ser de cumplimiento

obligatorio en tiempo preestablecido y de naturaleza rutinaria; los actos del ámbito municipal que no impliquen modificación de ese régimen, por ser sobre todo validaciones de decisiones tomadas a nivel local, generalmente circunscritas a ese ámbito y en cuestiones recurrentes; los trasposos y donaciones de terrenos y propiedades; los actos simbólicos como la proclamación de benemeritazgos, la declaración de efemérides o días especiales y la dedicación de museos, y el otorgamiento de rangos especiales a personas u organizaciones asentadas en el país.

10 Nótese, además, que el total de proyectos aprobados incluye el TLC-CA, que fue ratificado vía referéndum.

11 Estos datos incluyen proyectos que, a pesar de ser de iniciativa del Ejecutivo, provenían de administraciones anteriores.

12 Los datos corresponden al período del año legislativo, del 1º de mayo de 2008 al 30 de abril de 2009.

13 En el plano formal les corresponde presidir, abrir y cerrar las sesiones, dirigir el debate, recibir documentos, controlar el uso de la palabra, llevar el orden de las mociones y conceder los permisos de retiro. En el plano informal ejercen un control importante sobre el orden del día, las alteraciones de ese orden y la prioridad asignada a los expedientes que llegan del Plenario.

14 Otras comisiones consultan regularmente a funcionarios de la Contraloría General de la República, el Banco Central, el Tribunal Supremo de Elecciones y el Poder Judicial. También es frecuente que los legisladores mocionen para que se presenten en audiencia expertos temáticos o personas versadas en los temas que se discuten en sus comisiones.

15 Los asesores permanentes forman parte del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos, al que corresponde analizar cada uno de los expedientes que ingresan a la corriente legislativa y asesorar directamente en comisión en materia jurídica, económica y socio-ambiental. Sus informes no son vinculantes para los legisladores, aunque son muy considerados a la hora de mocionar o decidir sobre fondo o procedimiento.

16 Estos concursos establecen los atestados que deben presentar los aspirantes y los términos en que se realizará el proceso de selección, incluyendo los plazos para recibir postulaciones.

17 Posteriormente transformada en un tribunal por la Ley de Cobro Judicial.

18 Sobre la material civil también repercutió la entrada en operación del Juzgado Especializado de Cobros, en el Primer Circuito Judicial de San José.

19 Pueden citarse entre ellos los homicidios de Parmenio Medina e Ivannia Mora y los casos de peculado atribuidos a varios directores del desaparecido Banco Anglo.

20 Los principales aumentos han ocurrido en el ámbito auxiliar de la justicia (166%), seguido del administrativo (131%). A pesar de que el crecimiento en el área jurisdiccional ha sido significativo (47,6%), su magnitud es considerablemente menor que la de las otras dos categorías. A raíz de ello, la importancia relativa del ámbito jurisdiccional, en términos del personal asignado, ha decaído con respecto a los otros dos. Prácticamente una de cada dos personas que laboran en el Poder Judicial en la actualidad pertenece al ámbito auxiliar.

21 Esta clase de recurso en algunas ocasiones se ha presentado de forma masiva, tal como sucedió en los meses de diciembre de 2002 y 2008, lo que incide sobre el circulante final de esos años.

22 El mayor cambio ha sido con respecto a las plazas de profesionales en Derecho, pues mientras en 1990 no había ninguna, en la actualidad hay 55 funcionarios en los tres niveles de esa categoría. Su labor principal es asistir a los magistrados en la preparación de proyectos de resolución sobre los casos que son sometidos a votación. La cifra incluye auxiliares de servicios generales y conserjes.

23 Esto provocó la renuncia del Ministro de Vivienda, quien también fungía como rector del sector social (Mata, 2008b).

24 Los detalles de la transacción fueron divulgados reticentemente y solo ante una orden de la Sala Constitucional (Mata y Mora, 2008; Mata, 2008a y Murillo, 2008c).

25 Por acción colectiva se entiende la unión de dos o más personas o grupos, organizados formal o informalmente, para expresar demandas ante las autoridades competentes.

26 Los "grupos de ciudadanos" se refieren a los actores movidos por causas que afectan, lesionan o limitan sus derechos o intereses como ciudadanos. El caso más típico de esta categoría lo representan los Comités Patrióticos.

27 A diferencia del apoyo específico, el apoyo difuso consiste en un sentimiento general de adhesión a una institución, régimen o comunidad en cuanto tal, más allá de algunos de sus resultados particulares y recientes. El apoyo difuso se considera una medida de legitimidad o de confianza, mientras el específico es una expresión de efectividad.

28 Esto no implica una valoración de la importancia intrínseca que puedan tener estos incidentes, más allá de su impacto sobre la votación en el referéndum.

29 En el próximo Informe se espera analizar específicamente el uso de Internet en la campaña electoral 2009-2010.

30 Las referencias que aparecen anteceditas por la letra "E" corresponden a entrevistas realizadas durante el proceso de elaboración del Informe. La información respectiva se presenta en la sección de Entrevistas de la bibliografía de este capítulo.

31 El índice de *E-government readiness* comenzó a medirse en 2006. Incluye tres criterios de evaluación: *web*, infraestructura y capital humano. Para más detalles véase United Nations World Readiness, Knowledge Base en http://www.unpan.org/egovkb/egovernment_overview/ereadiness.htm.

32 Véase el recuadro 5.6, p. 306, del Decimocuarto Informe (2008).

33 La administración Arias firmó la declaratoria de constitución del foro Arco del Pacífico, que se define como un espacio informal de coordinación y concertación de alto nivel, para la identificación e implementación de acciones conjuntas dirigidas a generar sinergias entre los países participantes y como una plataforma de diálogo político y proyección coordinada de los países de la cuenca del Pacífico.

34 Se afianzaron los vínculos de cooperación e intercambio en comercio, ciencia y tecnología, deporte, cultura, educación, ciencias agrícolas y energía, así como la cooperación financiera entre entidades bancarias estatales, incluyendo la propuesta de negociar un tratado de libre comercio entre ambos países. También se avanzó en materia de cooperación económica con la donación de doscientas radiopatrullas al

Ministerio de Seguridad costarricense, la construcción del nuevo Estadio Nacional y el otorgamiento de becas para estudiantes costarricenses que deseen estudiar en China.

35 Esta situación representó un cambio en las relaciones diplomáticas entre ambos países, que no habían sido cercanas e incluso habían tenido algún nivel de tensión por críticas del presidente Arias al mandatario venezolano. Es claro que el deterioro de las condiciones económicas mundiales y el alza en el precio internacional del petróleo propiciaron un cambio de la postura costarricense, dadas las ventajas ofrecidas por Venezuela a través de Petrocaribe.

36 La "Orden de captura centroamericana" forma parte de las acciones de la agenda común y de cooperación entre los países del SICA para enfrentar la amenazas a la seguridad regional centroamericana.

37 Cabe también advertir que los países miembros del SICA tienen un acuerdo de manejo de candidaturas en los foros multilaterales, a fin de reducir la competencia entre ellos para estos puestos.



Debates para el desarrollo

Introducción

En este Decimoquinto Informe, la sección “Debates para el desarrollo” aborda dos temas cruciales para el desarrollo humano del país. El primero es la consideración de las clases sociales dentro de los análisis sobre desigualdad, crecimiento y desarrollo. En el capítulo 6 el Programa Estado de la Nación inaugura un nuevo enfoque metodológico, mediante el cual se amplían los alcances del estudio del desarrollo humano y su evolución, el cual será aplicado a

diversos temas relevantes de la vida nacional.

Por otra parte, en ocasión del vigésimo aniversario de la creación de la Sala Constitucional, el Informe presenta una reflexión acerca de los impactos que ha tenido la revisión de constitucionalidad sobre la democracia y las políticas públicas del país. Este trabajo, a diferencia de lo que es usual en este Informe, es una obra de autor. Don Luis Fernando Solano, exmagistrado de la Sala Constitucional, recientemente

jubilado, accedió a elaborar un ensayo que tiene como propósito, a partir de una visión muy personal, sugerir líneas de interpretación de los alcances de la acción de la Sala, los retos, riesgos y posibles reformas. El Estado de la Nación recogerá y sistematizará los diversos debates que este aniversario está suscitando, para consignarlos en su siguiente entrega. Entre tanto, con este aporte especial busca contribuir a la discusión y el análisis que se encuentran en curso.

CAPÍTULO
6

Clases sociales,

estilos de desarrollo y crecimiento económico en Costa Rica 1988-2008: una nueva perspectiva para el estudio de la desigualdad social

INDICE

Hallazgos	303
Valoración	305
Introducción	307
Importancia del estudio de las clases sociales	307
Enfoque teórico	309
Estudios previos sobre clases sociales en Costa Rica	311
Metodología	312
Procedimiento clasificatorio	312
Principales criterios	312
Inclusión <i>ad hoc</i> de dos grupos	313
Estructura social resultante	313
Fuentes de información	315
Unidades de análisis	315
Cambios en la estructura de clases sociales	316
Estilo de desarrollo y clases sociales	320
Resumen de lo dicho por el <i>Informe Estado de la Nación</i>	325
Nuevos hallazgos a partir de un análisis de clases sociales	326
Clases sociales y crecimiento económico	325
Resumen de lo dicho por el <i>Informe Estado de la Nación</i>	325
Nuevos hallazgos a partir de un análisis de clases sociales	326
Clases sociales y desigualdad de ingresos	329
Resumen de lo dicho por el <i>Informe Estado de la Nación</i>	330
Nuevos hallazgos a partir de un análisis de clases sociales	330
Aproximaciones preliminares a la integración social	335
Conclusiones preliminares y pasos siguientes	337

HALLAZGOS

» En los últimos veinte años la estructura de clases de Costa Rica se modificó profundamente. Hoy es mucho menos obrera y pequeña propietaria que antes. Los medianos empresarios, los expertos y las clases intermedias se expandieron, pues pasaron de ser el 26,6% de los ocupados en 1987, al 37,5% en 2008. Los obreros agrícolas, industriales y en servicios disminuyeron de 32,7% en 1987 a 20,2% de los ocupados en el 2008. En este sentido, el país se ha alejado de la estructura de clases dual (propietarios y proletarios), o en forma de trípo-de (propietarios, proletarios y campesinos), con que la literatura sociológica caracterizaba a las sociedades latinoamericanas en la segunda mitad del siglo XX.

» La composición social de los hogares también cambió. Hay cada vez más hogares conformados por personas con distintas posiciones de clase. Los hogares policlasistas pasaron del 32,9% en 1987 al 37,1% en 2008. También aumentó la proporción de hogares compuestos por personas de clases muy disímiles (del 2,6% al 5,2% entre los mismos años). Por otra parte, los hogares de todas las clases lograron que cada vez más sus hijos de entre 12 y 18 años se mantuvieran en el sistema educativo. Sin embargo, existen marcadas diferencias de clase, y el mayor reza go corresponde a los hogares de las clases

obreras agrícolas. Además, el porcentaje de hogares con hijos en las edades antes mencionadas cuyos niveles de instrucción son inferiores al promedio nacional es bastante más alto entre las clases obreras. No obstante, aun en estos hogares y en los de "otros trabajadores" existe una proporción nada despreciable de hijos que están consiguiendo niveles educativos superiores al promedio nacional.

» Los sectores de la economía costarricense tienen asociadas estructuras de clase propias. Por ello, el progreso o involución de estos sectores no es neutro en términos de la estructura social, ya que algunas clases se expanden o contraen correlativamente. La implantación de un nuevo estilo de desarrollo en las dos últimas décadas conformó sectores productivos (la "nueva economía") y provocó una modernización en los servicios de apoyo, lo que favoreció la ampliación de las capas intermedias y del grupo de los expertos. En cambio, la contracción del sector agrícola orientado hacia el mercado interno, cuya estructura social está compuesta por pequeños propietarios y obreros agrícolas, ayuda a entender la pérdida de importancia de estas clases. El sector público, el comercio y los nuevos servicios son sectores con alta heterogeneidad social.

CONTINÚA »

» CONTINUACIÓN | HALLAZGOS

» Los beneficios que genera la “nueva economía” no se distribuyen por igual entre las clases sociales. Los medianos empresarios y los expertos sistemáticamente encuentran en ella mejores ingresos, no así el resto de las clases sociales, para las cuales el nuevo entorno no supone beneficios adicionales. Los pequeños propietarios, los obreros industriales y los obreros agrícolas no tienen, en promedio, mejores ingresos en los nuevos sectores productivos. Por su parte, el sector público sigue siendo la mejor opción para varias clases sociales, entre ellas las intermedias y las obreras, pero no la de los expertos.

» Los ingresos reales promedio de todas las clases sociales tienden a ser procíclicos: crecen cuando la economía se expande y decrecen cuando ésta se contrae. Sin embargo, hay importantes variaciones. En primer lugar, cuando la economía crece, unas clases ganan proporcionalmente más que otras, y cuando decrece, algunas pierden menos que otras. En segundo lugar, los ingresos promedio cambian a ritmos distintos: la clase alta, los obreros industriales, las clases intermedias y los medianos empresarios y expertos ajustan con rapidez sus ingresos en las fases expansivas y demoran su deterioro en las etapas contractivas. Los ingresos de los obreros

agrícolas, los pequeños empresarios y los “otros trabajadores” son muy sensibles al ciclo: se ajustan sin rezago, tanto en las fases expansivas como en las contractivas.

» Se encontraron dos excepciones a la tendencia procíclica: en la fase de contracción económica que se produjo entre 1999 y 2002 hubo ganadores absolutos, mientras que las demás clases sociales vieron disminuir o estancarse sus ingresos. Los ganadores fueron la clase alta, los medianos empresarios y los expertos, cuyos ingresos promedio tuvieron un fuerte aumento. En la fase de expansión de 2005-2007 los ingresos de estos mismos grupos, así como los de los pequeños empresarios, se incrementaron significativamente, pero el resto de las clases sociales no participó de la bonanza.

» La mayor parte de la desigualdad de ingresos entre hogares se debe a las diferencias **dentro** de las clases sociales, donde la heterogeneidad es grande, sobre todo en la clase alta y en las de medianos empresarios y expertos. Pero una proporción creciente de la desigualdad de ingresos entre hogares en Costa Rica se explica por las diferencias **entre** clases (17% en 1987 *versus* 28% en 2008).

VALORACIÓN

El análisis del desarrollo humano basado en la estructura de las clases sociales es un nuevo enfoque de investigación que introduce este *Decimoquinto Informe Estado de la Nación*, y que permite identificar las causas de la desigualdad a partir del conocimiento de las capacidades de la gente para acceder a las oportunidades. Las clases sociales son conjuntos de personas con ciertas características que las hacen compartir una posición en la vida económica, la cual a su vez les brinda acceso a determinados ingresos, poder o autoridad. En ese sentido, son un criterio relevante para valorar la desigualdad social, aunque existen otras formas de abordarla, tales como la etnia, la religión o el género. Igualmente, las clases no son el principal factor de diferenciación social; existen otros factores -patrones de consumo, estilos de vida- que también son pertinentes para captar la desigualdad, pero la posición que los individuos ocupan dentro de la sociedad sigue siendo un elemento importante cuando se estudia este tema.

A diferencia de las conclusiones sobre desigualdad que se derivan de las teorías de estratificación social -la comparación de ingresos entre los hogares de los deciles décimo y primero, entre los hogares de los quintiles quinto y primero, y el coeficiente de Gini-, y que se basan en los resultados de la actividad económica, el análisis de la desigualdad a partir de la estructura de clases sociales puede conducir a hallazgos más concretos y específicos: permite saber por qué se obtienen determinados resultados en este ámbito, cuáles personas ganan y cuáles personas pierden con una evolución económica en particular, ya que se conocen sus capacidades en cuanto a lo que son y lo que hacen en el mundo del trabajo. En otras palabras, ayuda a identificar las causas de la desigualdad con base en las personas y sus capacidades.

Como es sabido, las políticas públicas tienen efectos distributivos que originan

ganadores y perdedores, no son neutras, y tampoco lo son en términos de las clases sociales. Conocer las causas de la desigualdad permite elaborar recomendaciones más precisas sobre las políticas públicas, prevenir impactos y anticipar ajustes en función de esas causas. Las clases sociales funcionan como una "bisagra" entre la estructura económica, su evolución y la distribución de los beneficios del desarrollo entre la población; son el eslabón que conecta el análisis de la desigualdad con las capacidades que deben crearse y las oportunidades a las que se quiere facilitar el acceso.

Un primer hallazgo acerca de la estructura de las clases sociales en Costa Rica y su evolución durante los últimos veinte años, es que en ese período esta estructura se modificó sustancialmente. La sociedad costarricense es hoy mucho menos obrera y pequeña propietaria que antes; también es menos rural y más urbana. Cada vez son más las personas ocupadas en la gestión de procesos técnicos y administrativos con distintos niveles de complejidad: medianos empresarios y expertos, las clases intermedias y las clases altas. Pareciera que el nuevo estilo de desarrollo está asociado a esas modificaciones observadas.

La estructura de clases ha servido también para revisar, este año, tres temas que han sido abordados en sucesivos Informes, pero esta vez desde el punto de vista del impacto que tienen sobre las clases sociales y, por ende, sobre las oportunidades y la desigualdad; estos son el estilo de desarrollo, el crecimiento económico y la desigualdad de los ingresos.

En cuanto al primer tema, no se había podido hacer ninguna afirmación en torno a la situación de las clases sociales como resultado del estilo de desarrollo seguido. Ahora sí. Una primera constatación es que los sectores económicos tienen asociadas estructuras de clase con características propias. Ello parece indicar que no todas las clases se expanden igual cuando se expanden los sectores productivos, ni todas se contraen igual cuando se contraen los sectores productivos.

En lo referente al crecimiento económico y el impacto sobre las clases sociales, el *Informe Estado de la Nación* venía siendo omiso; no se podía determinar el impacto de las fases de expansión y de contracción económicas sobre los ingresos de las distintas clases sociales, más allá de las brechas surgidas entre los deciles o quintiles de mayores y menores ingresos. Ahora sí. Una primera constatación al respecto es que los ingresos reales promedio son procíclicos: en las fases de expansión económica se ajustan hacia arriba para todas las clases sociales, y en las fases de contracción se ajustan a la baja. Sin embargo, la velocidad y el grado de ajuste son distintos según la clase social de que se trate.

Sobre la desigualdad en los ingresos, este análisis constata que la mayor parte de la desigualdad registrada en estos veinte años se origina en las diferencias **dentro de las clases sociales**, donde la heterogeneidad es grande, sobre todo en la clase alta y en la de medianos empresarios y expertos. Pero además una proporción creciente de la desigualdad de ingresos entre hogares se explica por las diferencias **entre clases** (17% en 1987 versus 28% en 2008). Este es un tema que amerita una investigación más profunda.

En síntesis, la consideración de las clases sociales en el análisis del desempeño del desarrollo humano es un enfoque que permitirá realizar estudios más detallados, que arrojarán luz sobre el por qué de la situación de las distintas clases sociales, a la vez que ayudarán a evaluar mejor la equidad y la integración social, engarzando estos elementos con el desarrollo económico. Pero además contribuirá a definir cómo pueden corregirse desviaciones del objetivo del desarrollo humano, mediante acciones de política pública diseñadas con ese fin.

CAPÍTULO
6

Clases sociales, estilos de desarrollo y crecimiento económico en Costa Rica 1988-2008: una nueva perspectiva para el estudio de la desigualdad social

Introducción

El presente capítulo inaugura una nueva área de investigación en el Programa Estado de la Nación. Propone incluir, en los estudios sobre el desarrollo humano y la desigualdad en Costa Rica, el tema de la estructura de clases sociales. En esta propuesta, las clases se entienden como conjuntos de personas con ciertas características que las hacen compartir una posición en la vida económica de un país. Esa posición está determinada por los modos en que las personas y las familias participan en la organización socioproductiva (o inserción económica). El análisis de tal inserción permite vincular las tendencias de desarrollo humano con la distribución de los resultados del progreso económico. En los próximos años, la perspectiva de clases sociales se aplicará a una serie de temas que el *Informe Estado de la Nación* trabaja regularmente, como la distribución de la inversión social y el acceso a las oportunidades laborales y sociales, entre otros.

Este enfoque tiene múltiples ventajas. Permite explorar factores que inciden sobre la participación de las personas en la distribución de los ingresos, el poder y la autoridad en una sociedad (recuadro 6.1). Facilita la evaluación de las políticas públicas y orienta la definición de nuevas intervenciones, pues logra determinar a quiénes van dirigidas específicamente esas políticas,

así como quiénes y cuántos -muchos o pocos- pueden ser perjudicados o beneficiados por ellas. Además, ofrece nuevos elementos para entender la dinámica de ganadores y perdedores generada por la evolución económica reciente del país.

En esta primera experiencia, la sección “Debates para el desarrollo” sienta las bases teóricas y metodológicas de este nuevo enfoque. Luego de una justificación y una fundamentación conceptual, se propone una estructura de clases sociales para la sociedad costarricense. Por los criterios empleados, esta propuesta tiene potencial comparativo, por lo que puede ser aplicada eventualmente a otros países.

Ya en el análisis propiamente dicho, se efectúan exploraciones preliminares sobre tres temas que, por su importancia, han sido abordados de manera sistemática en las sucesivas entregas de este Informe, con el fin de evidenciar el valor agregado de la consideración de las clases sociales. Estos temas son el estilo de desarrollo del país, el crecimiento económico y la desigualdad en los ingresos durante los últimos veinte años. En cada caso interesa mostrar que, al incluir las clases sociales en el análisis, se descubren elementos que conducen a una mejor comprensión de las tendencias y alcances del desarrollo humano de Costa Rica. En particular se estudian:

- los cambios en la estructura social asociados al nuevo estilo de desarrollo del país;
- la distribución diferenciada de ciertos beneficios del desarrollo económico, según clase social;
- algunos efectos de las intervenciones públicas dirigidas a promover sectores económicos;
- los impactos redistributivos, por clase social, de los ciclos económicos;
- el acceso a las oportunidades educativas con una perspectiva de clases sociales, como una primera aproximación al tema de la integración social.

El capítulo documenta la profunda transformación que ha experimentado la estructura social del país. Asimismo, ofrece evidencia sobre las oportunidades diferenciadas que el estilo de desarrollo y la dinámica económica han generado para las distintas clases sociales.

Importancia del estudio de las clases sociales

La distribución de ingresos en la sociedad costarricense es hoy más desigual que hace veinte años. En ese período se asentó una difundida percepción de que en el país ha habido ganadores

RECUADRO 6.1

La perspectiva del Informe Estado de la Nación sobre el desarrollo humano y la equidad social

En su análisis sobre el desarrollo humano, el *Informe Estado de la Nación* examina la expansión de capacidades y la equidad social. El primero de estos aspectos remite al conjunto de calidades básicas que todas las personas pueden desarrollar y que les permiten vivir la vida que desean, según los valores de la sociedad a la cual pertenecen: disfrutar de una vida larga y sana, adquirir conocimientos y destrezas, generar recursos para tener una vida decorosa (ingresos, vivienda) y encontrarse libre de amenazas a su integridad física y patrimonial, gracias al acceso a servicios públicos y a la inversión social¹.

La equidad social refiere a la igualdad en la dotación de oportunidades y capacidades, de manera que las personas tengan un potencial similar para desplegar sus capacidades. Esta situación no asegura que todas las personas obtengan resultados semejantes a lo largo de sus vidas, pues en ello intervienen otros factores (esfuerzo personal, aptitudes e inteligencia, suerte, procedencia

social, etc.). Sin embargo, sí garantiza que ninguna persona enfrente bloqueos sociales que la condenen a la pobreza y la vulnerabilidad social. En síntesis, la equidad es el justo tratamiento de las diferencias (D'elia y Maingon, 2004).

Desde un plano normativo, la expansión de las capacidades debe ir acompañada por una mejora en la equidad social. Por ello, la manera en que se distribuyen el ingreso y otros bienes económicos y sociales, así como la desigualdad de oportunidades por razones de género, edad y etnia, son ejemplos de los aspectos que se han analizado y que están estrechamente relacionados con el examen del desempeño del país en desarrollo humano (Programa Estado de la Nación, 2004). De ahí que identificar factores que ayuden a entender las inequidades en estos ámbitos, como lo son las desigualdades asociadas a las clases sociales, sea de interés para el *Informe Estado de la Nación*.

Fuente: Elaboración propia.

poseen, en muchos casos, organizaciones gremiales mediante las cuales tratan de incidir en la vida política nacional. Con este conocimiento se procura acercar más la investigación académica a las realidades tangibles de la vida social, económica y política.

En segundo lugar, las clases sociales amplían el ámbito de los análisis sobre la desigualdad. Además del tradicional examen de los ingresos, emergen como criterios de interés -en virtud de la definición misma de lo que es una clase social- el acceso diferenciado a otros recursos socialmente valiosos, como la propiedad de activos, o el acceso a posiciones de autoridad dentro de la institucionalidad pública y privada.

En tercer lugar, la consideración de las clases sociales ayuda a evitar los razonamientos circulares que a veces imperan en los estudios sobre desigualdad y pobreza. Una proposición circular típica en ese contexto es la siguiente: “las personas son pobres porque tienen poca educación y tienen poca educación porque son pobres”. La incorporación de la estructura social pone sobre la mesa un nuevo elemento interpretativo que rompe con esa circularidad: los factores de tipo estructural, asociados al estilo de desarrollo de un país. Estos factores pueden ayudar a explicar (parcialmente) la estrecha relación observada entre pobreza y educación.

En cuarto lugar, el conocimiento de las clases sociales permite arribar a conclusiones y recomendaciones de política pública más concretas y específicas. Se pueden identificar patrones en la apropiación relativa de la inversión social entre los distintos grupos, una cuestión clave para entender las tensiones políticas que usualmente acompañan la formulación y ejecución de políticas públicas. También se pueden anticipar los efectos distributivos que tendrán las intervenciones públicas, al incentivar o desincentivar a sectores económicos determinados. Al conocerse la estructura de las clases asociadas a las actividades productivas, no solo se sabe quiénes serán los beneficiarios de esos incentivos, sino también quiénes pueden ser los perjudicados.

Una consecuencia práctica de este nuevo conocimiento es la ayuda que

y perdedores absolutos, en un contexto de fuerte lucha distributiva por posesiones y posiciones entre distintos grupos sociales, con claras ramificaciones políticas (Programa Estado de la Nación, varios años).

En las sucesivas ediciones de este Informe, los análisis de la desigualdad han identificado brechas entre los quintiles de población pobres y ricos, expresadas, por ejemplo, en años de escolaridad, en la existencia de más miembros y menos ocupados en los hogares pobres, en un mayor dinamismo del empleo informal y en problemas de desempleo entre los más pobres. Asimismo, se han constatado crecientes brechas salariales entre los trabajadores calificados y los no calificados, así como entre los ocupados formales e informales, y el poco crecimiento de los ingresos reales de los más pobres con respecto a los más ricos.

Estos señalamientos son importantes, pero insuficientes, pues no aclaran un asunto crucial: ¿están relacionadas la desigualdad social y el conflicto distri-

butivo con la estructura de la sociedad costarricense? En otras palabras, si no es el azar el que decide quién obtiene qué y cuánto, ¿cómo afectan las posiciones que ocupan las personas dentro de la estructura socioeconómica el acceso a las oportunidades y los resultados sociales? Este capítulo inicia un programa de investigaciones para responder estas interrogantes.

Entender el tipo de sociedad que subyace a la distribución de las oportunidades sociales y económicas es relevante por varias razones. Para empezar, como se mencionó en la introducción de este capítulo, permite ponerle rostro a la desigualdad social. En adelante, las abstracciones como los quintiles y deciles de población no siempre serán las principales unidades de análisis. Se enfatizará también en grupos sociales “de carne y hueso”, como los pequeños propietarios, los obreros industriales y los medianos empresarios, entre otros. Estos grupos tienen posiciones específicas dentro de la organización productiva del país y

puede ofrecer al diseño de políticas públicas dirigidas a modificar el peso relativo de los sectores productivos en la economía. Teniendo claro el perfil de los “perjudicados”, podrán impulsarse intervenciones complementarias orientadas a transformar las capacidades de esas clases sociales, de manera que se facilite su transición hacia otras ramas de actividad. Con ello es posible revertir, o al menos frenar, eventuales deterioros en su acceso a los beneficios del desarrollo.

El reconocimiento de todas estas ventajas no implica afirmar que el análisis de clases es el punto de partida ineludible para explicar la desigualdad social en Costa Rica. En este capítulo no se plantea la superioridad ontológica de las diferencias de clase como principio explicativo de la realidad social. El argumento es otro: las clases sociales ofrecen una perspectiva analítica que genera nuevo y valioso conocimiento sobre los alcances del desarrollo humano, al enfocar temas que habían sido dejados de lado por los estudios del Programa Estado de la Nación. Otras dimensiones de la desigualdad social son también necesarias y deseables, como las derivadas de la dinámica demográfica o del desempeño institucional, y el Programa sin duda las seguirá explorando.

Enfoque teórico

Las clases sociales constituyen uno de los criterios más importantes para captar la desigualdad social. Sin embargo, de ninguna manera agotan el tema, ya que hay otras formas de desigualdad, tanto material como simbólica, que resultan relevantes según el momento y las condiciones históricas².

La utilidad analítica del concepto de clase social no tiene aceptación general. Algunos autores argumentan que, en el mundo moderno, las clases sociales han ido perdiendo importancia como factor de diferenciación social, frente a otros elementos como los patrones de consumo o los estilos de vida. En este capítulo no se afirma que las clases sociales son siempre, como señalaban los marxistas, el principal factor de diferenciación dentro una sociedad, sino que, pese a la existencia de otros

factores, la posición que los individuos ocupan dentro de una estructura productiva sigue siendo un aspecto por considerar cuando se estudia la desigualdad social. En resumen, las clases sociales coexisten con otras formas de desigualdad social que pueden adquirir un papel preponderante frente a ellas en situaciones históricas particulares³.

Hay varias razones que justifican la relevancia de este enfoque en los análisis sobre desigualdad:

- las clases sociales se basan en las diferencias que surgen de las formas en que las personas se ganan la vida, esto es, lo que son y lo que hacen en el mundo del trabajo;
- estas diferencias influyen en los modos en que la gente accede a los ingresos o a la riqueza, así como a bienes básicos como la salud, la educación y la vivienda;
- sus efectos no se limitan a lo material, sino que repercuten en diversas dimensiones sociales como los códigos lingüísticos y cognoscitivos, los gustos, las pautas de consumo, el nivel y los estilos de vida, así como en otros signos de identificación social. Además, su pertenencia “se desempeña, está marcada y escrita en mentes y cuerpos. Podemos detectarla a una milla de distancia incluso en medio de nuestros deseos de que ya no estuviera ahí” (Walkerdine et al., 2001). En otras palabras, las clases se manifiestan en conductas, actitudes y valores.

Dos corrientes teóricas han dominado el estudio de las clases sociales y han contribuido a los grandes planteamientos sobre el tema: la marxista y la weberiana (Vega, 2009). Marx ligó las clases sociales al acceso diferenciado a la propiedad de los medios de producción. Aunque reconoció dos clases fundamentales -la burguesía y el proletariado-, su propuesta no se redujo a un modelo binario, sino que en diversos trabajos planteó la existencia de varios grupos (pequeña burguesía, campesi-

nos, fracciones de clase)⁴. Muchos de sus seguidores han tratado de llenar lagunas, sistematizar sus postulados y adaptarlos a las características de las sociedades actuales, resaltando distintos aspectos (políticos, ideológicos, culturales, de configuración histórica, etc.). En general, han procurado mostrar que las clases no se producen solo en la economía, sino que ésta es solo una dimensión en su conformación.

La otra propuesta importante es la de Max Weber, quien describió tres jerarquías o fuentes de desigualdad: la económica, la social y la política. A la primera corresponden las clases sociales, a la segunda los estamentos (determinados por el honor y el prestigio) y a la tercera los partidos políticos (Weber, 1977). A las clases las definió como posiciones objetivas en el mercado, que es el sitio de intercambio donde los individuos entran en competencia para lograr sus intereses particulares.

Para Weber lo central no es la relación con los medios de producción, sino los procesos para conseguir trabajo y las recompensas obtenidas en el mercado laboral, que son los que dan lugar a las oportunidades de vida (Roberts, 2001). Sin embargo, Weber no realizó análisis de sociedades específicas, ni tampoco una clasificación. Más bien esbozó una serie de definiciones conceptuales, y han sido otros autores, al igual que en el marxismo, los que han procedido a desarrollar sus conceptos.

Una serie de estudiosos ha avanzado, desde ambas perspectivas o fusionándolas, en la creación de esquemas clasificatorios de la estructura de clases que permitan su captación empírica y reflejen la complejidad de las sociedades actuales. El punto de partida de la mayoría ha sido y siguen siendo las ocupaciones o a qué se dedican las personas para ganarse la vida.

Desde el marxismo, Eric Olin Wright (1985) ha planteado un esquema que diferencia primero a los propietarios de los no propietarios, según el grado de explotación de unos sobre otros (grandes, pequeños y pequeña burguesía). Seguidamente clasifica a los no propietarios con base en sus posesiones (*assets*) organizativas y sus credenciales

o destrezas. Llega así a nueve clases de no propietarios, de las cuales ocho no son proletarias, sino intermedias.

Al establecer distinciones entre los no propietarios, Wright introduce un criterio adicional al de las ocupaciones: las características de los trabajos realizados (*jobs*), bajo el supuesto de que una misma ocupación da lugar a trabajos muy diferentes (Roberts, 2001). Por ejemplo, dos administradores de empresas pueden estar empleados en trabajos en los que tienen a su cargo distintos niveles de autoridad sobre cantidades también distintas de trabajadores.

En sus elaboraciones más recientes, Wright acepta que la propiedad no es el único criterio en la constitución de las clases, ni tampoco la única dimensión en la cual se asienta la dominación o la subordinación. Además, reconoce la existencia de clases medias, que no habían sido bien captadas en los planteamientos marxistas originales, más preocupados por la dualidad entre propietarios de medios de producción y no propietarios (Pakulski y Waters, 1996). En este sentido, Wright ha ido incorporando elementos propios de la perspectiva weberiana para captar la nueva complejidad de la estructura de las sociedades contemporáneas.

Desde otra perspectiva, un clásico de orientación weberiana es John Goldthorpe, cuyo esquema clasificatorio ha sido de amplia divulgación y aceptación⁵ debido, principalmente, a su capacidad para distribuir a personas no propietarias de medios de producción en clases sociales diferentes. Goldthorpe asigna las ocupaciones a distintas clases, y para clasificarlas utiliza tanto la situación en el mercado (expresada en las recompensas que recibe un empleado como el salario, beneficios, seguridad, expectativas de ascenso), como el trabajo que realizan los ocupados (posición en sistemas de autoridad y control y autonomía en su oficio). A partir de estos criterios, distingue siete clases sociales, que se subdividen a su vez en quince categorías sociales. Un punto particularmente importante es la distinción que introduce entre las “clases intermedias” -trabajadores de cuello blanco con oficios rutinarios- y el resto de la

clase media, donde incluye a profesionales y cuadros gerenciales (Vega, 2009).

En la actualidad hay cierto consenso entre los estudiosos, en el sentido de que no hay perspectivas teóricas puras para enfrentar la conceptualización y captación empírica de las clases. Los nuevos planteamientos apuestan a cierto eclecticismo, en el que se combinan criterios que originalmente formaban parte de distintas clases sociales. “El análisis de clase se las está arreglando para liberarse de sus debates fundacionales y (...) renovarse en el contexto de los cambios sociales actuales” (Butler, 1995). Varios autores andan en busca de una síntesis entre el análisis centrado en la producción y la propiedad de los medios de producción, y el análisis basado en las posiciones que las personas ocupan en el mercado (Wacquant, 1991).

En lo que sí hay un consenso generalizado es en el hecho de que el enfoque de clase social implica una visión estructural de la organización de la sociedad, basada en los modos en que las personas se insertan -y se relacionan entre sí- en la economía. En este sentido, se trata de visiones distintas a las preconizadas por las teorías de la estratificación social, para las cuales la sociedad se divide en

capas o estratos de diferentes gradaciones (recuadro 6.2).

En síntesis:

- No hay una teoría de las clases sociales que haya logrado una verdadera síntesis de las propuestas desarrolladas al amparo de diversas corrientes de pensamiento. Existen varios puntos de vista que, en sus trabajos recientes, tienden cada vez más a coincidir, no obstante las divergentes visiones del mundo que subyacen a ellos.
- Las coincidencias se sitúan primeramente en la relevancia de la propiedad para la definición de las clases sociales, pero también reparan en la importancia de las ocupaciones y las destrezas que ubican a las personas de manera diferenciada en el mercado laboral, en el caso de agentes sociales que no son propietarios de medios de producción.
- Aunque el concepto de clase social no necesariamente se agota en su dimensión económica (puede incluir aspectos culturales y políticos), los estudios tienden a enfocarse en las relaciones sociales asociadas a la vida económica.

RECUADRO 6.2

Diferencia entre las teorías de clases sociales y las teorías de estratificación social

Las teorías de clases procuran definir las relaciones sociales básicas a partir de las cuales se organiza la actividad productiva en una sociedad. Varían, por supuesto, en cómo definen esas relaciones (¿es la propiedad de los medios de producción?, ¿son las relaciones laborales?, ¿es la función que se desempeña en sistemas de control y comando?). Sin embargo, toda teoría de clases sociales es relacional: una clase existe porque tiene cierto tipo de relación con otras, relación que las define y las diferencia a la vez.

Las teorías de la estratificación social, por el contrario, procuran distribuir a los individuos en grupos que poseen niveles similares de una característica, o una combinación de varias, dentro de cierto rango (por ejemplo, ingresos, educación). Se centran, por tanto, en los resultados que las personas obtienen de su participación en la vida social, más que

en las condiciones que podrían explicar el por qué de ese desempeño.

En el *Informe Estado de la Nación* se han aplicado, implícitamente, teorías de estratificación al análisis de la desigualdad de los ingresos. Se ha desagregado la población por quintiles o deciles, lo que implica el ordenamiento de las personas “de menor a mayor”, de acuerdo con una característica determinada, y luego su agrupamiento en ciertas categorías.

En la práctica, una investigación con perspectiva de clases sociales puede, una vez lograda la adscripción de las personas a los distintos grupos, indagar si las posiciones de clase están asociadas a ciertos resultados económicos o sociales. La ventaja es que el análisis aporta elementos de juicio para entender mejor por qué las personas obtienen esos resultados.

Fuente: Elaboración propia.

Estudios previos sobre clases sociales en Costa Rica

En los últimos quince años se han realizado en Costa Rica varios estudios sobre clases sociales⁶. Con excepción del trabajo de Pérez Sáinz et al. (2004), los restantes se inscriben en una misma línea de investigación. Todos emplean como fuente de información de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), o bien la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos, ambas del INEC, y la mayoría suscribe, como se verá, una visión ecléctica a la hora de la definición y captación empírica de las clases.

El primer trabajo en esta línea se realizó en el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica, IIS-UCR (Vega et al., 1995). El estudio abarcó el período de 1987 a 1994 y fue objeto de algunas actualizaciones posteriores. En éste, las clases sociales identificadas resultaron de cruzar las variables de categoría ocupacional y ocupación de la EHPM. Se obtuvieron tres clases fundamentales -alta, media y baja- y la clase media, a su vez, fue subdividida en dos. Como conclusión principal este trabajo mostró el crecimiento cuantitativo de la clase media en la estructura social del país, aparejado a una disminución de la clase baja, tema que fue retomado luego por Vega (2007). Otro hallazgo relevante fue constatar la pérdida de importancia del Estado como empleador de la clase media.

Simultáneamente, Rodríguez (1997) estudió la relación entre clases sociales y modelos de desarrollo a partir de una estructura de clases similar a la de la investigación del IIS-UCR⁷. Influida por Filgueira y Geneletti (1981), esta investigación distingue entre el modelo desarrollista y el modelo neoliberal, y plantea que cada uno tiene estructuras sociales propias. Rodríguez imputa los cambios observados en la estructura social al modelo de desarrollo vigente en el momento. En su análisis, los modelos son un factor de contexto: las modificaciones en la estructura social y los resultados observados son asignados a un modelo determinado según el período histórico de que se trate. Aunque con perspectiva distinta, el presente capítulo retoma las líneas de reflexión de

Filgueira, Geneletti y Rodríguez, cuando explora los vínculos entre la estructura social y el estilo de desarrollo.

Basado en fuentes censales, Rodríguez (2003) también analizó la evolución de la estructura social costarricense en el período 1973-2003. Si bien teóricamente es cercano a los estudios de Vega y Rodríguez, este trabajo tiene dos rasgos originales. Por una parte, no usa un esquema clasificatorio basado en la estratificación social (clases alta, media y baja) y, por otra, introduce por primera vez la dimensión política, al indagar sobre posibles consecuencias del cambio social sobre un tipo específico de comportamiento electoral: el abstencionismo.

Pérez Sáinz et al. (2004) definieron una serie de grupos socio-ocupacionales para estudiar la exclusión social en Centroamérica. Utilizaron dos criterios clasificatorios: los ingresos y la educación. La hipótesis que guió su trabajo es que, bajo las nuevas condiciones propiciadas por la globalización, se ha dado una tendencia a la precariedad laboral que ha implicado exclusión, en lugar de integración por medio del empleo formal⁸. Encontraron evidencias de tal proceso en varios países del istmo, aunque en Costa Rica los hallazgos fueron distintos. Pese a que los autores no aplicaron una teoría de clases sociales, el tema que abordaron, la exclusión social, es relevante, y en años venideros podría ser examinado a la luz de esta perspectiva que introduce el *Informe Estado de la Nación*.

Más recientemente, Vega (2007) retomó la metodología del IIS-UCR y de Rodríguez para examinar en detalle la evolución de la clase media en Costa Rica. Desagregó la clase media en tres categorías (media-alta, media-media y media-baja) y la clase baja en dos (trabajadores calificados y no calificados), y logró establecer que la clase media creció cuantitativamente a lo largo del período 1988-2004 y que sus ingresos aumentaron, pero que la brecha de ingresos con respecto a la clase alta tendió a incrementarse, lo mismo que entre las otras clases.

En una publicación del mismo año, Castro et al. (2007) presentaron la

actualización al 2000 de la información generada por el IIS-UCR. El principal cambio es que los autores, participantes en la elaboración del primer documento de esa institución, abandonaron la teoría de las clases sociales de la propuesta original y adoptaron una concepción de estratos ocupacionales afín a diversos estudios de la Cepal. La metodología y los grupos ocupacionales se mantuvieron, pero la denominación de los grandes agrupamientos cambió. Así, en vez de clase baja se habla de estrato bajo. Por otra parte, las tendencias observadas en el informe del IIS no mostraron cambios significativos en la actualización realizada por Castro et al.

En resumen, los estudios sobre clases sociales en Costa Rica se han caracterizado por:

- Aplicar enfoques eclécticos, que combinan elementos de distintas teorías sociales.
- Utilizar una clasificación similar a la de Goldthorpe. Al igual que este autor, pero también que Wright, el primer paso ha sido diferenciar a propietarios de no propietarios y clasificar a los primeros según su número de empleados. Posteriormente, los no propietarios se clasifican de acuerdo con las destrezas o credenciales educativas que definen su inserción en el mercado de trabajo (profesionales, técnicos, empleados de cuello blanco y, en el caso de Rodríguez y Vega, trabajadores calificados y no calificados).
- Centrarse en el estudio de las clases alta y media, y manejar una clase “baja” poco desagregada desde el punto de vista analítico, con excepción de Rodríguez (2003). Esta es una importante limitación, porque se ha dejado sin especificar de manera precisa la pertenencia de clase de la mayoría de la población ocupada del país (cerca del 60%).
- Aplicar en principio criterios de clase, pero al distribuir a los grupos ocupacionales en las clases alta, media y baja (o variantes) terminan con un

planteamiento afín a la teoría de la estratificación social. Este método de agregación es incongruente con la teoría de base y debilita la solidez conceptual de los estudios.

La propuesta del *Informe Estado de la Nación* supera algunas de las debilidades de las clasificaciones de clases sociales anteriormente esbozadas. En particular, realiza una desagregación de la clase “baja” que permite comprender mejor la composición social de la base de la pirámide social que, pese a estar conformada por cerca del 60% de la población ocupada, fue tratada en los trabajos citados como si fuera un grupo relativamente homogéneo. Como se verá, en esta base de pirámide existe una importante heterogeneidad social, cuya consideración dentro del análisis arroja resultados muy sugerentes cuando se aplica al estudio de la evolución del desarrollo humano en Costa Rica.

Además, la propuesta del Informe aplica criterios clasificatorios afines a la teoría de las clases a la hora de distinguir las clases sociales, para resolver la inconsistencia teórica que sería jerarquizar los grupos sociales (altos, medios y bajos) con criterios propios de una teoría distinta, la de la estratificación social.

Metodología

Para los efectos de esta investigación, las clases sociales son conjuntos de personas con ciertas características que las hacen compartir una posición en la vida económica, la cual les da acceso a ciertos ingresos, poder o autoridad. Así entendido, este es un concepto acotado de clase social que se asocia específicamente a las posiciones de clase que las personas (y hogares) ocupan a partir de su inserción en la estructura productiva⁹.

Desde esta perspectiva, la clave para distinguir las clases sociales son los criterios para identificar la posición de clase. En esta sección se describen los procedimientos analíticos utilizados para determinar esas posiciones, y la propuesta de estructura de clases sociales que emergió como resultado. Asimismo, se efectúa una valoración de las fuentes de información empleadas

y se identifican las unidades de análisis del estudio (gráfico 6.1)

Procedimiento clasificatorio

El procedimiento de clasificación mediante el cual se adscribió a las personas en determinadas clases sociales, consistió en la aplicación sucesiva de ciertos criterios analíticos planteados en los enfoques teóricos y en los estudios previos sobre Costa Rica, sintetizados en la sección anterior. Por ello, la propuesta de estructura de clases que aquí se presenta tiene un carácter analítico-deductivo: las personas se ubican en determinada clase en virtud de diversos criterios teóricamente derivados¹⁰.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE LA METODOLOGÍA DE ANÁLISIS DE CLASES SOCIALES

véase Vega, 2009, en www.estadonacion.or.cr

Principales criterios

El principal (y primer) criterio clasificatorio fue la categoría ocupacional. Esta permite diferenciar a los ocupados según la propiedad o no de medios de producción e identificarlos como patronos, asalariados, trabajadores por cuenta propia o trabajadores familiares no remunerados. Todos los ocupados fueron asignados a una de estas cuatro categorías.

El siguiente paso fue “cruzar” estas categorías ocupacionales con el tamaño del establecimiento, a fin de distinguir entre grandes y pequeños patronos. No es lo mismo ser propietario o laborar en un establecimiento grande, donde se despliegan a plenitud las relaciones modernas de producción, que en uno pequeño en el cual se pueden dar diferentes modalidades de relación (por ejemplo, modernas, de tipo artesanal, campesinas). Cabe señalar que por relaciones modernas se entiende la utilización de trabajo asalariado formalmente contratado¹¹, el uso de sistemas contables y la existencia de un aparato administrativo que organiza y supervisa la gestión de la unidad productiva. En ese sentido, se empleó el tamaño del

establecimiento como una variable “proxy” al tema de las relaciones de producción¹² (recuadro 6.3).

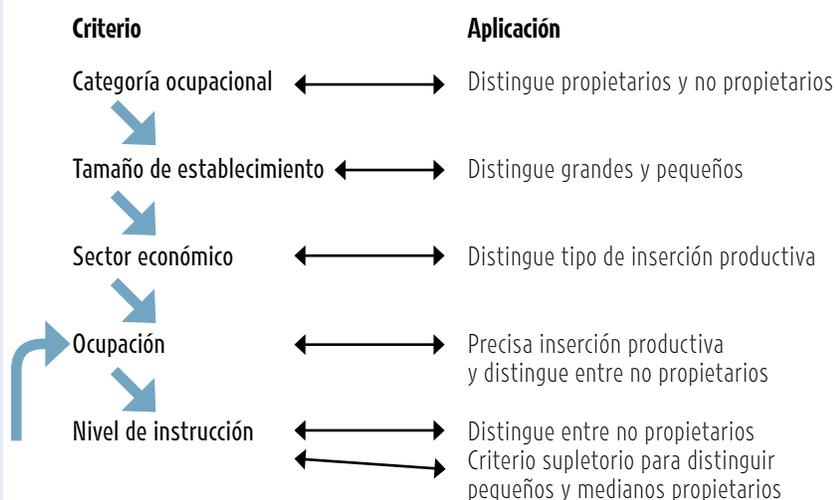
La ubicación sectorial de las unidades productivas constituyó un tercer elemento discriminatorio relevante, en virtud de las particularidades de evolución histórica, de importancia relativa y de características de cada sector. En términos generales, las teorías sociales, al igual que las teorías del desarrollo, efectúan análisis diferenciados para sectores como la industria, las actividades agropecuarias o los servicios¹³. Por ello se consideró necesario incluir la perspectiva sectorial dentro del proceso analítico. De modo que el siguiente paso fue “cruzar” la categoría ocupacional de los ocupados con el tamaño de los establecimientos y con el sector de actividad económica. Finalmente, se utilizó la variable ocupación (a tres dígitos) para precisar la inserción económica de las personas.

Hasta aquí el procedimiento puede caracterizarse como la aplicación sucesiva de esquemas duales, que separan a los propietarios de los que no lo son, y a los grandes de los pequeños patronos (así como a trabajadores en grandes y pequeños establecimientos), según su ubicación en sectores económicos. Estas dualidades captan una división fundamental en la estructura social, reconocida por las diversas teorías y basada en la ocupación. Sin embargo, no consideran la complejidad de las sociedades actuales, en las que existe una cantidad significativa de grupos ocupacionales que no necesariamente son propietarios, pero tampoco trabajadores en el sentido clásico (“obreros”) y para los cuales la posesión de saber, de credenciales educativas o de destrezas se ha convertido en un importante activo y diferenciador social.

Para establecer distinciones dentro de los grupos no propietarios, la variable educativa o nivel de instrucción tiene una función primordial. Se trata de identificar no solo a grupos profesionales que poseen un saber especializado, certificado socialmente mediante los diplomas respectivos, sino también una serie de ocupaciones que no corresponden a trabajos manuales, y que más

GRAFICO 6.1

Procedimiento analítico seguido para adscribir a las personas a una clase social



Fuente: Elaboración propia con base en Vega, 2009, y Segura, 2009.

bien están relacionadas con la gestión administrativa de firmas privadas o con la administración pública, y que constituyen, en muchos casos, capas intermedias entre patronos y trabajadores.

Los grupos ocupacionales de no propietarios que poseen saberes técnicos (“expertos”) y que, en virtud de su especialización, están asociados a la gestión de unidades económicas y administrativas complejas, son difícilmente discernibles si se aplican los criterios clásicos de la propiedad-no propiedad de los medios de producción. Como se ha dicho, para estas ocupaciones las credenciales o destrezas educativas constituyen el principal criterio de jerarquización y definen su ubicación en el mercado laboral.

Debido a las consideraciones anteriores, el siguiente paso fue clasificar las ocupaciones de los no patronos, pero también de los patronos, según los activos educativos, y las categorías resultantes se organizaron según sector económico. De esta manera, la variable educación fue empleada de dos maneras. Por una parte, se utilizó para diferenciar ocupaciones según credenciales/destrezas que, entre los no propietarios, ubican a las personas de forma dife-

rente en el mercado (por ejemplo, para distinguir entre profesionales, técnicos y administrativos). Por otra, se empleó para discriminar adecuadamente cuando los criterios clasificatorios enunciados en los párrafos anteriores no lograban discernir con precisión entre grupos distintos. Este fue el caso de los dueños de pequeños establecimientos (que contratan pocos empleados), entre los cuales existe una heterogeneidad social que era necesario especificar.

En efecto, con los cuatro primeros criterios (categoría ocupacional, tamaño del establecimiento, sector económico y ocupación) en ocasiones se hacía difícil distinguir entre el propietario de una fábrica artesanal, empleador de tres o cuatro personas, y el profesional dueño de un establecimiento proveedor de bienes y servicios de alto valor agregado y empleador igualmente de menos de diez personas (por ejemplo, un bufete de abogados o una firma consultora). En casos poco claros como este, el nivel educativo se utilizó como criterio último para la asignación en clases (recuadro 6.3).

Inclusión *ad hoc* de dos grupos

El examen de la estructura ocupacional identificó a un grupo relativamente

RECUADRO 6.3

Límites entre pequeñas, medianas y grandes empresas

En las fases preliminares de este estudio se fijó un límite de diez trabajadores como criterio de corte entre grandes y pequeños propietarios. Posteriormente este límite fue modificado para el sector agrícola; ahí se aplicó un criterio más estricto: las pequeñas unidades agrícolas se definieron como aquellas que cuentan con cinco o menos trabajadores. Los dueños de unidades que emplean entre cinco y nueve trabajadores fueron clasificados como medianos empresarios.

En el caso de los sectores industrial y de servicios, la distinción entre medianos y pequeños empresarios se efectuó por otra vía. En las unidades que emplean a menos de diez trabajadores se utilizó el nivel educativo de los dueños, para distinguir entre aquellos que tienen estudios primarios o secundarios y los que cuentan con educación superior. Los primeros se mantuvieron como pequeños propietarios, en tanto que los segundos se consideraron medianos. El nivel de instrucción del dueño del establecimiento se asumió como una variable que incrementa la probabilidad de que la empresa incorpore procesos tecnológicos más sofisticados. El examen de los niveles de ingreso promedio de uno y otro tipo de dueño indicó que, efectivamente, estas parecen ser categorías distintas.

Fuente: Vega, 2009.

amplio de personas que trabajan pero no están insertas en unidades productivas. Se trata de trabajadores que laboran en actividades domésticas (como empleadas domésticas, jardineros o choferes de familia). Igualmente existen personas vinculadas a la actividad económica por medio del autoempleo en servicios, como por ejemplo los vendedores ambulantes y los “cuidacarros”, entre otros. Todos estos fueron agrupados en una misma categoría, a la que se denominó “otros trabajadores”.

Estructura social resultante

El resultado de todas estas operaciones analíticas fue una estructura de la sociedad costarricense desagregada

en veinticuatro grupos sociales (Vega, 2009). Una clasificación social tan compartimentada tiene utilidad, pues puede servir como punto de partida para distintos tipos de análisis. Sin embargo, plantea dificultades estadísticas y conceptuales. En el primer caso, una distinción muy fina acarrea problemas de significación estadística en los grupos más pequeños, dado el marco muestral de las EHPM y las ENIG. Desde el punto de vista sustantivo, es posible que no todas las distinciones entre grupos sean relevantes. Por tanto, el paso siguiente fue consolidar esta clasificación en menos y más grandes conjuntos sociales, a los que se denominó clases sociales (cuadro 6.1).

La principal innovación de la estructura propuesta en el presente capítulo, en relación con trabajos previos, es su capacidad de ofrecer una visión sintética de la sociedad costarricense en su conjunto, y no solo de las clases medias y altas, que han sido el foco de estudios anteriores. En concreto:

- utiliza criterios de la teoría de clases para estructurar los grupos sociales, en vez de criterios provenientes de las teorías de estratificación. Así, en lugar de distinguir entre clase media-media y clase baja, identifica pequeños propietarios, obreros industriales y obreros agrícolas. Estos últimos grupos son conjuntos empíricos reconocibles y consistentes con una perspectiva de clase;
- logra una desagregación de la llamada “clase baja” mayor que la realizada en las investigaciones precedentes, al distinguir entre tipos de trabajadores asalariados según el sector económico o doméstico al que pertenecen, y al identificar con más precisión a los pequeños y microempresarios como una categoría aparte;
- en lugar de la tradicional clase media, se configuró un grupo compuesto por los medianos empresarios y los expertos, en el cual se incluyó a los medianos patronos, así como a los profesionales (cuenta propia y asalariados). Los tres grupos tienen en común el ser propietarios de medios

de producción o de su saber o capital cultural;

- las clases media-media y media-baja del trabajo de Vega (2007) se integraron como clases intermedias siguiendo a Goldthorpe. Se trata de asalariados en trabajos no manuales que, sin embargo, carecen de las credenciales educativas de los profesionales¹⁴. Por lo rutinario de sus trabajos y su poca autonomía, ambos grupos ocupacionales viven situaciones similares en el mercado: constituyen una especie de “proletariado de cuello blanco”, en términos de Roberts (2001).

Finalmente es importante recordar que esta clasificación social, al identificar las posiciones de clase de las personas ocupadas, es una herramienta para el análisis del desarrollo humano en el país. En este sentido, se espera que

permita obtener resultados sugerentes y, en términos generales, justificables a partir de los supuestos empleados. Los hallazgos preliminares de este capítulo parecen confirmar, como se verá, la utilidad analítica de esta herramienta.

Lo anterior no implica afirmar que las clases sociales son unidades homogéneas. Ello sería ignorar la complejidad de la realidad social, su dinamismo y la distancia que hay entre ésta y los conceptos mediante los cuales se pretende aproximarse a ella. Además, en la medida en que las distinciones de clase no son los únicos principios de diferenciación social que operan dentro de una sociedad, lo que puede esperarse es que estas agrupaciones tendrán una heterogeneidad “razonable” en su interior. Esto significa que, aunque no en todas las personas incluidas dentro de una misma clase se observen los mismos

CUADRO 6.1

Propuesta clasificatoria de clases sociales del Programa Estado de la Nación

Clasificación	Grupos incluidos
1. Clase alta	Grandes empresarios, ejecutivos, dirigentes.
2. Medianos empresarios y expertos	Medianos empresarios, profesionales, jefes de departamento con bachillerato universitario.
3. Clases intermedias	Técnicos, jefes de departamento sin bachillerato universitario, empleados administrativos y de atención al público, empleados del comercio.
4. Pequeños propietarios	Pequeños productores agrícolas, pequeños establecimientos de servicios o industria.
5. Obreros agrícolas	Trabajadores en mayores y pequeñas unidades agrícolas.
6. Obreros industriales	Trabajadores en mayores y pequeños establecimientos industriales.
7. Obreros en servicios	Trabajadores en mayores y pequeños establecimientos de servicios.
8. Otros trabajadores	Trabajadores en otros servicios, en unidades domésticas.

Fuente: Elaboración propia con base en las ENIG (1988 y 2004) y las EHPM (1991-2008).

niveles y estilos de vida, no deberían encontrarse discrepancias extremas, que invaliden la utilidad de la clase social como categoría de análisis. Por ejemplo, sería problemático hallar que una proporción significativa de obreros agrícolas tiene ingresos promedio similares o superiores a los de la clase alta. En contraste, no sería problemático que, dentro de cierto rango, las personas y hogares de una misma clase muestren diferencias sociales (debido a factores como la diversidad de inserción sectorial, proveniencia geográfica o de género), siempre y cuando no se difuminen ciertas tendencias generales observables entre las personas clasificadas en una misma posición de clase.

Fuentes de información

El estudio se basó en las dos fuentes que han sido empleadas por los trabajos anteriores: la serie de Encuestas de Hogares y Propósitos Múltiples (EHPM) del período de 1987 a 2008 y la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (ENIG) de 1988 y 2004. Ambas ofrecen valiosa información para un estudio sobre la estructura social de Costa Rica, pero debieron ser cuidadosamente trabajadas debido a que tienen una serie de limitaciones conceptuales y técnicas.

Estas encuestas no fueron pensadas en el marco de una teoría social explícita y, por tanto, no responden necesariamente a los requerimientos conceptuales y empíricos de los investigadores. Afortunadamente, la información acerca de la inserción laboral de los ocupados permite diferenciar a los propietarios de los no propietarios y los trabajadores por cuenta propia. Además, posibilita la introducción de distinciones adicionales entre los no propietarios, que son claves para fundamentar una jerarquización en clases sociales y para estudiar la evolución de la estructura social a lo largo del tiempo.

Sin embargo, las encuestas no permiten ahondar en otras dimensiones relevantes para un estudio de clases, como las características del trabajo de las personas (su autonomía, la estructura de autoridad en la que están inmersos), o las recompensas que ellas derivan del mercado laboral (ascensos, bonificaciones). Además, miden los ingresos

declarados de las personas -con mayor o menor grado de profundidad-, pero no su riqueza, lo que ciertamente subestima las diferencias sociales. En ocasiones, hay que conformarse con la jerarquización de ciertas credenciales generales (por ejemplo el nivel de instrucción) como indicador de la posición de una persona en el mercado. Finalmente, las encuestas no dan información sobre la participación social y política organizada de las clases sociales, una dimensión clave según las distintas teorías.

Las encuestas brindan datos comparables a lo largo de un período relativamente amplio (1987-2008). Ello coincide con una época de profundas transformaciones en la estructura productiva del país, debido a la implantación de un nuevo estilo de desarrollo, lo que les da un valor muy significativo como fuente de información. Sin embargo, no es posible efectuar un estudio histórico de largo plazo sobre la evolución de la estructura social con base en esta fuente. Ciertamente hubiese sido interesante examinar el cambio en la estructura social de Costa Rica a partir de mediados del siglo XX.

Más problemático para los fines de este estudio fueron los cambios metodológicos aplicados a las encuestas a lo largo del período. Algunas de las dificultades derivadas de esa situación pudieron ser resueltas por los investigadores. Este es el caso de las modificaciones en el diseño muestral, que fueron subsanadas mediante la aplicación, a todo el período, de los criterios emanados del censo del año 2000 (Segura, 2009). Sin embargo, otros problemas fueron imposibles de resolver. No se pudo hacer un estudio comparado de la estructura económica del país debido a que en el período 1987-2000 las EHPM y la ENIG aplicaron la clasificación CIIU 2¹⁵, que no permite un análisis específico de sectores económicos, como sí lo hace la CIIU 3 a partir del año 2001. Consecuentemente, el estudio empírico de la asociación entre el estilo de desarrollo y la estructura social se limitó a la presente década. Aun con esta importante restricción temporal, el ejercicio realizado ofrece pistas interesantes¹⁶.

Por último, las diferencias entre la EHPM y la ENIG revelan la necesidad

de especializar temáticamente a estas fuentes. Las ENIG contienen información detallada sobre el gasto de los hogares, lo que permite analizar las pautas de consumo social, una vía para aproximar el tema de la cohesión social. No obstante, solo se tienen dos observaciones (1988 y 2004), por lo que la comparación debe tomarse con cautela. Por su parte, las EHPM no tienen información sobre gasto, sino únicamente sobre ingresos. Por tanto, se utilizan para examinar las relaciones entre los ingresos de las personas y los hogares, y los ciclos económicos, pero no es posible determinar los efectos que tienen esos ciclos sobre el consumo.

En resumen, las EHPM y las ENIG posibilitan, con las limitaciones mencionadas, un estudio de las clases sociales a partir de las posiciones que los individuos ocupan en la estructura productiva, lo que podría denominarse una adscripción objetiva a la clase social, una dimensión analítica clave. Sobre esta base pueden examinarse las relaciones empíricas entre estructura social, crecimiento económico, estilo de desarrollo y equidad social. Desafortunadamente, otras dimensiones de un análisis de clase social, como las políticas y culturales, quedan relegadas.

Unidades de análisis

El presente estudio utiliza dos unidades de análisis: las personas¹⁷ y el hogar. En la bibliografía consultada sobre las clases sociales, el tema de la unidad de análisis, las ventajas y desventajas de utilizar una u otra, no es abordado. Más aun, sin mayores consideraciones se tiende a circunscribir el análisis a las personas. Sin embargo, la inclusión del hogar y la reclasificación de los datos que ello implicó es un tema importante, con buen potencial analítico. En este acápite se presentan la justificación y los procedimientos aplicados para introducir esta segunda unidad de análisis.

La unidad de análisis de las encuestas del INEC (EHPM y ENIG), base del presente estudio, son las personas ocupadas (los ocupados). La virtud de agrupar individuos es que clasifica tanto a hombres como a mujeres sin importar el papel que desempeñan en los hogares

respectivos. Así por ejemplo, más de la mitad de las mujeres pertenece a las clases intermedias cuando se las clasifica individualmente (Vega, 2007). En línea con los estudios sobre clases sociales realizados hasta el momento en el país, este capítulo analizó la estructura social a partir de los individuos. Ello permitió tener una idea clara de la estructura de clases sociales que emana del mundo del trabajo.

Sin embargo, el estudio de las posiciones de clase de las personas tiene una limitación importante: hay asuntos atinentes al desarrollo humano que solo pueden ser examinados adecuadamente si se analiza la dinámica de los hogares, la unidad básica de la reproducción social. Piénsese, por ejemplo, en las decisiones de consumo, sobre el número de hijos, su educación o su participación en el mundo laboral. El hogar es una unidad funcional básica desde el punto de vista económico y social y, por tanto, lo es también para las clases sociales.

Es obvio que las personas forman parte de hogares, a los cuales aportan dinero, trabajo, tiempo y cuidados recíprocos. Cuando el análisis se enfoca únicamente en los individuos, se deja de lado el hecho de que varios de ellos, que inicialmente podrían ser clasificados en distintas clases sociales en virtud de su inserción en el mundo laboral, en realidad pertenecen a un mismo hogar. La consideración del hogar permite, además, vincular a la población “no productiva” (amas de casa, estudiantes y pensionados) a una estructura social de clases.

Para subsanar estos problemas, en el presente estudio se utilizó al hogar como una segunda unidad de análisis. Esta, que quizá es la principal innovación metodológica, abre un mundo rico en posibilidades de investigación. En adelante no solo será posible estudiar los patrones de consumo de los hogares, sino también examinar los patrones de movilidad social por clase social (endogeneidad, movilidad ascendente o descendente), los hogares como unidad económica, la apropiación del gasto social público por clase social y, crucialmente, la incidencia de las desigualdades de origen sobre las desigualdades de resultado (Páez de Barros et al., 2008).

Es importante indicar que la consideración de los hogares como unidad de análisis no implica afirmar que la pertenencia de clase determina la composición, dinámica o resultados de los hogares. No hay interés alguno en formular una teoría de clase sobre la reproducción social. En este estudio el hogar es simplemente otro punto de observación, que permite explorar ciertas asociaciones que no podrían ser aproximadas si la investigación se centrara en las personas.

El tránsito de los individuos al hogar como unidad de análisis no fue sencillo y requirió un minucioso procedimiento metodológico (Vega, 2009; Segura, 2009). Fue necesario establecer una tipología de la composición de los hogares, para examinar el grado de homogeneidad social y, crucialmente, un método para imputar la pertenencia de los hogares policlasistas (donde había dos o más ocupados con distinta pertenencia social) a una clase social determinada (recuadro 6.4).

RECUADRO 6.4

Criterios empleados para la clasificación de los hogares en clases sociales

El primer criterio fue de carácter analítico: se clasificó el hogar según la ubicación social de su jefe. Si éste era un inactivo, entonces se aplicó un segundo criterio, de carácter matemático: se clasificó al hogar en la clase social correspondiente a la de su principal sostén.

Si el principal sostén económico no vivía en el hogar, se tomó como referencia a la persona que generaba al menos el 60% del ingreso de las personas que convivían cotidianamente. Por último, cuando el hogar no se adecuaba a los criterios anteriores se consideró la clase social del miembro de mayor rango por parentesco.

Con este método se logró clasificar al 90% de los hogares. Los no clasificados fueron aquellos compuestos exclusivamente por personas inactivas. En una fase posterior de investigación se efectuarán los análisis necesarios para insertar a los hogares de inactivos dentro de la estructura social.

Fuente: Vega, 2009 y Segura, 2009.

Cambios en la estructura de clases sociales

En los últimos veinte años, la estructura social de Costa Rica experimentó una profunda transformación. En términos generales, puede decirse que las clases más relacionadas con la producción del saber especializado y la gestión o administración de procesos se ampliaron significativamente, mientras que las asociadas a trabajos manuales se contrajeron en magnitudes similares.

En efecto, los medianos empresarios y expertos (grupo que comprende a dueños de establecimientos y profesionales) y las clases intermedias (que incluyen a técnicos y empleados administrativos) pasaron de representar el 26,6% de los ocupados en 1987 al 37,5% en 2008. Asimismo, pese a su reducido tamaño, la clase alta (grandes empresarios, gerentes de empresas y directores de instituciones públicas) también se expandió. En cambio, los obreros agrícolas y los ocupados en servicios disminuyeron de un tercio a un quinto de los ocupados en el mismo período (32,7% y 20,2%, respectivamente).

En la actualidad, la presencia de pequeños propietarios (campesinos, dueños de industrias artesanales o de pequeños establecimientos de servicios) ha tenido una leve disminución. Otras clases sociales, como los obreros industriales, se han mantenido relativamente estables. Estas tendencias también se expresan cuando se utiliza al hogar como unidad de análisis (cuadro 6.2).

En los últimos veinte años, la sociedad costarricense se ha vuelto más urbana y su población ha tendido a concentrarse en la región Central del país (cuadro 6.3). En términos de la distribución territorial de las clases sociales, las principales constataciones son las siguientes: por una parte, la clase alta, los medianos empresarios y expertos y las clases intermedias son clases urbanas (con más intensidad que el resto, tanto en 1987 como en 2008), y se asientan cada vez más en el Valle Central (ocho de cada diez de ellos); en cambio, los pequeños propietarios y, en especial, los obreros agrícolas, tienden a ser menos urbanos y a tener más presencia en las otras regiones. Otras clases, como los obreros

CUADRO 6.2

Cambios en la estructura de clases de los ocupados y de los hogares. 1987, 1998 y 2008

Clase social	Ocupados			Hogares		
	1987	1998	2008	1987	1998	2008
Absolutos	1.340.120	1.485.735	1.957.708	847.072	954.393	1.241.561
Estructura porcentual	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Clase alta	1,9	2,3	2,7	2,5	2,6	3,0
Medianos empresarios y expertos	9,6	11,9	13,1	9,3	10,9	11,9
Clases intermedias	17,0	17,6	24,4	13,4	13,6	17,0
Pequeños propietarios	18,8	19,6	16,6	22,7	21,8	18,2
Obreros agrícolas	15,5	9,9	7,6	11,4	8,5	7,6
Obreros industriales	13,9	11,0	13,8	11,4	9,2	11,9
Obreros en servicios	16,6	19,7	13,1	15,6	18,0	12,6
Otros trabajadores	6,7	6,6	6,9	4,4	4,0	4,9
No clasificables	0,2	1,4	1,8	0,2	1,0	1,5
Hogar de inactivos				9,2	10,5	11,4

Fuente: Segura, 2009, con base en Vega, 2009.

CUADRO 6.3

Cambios en la estructura de clases de los ocupados, por zona y región de planificación. 1987 y 2008

Clase social	Zona		Región					
	Urbana	Rural	Central	Chorotega	Pacífico Central	Brunca	Huetar Atlántica	Huetar Norte
1987	60,5	39,5	51,4	10,6	9,8	9,2	11,5	7,5
Clase alta	79,8	20,2	72,1	9,5	7,1	3,4	4,7	3,2
Medianos empresarios y expertos	83,4	16,6	61,5	9,4	8,2	6,0	8,3	6,6
Clases intermedias	81,0	19,0	62,7	7,9	9,4	6,5	8,2	5,3
Pequeños propietarios	50,9	49,1	42,8	14,1	9,9	13,2	9,8	10,2
Obreros agrícolas	12,2	87,8	22,2	16,8	13,1	16,1	17,0	14,7
Obreros industriales	70,5	29,5	66,2	6,7	7,7	5,2	9,3	4,9
Obreros en servicios	70,1	29,9	55,3	7,9	10,1	6,7	16,5	3,5
Otros trabajadores	62,4	37,6	53,7	10,0	10,3	8,9	10,7	6,4
2008	62,4	37,6	67,7	6,9	4,7	6,3	9,1	5,4
Clase alta	79,2	20,8	82,8	5,1	1,9	2,6	4,5	3,0
Medianos empresarios y expertos	78,6	21,4	81,4	5,5	2,9	3,9	3,8	2,5
Clases intermedias	75,4	24,6	77,3	5,5	3,2	3,8	6,7	3,6
Pequeños propietarios	54,6	45,4	59,0	7,9	5,5	9,8	10,1	7,7
Obreros agrícolas	14,0	86,0	29,1	10,9	6,2	12,4	26,7	14,7
Obreros industriales	56,2	43,8	68,1	6,3	6,0	5,7	8,9	5,0
Obreros en servicios	62,6	37,4	65,3	8,3	6,2	6,5	8,5	5,1
Otros trabajadores	62,2	37,8	67,9	7,3	5,7	6,2	8,6	4,3

Fuente: Segura, 2009, con datos de las EHPM, INEC.

industriales, los obreros en servicios o los otros trabajadores tienen una distribución territorial similar al promedio de la población.

En el período estudiado también hubo importantes cambios en la composición social de los hogares. Los integrados por personas que pertenecen a una misma clase social disminuyeron de 57,8% a 51,4% entre 1987 y 2008 (cuadro 6.4).

En Costa Rica cada vez hay más hogares donde conviven personas que, por su inserción en la actividad productiva, se adscriben a clases sociales distintas. Estos son los denominados hogares policlasistas. Esta evolución es, probablemente, una consecuencia del aumento que ha registrado la tasa de participación laboral en los últimos veinte años. Como lo ha reportado este Informe en sucesivas ediciones, en promedio, cada vez más personas dentro del hogar participan en el mercado de trabajo, por lo que las oportunidades de múltiples y diferentes inserciones se amplían. De ahí que con frecuencia cada vez mayor se encuentren hogares compuestos, por ejemplo, por pequeños propietarios y miembros de las clases intermedias. En concreto, la proporción de hogares policlasistas pasó de 32,9% en 1987 a 37,1% en 2008.

Sin embargo, la heterogeneidad social de los hogares es limitada. Los policlasistas están compuestos en su mayoría por personas ubicadas en clases sociales que, por sus niveles de ingreso e instrucción, son similares. Estos son los denominados hogares policlasistas adyacentes, que representan poco más del 30% del total de los hogares del país a lo largo de los dos últimos decenios. Solo una pequeña pero creciente proporción corresponde a hogares plurisociales conformados por personas que pertenecen a clases muy disímiles; a estos se les llama hogares policlasistas disímiles, y pasaron de representar un 2,6% en 1987 al 5,2% en 2008 (cuadro 6.4). Finalmente, alrededor de una décima parte de los hogares está conformada por personas que no laboran (pensionados y jubilados).

Cuando se examina en detalle la composición de los hogares en Costa Rica emerge una gran heterogeneidad social. Como era de esperar, pueden encontrarse hogares compuestos por personas de clase alta y capas intermedias (9.200 en 2008), o por personas de clase alta y pequeños propietarios (1.400 en 2008). Sin embargo, estas y otra gran cantidad de combinaciones son estadísticamente muy pequeñas, menos del 1% de los más de 1,2 millones de hogares que existían

en 2008. Hay once combinaciones que tienen una frecuencia igual o superior al 1% (cuadro 6.5). Entre los hogares policlasistas adyacentes destacan los hogares compuestos por medianos empresarios y expertos con clases intermedias (4% del total, más de 40.000 hogares) y los de las clases intermedias con pequeños propietarios (3,4%). También son muy frecuentes las combinaciones de personas que pertenecen a las distintas clases obreras. Entre los hogares policlasistas disímiles, la combinación más usual es la de una persona de clase intermedia con un obrero en servicios (2,8%, más de 30.000 hogares).

Por último, un análisis de ciertas características laborales y demográficas de los hogares revela diferencias por clase social. Aunque todos los casos el tamaño del hogar disminuyó significativamente en el período 1987-2008, siguen siendo un poco más grandes los hogares de los pequeños propietarios y los de las clases obreras (cuadro 6.6). La relación de ocupados por hogar es parecida entre todas las clases, no así el desempleo y el subempleo.

El desempleo en las clases obreras tendió a ser entre tres y cinco veces mayor que en la clase alta. En todos los años, los hogares más afectados por esa situación fueron los pertenecientes a los “otros trabajadores” (empleados domésticos, vendedores ambulantes, etc.). Por su parte, la tasa de subutilización total¹⁸ también muestra importantes diferencias por clase social. Los pequeños propietarios, los obreros agrícolas y los otros trabajadores fueron los más perjudicados, con tasas equivalentes al doble o más del promedio nacional en 1987, 1998 y 2008. En cambio, el subempleo en la clase alta, los medianos empresarios y expertos y las clases intermedias es siempre bastante inferior al promedio nacional. Por último, el subempleo no parece afectar especialmente a los obreros industriales y en servicios (cuadro 6.6).

Al comparar los ingresos promedio mensuales de los hogares según su pertenencia a una clase social, al inicio y final del período para el cual se cuenta con información (1987 y 2008), se observan situaciones contrastantes. Mientras la clase alta casi duplicó sus ingresos, las

CUADRO 6.4

Cambios en la composición social de los hogares. 1987, 1998 y 2008

Hogares	1987	1998	2008
Total	847.072	954.393	1.241.561
Estructura porcentual	100,0	100,0	100,0
Hogares socialmente homogéneos ^{a/}	57,8	53,3	51,4
Hogares policlasistas adyacentes ^{b/}	30,3	31,4	31,9
Hogares policlasistas disímiles ^{c/}	2,6	4,6	5,2
Hogares de inactivos ^{d/}	9,2	10,5	11,4
No identificables	0,2	0,2	0,1

a/ Hogares donde todos los miembros ocupados son de la misma clase social.

b/ Hogares donde las diferencias sociales entre los miembros ocupados son pocas, porque pertenecen a clases sociales cuyos resultados económicos y educativos son similares.

c/ Hogares donde la diferencia de clase social entre sus miembros ocupados es muy marcada.

d/ Hogares conformados por pensionados y jubilados, solos o con niños y adolescentes que estudian.

Fuente: Segura, 2009, con datos de las EHPM de 1987 a 2008, INEC.

CUADRO 6.5

Combinaciones más frecuentes en la conformación de los hogares policlasistas adyacentes^{a/} y disímiles. 2008

Hogares policlasistas adyacentes	Porcentaje del total de hogares ^{b/}	Hogares policlasistas disímiles	Porcentaje del total de hogares ^{b/}
Mediano empresario y experto con clase intermedia	4,0	Clase intermedia con obrero en servicios	2,8
Clase intermedia con pequeño propietario	3,4	Clase intermedia con obrero industrial	2,1
Obrero industrial con obrero en servicios	1,5	Clase intermedia con otro trabajador	1,1
Pequeño propietario con obrero industrial	1,5	Mediano empresario y experto con pequeño propietario	1,1
Pequeño propietario con obrero en servicios	1,3		
Obrero en servicios con otro trabajador	1,3		
Pequeño propietario con obrero agrícola	1,0		

a/ Véase el cuadro 6.4 para una definición de los tipos de hogares policlasistas.

b/ La base de cálculo excluye a los hogares de inactivos.

Fuente: Elaboración propia con base en Segura, 2009.

CUADRO 6.6

Tamaño y composición laboral de los hogares, por clase social. 1987, 1998 y 2008

Clases sociales	Tamaño del hogar			Ocupados por hogar			Desocupados por hogar			Tasa de subutilización total por hogar		
	1987	1998	2008	1987	1998	2008	1987	1998	2008	1987	1998	2008
Promedio del total de hogares	4,5	4,0	3,6	1,6	1,6	1,6	0,10	0,09	0,08	6,5	7,4	6,8
Clase alta	4,3	4,0	3,7	1,7	1,8	1,8	0,02	0,04	0,04	0,8	1,8	0,6
Medianos empresarios y expertos	4,3	4,0	3,5	1,6	1,8	1,9	0,07	0,06	0,05	4,2	5,6	3,3
Clases intermedias	4,4	4,1	3,7	1,6	1,7	1,8	0,07	0,08	0,06	3,4	3,3	3,3
Pequeños propietarios	4,9	4,2	3,9	1,9	1,9	1,9	0,07	0,05	0,07	9,5	12,7	14,2
Obreros agrícolas	5,0	4,4	4,0	1,7	1,6	1,6	0,09	0,10	0,09	11,2	13,2	13,5
Obreros industriales	4,7	4,4	4,1	1,7	1,7	1,8	0,12	0,12	0,09	6,2	5,7	5,5
Obreros en servicios	4,8	4,3	4,0	1,7	1,7	1,8	0,11	0,12	0,10	5,7	6,1	5,5
Otros trabajadores	4,4	3,7	3,8	1,8	1,6	1,9	0,17	0,14	0,15	8,6	13,0	13,5
Hogar de inactivos	2,6	2,3	2,2	0,0	0,0	0,0	0,19	0,15	0,12			

Fuente: Segura, 2009, con datos de las EHPM de 1987 a 2008, INEC.

clases obreras, los otros trabajadores y hasta los pequeños propietarios experimentaron un claro estancamiento (gráfico 6.2). Los medianos empresarios y expertos también registraron una evolución bastante favorable (similar a la de la clase alta) y las capas intermedias mostraron un desempeño positivo, pero más modesto. Este hallazgo se alinea con las conclusiones reportadas en diversas ocasiones por este Informe, con

base en las ENIG de 1988 y 2004, en el sentido de que los deciles superiores de ingreso fueron los grandes ganadores del período y, además, que los trabajadores más calificados recibieron un generoso “premio”, debido a su relativa escasez dentro de una oferta laboral caracterizada por el predominio de trabajadores no calificados. Ahora, sin embargo, es posible “ponerle rostro” a estas conclusiones.

En síntesis, en los últimos veinte años la estructura de clases se modificó profundamente. En la actualidad es mucho menos obrera y pequeña propietaria que antes. En términos proporcionales, cada vez son más las personas ocupadas en la gestión de procesos técnicos y administrativos con distintos niveles de complejidad, tales como los medianos propietarios y expertos, las clases intermedias y las mismas clases altas.

GRAFICO 6.2

Ingresos reales promedio de las clases sociales al inicio y final del período 1987-2008

(miles de colones de julio de 2008)



Fuente: Segura, 2009, con datos de las EHPM, INEC.

- ¿Cuáles son las configuraciones de clase social asociadas a la “vieja” y a la “nueva” economía?
- ¿Cuáles clases sociales se han visto beneficiadas y cuáles se han visto perjudicadas por el desarrollo de la “nueva” economía?
- ¿Cuáles clases sociales se encuentran estancadas?
- ¿Cuáles clases sociales tienen mayor potencial para acceder a las oportunidades que genera el nuevo estilo de desarrollo?

Para responder a estas interrogantes, la presente sección se organiza en dos acápites. En el primero se expone un resumen de las conclusiones a las que ha llegado el *Informe Estado de la Nación* con respecto al estilo de desarrollo del país. En el segundo se presentan algunos hallazgos que permiten valorar el aporte de la perspectiva de clases al análisis de este tema.

Resumen de lo dicho por el *Informe Estado de la Nación*

La apertura económica y el fomento de la inserción en la economía mundial, a partir de la década de los ochenta del siglo pasado, se dio principalmente mediante una desgravación arancelaria unilateral¹⁹, el establecimiento de una política cambiaria de minidevaluaciones²⁰ y la promulgación de leyes de incentivos fiscales a las exportaciones no tradicionales y el turismo²¹. Ese proceso fue acompañado por un agresivo programa de atracción de inversión extranjera directa (IED) para la exportación de bienes y servicios, así como por el desarrollo de una nueva institucionalidad en materia de comercio exterior, con la creación del Ministerio de Comercio Exterior (Comex), como ente rector de la política comercial externa y la atracción de IED, de la Promotora del Comercio Exterior (Procomer), como entidad pública de carácter no estatal para la promoción de las exportaciones, y de la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (Cinde), una entidad privada declarada de interés público, para la atracción de IED²².

Vista por clase social, la estructura ocupacional de los hogares muestra importantes diferencias. El desempleo es ante todo un problema de las distintas clases obreras, con tasas que más que duplican el promedio nacional. La subutilización está más focalizada en los pequeños propietarios, los obreros agrícolas y los otros trabajadores. En conjunto, las clases más afectadas por la falta de oportunidades laborales son los obreros agrícolas y los otros trabajadores.

Para concluir, la evidencia preliminar arroja una constatación interesante: Costa Rica parece alejarse de la estructura de clases dual (propietarios y proletarios), o en forma de trípode (propietarios, proletarios y campesinos), con que la literatura sociológica caracterizaba a las sociedades latinoamericanas en la segunda mitad del siglo XX.

Estilo de desarrollo y clases sociales

En los últimos veinticinco años Costa Rica cambió su estilo de desarrollo. A partir de 1982, y en respuesta a la crisis económica de aquel momento, el país adoptó políticas económicas de apertura generalizada y de inserción en la economía mundial, que condujeron a una profundización y diversificación de sus vínculos con ella. Se pasó de un estilo

de desarrollo basado en una economía agroexportadora (acompañada de una estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones dirigida al mercado regional centroamericano), a uno centrado en el fomento de las exportaciones no tradicionales fuera del mercado centroamericano, que propició el surgimiento de nuevos sectores productivos. Hoy estos sectores coexisten, como se verá más adelante, con los nacidos en épocas históricas anteriores. En consonancia con la literatura sobre el tema, el *Informe Estado de la Nación* ha señalado que ese estilo provocó cambios estructurales en la organización productiva y en los mercados de trabajo. Estos, a su vez, hicieron emerger una nueva dualidad, entre un sector exportador no tradicional dinámico y amplios segmentos relativamente estancados de la economía.

Estas conclusiones, aunque importantes, han dejado de lado la situación de los grupos sociales vinculados a cada uno de estos polos. Sus fortunas, puede presumirse, varían según los cambios que induzca un estilo de desarrollo. Esta no es una cuestión menor, pues está directamente relacionada con los modos en que se distribuyen los beneficios del desarrollo dentro de una sociedad. Al introducir la consideración de las clases sociales, es posible formularse, por tanto, cuatro preguntas básicas:

Como resultado de estas políticas se dio un mayor grado de apertura económica²³, que pasó de 71,2% en 1991 a 101,8% en el 2008. Tanto las exportaciones como las importaciones de bienes y servicios aumentaron sustantivamente, al tiempo que se generaba un déficit creciente en cuenta corriente, que en el 2008 fue del 9% del PIB²⁴.

En términos de incremento y diversificación de las exportaciones de bienes y servicios (incluyendo el turismo), los resultados han sido muy satisfactorios. Las exportaciones de bienes y servicios aumentaron, en términos reales, en promedio, un 8,8% entre 1992 y 2008, una tasa mayor que el crecimiento promedio del PIB real, que fue del 5,3% en el mismo período. Per cápita, las exportaciones de bienes y servicios de Costa Rica son de las más altas de América Latina.

En virtud de los procesos descritos, tanto la estructura de la economía según los grandes sectores (primario, secundario y terciario) como la estructura del sector externo se modificaron. Por una parte, el sector primario pasó de representar cerca del 40% del PIB en 1950,

a menos del 20% en 1980 y menos del 10% en 2008 (gráfico 6.3). De manera correlativa, en ese período los sectores secundario y terciario se expandieron notablemente.

Por su parte, la estructura del sector externo vio surgir nuevos sectores productivos, a saber:

- un nuevo sector agrícola de exportación (las exportaciones agrícolas no tradicionales);
- un nuevo sector industrial (las exportaciones industriales de empresas de capital extranjero que operan bajo el régimen de zonas francas), y
- un nuevo sector de exportaciones de servicios (*call centers*, servicios de *back office* -sistemas de contabilidad, diseño de productos y proveeduría global, entre otros-, exportaciones de *software*, turismo), también impulsado por la IED.

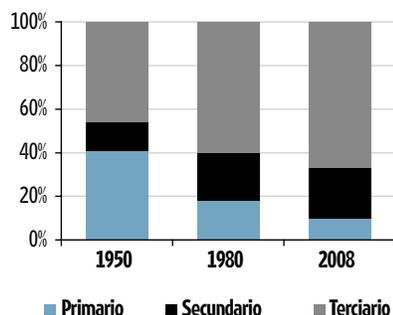
Estos nuevos sectores productivos, que conforman lo que podría denominarse la “nueva economía”, coexisten con los principales actores de la “vieja

economía”: el sector agrícola de exportación tradicional (café, banano, azúcar, carne), el sector agrícola de abastecimiento del mercado interno, la industria tradicional, el comercio, el Gobierno y el sector de “otros servicios” (financieros, profesionales, entre otros). Al respecto cabe señalar que esos sectores también han pasado por procesos de modernización importantes (cuadro 6.7).

En resumen, las políticas públicas y el fortalecimiento institucional de los últimos veinte años se han orientado hacia los sectores dinámicos, como las exportaciones no tradicionales, el turismo y el sector financiero, mientras que las políticas sectoriales dirigidas hacia los sectores productivos tradicionales se han debilitado o abandonado, y las tendencias a promover la pequeña y mediana empresa no han logrado desplegarse para convertirse en una nueva política industrial. Así, el país tiene una economía fragmentada: importantes sectores de actividad son dinámicos y tecnológicamente avanzados; otros tienen escasa vitalidad y notables rezagos, y son además los que concentran a la mayoría de la población.

GRAFICO 6.3

Producción según grandes sectores de la economía^{a/}



a/ La estructura para los años 1950 y 1980 fue tomada de Vargas, 1994, y para la estructura del 2008 se utilizaron datos del BCCR.

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 6.7

Estructura de las exportaciones de bienes. 1986 y 2008 (millones de dólares corrientes)

Rubro	1986	2008
Exportaciones totales	1.233,0	9.675,3
Estructura relativa	100,0	100,0
Tradicionales	56,1	11,1
Café	31,8	3,2
Banano	17,6	7,1
Carne	5,9	0,4
Azúcar	0,9	0,4
Otros productos	43,9	88,9
Agropecuarios y del mar	8,5	10,9
Industriales	23,4	24,0
Perfeccionamiento activo	11,4	3,7
Zonas francas	0,6	50,3

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

Nuevos hallazgos a partir de un análisis de clases sociales

Durante la presente década, los sectores productivos ligados a la “vieja economía” disminuyeron sistemáticamente su participación en la generación de empleo en el país (gráfico 6.4). En efecto, la economía agrícola para el mercado interno (EAMI), los productos de agroexportación tradicional (EAT) y la industria tradicional (IT), no acogida al régimen de zonas francas, pasaron de absorber el 20,3% de la fuerza laboral en 2001 al 15,3% en 2008 (consúltese el recuadro 6.5 y el Anexo Metodológico, para una explicación en detalle de la clasificación sectorial de la economía costarricense).

Los sectores representativos de la nueva economía no fueron particularmente dinámicos en cuanto a la generación de empleo, pues a lo largo del período mantuvieron alrededor del 20% de la población ocupada. Dentro de este grupo, el único sector relevante como empleador, y que se expandió entre 2001 y 2008, fue el de NS. La EANT y la IZF tienen un peso marginal (menos del 6% de la población ocupada) y, en el último caso, su importancia decreció.

Un aspecto que conviene resaltar es que la unidad de análisis empleada en el estudio de la configuración de clases por

sector económico es la persona ocupada. No se utilizaron los hogares porque en cerca de la mitad de ellos hay dos o más personas ocupadas que pueden tener inserciones productivas distintas.

La mayor parte de la población ocupada labora en el sector denominado de “servicios de apoyo”, indispensables tanto para la vieja como para la nueva economía: las actividades comerciales

(COM), las instituciones públicas (GOB) y los otros servicios (OS). En el período 2001-2008, la importancia relativa de los servicios de apoyo como generadores de empleo se incrementó gradualmente -pasó de 60,5% a 64,0%- debido a aumentos en la participación del sector público y de los OS (gráfico 6.4).

Los sectores económicos tienen asociadas estructuras de clase muy distintas,

RECUADRO 6.5

La reclasificación de la CIU 3 para distinguir entre la “vieja” y la “nueva” economía en Costa Rica

La denominada “vieja economía” comprende las actividades agrícolas e industriales orientadas al mercado interno y la producción exportable que el país había consolidado a finales de la década de los setenta del siglo XX. La “nueva economía” se asocia al dinamismo exportador de productos no tradicionales, la creación y consolidación de zonas francas y los nuevos servicios.

Existe además un tercer sector conformado por actividades de servicios que apoyan tanto a la vieja como a la nueva economía, y que son afectadas, al mismo tiempo, por el desarrollo de éstas, como por ejemplo el sector financiero. Este macrosector opera como una “bisagra” entre ambas economías.

En la identificación práctica de estos conceptos se utilizó como insumo principal la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas, en su tercera revisión (CIU 3). Aunque esta herramienta no permite una identificación exhaustiva de todas las actividades económicas existentes en el país, proporciona información suficiente para elaborar una clasificación razonablemente precisa (clasificación a tres dígitos).

La reclasificación en nueve sectores económicos fue realizada mediante sesiones de trabajo del equipo técnico del Programa Estado de la Nación, y con base en los análisis de varios de sus informes anuales.

Fuente: Meneses, 2009.

CUADRO 6.8

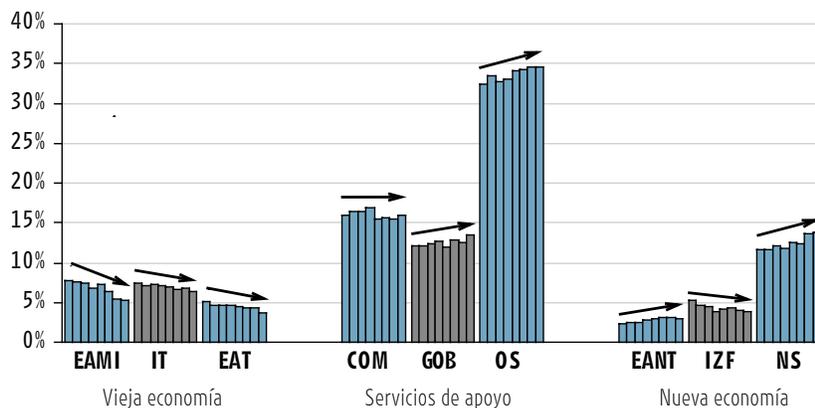
Reclasificación de los sectores de la economía costarricense

Tipo de economía	Sector económico	Sigla	Ejemplos
Vieja economía	Economía agrícola para el mercado interno	EAMI	Arroz, frijoles, papas.
	Economía agroexportadora tradicional	EAT	Café, banano, caña y ganado vacuno.
	Industria tradicional	IT	Productos de molinería, procesamiento de alimentos, ebanistería o carpintería, costura y otros.
Nueva economía	Economía agroexportadora no tradicional	EANT	Follajes, frutas, productos marinos.
	Industria de zonas francas	IZF	Electrónica, componentes médicos.
	Nuevos servicios	NS	Call centers, servicios empresariales.
Servicios de apoyo	Comercio	COM	Establecimientos comerciales privados.
	Sector público consolidado	GOB	Gobierno Central, instituciones autónomas.
	Otros servicios	OS	Financieros, legales, médicos privados.

Fuente: Meneses, 2009.

GRAFICO 6.4

Porcentaje de población ocupada por sector^{a/}, según año. 2001-2008



a/ Véase la nomenclatura en el cuadro 6.8.

Fuente: Segura, 2009, con base en la reclasificación de la CIIU 3 elaborada por Meneses, 2009.

que no varían mayormente cuando se examinan los años extremos del período para el cual se dispone de información (2001-2008). Esto sugiere la existencia de patrones estructurales en la conformación de las clases sociales.

La EAMI tiene la estructura social más plana y simple de todas: casi el 90% de los ocupados en este sector son pequeños propietarios (campesinos) y obreros agrícolas. La escasa presencia de medianos empresarios, clases intermedias y obreros industriales parece indicar niveles bajos de procesamiento de la materia prima y procesos de gestión administrativa y de conocimiento experto-profesional relativamente sencillos.

En la economía agroexportadora tradicional, los pequeños productores y los obreros agrícolas siguen siendo las dos principales clases, como en la EAMI, pero hay diferencias significativas: la participación no despreciable de obreros industriales (indicativo de cierto procesamiento de la materia prima agrícola) y una mayor presencia de clases intermedias (señal de algún grado de complejidad administrativa). Además, aunque los pequeños propietarios siguen siendo importantes, su peso es sensiblemente inferior al registrado en la EAMI. El sector de la agroexportación

no tradicional (EANT) tiene un perfil similar a la EAT, con la excepción de que en ella los pequeños propietarios tienen un peso mucho menor que en la vieja economía (cuadro 6.9).

La industria tradicional y la IZF tienen estructuras sociales similares. En ellas, los obreros industriales son la clase más numerosa e importante (entre el 40% y el 50% de la población ocupada), existe un amplio espacio para los pequeños propietarios—que son más de una quinta parte de los ocupados— y hay una fuerte presencia de clases intermedias, pero en menor grado dentro de la IZF. En ambos sectores industriales, además, la participación de grupos de clase alta, medianos empresarios y expertos es considerablemente mayor que la registrada en los sectores agrícolas tradicional y no tradicional (aunque siempre marginal).

En los servicios de apoyo, el comercio (COM) es ante todo un ámbito de las clases intermedias (“proletariado de cuello blanco”) y los pequeños propietarios. Las clases intermedias también tienen una amplia representación en los nuevos servicios, pero aquí se articulan dentro de una estructura de clases más diversa, en la que los medianos empresarios y expertos, y especialmente los obreros, son muy importantes.

Por su parte, la estructura social del sector público (GOB) es muy diferente a todas: en ella los expertos son la principal clase social, seguidos por las clases intermedias y los obreros de servicios. Finalmente, el sector de OS es el de mayor heterogeneidad social, pues en él coexisten todas las clases sociales (cada una absorbe un 10% o más de la población laboral), excepto los obreros agrícolas y la clase alta, que tienen una presencia marginal (cuadro 6.9). Este resultado puede reflejar la gran heterogeneidad de actividades económicas comprendidas dentro de este sector, que van desde actividades formales como el sistema financiero o los servicios médicos privados, hasta actividades informales como las ventas callejeras²⁵.

La existencia de configuraciones de clase social marcadamente distintas según sector económico, plantea temas sobre los que convendría investigar más. En primer lugar, parece claro que la implantación de un nuevo estilo de desarrollo está asociada a las modificaciones en la estructura social que fueron comentadas en la sección anterior. En efecto, la disminución del peso relativo de los pequeños propietarios es congruente con la contracción de los sectores económicos donde ellos son importantes. Lo mismo puede decirse de la expansión de las clases intermedias y el incremento en la participación de los servicios de apoyo como generadores de empleo, así como el peso que tiene el comercio dentro de la economía nacional.

En segundo lugar, las diferencias en la evolución de las clases sociales parecen estar, por tanto, asociadas al desarrollo de nuevos sectores económicos. Dicho de otra manera, no todas las clases se expanden igual cuando crece la nueva economía—no todas caben allí— ni todas son afectadas por igual cuando se contrae la vieja economía. Podría pensarse, entonces, que no todas están objetivamente implicadas en la profundización del estilo de desarrollo experimentada en las últimas décadas. Este resultado podría dar una pista interesante para entender algunos de los conflictos distributivos que han emergido en el país en años recientes y otros que pudieran surgir en el futuro.

CUADRO 6.9

Porcentaje de ocupados por tipo de economía y sector, según estructura de clases. 2001 y 2008

	Vieja economía					Nueva economía				
	Total	Economía agrícola para el mercado interno	Economía agroexportadora tradicional	Industria tradicional	Comercio	Sector público consolidado	Otros servicios	Economía agroexportadora no tradicional	Industria de zonas francas	Nuevos servicios
2001										
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Clase alta	2,2	0,5	0,6	2,6	2,9	4,6	1,3	0,7	2,1	3,1
Medianos empresarios y expertos	11,2	0,9	0,7	4,6	6,1	40,3	10,6	2,2	4,5	10,1
Clases intermedias	21,4	2,2	3,8	22,0	44,1	25,7	14,5	5,8	15,3	30,6
Pequeños propietarios	20,2	35,6	21,3	23,0	22,7	0,0	22,2	12,9	24,2	19,3
Obreros agrícolas	9,7	54,9	57,5	0,9	0,2	0,4	2,9	58,4	0,0	0,6
Obreros industriales	13,1	2,3	10,3	36,4	4,7	5,9	16,1	12,5	47,7	2,1
Obreros en servicios	13,1	1,4	3,1	8,0	8,9	21,5	13,2	4,1	4,5	30,5
Otros trabajadores	6,3	0,0	0,0	0,1	7,6	0,0	15,5	0,0	0,0	0,1
No clasificables	2,9	2,3	2,6	2,4	2,8	1,5	3,6	3,4	1,6	3,6
2008										
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Clase alta	2,7	0,7	0,5	2,5	3,2	6,0	1,7	2,5	1,4	3,5
Medianos empresarios y expertos	13,1	1,9	1,4	4,1	7,9	37,3	11,8	2,2	9,4	13,7
Clases intermedias	24,3	2,5	8,4	21,8	46,9	31,2	16,1	6,0	18,0	31,5
Pequeños propietarios	16,7	33,7	16,3	20,6	20,9	0,0	17,3	11,7	23,9	17,6
Obreros agrícolas	7,7	52,2	59,1	1,3	0,4	0,1	2,2	58,2	0,0	0,8
Obreros industriales	13,5	5,6	10,4	40,8	5,3	6,5	17,9	12,6	43,3	2,0
Obreros en servicios	13,2	2,2	2,8	7,0	8,6	18,0	13,2	5,5	3,3	28,2
Otros trabajadores	7,1	0,0	0,0	0,0	5,0	0,0	18,1	0,0	0,0	0,2
No clasificables	1,6	1,2	1,1	1,9	1,7	0,9	1,7	1,2	0,8	2,5

Fuente: Elaboración propia con base en Segura, 2009 y Meneses, 2009.

Finalmente, si lo anterior es cierto, podría colegirse que las intervenciones públicas orientadas a incentivar ciertos sectores económicos (o a desincentivar otros) no son neutras en términos de clases sociales. Más aun, pareciera que en el diseño de la política pública es necesario considerar el “reacomodo” de las clases sociales que implica el auge o deterioro de los sectores económicos, pues no todas las clases son igualmente beneficiadas por los incentivos que generan las intervenciones públicas.

Clases sociales y crecimiento económico

Costa Rica está entre los países latinoamericanos de mayor crecimiento acumulado en los últimos veinte años y su PIB per cápita en el 2008 fue el más alto en la historia nacional. Ello evidencia la capacidad para generar tasas de crecimiento positivas y altas. El nuevo estilo de desarrollo y la política económica asociada a él han sido capaces de absorber el influjo del rápido incremento de la PEA, incluyendo una abundante inmigración nicaragüense en busca de trabajo.

No obstante, el *Informe Estado de la Nación* ha señalado que el crecimiento económico no ha conseguido impulsar de manera suficiente factores esenciales para el desarrollo, como la infraestructura, la inversión en las capacidades humanas y la creación de mayores habilidades empresariales. El país aún no logra un crecimiento económico arraigado y persistente, ni la generación de oportunidades laborales y empresariales vinculadas a aumentos de productividad y mejoramiento tecnológico. Se han creado empleos para trabajadores calificados, pero existen menos opciones para los de menor calificación y la ocupación informal sigue siendo alta. La modernización institucional y la solvencia económica son temas pendientes y apremiantes, lo mismo que la expansión de los ingresos de las personas y, sobre todo, de la equidad social.

Aunque el Informe ha llamado la atención sobre estas diferencias en los efectos distributivos del crecimiento económico, no las ha documentado con evidencia suficiente. Una perspectiva de clase social viene a llenar ese vacío, pues

permite explorar en profundidad dos interrogantes clave:

- ¿Quiénes son los ganadores y los perdedores en los ciclos económicos?
- ¿Hay clases sociales que de manera sistemática se ven favorecidas o perjudicadas, independientemente del ciclo económico?

Para responder estas preguntas, esta sección aplica un análisis de ciclo económico a la evolución de la producción sectorial y los ingresos promedio de las clases sociales. Al igual que el apartado anterior, este se organiza en dos acápites. En el primero se expone un resumen de las valoraciones que el *Informe Estado de la Nación* ha realizado sobre el crecimiento económico en Costa Rica. En el segundo se presentan algunos hallazgos que permiten aquilatar el aporte de la perspectiva de clases al análisis de la dinámica económica.

Cabe mencionar que también en este caso la unidad de análisis empleada es la persona ocupada. No se utiliza el hogar porque el interés principal es identificar los efectos distributivos que las personas derivan de su posición de clase.

Resumen de lo dicho por el Informe Estado de la Nación

En las dos últimas décadas los ciclos del crecimiento económico han incidido sobre las oportunidades de la población y la capacidad del país para satisfacer sus aspiraciones. Lo han hecho tanto de manera positiva como negativa, según la fase correspondiente (expansión o contracción). El *Informe Estado de la Nación* ha sugerido que los ciclos podrían haber afectado la credibilidad del sistema político ante la ciudadanía, pues las reformas institucionales y de política pública requeridas por el nuevo estilo de desarrollo no han tenido la anunciada capacidad de “derrame” entre los habitantes.

El crecimiento de la producción ha sido volátil y errático en su origen (un análisis en detalle sobre este punto se presenta en el capítulo 3). Cada vez que ha sido posible encender el vehículo de la ampliación productiva, muy pronto éste se ha apagado. La demanda externa se ha convertido en el principal motor de la economía nacional, un dato muy importante para una economía tan pequeña como la costarricense, que hace veinte años decidió apostar por la inserción internacional (gráfico 6.5).

GRAFICO 6.5

Índice de la demanda interna y externa

(base 1991=100)

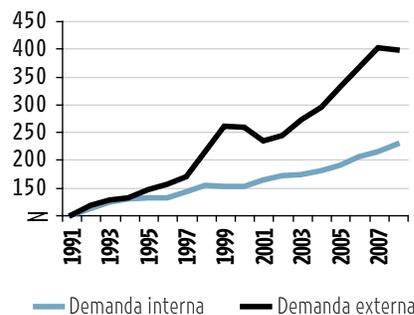
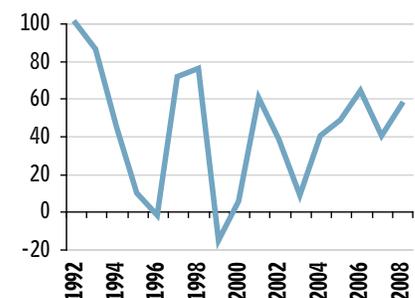


GRAFICO 6.6

Índice del crecimiento de la demanda interna

(base 1992=100)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

En efecto, mientras la demanda externa se multiplicó por cuatro en el período 1991-2008, la demanda interna apenas se duplicó. Cabe señalar que el dinamismo del sector exportador se debe en mucho al régimen de zonas francas. El poco dinamismo de la demanda interna puede verse en la ralentización de su tasa de crecimiento, tomando como referencia la evolución experimentada a inicios de la década de los noventa, años 1992 y 1993; en ninguno de los años subsiguientes hasta el 2008, y pese a algunas oscilaciones, la tasa de crecimiento de la demanda interna se acercó al dinamismo que exhibía veinte años antes (gráfico 6.6).

En resumen, la transmisión de los beneficios de la exportación hacia la economía interna ha sido tenue. El régimen de zonas francas, por sus características, no genera suficientes empleos de calidad (falta de encadenamientos sociales), no contribuye a las finanzas públicas, pues está exento del impuesto sobre la renta (falta de encadenamientos fiscales) y no ha desarrollado suficientes encadenamientos productivos con la economía interna, que dinamicen la demanda interna y creen mayores oportunidades en todos los sectores de la vieja y de la nueva economía.

Lo anterior ha conducido a que los incrementos del PIB hayan sido tendencialmente mayores que los aumentos del ingreso nacional disponible (IND), debido a la falta de esos encadenamientos fiscales, sociales y productivos y a la repatriación de utilidades de la inversión extranjera directa (IED). Esto ha implicado que los crecientes niveles de producción no se hayan traducido en expresiones paralelas en el valor agregado nacional, el surgimiento de nuevas empresas exportadoras nacionales y el ingreso de las personas (gráfico 6.7).

Por lo anterior, el *Informe Estado de la Nación* ha señalado que, para apalancar el desarrollo humano, la apertura económica y la inserción internacional deben complementarse con encadenamientos fiscales que amplíen la capacidad de acción de las instituciones, encadenamientos sociales que generen más empleos de calidad, y encadenamientos productivos que dinamicen la economía interna y transfieran tecnología.

Desde el punto de vista de las clases sociales, la preguntas que se derivan de la forma en que se ha dado el crecimiento económico son, por ejemplo, ¿cuáles clases están estructuralmente relacionadas con el dinamismo del sector exportador y cuáles de ellas se beneficiaron más?,

¿cuáles no están estructuralmente relacionadas con ese dinamismo?, ¿cuáles son las brechas en las capacidades de las clases sociales que les impiden participar de los beneficios de ese dinamismo?

Nuevos hallazgos a partir de un análisis de clases sociales

Entre 1991 y 2008, la economía costarricense experimentó al menos tres fases de expansión -en las que el PIB creció cada vez más con mayor velocidad que

RECUADRO 6.6

Metodología empleada para la estimación de ciclos del PIB y los ingresos de las clases sociales en Costa Rica

El análisis de ciclos es una herramienta que ha adquirido importancia en la investigación económica, ya que puede emplearse con fines muy diversos. Puede servir para formular pronósticos o para estudios retrospectivos que identifiquen los efectos diferenciados de cada fase del ciclo en los diversos actores sociales y sectores económicos. En este trabajo, el ciclo del PIB se utilizó como un insumo de análisis retrospectivo, para caracterizar cómo las fases expansivas y contractivas de la economía han beneficiado o afectado a las personas, según la clase social a la que pertenecen.

Para el logro de este objetivo fue necesario descomponer la serie de tiempo del PIB y la de los ingresos de las personas ocupadas (ingreso primario).

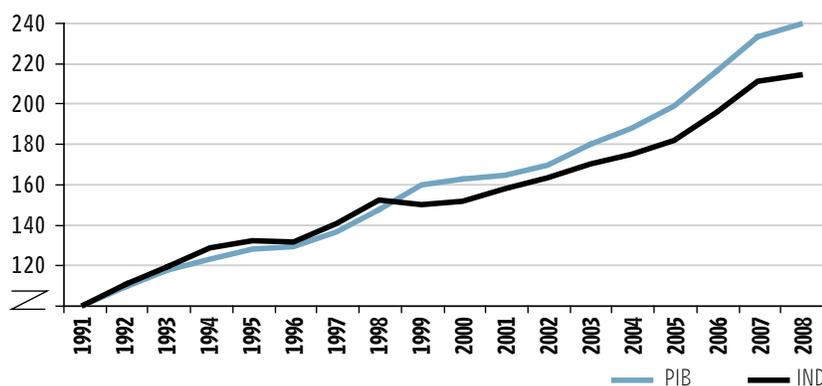
Las series de tiempo son conjuntos de observaciones "que toman una variable (cuantitativa) en diferentes momentos del tiempo" (Webster, 2005) y tienen cuatro componentes: tendencia, estacionalidad, ciclo e irregularidad o aleatoriedad. El estudio realizado para Costa Rica permitió estimar el componente de tendencia y del componente cíclico en el PIB, eliminando los efectos aleatorios.

El procedimiento seguido para la extracción y procesamiento del componente cíclico de las variables de interés (PIB e ingresos), consistió en la aplicación del filtro Hodrick-Prescott, con el método de desestacionalización Tramo/Seats por medio del *software* Demetra.

Fuente: Meneses, 2009.

GRAFICO 6.7

Índice del crecimiento del PIB y del IND (base 1991 =100)



Fuente: Elaboración propia con información del BCCR.

CUADRO 6.10

Brechas y cambios porcentuales^{a/} de los ingresos reales^{b/} promedio, por ciclo económico^{c/}, según clase social. Julio de 1991 a octubre de 2007

Ciclos económicos ^{d/}	Clase social						
	Clase alta	Medianos empresarios y expertos	Clases intermedias	Pequeños propietarios	Obreros agrícolas	Obreros industriales	Obreros en servicios
Brecha en los ingresos^{e/}							
Expansión 1	7,5	5,8	3,6	2,3	1,7	2,4	2,6
Contracción 1	7,9	5,2	3,2	2,4	1,5	2,1	2,3
Expansión 2	7,2	5,0	3,0	2,2	1,4	2,0	2,2
Contracción 2	7,9	5,7	3,3	2,4	1,6	2,3	2,4
Estancamiento recesivo 1	10,0	6,3	3,1	2,0	1,3	2,2	2,2
Expansión 3	9,7	6,0	3,1	2,1	1,4	2,3	2,2
Contracción 3	11,2	6,5	3,1	2,4	1,4	2,2	2,2
Cambios porcentuales de los ingresos reales promedio							
Expansión 1	135	116	113	132	112	112	112
Contracción 1	94	98	97	97	99	98	99
Expansión 2	103	107	104	103	109	110	104
Contracción 2	138	121	102	91	86	101	96
Estancamiento recesivo 1	87	87	91	92	97	95	93
Expansión 3	122	113	103	121	111	101	105

a/ Cambio en el ingreso real promedio durante el ciclo. El primer ciclo tiene dos mediciones, al inicio y al final del mismo. En el resto de los ciclos, la medición corresponde al final del período

b/ Los ingresos trimestrales nominales (enero, abril, julio, octubre) se ajustaron según la evolución del IPC en el trimestre correspondiente.

c/ Con base en el modelo y los resultados presentados en el gráfico 3.2 (capítulo 3).

d/ Expansión 1: julio de 1991 a abril de 1995, Contracción 1: abril de 1995 a octubre de 1996, Expansión 2: octubre de 1996 a julio de 1999, Contracción 2: julio de 1999 a abril de 2002, Estancamiento recesivo 1: abril de 2002 a enero de 2005; Expansión 3: enero de 2005 a octubre de 2007.

e/ Número de veces que representa el ingreso de cada clase con respecto al ingreso de "otros trabajadores".

Fuente: Elaboración propia con base en Segura, 2009 y Meneses, 2009.

la tendencia del período-, tres de contracción -en que lo hizo cada vez más por debajo- y una relativamente prolongada etapa en la que también creció por debajo de la tendencia, pero tuvo un comportamiento irregular (más detalles en el capítulo 3).

Cuando se vinculan los ciclos de la economía (medida por el PIB) con los de los ingresos promedio de las clases sociales, se obtienen algunos hallazgos preliminares. En primer lugar, los ingresos de las clases sociales suelen ser procíclicos, es decir, tienden a experimentar aumentos en las épocas expansivas y disminuciones en las fases de contracción (cuadro 6.10). Esto fue así en las expansiones 1 y 2, ocurridas durante los años noventa, y en la contracción que se produjo a mediados de esa misma década (para una descripción de los ciclos económicos véase el capítulo 3).

Sin embargo, hay dos excepciones notables en este comportamiento. Por una parte, en la fase de contracción 2 (entre 1999 y 2002), algunas clases sociales fueron claramente ganadoras -la clase alta y los medianos empresarios y expertos- mientras que las demás fueron perdedoras. Esto es consistente con el fuerte incremento que registró el coeficiente de Gini en esos años (como se verá en la próxima sección), aunque debe anotarse que ese movimiento se había iniciado desde antes. En esta etapa contractiva, la diferencia entre los ingresos promedio de la clase alta y los de la clase de menor ingreso (otros trabajadores) pasó de 7,9 veces a 10,0 veces en poco menos de tres años. Esto fue resultado del estancamiento en los ingresos de los más pobres y de un fuerte aumento -anticíclico- de los ingresos de la clase alta, en un período de mal desempeño de la economía.

En la fase de expansión más reciente (entre 2005 y 2007), nuevamente hubo ganadores absolutos -los mismos ya indicados, más los pequeños propietarios- en tanto que el resto de las clases sociales registró un estancamiento en sus ingresos promedio. Así, la diferencia relativa entre los ingresos promedio de la clase alta y la de los otros trabajadores pasó de 9,7 a 11,2 en menos de tres años.

Por otra parte, aun cuando los ingresos de todas o de la mayoría de las clases sociales se comporten de manera procíclica, los ritmos con que cambian son distintos. En las fases de expansión, aunque todos ganen, las distancias entre clases tienden a ampliarse marginalmente, mientras que en las fases de contracción la estructura tiende a aplanarse, con las excepciones citadas. Este fue el comportamiento durante la expansión y contracción 1 del período y en la fase denominada de estancamiento recesivo, entre

2002 y 2005. Si se deja de lado a la clase alta, puede verse cómo las diferencias relativas entre los ingresos promedio de las demás clases sociales oscilaron poco, pero a ritmos distintos (cuadro 6.10).

En términos generales puede decirse que, a lo largo del tiempo, las clases sociales de menores ingresos relativos tuvieron pequeñas oscilaciones en los mismos, con una clara tendencia hacia el estancamiento. Las clases con ingresos intermedios (como las clases intermedias) también experimentaron esa situación. En cambio, las dos clases con los mayores ingresos promedio -clase alta y medianos empresarios y expertos- fueron las que mostraron más oscilaciones pero, a la vez, una tendencia al incremento de sus ingresos (gráfico 6.8).

Si bien los ingresos promedio de las clases sociales tienden a ser procíclicos, la velocidad con que se ajustan a las nuevas condiciones de la economía es variable. En otras palabras, la sensibilidad de los ingresos al ciclo económico es diferente según la clase social de que se trate. Algunas clases logran ajustar hacia arriba sus ingresos con bastante rapidez cuando la economía entra en una fase expansiva, y además consiguen demorar la baja en sus ingresos durante las fases contractivas. Este es el caso de los ocupados que pertenecen a las clases alta y obrera industrial (gráficos 6.9 y 6.10), aunque este comportamiento

se observa también en las clases intermedias y los medianos empresarios y expertos.

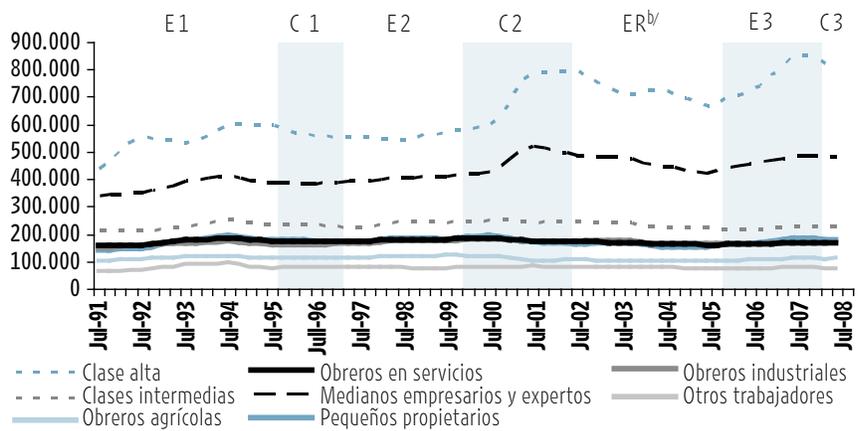
Hay dos clases sociales cuyos ingresos son extremadamente sensibles al ciclo económico: los pequeños propietarios y los obreros agrícolas. Sus ingresos se ajustan, sin rezago, a las cambiantes condiciones económicas. Desde un punto de vista positivo, puede decirse que los ocupados en estas clases reciben con prontitud ciertos beneficios de la

expansión (aunque el cambio es pequeño, como puede apreciarse en las escalas izquierdas de los gráficos 6.11 y 6.12). Desde el punto de vista negativo, tal parece que no tienen ninguna protección que les permita escudarse en los tiempos difíciles.

Las diferentes sensibilidades en los ingresos de las clases sociales constituyen un tema relevante para ser investigado con más detalle. Una hipótesis que sería interesante verificar es si esos

GRAFICO 6.8

Evolución de los ingresos reales promedio de las clases sociales, según fases del ciclo económico^{a/}



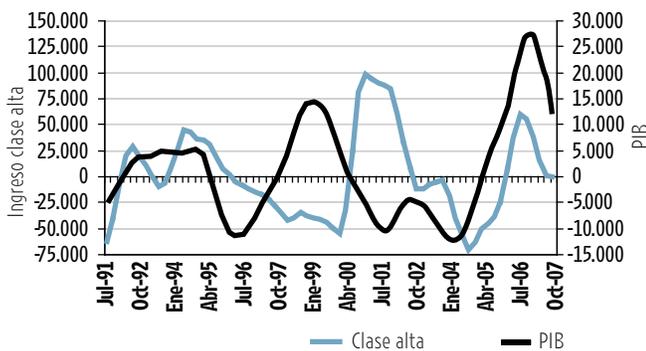
a/ Las letras E y C corresponden a las fases expansivas y contractivas, respectivamente.

b/ ER corresponde al ciclo económico del período que va de abril del 2002 a enero del 2005, cuando la economía fluctuó por debajo de su tendencia.

Fuente: Elaboración propia con base en Segura, 2009 y Meneses, 2009.

GRAFICO 6.9

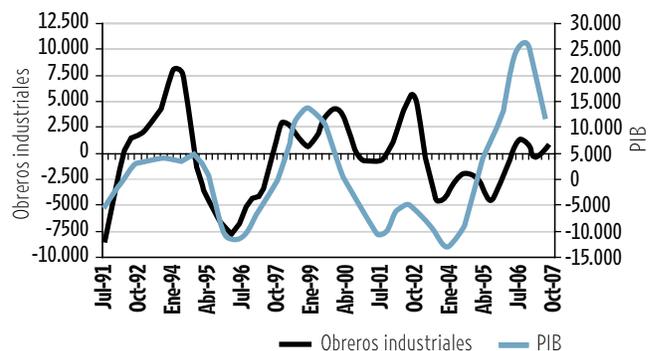
Correspondencia entre ciclo económico e ingresos en los ocupados de la clase alta



Fuente: Meneses, 2009, con base en Segura, 2009.

GRAFICO 6.10

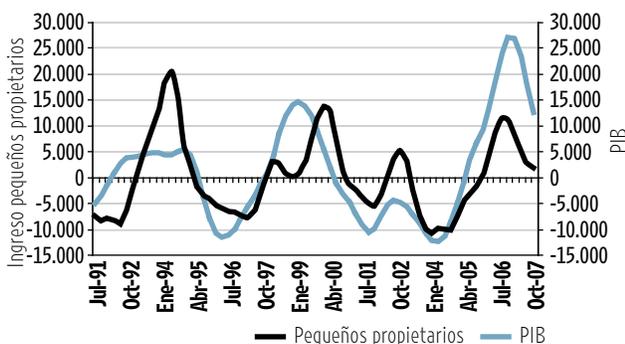
Correspondencia entre ciclo económico e ingresos en los ocupados de la clase obrera industrial



Fuente: Meneses, 2009, con base en Segura, 2009.

GRAFICO 6.11

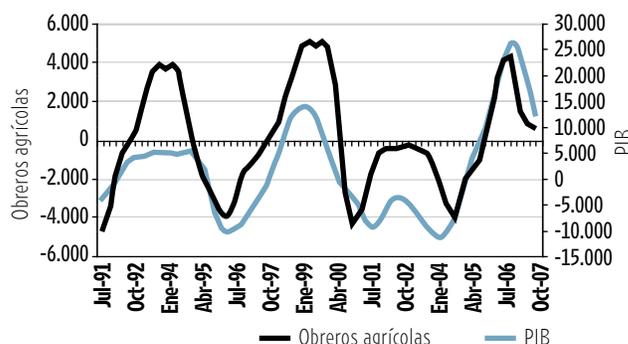
Correspondencia entre ciclo económico e ingresos en los ocupados de la clase pequeños propietarios



Fuente: Meneses, 2009, con base en Segura, 2009.

GRAFICO 6.12

Correspondencia entre ciclo económico e ingresos en los ocupados de la clase obrera agrícola



Fuente: Meneses, 2009, con base en Segura, 2009.

comportamientos responden a factores políticos e institucionales; por ejemplo, si las clases tienen distintos niveles de organización social y política frente al Estado y la empresa privada, para defender o promover sus intereses. Una hipótesis alternativa enfatizaría en aspectos económicos, en las condiciones de su inserción laboral (mayor o menor precariedad laboral) o en su poder de mercado, es decir, la capacidad de imponer precios a sus productos (muy baja entre los pequeños propietarios).

En síntesis, al vincular los ciclos económicos con las clases sociales se obtiene una identificación más precisa de los “ganadores” y los “perdedores” de los últimos veinte años. Aunque, en términos reales, ninguna clase gana hoy menos que hace dos décadas, algunas logran resultados mucho mejores que otras. La clase alta y, en menor grado, los medianos empresarios y expertos aparecen como los más beneficiados, no solo por los cambios en sus niveles de ingreso, sino porque durante las fases expansivas con gran rapidez consiguieron ajustar sus ingresos hacia arriba, y en las fases contractivas pudieron introducir rezagos a la caída en esos ingresos, e incluso, en algunas circunstancias, mostraron desempeños claramente positivos. En cambio, los obreros

industriales y en servicios tuvieron mejoras marginales durante el período analizado y fueron más vulnerables ante los ciclos económicos. Los más desprotegidos parecen ser los obreros agrícolas, los pequeños propietarios y, en virtud de sus magros ingresos, los denominados “otros trabajadores”.

Clases sociales y desigualdad de ingresos

En las dos últimas décadas el país logró ampliar las capacidades de sus habitantes en diversos ámbitos, a partir de un mayor crecimiento económico y de una mayor inversión social. Aunque hubo retrocesos preocupantes, sobre todo en materia de seguridad ciudadana, hubo progresos en el campo educativo, gracias al aumento de la cobertura en los niveles de preescolar y secundaria. Además se avanzó de manera significativa en el acceso a una vida saludable, pues se incrementó la esperanza de vida, disminuyó la mortalidad infantil y se expandió la red de atención primaria. Asimismo, el acceso a una vida digna mejoró, pues se redujo el déficit cuantitativo de vivienda y crecieron las coberturas de los servicios básicos. Sin embargo, en los últimos veinte años también ocurrió una desconexión entre esa expansión de capacidades en desarrollo humano y el objetivo de

construir una sociedad más equitativa. Una mayor inequidad en la distribución de ingresos y la persistente pobreza señalan que el dinamismo económico ha estado asociado a una creciente desigualdad en ciertos resultados clave.

No es suficiente determinar los niveles de desigualdad de ingreso, nivel educativo o inserción laboral, entre agrupaciones estadísticas como los deciles o quintiles de la población. Resulta indispensable “ponerle rostro” a esos grupos y, para ello, en esta sección se introduce la estructura social para reconsiderar algunos de los hallazgos reportados por el *Informe Estado de la Nación* en torno a estos temas. Además de arrojar algunos indicios sobre la economía política de la desigualdad en Costa Rica, este ejercicio permite abordar las siguientes preguntas:

- la creciente desigualdad de ingresos, ¿se está traduciendo en la conformación de “mundos sociales” cada vez más separados entre sí, cada uno poblado por personas y hogares pertenecientes a clases sociales similares?
- ¿cómo se reparten los beneficios de la implantación de un nuevo estilo de desarrollo entre las clases sociales?

Al igual que las secciones anteriores, la presente se organiza en dos acápite. En el primero se resumen las principales constataciones del *Informe Estado de la Nación* en materia de equidad social. El segundo expone los hallazgos preliminares obtenidos al considerar las clases sociales en el estudio de la desigualdad.

Resumen de lo dicho por el *Informe Estado de la Nación*

En materia de desigualdad de ingresos entre la población, Costa Rica pasó de una situación que la acercaba a las naciones desarrolladas, a una más semejante a la de los países latinoamericanos (aunque siempre menor con respecto a estos últimos)²⁶. Un indicador-resumen de esta desigualdad, el coeficiente de Gini, se situó en un nivel consistentemente alto a lo largo de la presente década, luego de un fuerte crecimiento durante el período 1998-2001 (véase capítulo 2).

Un factor que incide en la creciente desigualdad son las brechas en la calificación de la fuerza de trabajo. Si bien la proporción de ocupados calificados²⁷ aumentó significativamente en las dos últimas décadas, persiste una alta proporción de ocupados no calificados (alrededor del 60%). Ello genera un “premio” salarial a favor de los primeros, en razón de la relativa escasez de la oferta, y un cierto estancamiento de los ingresos de los segundos. En forma paralela han aumentado las brechas salariales entre los ocupados en empleos formales no agropecuarios, por una parte, y los ocupados en el sector informal y en el sector agropecuario, por otra.

Esta situación crea un serio problema para una sociedad que requiere aprovechar su primer “bono demográfico”²⁸ y tener una fuerza de trabajo altamente calificada y productiva para sostener a una población que, a partir del año 2018, experimentará un crecimiento sustancial de las personas mayores de 65 años, que serán predominante entre los inactivos a partir del 2040 y que demandarán servicios de salud de alto costo, entre otros.

Mientras la desigualdad de ingresos ha aumentado, la incidencia de la pobreza, con pocas variaciones, ha continuado afectando a cerca del 20% de la

población (salvo en 2008, cuando se situó en más o menos dos puntos porcentuales por debajo). El país no ha logrado diseñar una estrategia de largo plazo para el combate a la pobreza, capaz de integrar socialmente a los más excluidos e incidir sobre factores clave para superar tal condición, como el empleo.

Finalmente, los grupos de mayores ingresos son los que han tenido mayor acceso a la educación y el empleo. La brecha en la escolaridad promedio de las personas de 15 o más años de edad, entre los extremos del ingreso por quintiles, se duplicó (12,1 años *versus* 5,2 años) en el período 1988-2004. Los hogares pobres tienen más miembros, pero menos ocupados que los hogares ricos, además de mayores tasas de dependencia económica. Así, los hogares pobres se encuentran atrapados en una situación en la que no pueden acceder a empleos de calidad, pues no tienen las capacidades requeridas, y no tienen las capacidades requeridas porque tienen un menor acceso a la educación.

Nuevos hallazgos a partir de un análisis de clases sociales

La consideración de las clases sociales en el análisis de la desigualdad permite vincular, desde un punto de vista “macro”, la cuestión del estilo de desarrollo con la distribución de los ingresos y, desde un punto de vista “micro”, la inserción de las personas en la organización socioproductiva con el acceso a determinados niveles de ingreso. Estos asuntos no habían sido trabajados previamente por el *Informe Estado de la Nación* y son los temas que, en el orden anterior, el presente acápite explora.

Desigualdad en la distribución de beneficios de la nueva economía

En una sección anterior se determinó que los sectores asociados a la “vieja” y a la “nueva” economías, así como a los servicios de apoyo, tienen configuraciones de clase distintas. Esto permitió constatar que no todas las clases están igualmente implicadas en las modificaciones introducidas por la implantación de un nuevo estilo de desarrollo en el país durante las últimas décadas.

En teoría, un nuevo estilo de desarrollo debe crear nuevas y mejores oportunidades económicas y sociales para la población. Cuando se introduce la consideración de clases sociales, la pregunta es la siguiente: ¿para quién se crean esas oportunidades, si es que en efecto se crean? Nótese que para responder a esta interrogante no basta saber que las clases no están igualmente implicadas en las transformaciones económicas. Podría ser que, aunque unas estén más enzarzadas que otras en estos cambios económicos, todas ganen por igual. Es necesario ir más allá y examinar si, para las personas de una clase social, laborar en un sector económico u otro hace diferencia, y qué tipo de diferencia hace. La unidad de medida empleada en el estudio de las diferencias de ingreso intraclase es la persona ocupada.

Con el propósito de explorar este tema, se analizaron los ingresos promedio de las clases sociales según sector económico, de acuerdo con la clasificación presentada en el cuadro 6.8. Se buscó determinar si existen diferencias intraclase en los ingresos promedio, asociadas al desarrollo de la nueva economía, y si todas las clases obtienen mejorías económicas cuando sus miembros se insertan en ella. Para esto se realizó un tipo particular de análisis de varianzas (Anova) que permite múltiples comparaciones entre pares de grupos, denominadas comparaciones *post hoc*, no solo para saber si el ingreso promedio de una clase social varía según el sector económico, sino también averiguar el sentido de esa variación (recuadro 6.7). Por limitaciones de tiempo, el ejercicio se efectuó para el año 2008, aunque se cuenta con información para el período 2001-2008.

El estudio de las diferencias intraclase de los ingresos promedio de las personas según sector económico arrojó varias constataciones preliminares:

- Los sectores de la nueva economía ofrecen buenas oportunidades para unas clases, pero no para otras. En particular, los medianos empresarios y expertos tienden a obtener mejores ingresos promedio en sectores característicos de la nueva economía, como la industria de zonas

RECUADRO 6.7

Prueba Games-Howell

La prueba Games-Howell es un tipo particular de comparación *post hoc*. Se emplea para comparar promedios entre pares de grupos y examinar si las diferencias observadas son estadísticamente significativas. En el presente caso, esta prueba permite discernir si las diferencias de ingreso promedio según sector económico dentro de una misma clase social son efectivamente distintas o si son, en realidad, matices de una misma situación.

La prueba Games-Howell se aplica cuando se cumplen dos condiciones: a) la varianza de los grupos por comparar no es igual, y b) el tamaño de los grupos es distinto. Funciona mejor que otras pruebas si las varianzas son muy desiguales o moderadamente desiguales, o si esta condición se combina con un tamaño pequeño de muestra, como sucede en algunos casos cuando en la Encuesta de Hogares se desagrega la "clase alta" por sector económico.

Fuente: Elaboración propia.

francas (IZF) y los nuevos servicios (NS). Para los integrantes de esta clase, el sector público es una opción mucho menos interesante, pues en ella tienen ingresos que en 2008, en promedio, estaban casi un 25% por debajo de los sectores de punta (686.000 colones en la IZF *versus* 537.000 en GOB) (gráfico 6.13).

- El sector público es la mejor opción para las clases que no necesariamente encuentran beneficios especiales en los sectores de la nueva economía. Debe destacarse, en particular, a las capas intermedias y a los obreros industriales y agrícolas, aunque los dos últimos tienen poca presencia en la configuración social del sector público. En el caso de las capas intermedias, para las cuales el Estado es un empleador significativo (80.000 de las 464.000 personas clasificadas en este grupo, poco menos de una sexta parte), es importante señalar que solo la IZF compete en términos

salariales con el sector público, si bien las zonas francas emplean a pocas personas pertenecientes a esta clase. En cambio, un sector que brinda ocupación a una cantidad considerable de trabajadores de cuello blanco, el de los nuevos servicios (NS) -en 2008 incluso un poco más que el sector público- paga bastante menos: los ingresos que obtiene un integrante de esta clase en NS son, en promedio, casi un 15% inferiores que los del sector GOB (357.500 colones mensuales frente a 311.500). El peor lugar para los miembros de la clase intermedia es el comercio -por mucho el principal empleador para esta clase-, donde en promedio, en 2008, apenas ganaban 227.000 colones mensuales, alrededor de un 30% menos que en el GOB.

- Los sectores de la vieja economía (la economía agrícola para el mercado interno, EAMI, y la industria tradicional, IT) así como los servicios de apoyo (OS), siguen siendo el mejor refugio para los pequeños propietarios, que tienden a no encontrar buenos nichos en la nueva economía.

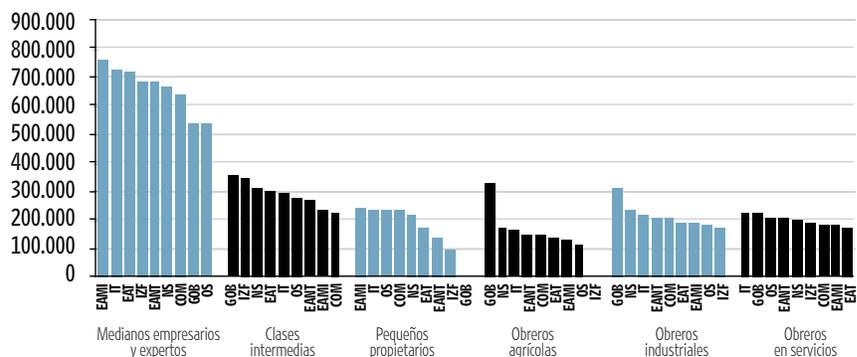
En el 2008, las y los pequeños propietarios en la EAMI tenían un ingreso promedio mensual (239.000 colones) muy superior al percibido por sus homólogos en la IZF (menos de 100.000 colones) o en la economía agroexportadora no tradicional (136.000 colones).

- Para los obreros industriales, los agrícolas y los de servicios, la nueva economía no ofrece beneficios particulares. Para ellos da casi lo mismo estar empleados en cualquier área de actividad desarrollada por el sector privado. Como se mencionó, el Estado es, de lejos, el mejor empleador para los obreros agrícolas y los industriales.

En síntesis, el estudio de las diferencias intraclasses de los ingresos promedio de las personas, según sector económico, permite sugerir que la nueva economía no genera nuevos y mejores beneficios para todos: estos parecen concentrarse en una clase social bastante específica, los medianos empresarios y expertos. Para las otras clases, la nueva economía no significa cambio alguno, o bien

GRAFICO 6.13

Ingresos promedio de las clases sociales^{a/}, según sector económico^{b/}. 2008



a/ No se incluye la clase alta pues, posiblemente por sus pocos integrantes, la prueba Games-Howell siempre arrojó diferencias no significativas entre los ingresos promedio de estas personas según sector económico.

b/ Para la nomenclatura véase el cuadro 6.8.

Fuente: Elaboración propia con base en Segura, 2009.

sigue siendo una opción menos ventajosa que el Gobierno e incluso que algunos sectores de la vieja economía, como es el caso de los pequeños propietarios. Finalmente, las diferencias intraclase son más amplias cuanto mayores sean los ingresos promedio de la clase en cuestión: mientras los obreros en servicios y los “otros trabajadores” tienen una estructura de ingresos bastante plana, las diferencias entre los medianos empresarios y expertos pueden ser de hasta el 100%, según el sector económico de que se trate. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que este análisis se limitó al año 2008, por lo que se desconoce si estos hallazgos son parte de una tendencia o resultados que podrían variar de acuerdo con los ciclos económicos.

Por otra parte, los ocupados que viven en zonas urbanas tienden a tener mayores ingresos que aquellos que residen en zonas rurales. Esto, que es cierto para la población en su conjunto, lo es también para cada una de las clases sociales vista por separado (cuadro 6.11).

Desigualdades de ingreso entre clases

Hasta el momento se ha trabajado, para claridad de la exposición, con los ingresos promedio de las clases sociales. Sin embargo, no debe suponerse que las personas y hogares pertenecientes a una misma clase social tienen el mismo acceso a ingresos y otros activos socialmente relevantes. Por distintos factores que deberán estudiarse en los próximos años, este acceso puede variar significativamente (por diferencia de capacidades personales o por la diversa composición de los hogares, por ejemplo). Las diferencias originadas en la inserción sectorial, y comentadas en el acápite anterior, sugieren que, en efecto, las clases sociales pueden incluir hogares con situaciones económicas diversas.

No obstante, si la clasificación analítica de personas y hogares en clases sociales tiene alguna utilidad empírica, estas diferencias no deberían ser tan grandes como para impedir la identificación de algunas tendencias individualizadas por clase social. Como se ha visto hasta ahora, los ingresos promedio de las clases guardan validez, *prima facie*, con lo

CUADRO 6.11

Brecha del ingreso promedio de los ocupados entre zona urbana y rural, por clase social

Clase social	1987	1998	2008
Clase alta	1,4	1,4	1,2
Medianos empresarios y expertos	1,3	1,2	1,2
Clases intermedias	1,3	1,3	1,2
Pequeños propietarios	1,2	1,3	1,0
Obreros agrícolas	1,5	1,3	1,2
Obreros industriales	1,2	1,1	1,1
Obreros en servicios	1,1	1,2	1,1
Otros trabajadores	1,4	1,1	1,2

Fuente: Segura, 2009, con datos de las EHPM, INEC.

RECUADRO 6.8

Desigualdad de ingresos entre hogares por sector económico

Durante la presente década la desigualdad de ingresos primarios entre los hogares, medida por el coeficiente de Gini, ha permanecido relativamente estable. Sin embargo, el promedio nacional (que ha oscilado en torno a 0,49), esconde diferencias sectoriales apreciables. Cuando se examina la desigualdad de ingresos por sector, emergen datos interesantes.

En primer lugar, la economía agrícola para el mercado interno (EAMI) es uno de los sectores más desiguales, contrario a la difundida idea que la identifica como un “bastión de

la democracia rural”. Lo cierto es que en ella convive una gran cantidad de pequeños propietarios y obreros agrícolas con pocos pero grandes productores (cuadro 6.12).

En segundo lugar, los sectores más claramente identificados con la nueva economía (EANT, IZ y OS) tienden a tener una distribución más desigual en los ingresos que los sectores de la vieja economía. Por último, el sector público es, con creces, el más igualitario de todos los sectores económicos.

Fuente: Elaboración propia con base en Segura, 2009.

que cabría esperar: los obreros ganan, en general, menos que las capas intermedias; estas, a su vez, ganan menos que los medianos empresarios y expertos, y estos menos que la clase alta.

En este acápite se realiza una aproximación más sistemática a las diferencias de ingreso intraclase. Para ello se utiliza una medida sintética de la desigualdad en la distribución de los ingresos, el coeficiente de Gini (capítulo 2). En este caso, se examinan los ingresos primarios totales de los hogares de una misma clase (aquellos que se generan como producto del trabajo, las rentas propias o las pensiones y jubilaciones de sus integrantes) y se estima cuánta desigualdad existe entre ellos. Además de esta indagación, y a manera de digresión, se presentan algunos datos sobre las dife-

rencias en la distribución de los ingresos de los hogares, según la inserción de los respectivos jefes en los sectores económicos de la nueva o la vieja economía (recuadro 6.8)²⁹.

Entre 1987 y 2008, la mayor desigualdad de ingresos se manifestó en los hogares de personas inactivas (de más de 65 años, pensionadas o no). A lo largo de todo el período, el coeficiente de Gini fue sistemáticamente superior al promedio nacional de hogares (con diferencias de entre 0,06 y 0,10). El nivel de la desigualdad en los hogares inactivos de Costa Rica es similar a los promedios nacionales de los países más desiguales de América Latina. En las demás clases, con las excepciones que se comentarán más adelante, la desigualdad de ingresos entre hogares se ha mantenido,

CUADRO 6.12

Coefficiente de Gini de los hogares, según sector económico. 2001-2008 (promedios bienales)

Tipo de economía	Sector	2001-2002	2003-2004	2005-2006	2007-2008
Vieja economía	Promedio de hogares	0,498	0,487	0,480	0,492
	Economía agrícola para el mercado interno	0,521	0,476	0,477	0,473
	Economía agroexportadora tradicional	0,427	0,474	0,444	0,406
	Industria tradicional	0,454	0,476	0,391	0,423
Nueva economía	Economía agroexportadora no tradicional	0,454	0,440	0,460	0,417
	Industria de zonas francas	0,431	0,436	0,430	0,427
	Nuevos servicios	0,473	0,445	0,445	0,484
Servicios de apoyo	Comercio	0,466	0,441	0,450	0,507
	Sector público consolidado	0,387	0,401	0,401	0,412
	Otros servicios	0,481	0,471	0,470	0,470

Fuente: Elaboración propia con base en Segura, 2009.

con fluctuaciones, en un mismo nivel. Los obreros industriales y los obreros en servicios son las clases más igualitarias, es decir, las diferencias de ingreso entre sus hogares son siempre más bajas que el resto (gráfico 6.14).

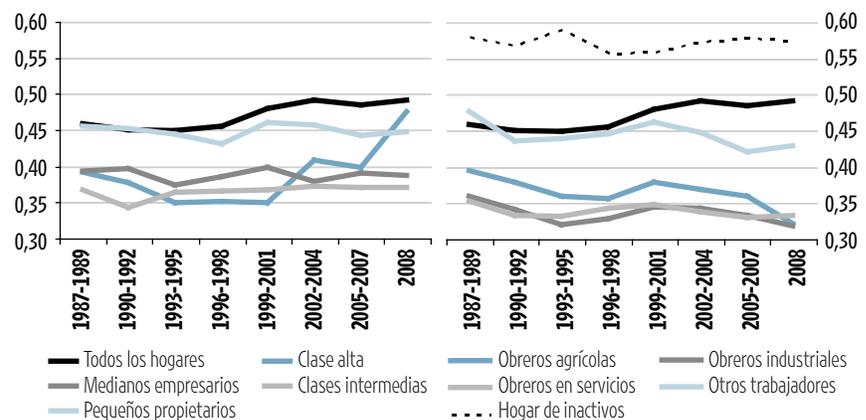
Las dos clases sociales en las que se observan cambios importantes son la alta y la de los obreros agrícolas. La primera experimentó un incremento notable y sostenido de la desigualdad intracase en los últimos diez años: pasó de niveles cercanos a 0,35 en el período 1987-1998, a más de 0,45. Esta mayor desigualdad está asociada, como se vio en acápite anteriores, a un fuerte aumento en los ingresos entre los miembros de esta clase.

En contraste, los obreros agrícolas se han tornado una clase más equitativa, pues su coeficiente de Gini pasó de niveles cercanos a 0,37 en el decenio 1987-1998, a 0,32 en 2008, muy similar a las cifras registradas por los hogares de obreros industriales y de servicios. Esta evolución está asociada a un relativo estancamiento en sus ingresos en el largo plazo, aunque con fuertes oscilaciones procíclicas.

En síntesis, en términos de la distribución de ingresos entre los hogares, en las últimas dos décadas las clases sociales han tendido a ser más homogéneas que el promedio nacional. Destaca, en particular, la relativa y persistente

GRAFICO 6.14

Coefficiente de Gini entre los hogares de una misma clase, por trienios. 1987-2008



Fuente: Elaboración propia con base en Segura, 2009.

homogeneidad de las clases obreras industrial y de servicios. Cabe señalar que el promedio nacional se ve fuertemente influenciado por la alta desigualdad que se observa entre los hogares de inactivos, muy superior al resto (recuadro 6.9). El principal cambio durante el período 1987-2008 fue el abultado y rápido incremento de la desigualdad de ingresos entre los hogares pertenecientes a la clase alta.

Contribución de las clases sociales a la desigualdad de ingresos

Un asunto relevante que conviene explorar es hasta qué punto las clases sociales explican la desigualdad de los ingresos observada entre los hogares en Costa Rica. Esta es una cuestión importante que el coeficiente de Gini no logra discernir pues, pese a los resultados vistos, una situación posible, salvo prueba en contrario, es que una proporción

significativa de esta desigualdad no se deba a la estructura de clases, sino a otros factores de diferenciación social, tales como la ubicación geográfica, el género o el sector económico de actividad, entre otros. Para encontrar una respuesta a esta interrogante existe una medida denominada índice de Theil (recuadro 6.10).

En esta sección se aplica ese índice a dos variables: las clases sociales y los sectores económicos agrupados en la vieja economía, la nueva economía y los servicios de apoyo. Las preguntas son las siguientes:

- ¿Son las diferencias entre clases sociales un factor importante en la explicación de la desigualdad en la distribución de ingresos?
- ¿Son las diferencias entre los sectores de la nueva y la vieja economías un factor importante en la explicación de esa desigualdad?

Las principales conclusiones de este ejercicio son las siguientes:

- La mayor parte de la desigualdad de ingresos entre los hogares en Costa Rica se explica por diferencias **dentro** de las clases sociales (diferencias intraclases). En otras palabras, estas son agrupaciones relativamente heterogéneas. Esta heterogeneidad es mayor entre la clase alta y la de medianos empresarios y expertos, y

RECUADRO 6.9

Diferencias entre los hogares de personas inactivas

Una de las razones de la alta desigualdad hallada entre los hogares de inactivos es la heterogeneidad social de la población considerada como inactiva por las EHPM y las ENIG. Esta población comprende a pensionados, rentistas, amas de casa, estudiantes, personas discapacitadas e individuos que no tienen una actividad definida. Por ello, conviene desagregar esta categoría. En este trabajo se distinguió a los hogares que tienen al menos un pensionado o rentista (fuentes de ingreso seguras) de los que no cuentan entre sus miembros con alguno de ellos.

En teoría estos últimos serían los hogares más desprotegidos, pues carecerían de una fuente de ingreso segura. Al reprocesar las EHPM se confirmó esta presunción. Los dos grupos tienen un tamaño parecido, pero las diferencias en sus ingresos promedio son muy notables: en 2008, los hogares con al menos un pensionado entre sus miembros triplicaban el ingreso de los hogares sin una de esas personas (cuadro 6.13).

Fuente: Segura, 2009, con base en las EHPM, INEC.

menor entre las clases obreras y de pequeños propietarios.

- Sin embargo, una proporción creciente de la desigualdad de ingresos entre hogares se explica por las diferencias **entre** clases (las diferencias extraclases) tal como ilustra el gráfico 6.15. Mientras en 1987 estas diferencias daban cuenta de una séptima parte de la desigualdad observada (17%), en 2008 esa proporción ascendió a poco más de una cuarta parte (28%).

Por otra parte, la constatación más relevante que emerge cuando se aplica el índice de Theil a la estructura de la economía por sectores, es que la distinción entre sectores de la vieja y la nueva

RECUADRO 6.10

El índice de Theil

El índice de Theil es una medida de la desigualdad social que permite calcular cuánto de la desigualdad observada de una característica se debe a variaciones dentro de ciertos grupos o a variaciones entre los grupos. De esta manera es posible juzgar la contribución relativa de las diferencias originadas en la pertenencia a grupos de edad, sexo, región o cualquier otra estratificación social de interés (Molina, 2006).

Fuente. Elaboración propia con base en Céspedes y Jiménez, 2007.

CUADRO 6.13

Ingresos promedio de los hogares inactivos, según la presencia o no de pensionados y rentistas

Año	Total de hogares inactivos	Porcentaje de hogares con al menos un pensionado o rentista	Porcentaje de hogares sin pensionados o rentistas	Diferencia de ingresos entre estos hogares
1987	77.752	53	47	1,7
1993	89.167	42	58	1,9
1998	100.214	52	48	2,8
2002	103.781	43	57	2,7
2008	141.923	54	46	3,1

Fuente: Segura, 2009, con base en las EHPM, INEC.

economía, así como de los servicios de apoyo, contribuye muy poco a entender la desigualdad de ingresos en los hogares del país (gráfico 6.15).

Aunque la serie temporal disponible es más corta (2001-2008), en todos los años las diferencias entre sectores representan cerca de una décima parte o menos de la desigualdad observada. Por mucho, las diferencias dentro de los sectores son los principales factores explicativos. Ello sugiere la necesidad de prestar especial atención a la heterogeneidad interna de los sectores económicos (el análisis de clase social ayuda a entenderla), pues la manera en que se distribuyen los beneficios del desarrollo dentro de los sectores parece ser la variable clave de la desigualdad.

En síntesis, las diferencias entre clases sociales no explican la mayor parte de la desigualdad en los ingresos de los hogares de Costa Rica. Sin embargo, durante el período 1987-2008 una proporción cada vez mayor de esa desigualdad fue resultado de las diferencias de clase. En otras palabras, las clases sociales son un factor cada vez más relevante para entender la desigualdad de ingresos.

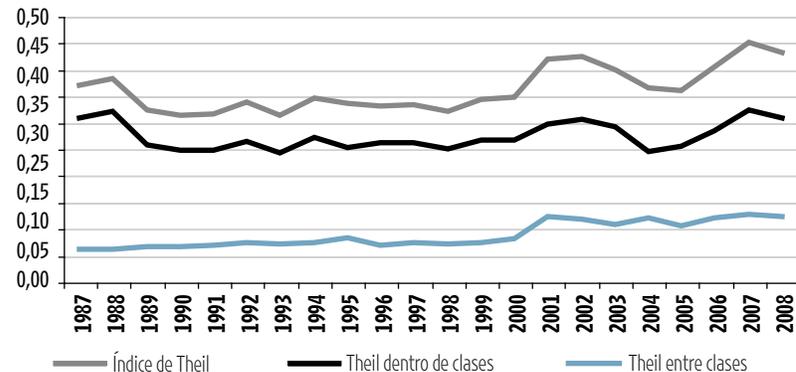
Aproximaciones preliminares a la integración social

La movilidad social -el tránsito de una persona o un hogar de una clase social a otra- es una de las dimensiones de la integración social (recuadro 6.11). Cuando esta movilidad es “ascendente”, el cambio ocurre de una clase social en la que existen menores posibilidades de acceso a ciertos bienes socialmente relevantes (por ejemplo, ingresos, riqueza, disfrute de la oferta artística) a otra en la que ese acceso es mayor.

En este acápite se analiza el nivel de instrucción de los hijos e hijas en edades de entre 12 y 18 años, como una medida del grado en que los hogares de distintas clases sociales cimentan la posibilidad de ascender socialmente, o de mantener una posición ventajosa. Tal como ha reiterado el *Informe Estado de la Nación*, existe una estrecha asociación (inversa) entre la escolaridad y la pobreza: cuanto más años de instrucción tengan las personas, menor será la incidencia de la pobreza. La

GRAFICO 6.15

Índice de Theil de los ingresos de los hogares, dentro y entre clases, y según sector económico



Fuente: Segura, 2009, con datos de las EHPM, INEC.

RECUADRO 6.11

Concepto de integración social

El Programa Estado de la Nación ha definido integración social como el “acceso a las oportunidades de empleo, salud y educación, sin distinción de áreas geográficas, sectores y grupos de población específicos”. Aunque en esta definición subyace la premisa de que ese acceso debe tener ciertas características, no las perfila con claridad. Por tanto, podría agregarse que el acceso a las oportunidades debe ser tal que impida la exclusión social -la reproducción de condiciones sociales que implican pobreza crónica y severa-, permita a las y los habitantes de un país interactuar sobre la base de un conjunto de derechos y resultados sociales garantizados y facilite procesos de movilidad social ascendente derivados del esfuerzo personal y familiar.

En este trabajo se optó por esta definición relativamente estrecha de integración social, y no por una elaboración amplia y compleja sobre el mismo tema como el concepto de cohesión social propuesto por la Cepal, inspirado a su vez en la experiencia de la Unión Europea. Desde esa perspectiva, la cohesión social combina dimensiones relativas al disfrute de los beneficios del desarrollo económico, con comportamientos (participación social) y actitudes (sentirse parte de una comunidad). En virtud del limitado alcance de la presente investigación, se prefirió pues trabajar con el concepto más sencillo y acotado.

Fuente: Elaboración propia con base en Cepal, e *Informe Estado de la Nación*, varios años.

educación, pues, tiene una importante capacidad predictiva del nivel socioeconómico de la población. En particular, concluir la enseñanza secundaria es un umbral indispensable para reducir sensiblemente la posibilidad de que las personas experimenten la pobreza en su vida adulta.

Lograr que las y los hijos de entre 12 y 18 años se mantengan en la educación

secundaria es un primer indicador del éxito que tendrán los hogares, para que la próxima generación adquiera capacidades y destrezas que les permitan igualar o mejorar los niveles de vida de que disfrutaban. Si a esas edades los hijos abandonan el sistema educativo, existe una alta probabilidad de que en el futuro sean adultos que encabezen hogares de bajos ingresos, con empleos de baja

calidad y mayores probabilidades de vivir en la pobreza.

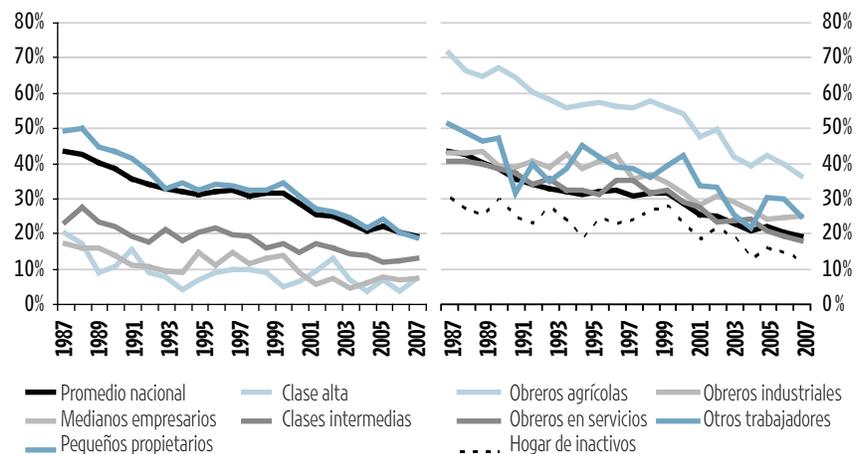
A lo largo del período 1987-2008, la proporción de hijos de entre 12 y 18 años que no estaban en el sistema educativo (no estudiaban ni trabajaban, o trabajaban sin estudiar) entre los hogares que tenían hijos de esa edad, disminuyó sostenida y notablemente. Mientras en 1987 más del 40% de las y los adolescentes estaba fuera del sistema educativo, en 1998 la proporción había descendido al 30% y en 2008 llegó al 23% (gráfico 6.16). Esta tendencia se manifestó en los hogares de todas las clases sociales. El progreso fue muy visible incluso en los hogares de obreros agrícolas, la clase en la que el abandono escolar es superior al resto, pues este indicador se redujo en treinta puntos porcentuales (de 70% en 1987 a 40% en 2008). En los hogares de la clase alta y de los medianos empresarios y expertos, la proporción de hijos de entre 12 y 18 años fuera del sistema educativo pasó de cerca de 20% al 10%. Estos avances son una medida del esfuerzo de la sociedad costarricense -hogares y Estado- por eliminar condiciones que más tarde generarán serias desventajas sociales.

Sin embargo, hay marcadas diferencias de clase. En un hogar de obreros agrícolas, el abandono escolar de los hijos en las edades mencionadas es cuatro veces superior que entre los hogares de la clase alta y de los medianos empresarios y expertos. En términos generales, en los hogares de los obreros agrícolas, los “otros trabajadores” (trabajadores domésticos, vendedores ambulantes) y, en menor medida, de los obreros industriales, la deserción es más alta que el promedio nacional. Otras clases muestran una evolución muy similar al promedio nacional, particularmente los pequeños propietarios y los obreros en servicios.

Cabe recordar que las clases compuestas por hogares donde hay mayor abandono escolar de sus hijos e hijas adolescentes son las que en promedio tienen ingresos inferiores al resto. Esto sugiere mayores dificultades para interrumpir la reproducción intergeneracional de la pobreza. No obstante,

GRAFICO 6.16

Proporción de hijos de entre 12 y 18 años que no estudian ni trabajan, o trabajan sin estudiar. 1987-2008 (porcentaje del total de hijos de esas edades)



Fuente: Elaboración propia con base en Segura, 2009, y datos del INEC.

la buena noticia es que, pese a las diferencias entre clases, Costa Rica ha logrado avances sustantivos en el esfuerzo por disminuir condiciones extremas de vulnerabilidad social, como lo es un bajo nivel educativo.

Si se trasciende el análisis de los promedios por clase para examinar las diferencias intraclase en el nivel educativo de los hijos de entre 12 a 18 años, se obtiene una medida del grado en que, dentro de los hogares de una misma clase, se presentan condiciones que podrían estar asociadas, en el futuro, a la movilidad social. Por ejemplo, puede indagarse si dentro de la clase de obreros agrícolas hay hogares que han logrado sostener a sus hijos en el sistema educativo, lo que sentaría las bases para un eventual ascenso social. La situación inversa es también cierta: en la clase de medianos empresarios y expertos podrían existir hogares que experimentan un alto abandono escolar entre sus hijos de 12 a 18 años, lo que implicaría el riesgo de que, en su vida adulta, estos sufran una movilidad social descendente.

Una medida simple del éxito de los hogares en mantener a sus hijos e hijas dentro del colegio son los años

de estudio de estos jóvenes. Si los adolescentes tienen una escolaridad menor al promedio nacional para su edad y, además, inferior a los seis años de educación primaria, se estarán creando condiciones para una movilidad social descendente. En sentido contrario, los hogares donde los hijos tienen niveles educativos superiores al promedio están generando posibilidades de movilidad social ascendente. La clave es, por tanto, clasificar a los hogares en tres grupos: los que tienen hijos de 12 a 18 años con niveles de instrucción inferiores al promedio nacional, los que están cercanos a ese promedio y los que están por encima (recuadro 6.12).

Como era de esperar, entre el 65% y el 70% de los hogares pertenece al grupo con niveles similares al promedio³⁰. Lo interesante, sin embargo, es examinar los resultados de los grupos inferior y superior de la clasificación por clase social. En el 2008, entre una cuarta y una quinta parte de los hogares de las clases alta, medianos empresarios y expertos e intermedias, tenían hijos de 12 a 18 años con niveles de instrucción superiores al promedio nacional. Compárese

esto con lo observado entre las clases obreras (particularmente la agrícola), donde menos del 10% de los hogares estaba en esta situación (cuadro 6.15).

Desde otra perspectiva, sin embargo, un hallazgo interesante es que, aun entre las clases obreras y los “otros trabajadores”, existe una proporción no despreciable de hogares que están logrando mantener a sus hijos e hijas dentro del sistema educativo y, con ello, mejorando sus perspectivas sociales futuras.

El otro lado de la moneda es también revelador. La proporción de hogares cuyos hijos de 12 a 18 años tienen niveles promedio de instrucción inferiores al promedio nacional es bastante más amplia entre las clases obreras que en la clase alta y, sobre todo, entre los medianos empresarios y expertos. No obstante, también aquí hay notables diferencias: la peor situación es la que experimentan los hogares obreros agrícolas, donde más de una cuarta parte (27,7%) tiene hijos con escolaridades inferiores al promedio. En cambio, la situación entre los hogares de obreros industriales y en servicios es claramente más favorable (cerca del 15% en esa condición).

En síntesis, si la distribución de las oportunidades para educarse es una dimensión de la integración de una sociedad, en las últimas dos décadas Costa Rica ha logrado un importante progreso en un área clave: mejorar la retención de las y los adolescentes en el sistema educativo y aumentar sus niveles de instrucción. Los hogares de todas las clases sociales han sido partícipes de esta evolución, pero con notables diferencias entre sí. En términos generales, los hogares de las clases agrícolas son los más rezagados debido a la menor asistencia de sus hijos de entre 12 y 18 años al sistema educativo y, por tanto, por los menores niveles de escolaridad promedio de ellos. Sin embargo, entre las clases obreras una proporción significativa de los hogares está creando condiciones para una probable movilidad social ascendente, al asegurar un nivel educativo de sus hijos e hijas muy superior al promedio nacional.

RECUADRO 6.12

Análisis de la escolaridad promedio de los hijos de 12 a 18 años

La comparación del nivel de escolaridad promedio de los hijos en los hogares de Costa Rica se efectuó de la siguiente manera:

En primer lugar, el análisis se limitó a los hogares con hijos de entre 12 y 18 años. En el país la asistencia a la educación primaria es casi universal, por lo que no se esperaban diferencias importantes en ese nivel. Además, es en esas edades cuando existen problemas significativos de abandono escolar (Programa Estado de la Nación, varios años). Se trabajó con una proporción de entre el 33% y el 35% de los hogares (el resto tiene hijos en edades menores o mayores, o no tiene hijos).

En segundo lugar, dentro de cada hogar se calculó la escolaridad de los hijos de entre 12 y 18 años. Posteriormente, se estimó el promedio nacional y la desviación estándar de años de escolaridad para cada año del período 1987-2008.

En tercer lugar, los hogares se distribuyeron en tres grupos: a) el grupo inferior al promedio, cuyos hijos de 12 a 18 años tienen un nivel educativo inferior al promedio nacional (nivel educativo a una desviación estándar o más por debajo del promedio), b) el grupo similar al promedio, cuyos hijos tienen un nivel educativo parecido al promedio -entre menos una desviación estándar y más una desviación estándar, aproximadamente dos tercios- y c) el grupo superior al promedio, cuyos hijos de 12 a 18 años tienen un nivel educativo superior al promedio nacional (nivel educativo a una desviación estándar o más por encima del promedio).

La evolución de los promedios nacionales y las desviaciones estándar se presentan en el cuadro 6.14. Como puede verse, en el curso de veintidós años aumentó levemente el promedio de escolaridad y disminuyó la dispersión.

Fuente: Segura, 2009.

CUADRO 6.14

Años de escolaridad de los hijos en hogares costarricenses^{a/}. 1987, 1998 y 2008 (promedio y desviación estándar)

Año	Promedio nacional	Desviación estándar
1987	6,4	2,2
1998	6,6	2,1
2008	7,2	1,9

a/ Hogares con hijos de entre 12 y 18 años.

Fuente: Segura, 2009.

Conclusiones preliminares y pasos siguientes

El análisis de la desigualdad a partir de la estructura de las clases sociales brinda nuevos elementos de juicio para entender las transformaciones que ha experimentado Costa Rica en las últimas décadas. Al hacerse explícitas las condiciones bajo las cuales las personas y las familias se insertan en la organización socioproductiva del país, se logran precisar diversos hallazgos que el

Informe Estado de la Nación ha venido presentando en sus entregas anuales.

Una primera consecuencia analítica interesante es la revaloración del estilo de desarrollo adoptado por el país hace más de veinte años. Como se ha constatado en este capítulo, la implantación de ese estilo ha dado lugar a cambios en la estructura social, que han favorecido la ampliación de ciertas clases y el estrechamiento de otras, en particular la de los pequeños propietarios y la de

CUADRO 6.15

Estructura porcentual de los hogares cuyos hijos de 12 a 18 años tienen un nivel inferior, igual o superior al promedio nacional de años de estudio. 1987, 1998, 2008

Clase social	Hogares donde el promedio de años de estudio de los hijos con respecto al nacional ^{a/} es:								
	Inferior			Similar			Superior		
	1987	1998	2008	1987	1998	2008	1987	1998	2008
Clase alta	6,5	3,4	4,3	64,3	62,0	70,5	29,2	34,6	25,2
Medianos empresarios y expertos	2,5	2,4	9,7	66,4	69,3	70,0	31,1	28,3	20,3
Clases intermedias	8,0	7,2	11,0	73,0	68,3	67,9	19,0	24,5	21,0
Pequeños propietarios	14,3	10,5	12,1	68,0	74,2	75,1	17,6	15,2	12,9
Obreros agrícolas	27,7	29,0	29,6	68,6	66,4	66,1	3,7	4,6	4,4
Obreros industriales	14,1	20,3	20,2	69,7	67,2	70,9	16,3	12,5	8,9
Obreros en servicios	12,5	12,5	13,9	71,6	76,1	75,6	15,9	11,4	10,5
Otros trabajadores	19,2	15,9	18,8	74,8	71,6	72,7	6,0	12,5	8,5
Hogares inactivos	17,9	12,9	20,5	59,5	64,0	71,4	22,6	23,1	8,1

a/ El promedio nacional es el correspondiente a hogares con hijos de 12 a 18 años.

Fuente: Elaboración propia con base en Segura, 2009.

los obreros agrícolas. Al mismo tiempo, el análisis ha permitido una aproximación más certera al tema de los “ganadores y los perdedores”, en términos de un resultado socialmente relevante como lo es el acceso a la generación de ingresos, cuyo comportamiento se asocia tanto a la conformación de nuevos sectores productivos como a la dinámica misma de la economía. Las clases funcionan como una “bisagra” entre la estructura económica y la distribución de los beneficios del desarrollo entre la población.

Otra consecuencia analítica interesante es el examen de las políticas públicas desde otra perspectiva. Aunque las exploraciones de este capítulo son preliminares, es claro que, por acción u omisión, las políticas públicas no son neutras, en lo que concierne a la estructura de clases sociales y a los resultados que las personas y hogares de las distintas clases obtienen del proceso de desarrollo. En ese sentido, y contrario a las teorías de estratificación social, la consideración de las clases sociales no solo permite conocer los efectos de las políticas sobre la desigualdad, sino también anticipar el impacto que algunas de

ellas podrían tener sobre las diferentes clases sociales.

Una primera tarea a futuro será una caracterización más precisa de las clases sociales:

- ¿Cuál es su distribución espacial?
- ¿Hay diferencias demográficas o de género importantes entre ellas?

Por otra parte, los hallazgos preliminares del capítulo, aunque lejos de establecer relaciones de causalidad, podrían generar hipótesis para nuevas investigaciones académicas. Así, estos hallazgos sugieren la necesidad de ahondar en una serie de temas que no fueron trabajados, pero que sin duda son relevantes para la deliberación pública en Costa Rica, a saber:

- ¿Cuáles son las clases sociales que reciben la inversión social? ¿Es necesario que esas clases se beneficien del tipo de inversión social que obtienen? ¿Cuáles clases sociales requieren una mayor inversión social, y de qué tipo?

- En relación con la política económica de fomento a los sectores productivos: ¿por qué determinadas clases sociales están siendo desfavorecidas con el estilo de desarrollo económico y qué acciones de inversión social deben promoverse para apoyarlas?
- ¿Qué intervenciones de política pública pueden ser necesarias para estimular la reconversión de las clases sociales asociadas a sectores poco dinámicos de la economía?
- ¿Por qué en el ciclo contractivo del período 1999-2002 algunas clases sociales fueron claramente ganadoras mientras otras fueron perdedoras absolutas? ¿Cuáles factores de política económica y social subyacen a estos resultados? ¿Cuáles otros factores pudieron haber incidido?
- ¿Por qué en la fase de expansión más reciente (2005 a 2007) no se dio un comportamiento procíclico en el ingreso promedio de las clases sociales, dado que hubo unos pocos ganadores, en tanto que el resto de las clases sociales experimentó un

estancamiento de sus ingresos promedio?

- ¿Qué consecuencias sobre las clases sociales podrían esperarse en la actual crisis económica y qué previsiones se han tomado para enfrentarlas? A largo plazo, una vez superada la crisis, ¿qué acciones deben realizarse para orientar la inversión social hacia la movilidad ascendente de las clases sociales?

Una veta interesante es una serie de preguntas de investigación relacionadas con los riesgos derivados de la inequidad, que pueden también servir para la definición de políticas públicas. En la mayoría de los casos se requerirá nuevas fuentes de información, pues las ENIG y las EHPM no aportan datos pertinentes (excepto en materia de inseguridad ciudadana):

- ¿En cuáles clases sociales se manifiesta más la inseguridad ciudadana y cuáles son las más perjudicadas por la violencia?

- ¿Cuáles clases sociales son las más afectadas por la exclusión social?³¹

- ¿Cuáles clases sociales se han alejado de su participación en la política y qué consecuencias tiene ello para la sociedad?

- ¿Cuáles son las clases sociales que presentan mayores grados de organización comunitaria para fines diversos?

El mayor conocimiento sobre las clases sociales y su situación en el contexto económico nacional puede contribuir a fortalecer la calidad de las decisiones de política pública, así como a comprender los efectos de las transformaciones

originadas en la inserción internacional del país. En el primer caso será posible entender con mayor claridad las consecuencias, intencionadas o no, de las políticas públicas. Por ejemplo, la información de la que se dispone permitirá identificar las clases sociales que reciben la inversión social, con el fin de mejorar su focalización y evitar, entre otros problemas, filtraciones hacia clases sociales que no la necesitan. En el segundo caso, será más fácil prever la necesidad de compensaciones para los grupos que emergen como perdedores de los cambios, o bien formular acciones más inclusivas -tanto de parte del Estado como de otros sectores privados y sociales- a efecto de generar nuevas y más amplias oportunidades para quienes quedan rezagados.

La mesa está, pues, servida para el ulterior desarrollo de esta nueva línea de investigación del Programa Estado de la Nación.

Este capítulo fue preparado por Eduardo Alonso, Rafael Segura, Jorge Vargas y Mylena Vega, con el apoyo de Karla Meneses.

Se elaboraron los siguientes insumos:

“Síntesis de las principales conclusiones de los Informes Estado de la Nación sobre el desarrollo, el crecimiento económico y la equidad social”, de Eduardo Alonso; “Anexo metodológico para la clasificación de grupos económicos y obtención del ciclo del PIB e ingresos”, de Karla Meneses; “Clases sociales y estilos de desarrollo en Costa Rica 1988-2008: aproximación metodológica al estudio de la desigualdad social”, de Mylena Vega;

“Procedimientos metodológicos y estadísticas empleadas para la identificación de clases sociales”, de Rafael Segura.

La revisión de cifras la efectuaron Elisa Sánchez y Rafael Segura.

El taller de consulta se realizó el 11 de agosto de 2009, con la asistencia de Eduardo Alonso, Guido Barrientos, Wilson Campos, Miguel Gómez, Milena Grillo, Miguel Gutiérrez, Marjorie Herrera, Karla Meneses, Guido Miranda, María José Morales, Natalia Morales, Leda Muñoz, Juan Pablo Pérez, Rafael Segura, Juan Diego Trejos, Mylena Vega y Jorge Vargas.

NOTAS

1 La expansión de las capacidades requiere tanto el esfuerzo individual de las personas como el apoyo de la sociedad. Este apoyo se materializa, entre otros mecanismos, en la inversión social, es decir, los recursos que el Estado destina a acciones que buscan mejorar la calidad de vida de la población, ya sea ofreciendo una serie de servicios, como educación y salud, o suministrando transferencias monetarias para que las familias adquieran bienes y servicios que les ayuden a satisfacer sus necesidades más elementales, o financiando instituciones públicas encargadas de proveer bienes y servicios meritorios a bajo costo o en forma gratuita (Programa Estado de la Nación, 2004).

2 Por ejemplo, la etnia, la religión o el género.

3 Véase la discusión planteada por Pakulski y Waters (1996) en Vega, 2009.

4 Marx nunca escribió un texto sistemático sobre teoría de las clases. Sin embargo, de los documentos en los que se refirió al tema se desprenden dos usos del concepto de clase: uno analítico en la construcción de su teoría social, en el que la apropiación de plusvalor se encuentra en la base, y otro histórico y descriptivo, como en "El dieciocho Brumario de Luis Bonaparte", en el que diferencia una serie de actores políticos y económicos (la aristocracia terrateniente, la fracción financiera, la fracción republicana, la clase media, etc.) y su forma de actuar y relacionarse en una coyuntura histórica (Crompton, 1998).

5 La Oficina Nacional de Estadísticas de Gran Bretaña la adoptó como clasificación oficial en 1998.

6 Un importante antecedente es el trabajo de Villasuso y Trejos (1982) que, sin aplicar un enfoque de clases sociales, distingue estratos socio-ocupacionales y examina el impacto diferencial de la crisis económica. Igualmente debe destacarse el trabajo de Figueira y Geneletti (1981), que analiza la evolución de la estructura ocupacional de varios países latinoamericanos, entre ellos Costa Rica, y trata de relacionarla con cambios en el desarrollo económico.

7 La clasificación social difiere, puntualmente, en la asignación de algunos grupos ocupacionales y en aspectos metodológicos, ya que sustituye la agrupación de datos que realiza el IIS por un procesamiento de microdatos y por la construcción de una clasificación validada mediante análisis de conglomerados (Rodríguez, 1997). Esto le permite identificar grupos con más precisión, y de hecho el análisis posibilitó corregir errores de construcción y modificar, en consecuencia, la composición de algunos grupos.

8 A los autores les interesó identificar los procesos de (des)cohesión social de las sociedades centroamericanas y, para ello desarrollaron un modelo de reordenamiento social orientado a captar los fenómenos que denominaron eliti-

zación/deselitización, mesocratización/desmezocratización y marginación/desmarginación de los grupos sociales.

9 Se acepta que el concepto de clases sociales no se agota en las posiciones definidas a partir de la estructura productiva. Además de los lugares en la estructura económica, las clases sociales comparten experiencias de vida, pautas culturales y valores que contribuyen a moldear la identidad de clase. En su definición y configuración histórica, las variables políticas e ideológicas pueden asumir un papel preponderante. Sin embargo, como se verá, las fuentes de información disponibles no permiten especificar un concepto multidimensional de clase social.

10 Una estrategia alternativa es aplicar un método inductivo. En este caso, se ubicaría a las personas en una clase social según los resultados obtenidos en ciertas pruebas estadísticas. Sin embargo, esto implicaría dejar de lado las teorías sociales en la definición operativa de las clases. Examinar si los miembros de una clase social, en virtud de su posición, obtienen resultados económicos similares, es de gran interés para el presente estudio. Los vínculos entre estos resultados y la pertenencia de clase son, en todo caso, un tema por dilucidar una vez que las personas han sido clasificadas.

11 Particularmente, el que incluye el pago de las llamadas "cargas sociales".

12 El argumento es que, en las unidades pequeñas, la probabilidad de encontrar relaciones no modernas (de tipo artesanal o campesinas) es significativamente superior a la probabilidad de hallarlas en unidades más grandes. Es difícil establecer con claridad un punto de corte, teóricamente fundado, para distinguir entre unidades pequeñas y grandes. Como se verá, estos límites se ajustaron según el sector productivo y fue necesario otro criterio como complemento del análisis. Una "variable proxy" es una aproximación indirecta a la medición de un atributo mediante la medida de un atributo distinto que se sospecha está teórica o analíticamente asociado a él.

13 La perspectiva sectorial permite aproximarse al tema de las "fracciones" de clase y su vinculación intrínseca a la estructura económica. Para aplicaciones del criterio sectorial en la definición de clases sociales en el estudio de la génesis de la democracia, cfr. Moore, 1966 y Rueschemeyer et al., 1992.

14 En general se caracterizan por tener un nivel educativo menor que el de los profesionales: los técnicos tenían un promedio de instrucción de doce años en el 2004, y los empleados administrativos y del comercio de diez años (Vega, 2007), mientras que el de un profesional implica como mínimo los quince años que supone alcanzar un bachillerato universitario.

15 Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas (CIIU), INEC, 2000.

16 Otras limitaciones son la inclusión o exclusión de ciertas variables teóricamente relevantes, como la cobertura de la seguridad social, que no se indagó sino hasta después del año 2000 (Segura, 2009).

17 La decisión de emplear la expresión "persona" y no "individuo" tiene una implicación epistemológica que conviene explicitar. Las Encuestas de Hogares registran las características individuales de las personas, pero ello no implica aceptar el individualismo metodológico como punto de partida del análisis social. Las personas, como agentes, se construyen no solo a partir de los atributos individuales sino, también, en las relaciones con los demás.

18 La tasa de subutilización total es la suma de las tasas de desempleo abierto, subempleo visible (personas que trabajan menos de tiempo completo pero desean laborar esa jornada) e invisible (personas que trabajan tiempo completo pero perciben menos del salario mínimo).

19 La apertura económica unilateral fue seguida por la adhesión al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), hoy Organización Mundial de Comercio (OMC). Más recientemente, el país ha seguido una estrategia de negociación y firma de tratados de libre comercio (TLC), con el propósito de profundizar su apertura económica y conseguir un mayor y mejor acceso a los mercados internacionales.

20 La política de minidevaluaciones fue sustituida por un régimen de bandas cambiarias a mediados del 2006.

21 Se establecieron tres regímenes de fomento a las exportaciones: el contrato de exportación, vigente hasta 1999, el régimen de perfeccionamiento activo y el régimen de zonas francas; estos últimos están vigentes.

22 En el campo del turismo la institucionalidad se vio fortalecida con la designación del presidente ejecutivo del Instituto Costarricense de Turismo (ICT) como ministro de Estado.

23 Tasa de participación de las exportaciones y las importaciones en la generación del PIB.

24 Ese déficit es financiado fundamentalmente por los ingresos de IED, la que también ha contribuido a la acumulación de reservas monetarias internacionales, de modo que hoy en día se pueden enfrentar de mejor manera los shocks externos.

25 La principal razón por la que se decidió conformar un sector tan heterogéneo como el de "otros servicios" fue el interés de mantener la clasificación con el menor número posible de categorías, aun a costa de cierta precisión en el caso de este sector en particular.

26 En los últimos años, el Informe constató que no se está dando una ampliación de la desigualdad relativa, en la que los ingresos de todos mejoran, aunque a velocidades distintas, sino una ampliación absoluta de las desigualdades, en la que unos pierden (o al menos no ganan) y otros ganan. No solo no todos mejoran, sino que además los más vulnerables están atrapados en la exclusión, mientras que unos pocos registran acelerados progresos.

27 Trabajadores con once años o más de educación formal (secundaria completa o más).

28 Una proporción muy alta de personas en edad laboral en relación con las personas en edad no laboral (niños y adulto mayor).

29 En la mayoría de los casos, el jefe de hogar es la principal fuente de ingresos. Sin embargo, en la medida en que, como se ha visto, existe una creciente proporción de hogares policlasistas, este procedimiento tiene limitaciones, pues hay otros miembros del hogar que pertenecen a otros sectores.

30 En una distribución normal, el rango de más/menos una desviación estándar comprende el 66% de los casos.

31 Pérez Sáinz et al. (2007) efectuaron un estudio sobre la exclusión social para el Programa Estado de la Nación.

CAPÍTULO
7

A veinte años de la Sala Constitucional:

reflexiones sobre impactos, riesgos y desafíos

CONTRIBUCIÓN ESPECIAL DEL LIC. LUIS FERNANDO SOLANO,
EXPRESIDENTE DE LA SALA CONSTITUCIONAL

Introducción

En la historia de las instituciones de la humanidad, veinte años son nada. Pero en perspectiva, para Costa Rica, el nacimiento de la Sala Constitucional en 1989, producto además de un proceso de gestación en el que participaron diversas entidades, personas y sectores, ha sido un paso fundamental en la profundización del Estado constitucional y democrático de Derecho¹.

Conscientes de que puede afirmarse que la Sala Constitucional es aun adolescente, hay que decir también que acompañado por el amplio y prolongado debate público que antecedió a su nacimiento, desde sus primeros días el recién creado tribunal asumió su encomienda con madurez y valentía. A los pocos días de iniciadas sus funciones, el caso del “copero”, popularmente denominado así atendiendo a la condición de vendedor de copos del amparado, marcó decididamente la actitud *pro actio*, *pro homine*, *pro libertate*, *pro dignitate*, que iba a distinguir a futuro, las actuaciones de la Sala². En el caso en mención, esta persona, que ejercía su comercio en un pequeño quiosco de trabajo en una acera del centro de la ciudad capital, fue removida por la autoridad, aduciendo para ello razones de seguridad, ya que en la capital se llevaría a cabo una cumbre de jefes de Estado de Iberoamérica.

La sentencia declaró con lugar el amparo y tuvo como probado que el puesto del amparado fue removido por la Municipalidad de San José, por petición del Viceministro de Seguridad Pública. La sentencia restituyó al amparado en el pleno goce de sus derechos y para ello sostuvo que “las razones que motivaron el acto impugnado, más bien se relacionan con el ornato de la ciudad a propósito de la visita de personalidades muy distinguidas en el ámbito internacional, que la Sala no encuentra suficientes para legitimar el menoscabo a la libertad de comercio que garantiza el artículo 46 de la Constitución”.

Por lo demás, la calidad y la cantidad de su producción jurisprudencial han sido reconocidas en publicaciones especializadas y foros de diversa naturaleza, nacional e internacionalmente, si bien como no podía ser de otro modo algunas de sus decisiones no han estado exentas de polémica, empezando por la ya citada, porque los organizadores oficiales afirmaban que el evento internacional obligaba a evitar cualquier riesgo a los presidentes visitantes. Y como particularidad adicional de este caso, indiquemos que fueron dos diputados en ejercicio los que presentaron el amparo a favor del humilde comerciante, condición que les permitió tener buena cobertura de prensa para defender lo resuelto.

Este aspecto de la amplia difusión de sus fallos, ha acompañado el trabajo de la Sala en estos veinte años y contribuido a consolidarla en el imaginario popular como la primera opción para enfrentar a las autoridades, no importa el rango, ante cualquier amenaza o violación de derechos fundamentales³.

César Landa, Presidente del Tribunal Constitucional del Perú, sostiene que en un ambiente en donde se constata “falta de lealtad constitucional”, o más aun, donde las clásicas instituciones democráticas se encuentran sumidas en una crisis de legitimidad, está claro que un tribunal de esta naturaleza asume un peso, y peso político, importante (Landa, 2005).

Aunque no tan pronunciado, en un escenario que guarda alguna similitud, nació la Sala.

Cuatro elementos definitorios del nuevo sistema

Para comentar lo que ha significado la Sala Constitucional en la vida del país, el impacto que en diversos ámbitos ha tenido, se debe partir de una mención específica de al menos cuatro macrocomponentes en el esquema adoptado con las reformas del año 1989⁴. El primero, la decisión de crear un tribunal especializado de la jurisdicción constitucional, ciertamente atípico en cuanto único y de cúspide, pero precisamente por eso,

supremo, si bien como una Sala adscrita a la Corte Suprema de Justicia; segundo, las amplias competencias con que fue dotada la nueva jurisdicción constitucional; tercero, la generosa legitimación que se concede a las personas para acudir a ella, así como la ausencia de requisitos formales o la solicitud de apenas los indispensables; y como cuarto, la incorporación de un nuevo criterio para establecer las materias que en adelante han de considerarse “lo constitucional”, a cargo de la Sala. Un repaso general de esos temas, contribuirá a entender la trascendencia que ha tenido la Sala en este corto pero intenso período.

Un tribunal especializado

Está claro que se cambió radicalmente el sistema anterior, de una justicia constitucional que podría calificarse de difusa en tanto que la Corte Plena, la Sala Primera de la Corte y los jueces penales del país se distribuían competencias en la materia: la Corte Plena a cargo de hábeas corpus y para declarar la inconstitucionalidad de las leyes y decretos ejecutivos, ya que la de otras normas y actos sujetos al derecho público, por autorizarlo así la Constitución y establecerlo la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, estaba en manos de los jueces de esta materia⁵; la Sala Primera, que conocía de recursos de amparo contra autoridades del más alto rango (Presidente de la República, ministros, etc.) y los jueces penales a nivel nacional, que conocían de los amparos contra otras autoridades menores. Aparte de esa dispersión, lo que verdaderamente definía ese sistema, era el hecho de que los mencionados tribunales, a la vez que ejercían jurisdicción en materias constitucionales, seguían siendo, y de modo muy principal, jurisdicción ordinaria. El nuevo sistema acaba con ese “doble sombrero”, al estimar sus proponentes que potenciaba una visión enfocada en la legalidad ordinaria, formalista y denegatoria en el tratamiento de las materias constitucionales. Se tuvo claro desde un inicio, eso sí, que la existencia del tribunal especializado, significa que la Sala Constitucional únicamente conoce y decide en relación con pretensiones procesales fundadas

en normas del orden constitucional, pero no necesariamente está integrada por especialistas constitucionalistas. La especialidad viene dada por razón del objeto que habitualmente conoce el nuevo tribunal.

Nuevas y ampliadas competencias

En materia competencial, se introdujeron variables novedosas con respecto a lo que ha sido la tradición de los tribunales constitucionales. En esas variables está el germen de una justicia constitucional verdaderamente volcada en defensa de las normas, principios y valores de la Constitución y de los instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes en el país, como ha sido reconocido unánimemente (Piza, 1991). Veamos:

El hábeas corpus

En el actual sistema, este aún mal llamado recurso⁶ tiene como objeto la protección de la libertad e integridad personales ante actos u omisiones de cualquier autoridad, incluso judicial, o de las amenazas a esa libertad y cualquier restricción indebida que se establezca por las autoridades, o del derecho de trasladarse de un lugar a otro de la República, y de libre permanencia, salida e ingreso al territorio nacional.

Queda cubierta por el hábeas corpus la protección contra tratamientos crueles o degradantes, o que atenten contra la dignidad de las personas, provenientes de cualquier autoridad, no importando, incluso, si estamos ante una detención o prisión legalmente decretadas, porque a través del recurso de hábeas corpus se puede revisar una ilegítima incomunicación del afectado, ya por exceder el plazo constitucionalmente previsto, ya porque la incomunicación sea utilizada por las autoridades para obtener ventajas ilegítimas del detenido. Y aun cuando se esté descontando una condena de prisión legalmente impuesta, en el hábeas corpus la Sala puede verificar si la persona es sometida a condiciones que atenten contra su misma condición humana o su dignidad. En esta última hipótesis la Sala ha dictado sentencias estimatorias, condenando el estado en

que se encuentran determinados centros penitenciarios, en aplicación de las “Reglas mínimas de Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos” adoptadas por la Organización de las Naciones Unidas⁷.

Es claro, pues, que nuestro hábeas corpus dejó de estar centrado únicamente en la protección de la libertad ambulatoria de las personas (libertad de tránsito, libertad de movimiento), como hasta 1989 se venía entendiendo.

Bueno es recordar aquí que la Ley de la Jurisdicción Constitucional, recogiendo el mandato de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (vigente en nuestro país desde 1970), derogó expresamente todas las normas legales que contemplaban diversos tipos de arrestos o apremio corporal (en concurso de acreedores, quiebras, o por la no presentación de la garantía prendaria, entre otras), por lo que hoy, dentro de lo que se ha conocido como “prisión por deudas”, únicamente mantiene vigencia la que se origina en el incumplimiento de deberes alimentarios⁸. En adición, la jurisprudencia constitucional ha sido rigurosa con la forma en que ocasionalmente encuentra que el apremio por alimentos es aplicado por la jurisdicción ordinaria, y en no pocas ocasiones ha debido enmendar la actuación de los tribunales especializados en esta materia.

El amparo

Relevante en este tema es la introducción del amparo contra actos provenientes de sujetos privados, cuando estos se encuentren en el ejercicio de funciones o potestades públicas, o cuando de derecho o de hecho se encuentren en una posición de poder y siempre que otros remedios jurisdiccionales resulten claramente insuficientes, o tardíos, para garantizar los derechos o libertades fundamentales. Prácticas tan frecuentes en el pasado, como la de los centros privados de enseñanza que, ante la morosidad de los padres de familia en atender el pago de las cuotas, no solo terminaban negando la matrícula a los estudiantes en un nuevo curso, sino que simultáneamente retenían sus calificaciones, impidiendo que estos pudieran ser matriculados

en otras instituciones, hoy ya han ido desapareciendo. La jurisprudencia constitucional ha establecido que, si bien una entidad privada puede negar la matrícula a un estudiante porque los padres mantienen una deuda con ella, para la recuperación del dinero deberá acudir a las vías legales respectivas, por lo que resulta ilegítima esa especie de extorsión, al retener las calificaciones mientras no paguen, con el claro propósito de impedir que el estudiante pueda ser trasladado oportunamente a otro centro de enseñanza, afectando con ello su derecho a la educación.

Además, hoy procede el amparo contra toda disposición, acuerdo o resolución y, en general, contra toda acción, omisión o simple actuación material no fundada en un acto administrativo eficaz, de los servidores y órganos públicos, que haya violado, viole o amenace violar cualquier derecho fundamental de una persona.

Y siguiendo con esa concepción expansiva, procede no solamente contra actos arbitrarios, sino también contra las actuaciones u omisiones fundadas en normas erróneamente interpretadas o indebidamente aplicadas, línea que, ciertamente resulta sutil en determinadas circunstancias y ha originado que en ocasiones se acuse a la Sala de “invadir” competencias de la jurisdicción común, al conocer y resolver temas que podrían considerarse de mera legalidad o legalidad ordinaria.

Y aunque se mantiene el principio de que no procede el recurso contra leyes u otras disposiciones normativas de carácter general, se crea un mecanismo a través del cual se excepciona la regla, siempre que se impugnen conjuntamente con actos de aplicación individual de aquéllas, o cuando se trate de normas de aplicación automática, de manera que sus preceptos resulten obligatorios inmediatamente por su sola promulgación, sin necesidad de otras normas o actos que los desarrollen o hagan aplicables al perjudicado.

Estas excepciones han sido de enorme utilidad, pues en los casos citados no estamos en presencia de un amparo en abstracto contra la norma o disposición, sino en protección de una situación concreta que afecta al demandante.

En cualquiera de las situaciones anteriores, o cuando está en trámite un amparo, es la autoridad demandada la que informa a la Sala que el acto que se impugna se encuentra razonablemente fundado en una ley y que, por tanto, ha actuado con base en lo dispuesto en ella. La Ley de la Jurisdicción Constitucional prevé un mecanismo que en el argot judicial hemos denominado la “conversión del amparo”, lo que significa que se suspende el curso del amparo y se concede al interesado un plazo para que formule acción de inconstitucionalidad contra la ley, dado que la suerte del reclamo en el amparo va a depender de lo que finalmente decida la Sala con respecto a la inconstitucionalidad o no de la norma fundante del acto cuestionado (Álvarez et al., 2007)⁹.

No se puede obviar la mención a un amparo especial que la Ley de la Jurisdicción contempla y es el relacionado con el “derecho de rectificación o respuesta”, derivado del artículo 14 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en relación con el artículo 29 de la Constitución Política, que por primera vez se regula en nuestro medio. Se trata de un instituto que ha servido en mucho para que una persona afectada por informaciones “inexactas o agraviantes” emitidas en su perjuicio, por medios de difusión dirigidos al público en general, acuda al mismo órgano fuente de aquéllas, con el objeto de obtener a través del mismo medio su rectificación o respuesta. Salvo que la rectificación o respuesta se intente fuera de cinco días luego de la publicación agravante o inexacta, o que contenga comentarios, afirmaciones o apreciaciones que excedan los límites de lo razonable, o que no tengan relación con la publicación que la origina, el órgano de comunicación no podrá negarse a realizar la publicación. En el supuesto de que se haya negado a hacerlo ilegítimamente y constatado así en el proceso de amparo, que como exige la mejor doctrina es apenas *audita parte* (un minicontradictorio), la Sala ordenará directamente que se proceda a la publicación o difusión de la respuesta o la rectificación del afectado, en condiciones de equivalencia a las que tuvo la publicación que generó el amparo.

Sin pretender un examen exhaustivo, conviene mencionar cuatro aspectos adicionales que nos terminan de esclarecer el espíritu del cambio producido en lo que atañe al amparo y las ventajas que tiene para las personas. Primero, se eliminó la necesidad del agotamiento de la vía administrativa para formular amparo, siendo potestativo para el afectado ejercer recursos administrativos contra el acto que amenaza causar o causa efectivamente una lesión a sus derechos fundamentales, o acudir directamente a la Sala Constitucional. La ventaja de un amparo constitucional directo, *versus* el diseño en otros países de un amparo de carácter subsidiario, queda reflejada en las cifras de casos manejados por la Sala, que a lo largo del período han experimentado un crecimiento sostenido.

Segundo, de acuerdo con la Ley, la interposición del amparo suspende de pleno derecho los efectos del acto impugnado, cuestión que inicialmente tuvo absoluta aplicación, pero que la jurisprudencia de la propia Sala ha debido “moderar”, estableciendo que la suspensión opera con la notificación de la resolución que da curso al amparo y en los términos y condiciones que esa resolución disponga¹⁰. Interesa destacar que tal aspecto no afecta seriamente a quien plantea un amparo con probabilidad de admisión a trámite, porque la Sala se ha autoimpuesto un máximo de 48 horas a partir de su presentación, para darle trámite con la medida cautelar que corresponda al caso. Hay que reconocer, no obstante, que aun con el atemperamiento comentado, la suspensión de los efectos del acto impugnado es la regla, y esto ha operado como un incentivo para acudir a la Sala, al punto de que, por la cantidad de asuntos de esa naturaleza que maneja la Sala, puede afirmarse que el amparo es el proceso estrella. Como excepción, y ciertamente se registran pocos casos, la ley prevé que de oficio o a petición de la administración se mantenga la ejecución del acto, cuando la suspensión cause o amenace causar daños y perjuicios ciertos e inminentes a los intereses públicos, mayores que los que la ejecución causaría al agraviado.

Uno de esos poquísimos casos y que podría servir hasta para el análisis

académico, se dio cuando el Ministerio de Agricultura ordenó que no se embarcara un cargamento de granos, por estimar que el producto estaba contaminado con una bacteria dañina para el ser humano. Aquí, ante el dilema de un empresario que se consideraba lesionado, por las enormes pérdidas que sufriría ante la orden sanitaria, *versus* el riesgo inminente para la salud de la población, si ingresaba al mercado un producto tóxico o dañino, se optó por el interés público, la salud pública.

Tercero, debe señalarse también que en el caso de los procesos de hábeas corpus y amparo, la sentencia que declara con lugar el recurso condena en abstracto al órgano o entidad de que dependa la autoridad recurrida y, en su caso, a la persona privada, al pago de los daños y perjuicios causados, los que se liquidan en ejecución de sentencia. Incluso la ley prevé, para el caso del amparo, que si estando en curso se dictare resolución administrativa o judicial que haga cesar, revoque o detenga el acto impugnado, se declarará con lugar el recurso únicamente para efectos de indemnización y de costas. En el sistema anterior, tal circunstancia implicaría una “falta de interés actual”, al dejar de existir el acto lesivo y ameritaría archivar el expediente.

Cuarto, en relación con la naturaleza de cualquier sentencia estimatoria que dicte la Sala, se optó por otorgarle carácter declarativo y retroactivo, en el caso del hábeas corpus y del amparo, para restablecer en el pleno goce de sus derechos a la persona afectada, retro trayendo las cosas al estado anterior al acto lesivo. Tratándose de la acción de inconstitucionalidad, la sentencia que declara inconstitucional una norma, la anula con carácter *ex tunc*, valga decir, con efecto retroactivo a la fecha de vigencia de esa norma (sin límite de tiempo, como sí está regulado en otros países), obviamente sin perjuicio de derechos adquiridos de buena fe o de la cosa juzgada. No obstante, la ley autoriza a la Sala para graduar y dimensionar en el espacio, el tiempo o la materia, aquél efecto retroactivo, todo con el fin de evitar que se produzcan graves dislocaciones de la seguridad, la justicia

o la paz sociales. En uso de esta extraordinaria herramienta, la Sala, con motivo de la declaración de inconstitucionalidad de un impuesto, por ejemplo, fijó los efectos de la sentencia prácticamente hacia futuro, es decir, *ex nunc* -salvo, claro, para quien promovió la demanda de inconstitucionalidad, respecto del que siempre tendrá efecto retroactivo favorable-, en atención al impacto económico que tendría para el Estado abrir la posibilidad de que lo recaudado a lo largo de mucho tiempo debiera ser devuelto a los contribuyentes. Dentro de esa potestad para “dimensionar” las sentencias de constitucionalidad, en otros casos la inconstitucionalidad de una ley se ha declarado con carácter suspensivo, es decir, se ha mantenido su vigencia durante un plazo prudencial, a fin de que la Asamblea Legislativa proceda a corregirla, adaptándola conforme a los fundamentos de la sentencia, o a emitir una nueva ley si así correspondiera.

Se trata de herramientas de extraordinaria importancia para un tribunal constitucional, y en efecto han servido para evitar esas dislocaciones de la seguridad, la justicia o la paz sociales previstas por la Ley de la Jurisdicción Constitucional, si bien han significado para la Asamblea recibir una especie de mandato del tribunal para que ejerza sus competencias en un determinado sentido (sobre la línea argumentativa de la sentencia) y en un determinado plazo (también fijado explícitamente en ella). Pero la experiencia ha sido satisfactoria, por más que se salga de los límites propios de un “legislador negativo”, definitorio de una primera versión de tribunal constitucional.

Otro tanto cabe decir con respecto a situaciones en que la Sala encuentra que la inconstitucionalidad no está en la norma o acto general, sino en la forma en que usualmente se ha aplicado o interpretado por parte de las autoridades públicas. En estos casos, la sentencia de la Sala lo que hace es afirmar que no existe inconstitucionalidad, pero señala cuál aplicación o interpretación “es conforme” con la Constitución. Se salva, efectivamente, la constitucionalidad de la norma en cuanto tal, pero a condición de que se interprete y aplique de una

determinada forma, valga decir, la que la Sala Constitucional fija. Si bien esta técnica ya era conocida en otros medios más avanzados, para el país y nuestra justicia constitucional sí es un avance en relación con lo que venía siendo la praxis anterior.

La acción de inconstitucionalidad

Se establece no solamente contra leyes, sino contra otras disposiciones de carácter general, normas de cualquier naturaleza y actos sujetos al Derecho Público, o emanados de sujetos privados que, por acción u omisión, infrinjan alguna norma o principio constitucional. Se establece, eso sí, que cuando el acto subjetivo de autoridad, por acción u omisión infrinja alguna norma o principio constitucional, será revisable en la acción de inconstitucionalidad, siempre que no sea susceptible de serlo en hábeas corpus o amparo.

Procede, asimismo, cuando en la formación de las leyes o acuerdos legislativos se viole algún requisito o trámite sustancial previsto en la Constitución o, en su caso, en el Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa, o cuando se apruebe una reforma constitucional con violación de las normas de procedimiento en ella establecidas. Otra hipótesis la tenemos para el evento de que en la suscripción, aprobación o ratificación de convenios o tratados internacionales, o en su contenido o efectos se haya infringido una norma o principio constitucional, o en su caso, del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa. Especialmente en el tema de la consulta preceptiva que debe realizar la Asamblea Legislativa a la Sala Constitucional con motivo de la aprobación de una reforma constitucional, pero también al conceder acción contra cualquier reforma constitucional sobre la que recaiga reclamo por violación a normas de procedimiento que la propia Carta Fundamental establece, se dio un paso audaz, aunque necesario, previendo usos abusivos de esta competencia por parte del Legislativo.

Hay que agregar que la Sala ha usado esta competencia desde época temprana, como fue en la sentencia 0980-1991, en la que anuló una reforma al artículo 96 constitucional, ya que los diputados,

acogiendo las observaciones formuladas por el Presidente de la República en su mensaje del 1° de mayo, modificaron el proyecto aprobado en la primera legislatura. En este punto, lo que establece el artículo 195 de la Constitución, que fija las reglas para el procedimiento de reforma parcial, es que el proyecto aprobado en primera legislatura, por los trámites ordinarios de formación de la ley, se envía al Poder Ejecutivo con el propósito de que el Presidente lo incluya en su mensaje anual (1° de mayo), recomendándolo o no. Su opinión no vincula a la Asamblea, pero lo que no puede obviarse es que el Presidente se refiera al proyecto. En este caso, atendiendo a lo expresado por el Presidente, los diputados corrigieron el proyecto en segunda legislatura, lo que en opinión de la Sala constituye una violación sustancial. Lo dijo en estos términos: "...la Sala tiene por indiscutible que, ya se trate de mociones espontáneas de los propios diputados, ya de las que recojan opiniones o recomendaciones del Mensaje Presidencial, la Asamblea Legislativa no puede introducir modificaciones propiamente tales al texto de un proyecto de reforma constitucional ya aprobado en primera legislatura".

Antes de existir la posibilidad de que la Sala Constitucional interviniera en estas materias, se producían amplios espacios de impunidad, pues el legislador ordinario en no pocas ocasiones abusaba de su competencia para reformar la Constitución y no había mecanismos de control efectivo sobre ello. Se señala el caso del Lic. Mario Echandi Jiménez, a quien, como Presidente de la República en 1959, la Asamblea Legislativa le remitió una reforma aprobada en segunda legislatura a los artículos 95, 100 y 177 constitucionales, pero claro, únicamente para el propósito de su publicación, pues en esta materia al Poder Ejecutivo no le corresponde "sancionar" la reforma, como sí sucede con la legislación ordinaria, sino que sirve de mero canal para enviarla al diario oficial *La Gaceta*. En el caso en mención, encontrando vicios de procedimiento, pero imposibilitado para actuar correctivamente, en la publicación el Poder Ejecutivo hizo consignar la siguiente frase: "Aunque

el Poder Ejecutivo observa que en la tramitación de esta Ley de Reforma Constitucional se quebrantaron disposiciones preceptivas terminantes que establece la Constitución Política en su artículo 195, no teniendo la posibilidad jurídica de oponerse a su promulgación ordena, de conformidad con el inciso 7) del mismo artículo, que se publiquen y observen las reformas así acordadas por la Asambleas Legislativas". Tan claro, entonces, como que a pesar de la advertencia de un quebranto grave al procedimiento de reforma constitucional, se consumaba lo que puede denominarse un pecado de la Constitución. Hoy vemos que la situación ha cambiado, con base en las nuevas competencias creadas para la Sala Constitucional y sin duda en aras de la profundización del Estado de Derecho, si bien aún hay reticencias sobre el papel conferido a la Sala.

Resulta interesante que este tema específico fuera abordado por un constitucionalista reconocido al analizar hechos relacionados con la Constitución del Perú de 1993: "Por lo demás, la Constitución de 1993 sólo prevé como objeto del control de constitucionalidad las normas con rango de ley. Pero esta última previsión pone de manifiesto una carencia significativa que afecta no sólo a la Constitución del Perú, ya que es común a muchos otros textos constitucionales. En efecto, la Constitución prevé un procedimiento específico de reforma, pero no establece garantía alguna frente al incumplimiento del mismo, ya que no encomienda al garante principal de la Norma Fundamental (ni a ningún otro órgano) el control procedimental de la reforma constitucional. Ello pone de manifiesto la imposibilidad de garantizar jurídicamente el cumplimiento de ese procedimiento, lo que conlleva la dificultad para declarar la invalidez de una futura reforma constitucional (o de una nueva Constitución) que se aprueba sin seguir las reglas de reforma actualmente vigentes" (Díaz, s.f).

Como cuestión novedosa, también, a fin de superar expresamente la situación del sistema anterior en el que la jurisprudencia constitucional estableció que el conflicto entre una ley y un tratado internacional era una cuestión de

legalidad ordinaria, y por tanto propia de ser conocida por la judicatura del orden común, hoy esa hipótesis se ha convertido en una cuestión de constitucionalidad, de modo que procede la acción de inconstitucionalidad para resolver este tipo de conflictos, especialmente porque los tratados clásicos del Derecho Internacional Público, tienen rango superior a la ley, según el numeral siete de la Constitución.

No obstante la amplitud con que se regula la materia del control de constitucionalidad, debe advertirse acerca de que expresamente está vedada la acción contra actos jurisdiccionales del Poder Judicial y contra actos o disposiciones del Tribunal Supremo de Elecciones, relativos a la función electoral.

Cuestiones de constitucionalidad y conflictos de competencia

Se trata de competencias totalmente novedosas para la jurisdicción constitucional y conceden a la Sala un papel relevante en la arquitectura del Estado. Con respecto a las cuestiones de constitucionalidad, existen las consultas preceptivas o facultativas que formulan tanto la Asamblea Legislativa o sus diputados, como los jueces de la República, en muy diversas hipótesis, y que le permiten a la Sala dictaminar sobre las dudas de constitucionalidad formuladas por los consultantes. En esa virtud logra un protagonismo muy señalado, pues los criterios emanados de la Sala determinarán las decisiones que han de tomar aquéllos, usualmente (independientes) libres de este tipo de sujeciones, debido a la particular naturaleza de sus funciones.

Ciertamente, cabe mencionar que la primera de las competencias -la consulta legislativa- ha excedido las expectativas que se generaron al crear la Sala y han llegado a demandar de ésta más de lo previsto, no solamente por el plazo exiguo que tiene para emitir opinión y que ha cumplido (un mes), sino por la naturaleza y, en su caso, la complejidad de los proyectos de ley que se someten a escrutinio de constitucionalidad, lo cual coloca al tribunal en el centro de las discusiones del Parlamento, donde no siempre lo más valorado y debatido es el

mérito jurídico del trabajo de la Sala, sino el impacto político que puede tener.

El actual Presidente de la Asamblea Legislativa, públicamente se ha lamentado de tener a la Sala “sentada en el pleno legislativo”. Su reclamo soslaya, eso sí, que el tribunal no actúa de oficio, sino a instancia de los propios diputados. Un caso extremo ha sido el de la Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres, que siendo proyecto fue consultado en seis ocasiones a la Sala. Aquí podría existir “culpa compartida”, pero lo cierto es que en pura teoría la consulta debería utilizarse en una ocasión a fin de resolver los cuestionamientos que se formulen alrededor del texto, pero ese ir y venir de un mismo proyecto, no conviene desde ningún punto de vista, porque aumenta el desgaste institucional¹¹. En fin, aunque algunos defienden el instituto de la consulta legislativa, y más específicamente la llamada facultativa, como un control de constitucionalidad preventivo, valdría la pena analizar su desempeño a la luz de la praxis legislativa¹².

Por el contrario, la consulta judicial (aquí también nos referimos a la facultativa) ha sido deficitaria: los jueces se atreven a consultar poco y en las estadísticas no tienen ninguna significación, englobándose en un rubro denominado “otros”, y que apenas constituye un 0,2% del total de casos que ingresan anualmente a la Sala. Su número ha oscilado entre cuarenta y sesenta anuales, incluidas tanto preceptivas como facultativas. En cuanto a las primeras, no hay problema, porque los jueces no tienen que razonar o justificar por qué acuden a la Sala: aquí es la propia ley la que lo dispone; pero en cuanto a las segundas, la ínfima cantidad que se presenta en mi criterio muy personal refleja la poca formación de nuestros jueces, ya que la ley exige motivar (razonar) la duda sobre la inconstitucionalidad de la norma o el acto a juzgar que se consulta. Por ahí se convierte en un obstáculo para quien no tiene costumbre de razonar en vena constitucional, obstáculo que finalmente lo sufren los ciudadanos, que merecen más diligencia en esta materia. Vale recordar en este punto que en Costa Rica, una de las causas del nacimiento de la Sala Constitucional fue un bajo

desempeño de la justicia ordinaria en su función de justicia constitucional. Valga como muestra la siguiente observación:

“Antes de las reformas (de 1989, conducentes a la nueva justicia constitucional), el papel de la Corte en Costa Rica era muy similar al de muchas otras del resto de América Latina. Pero con la creación de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, pasó a ser altamente activista (...) Aunque la “autonomía judicial” se había establecido mucho antes de las recientes reformas judiciales en Costa Rica, la Corte jugó un papel tímido, desafiando pocas veces las decisiones de las otras ramas de los poderes públicos. Lo que cambió notablemente en el período posterior a la reforma fue el acceso a la justicia. El caso de Costa Rica revela que la independencia judicial no es condición suficiente para que las Cortes Supremas actúen como contrapeso de las ramas Ejecutivas y Legislativas” (Rodríguez et al., 2003).

Si eso se afirma para el máximo tribunal de entonces, ¿qué podría decirse del resto de la judicatura? Una anécdota dibuja perfectamente el estado de cosas, cuando en 1990 se realizó el primer seminario sobre la nueva justicia constitucional y, en la clausura, un juez tomó la palabra para reconocer, con toda transparencia, que la actividad académica le había sido provechosa, al punto de que de allí en adelante pondría a la Constitución entre los códigos que usualmente aplicaba en su trabajo. Pudo haberlo dicho mejor afirmando que la pondría encima de los códigos, pero, en fin, se entiende el cambio mental que estaba experimentando un juez de la legalidad ordinaria, acostumbrado a trabajar con los códigos sin tener en cuenta a la Constitución, y cómo la existencia y el trabajo de una Sala Constitucional especializada obligaba a invertir los términos. Otro tanto puede decirse de lo que ha pasado con la docencia universitaria, pues hoy no existe profesor en las facultades de Derecho que pueda abstraerse de lo que la jurisprudencia constitucional ha dicho en relación con la materia de su especialidad.

También la Ley de la Jurisdicción Constitucional prevé que la Corte

Suprema de Justicia, el Tribunal Supremo de Elecciones y la Contraloría General de la República, pueden formular consultas sobre proyectos de ley en que, según su criterio, se vean afectados principios o normas relativos a sus competencias constitucionales; a la Defensoría de los Habitantes se le reconoce la misma facultad, si estima que los proyectos en cuestión infringen derechos fundamentales. No obstante, este tipo de consulta ha sido escasamente utilizado.

A su vez, los conflictos constitucionales son conflictos de competencia entre los poderes del Estado, incluido el Tribunal Supremo de Elecciones, o entre cualquiera de ellos y la Contraloría General de la República. Se incluyen aquí los conflictos de competencia o atribuciones constitucionales entre cualquiera de los poderes u órganos antes dichos y las entidades descentralizadas, municipalidades u otras personas de Derecho Público, o los de cualesquiera de éstas entre sí, cuando esté de por medio un diferendo atinente a sus competencias o atribuciones constitucionales. Estos pueden ser identificados puntualmente a lo largo de los veinte años de existencia del tribunal, pues de los siete o diez que han ingresado, dos o tres han sido rechazados por la Sala, al no constituir verdaderos conflictos de competencia constitucional, sino discrepancias de tipo puramente legal en cuanto a actuaciones concretas de alguna de las entidades (o poderes) involucradas.

La legitimación ante la nueva jurisdicción constitucional

Este componente ha tenido enorme peso en el trabajo del Tribunal, pues la ley concede una amplia legitimación para que las personas accedan a la Sala Constitucional. En el hábeas corpus y el amparo, cualquier persona puede interponer el recurso, sin necesidad de ser el titular del derecho afectado o amenazado, sino que más bien se potencia un interés público en la actuación regular, legítima o apegada a derecho por parte de los poderes públicos y las autoridades en general. Aparte de ello, la Sala ha reconocido capacidad procesal a los menores en cuanto reclamen sobre actos o situaciones que afecten sus derechos, no

necesitando para ello, pues, que cuenten con el respaldo de quien legalmente ejerza su representación (padres, tutores).

Siendo los recursos de hábeas corpus y amparo concebidos para la protección de derechos fundamentales, están desprovistos de todo costo y de formalidades, y pueden plantearse por cualquier medio escrito (o manuscrito si fuera del caso), telegráfico, vía fax, etc., con solo que se identifique a la autoridad infractora, se describan los hechos sobre los que se reclama y el derecho que se estima lesionado. No se requiere patrocinio letrado, ni se paga ningún tipo de tasas legales o judiciales, contándose para ello con franquicia postal y telegráfica.

En el ámbito del control preventivo de constitucionalidad, la Asamblea Legislativa debe consultar de manera preceptiva las reformas constitucionales y la aprobación de tratados o convenios internacionales, en este caso por medio del Directorio Legislativo y sin necesidad de expresar motivos concretos, quedando habilitada la Sala para examinar cuantas cuestiones pueda en el plazo de un mes que tiene para emitir opinión, tanto en lo que toca al procedimiento legislativo seguido, como en cuanto al contenido material del instrumento. En cuanto a la consulta facultativa, la deben formular al menos 10 de los 57 diputados cuando estimen y, aquí sí, deben fundamentar su petición, que cualquier proyecto de ley aprobado ya en primer debate por el plenario legislativo, viola el Derecho de la Constitución¹³. Resulta conveniente agregar que el pronunciamiento de la Sala es vinculante para la Asamblea cuando se detecten violaciones sustanciales del procedimiento legislativo y no en cuanto a las de fondo, sin perjuicio, claro está, de que en caso de aprobarse en definitiva, sin atender un señalamiento de fondo de la Sala, se pueda formular la correspondiente acción de inconstitucionalidad, por quien esté legitimado y cumpliéndose los requisitos establecidos, una vez sea ley de la República. Pero también hay que decir que aunque no sea vinculante un pronunciamiento sobre el fondo del proyecto consultado, la Asamblea Legislativa, a lo largo de estos años, en general, ha tenido el tino de aceptar

los razonamientos de la Sala, dada la inconveniencia de aprobar una ley que haya sido calificada de inconstitucional desde antes de su nacimiento.

La Asamblea Legislativa deberá consultar en forma preceptiva cuando se trate de proyectos de reforma constitucional, reformas a la propia Ley de la Jurisdicción Constitucional, así como de los que tiendan a la aprobación de convenios o tratados internacionales, incluidas las reservas hechas o propuestas a unos y otros. La consulta preceptiva la formula el Directorio de la Asamblea Legislativa y, por su naturaleza, la ley no exige que se formule de modo razonado.

Respecto de la consulta judicial, está prevista la facultativa, que legitima a “todo juez” -según las palabras de la Ley- para consultar a la Sala cuando tuviere dudas fundadas sobre la constitucionalidad de una norma o acto que deba aplicar, o de un acto, conducta u omisión que deba juzgar en un asunto concreto bajo su conocimiento. El juez deberá dictar una resolución en el expediente principal, en la que razonará acerca de los motivos de inconstitucionalidad y emplazará a las partes para que se apersonen ante la Sala, pero ya mencionaba que se presentan escasas consultas, estimo que por desconocimiento y ausencia de formación en materias constitucionales, aunque esto luzca extraño, ya que por la naturaleza de la función que ejercen, todos los jueces lo son de la Constitución. Subrayaba que la legitimación la ostenta “todo” juez, en el sentido de que aun perteneciendo a un tribunal colegiado, basta que uno solo de sus integrantes la formule, pues con solo uno que tenga duda sobre la constitucionalidad de una norma o acto que deba juzgar, es procedente admitirla. La inconstitucionalidad que se declare en esta vía vincula al consultante o al tribunal al que pertenezca (en caso de una consulta en solitario), pero, además, tiene los mismos efectos que en la acción de inconstitucionalidad (declarativa, retroactiva y *erga omnes*).

De otra parte, los jueces deberán consultar -preceptivamente- cuando en un recurso de revisión a que se refiere el artículo 42 constitucional, se alegue

violación del debido proceso, derecho de audiencia o defensa, pero solamente para que la Sala Constitucional defina el contenido, condiciones y alcances de tales derechos, sin referencia al caso o proceso concreto que motiva el recurso. Una vez vertida la opinión de la Sala, y con base en los parámetros que allí se consignen, el tribunal donde radique el proceso de revisión definirá si son aplicables al caso concreto. Esta opción ha permitido revisar (sin límite de tiempo) sentencias penales condenatorias que habían sido impuestas con violación del debido proceso. Algunas de ellas fueron pronunciadas decenas de años atrás, incluso en sonados asuntos, como la del llamado “caso de la Basílica de Los Ángeles”, dictada en el año 1955 y en que efectivamente se constataron gruesas violaciones a derechos fundamentales procesales (obtención de declaración mediante tortura, imposibilidad de contar con defensa técnica, entre las más gruesas). Esto, a los ojos de algunos académicos, luce surrealista, pues reabre no sólo causas fenecidas, sino sentencias íntegramente cumplidas. Pero hasta esos niveles llega la concepción de este nuevo y generoso modelo de justicia, en el que desaparecen los espacios de impunidad constitucional que de siempre habían existido.

En lo que toca la acción de inconstitucionalidad, se mantiene el acceso a través de la tradicionalmente llamada “vía incidental”, es decir, en razón de existir un asunto principal que sirve de base a la acción, y en donde se invoca la inconstitucionalidad, porque se entiende que en estos casos la demanda de inconstitucionalidad constituye un medio razonable de proteger el derecho que se estima lesionado y que se discute en el proceso base. Lo interesante es que no solamente sirve como asunto base un proceso radicado ante la jurisdicción ordinaria, que ha sido lo usual, sino que el mismo tratamiento y consideración, por extensión, se le otorga hoy al recurso de hábeas corpus, al recurso de amparo y hasta al procedimiento administrativo que se encuentre en la fase de agotamiento de la vía administrativa y en donde también se discuta la aplicación de una norma estimada

inconstitucional por el administrado. En todos estos casos, formulada la acción de inconstitucionalidad, se suspende el dictado de la resolución final en los procesos base, pero también en cualquier proceso en el que se daba aplicar la norma impugnada, hasta tanto la Sala no resuelva la demanda de inconstitucionalidad. Esto causa, en la práctica, enormes problemas a las distintas autoridades, incluidas las judiciales, porque una demanda de inconstitucionalidad, tramitándose durante meses o años en Sala Constitucional, “paraliza” el dictado de acto administrativo final o sentencia, según el caso, en que se vaya a aplicar aquella norma.

Y ciertamente notable es el hecho de que la ley no exige caso previo cuando por la naturaleza del asunto no exista lesión individual y directa, o se trate de la defensa de intereses difusos, o que atañen a la colectividad en su conjunto, con lo que, como se ha admitido incluso jurisprudencialmente, se ha creado la posibilidad de una acción cuasi popular, lo que significa un paso importante en el acceso a la justicia constitucional, pero que también ha contribuido con el alto volumen de trabajo en que en estos momentos está inmersa la Sala.

El concepto de “lo constitucional” en nuestro sistema

El cuarto macrocomponente del nuevo sistema está constituido por lo que hoy entendemos como la materia objeto de análisis y estudio por parte de la Sala Constitucional. Aceptábamos de siempre, claro, que un tribunal constitucional nace por la necesidad de preservar el principio de supremacía de la Constitución, o para proteger a los ciudadanos ante la violación de sus derechos constitucionales. Pero este enfoque, para la justicia constitucional costarricense, se estima insuficiente. El artículo 1° de la Ley de la Jurisdicción Constitucional lo establece claramente, cuando dispone que la jurisdicción constitucional tiene como objeto “garantizar la supremacía de las normas y principios constitucionales y del Derecho Internacional o Comunitario vigente en la República, su uniforme interpretación y aplicación, así como los derechos y libertades fundamentales

consagrados en la Constitución o en los instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes en Costa Rica”.

Ya el artículo 48 Constitucional marca el terreno cuando establece el recurso de hábeas corpus para garantizar la libertad e integridad personales, y el recurso de amparo “para mantener o restablecer el goce de los otros derechos consagrados en esta Constitución, así como de los de carácter fundamental establecidos en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos aplicables a la República”.

Según lo anterior, lo constitucional no está integrado solo por normas constitucionales (el texto), sino por sus principios y sus valores, que deben ser descubiertos por el intérprete. Pero además, no es solo aquello que materialmente contiene la Constitución, valga decir, los derechos constitucionales en sentido estricto, sino que ésta misma dispone una apertura a fin de recibir *in integrum*, pudiéramos decir, el Derecho Internacional de los derechos humanos, o al menos en la parte en que los instrumentos internacionales de derechos humanos se encuentren vigentes en nuestro país. Y algo aun más importante en esta materia es que, cuando hablamos de “instrumentos internacionales” de derechos humanos, no solamente nos referimos a los tratados o convenios internacionales formalmente suscritos por el Estado costarricense e incorporados al derecho interno a través de la aprobación de la Asamblea Legislativa, que alguna doctrina llama *hard law*. Existe también otro universo de normas, al que a mi modo de ver han mal llamado *soft law*, y es el que tiene relación con acuerdos o resoluciones provenientes de órganos internos u órganos constituidos que funcionan dentro de las grandes organizaciones del Derecho Internacional, como la ONU y la OEA. Se trata, por ejemplo, de las decisiones que toma la Asamblea General de la ONU, o el Comité -hoy Consejo- de Derechos Humanos instalado en Ginebra, para monitorear la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, entre otras.

Me parece interesante la calificación de este universo de disposiciones o resoluciones como “mecanismos

extraconvencionales”, en oposición a los que derivan directamente de las convenciones o tratados, que entonces denominaríamos de modo propio “convencionales” (Mullerat, 2002).

Esto porque la calificación de *soft*, en oposición al *hard* constituido por las convenciones o tratados en sentido estricto, que en forma expresa vinculan jurídicamente al Estado que los suscribe, da pie a que a esa otra normativa no se le reconozca una plena condición jurídica. Y aunque debemos reconocer esa particularidad como un hecho, hay que señalar que no es del todo apropiada, al menos para el caso de Costa Rica, a la manera de un derecho debilitado, menos vinculante, menos coercitivo, o como se quiera entender el calificativo de “suave”. Al menos no lo ha sido para la Sala Constitucional, que reiteradamente ha acudido a estos instrumentos para fundamentar sus resoluciones, por ejemplo, las llamadas “Reglas mínimas de Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos”, o la Declaración de Río, producto de la Conferencia Mundial sobre el Ambiente, llevada a cabo bajo el auspicio de la ONU, en la ciudad de Río de Janeiro en 1992, previa a la Convención sobre la Biodiversidad, o los “Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura”, también en el marco de las Naciones Unidas. Pero hay otros componentes a considerar cuando se trata de examinar en retrospectiva la nueva jurisdicción constitucional.

Independencia de la Sala

El tema de la independencia de la magistratura constitucional resulta clave en el funcionamiento del sistema. Aunque adscrita al Poder Judicial como una sala de la Corte Suprema de Justicia, la Constitucional ejerce su mandato con absoluta independencia y es un tribunal con todos los atributos con que se acepta debe contar un tribunal constitucional. La Sala ha condenado a la Corte Suprema de Justicia o al Poder Judicial en diversos casos. El Presidente de la Corte, en esos casos, ha debido rendir informe a requerimiento de quien preside la Sala Constitucional, pues aquí el Tribunal, siendo el guardián de la supremacía constitucional, no obstante

ser una parte del todo, tiene en su función jurisdiccional un poder por sobre el todo, constituido por el mismo poder del Estado.

Así, a propósito de declarar con lugar una demanda de amparo contra el Poder Judicial, promovida por un ciudadano que se quejaba acerca del cierre de tribunales con competencias sensibles durante los días cercanos a la Navidad, entre otras cosas se dijo en la sentencia que la declaró con lugar:

“No estamos ante un asunto de cantidad de días sino cualitativo y de principio. El servicio de los tribunales y del Poder Judicial sólo puede interrumpirse por causas graves y, en lo posible, con aviso previo suficiente. En todo caso, y para el caso de vacaciones, debe respetarse el plan anual con los parámetros del artículo 40 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Las razones de utilidad o conveniencia que fundamentan los acuerdos recurridos, señalados supra en el numeral 8, son de suyo graves y respetables, pero deben ceder ante la obligación constitucional, legal y de ética cívica que salvaguardan la continuidad en la prestación del servicio público. Comentario aparte merece la afirmación del señor Presidente de la Corte (...) que dice: “el nivel general de las labores decrece durante la segunda quincena de diciembre, pues en general la actividad económica decrece y los mismos empleados deciden atender actividades particulares que les impiden rendir al mismo nivel que el resto del año. Con la medida, se permite que el servidor se concentre plenamente en ellas”. Esta apreciación refleja una conducta que implica un grave incumplimiento de deberes. No es aceptable para sustentar una decisión, pues vendría a reforzar el vicio en lugar de enfrentarlo y corregirlo. En síntesis, en el caso, es manifiesto que el cierre adicional obedece a razones de utilidad institucional que, en criterio de la Sala, no autorizan una cuota adicional de sacrificio en detrimento del normal funcionamiento de las oficinas del Poder Judicial causando daño al soberano”¹⁴.

Como se desprende de la parte transcrita, esta sentencia recrimina directa y severamente al propio Presidente del Poder Judicial, declarando inaceptable

el hecho de que, por mera conveniencia institucional, ese poder afecte el servicio de la justicia, descontinuándolo a discreción, con daño para el usuario o el ciudadano, quien a los ojos de los jueces constitucionales asume la condición y el carácter de “soberano”.

Ciertamente se reconoce que la Sala tiene una limitación -formal- en cuanto que órgano dentro de un poder del Estado, no define sus necesidades presupuestarias autónomamente, pero eso no ha sido obstáculo para que fuera y sea la primera de las salas de la Corte en tener asesores letrados, en informatizarse, en contar con una Secretaría Administrativa a la par de la Jurisdiccional, con un centro de información jurisprudencial propio, revista electrónica, etc. Para el nombramiento de sus magistrados se requiere el voto de al menos dos terceras partes del total de diputados de la Asamblea Legislativa, y aunque esto se generalizó posteriormente por una reforma específica a la Constitución, al inicio ese régimen de nombramiento superaba al de los otros magistrados de la Corte Suprema de Justicia; la Sala tiene facultades para establecer su régimen interno de funcionamiento (su propio régimen de vacaciones, la forma de disponer la gestión del tribunal, nombramiento de personal, su distribución, etc.); el régimen de excusas y recusaciones se rige por principios propios y no por los establecidos en la Ley Orgánica del Poder Judicial o en códigos procesales para los demás jueces; cualquier proyecto de reforma a la Ley de la Jurisdicción Constitucional debe ser consultada (consulta preceptiva) a la Sala por parte del Congreso, etc. Eso acredita el tratamiento normativo privilegiado, aun siendo parte de la Corte Suprema de Justicia. Algunos hasta han señalado que la Sala Constitucional, en su concepción institucional y en los hechos, se ha venido a instalar como un nuevo poder del Estado (Rojas, 1994).

Una característica adicional que pone en primer plano la potencia del funcionamiento de la Sala Constitucional radica en el carácter de su jurisprudencia, a la que se le reconoce capacidad vinculante *erga omnes*, es decir, oponible

frente a todos, incluidos los poderes públicos y autoridades en general. Un ejemplo interesante de esta cuestión se dio cuando la Sala declaró la inconstitucionalidad de la prohibición de excarcelación a imputados en casos de psicotrópicos, por violar el principio de igualdad (delitos más gravemente penados por el Código Penal no tienen esa limitación) y el principio de independencia del juez (quien, a cargo de la causa penal, es quien puede valorar si existe peligro procesal que amerite la restricción de la libertad). No obstante, poco tiempo después la Asamblea Legislativa volvió a promulgar la misma norma con un ropaje ligeramente diferente, pero en el fondo con el mismo propósito de impedir la excarcelación en ese tipo de delitos. La Sala, entonces, sin siquiera esperar a que se planteara una acción de inconstitucionalidad que es la vía apropiada -en condiciones normales agregaríamos ahora- para impugnar una ley, la declaró “inaplicable” en un simple recurso de hábeas corpus, recordando esta sentencia que la decisión previa, tomada en la vía de inconstitucionalidad, vinculaba a todos, incluyendo al propio legislador, con lo que la insistencia en repromulgar la norma anulada en una primera ocasión se tornaba ilegítima, contraria al Derecho de la Constitución, en los términos en que ya lo hemos descrito antes¹⁵.

Porque, claro, avanzar desde un Estado de la legalidad, donde el legislador es el soberano, la máxima representación de la voluntad general (esepreciado, pero hoy matizado, criterio rousseauneano), hacia el Estado constitucional, donde la Constitución Política adquiere valor efectivo de “ley fundamental” y donde las leyes valen en la medida en que se conformen con ésta, es un proceso en ocasiones sembrado de obstáculos y malas comprensiones. Y no es un tema que solamente atañe a lo que pasa en un pequeño país como este. La misma Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos de América, en votación 7-2, se negó a aplicar una ley que se dio, según la tesis sostenida por autoridades gubernamentales, con el propósito de “anular” (*overrule*) los derechos de un detenido, establecidos en *Miranda vs. Arizona*.

El magistrado presidente William H. Rehnquist, en el voto de mayoría, sostuvo, entre otras cosas, que Miranda es una regla constitucional que el Congreso no puede revisar y que incluso forma parte de la “cultura nacional”¹⁶. Este es el tipo de decisiones que un tribunal constitucional debe estar dispuesto a tomar, aun cuando haya quien piense que el fenómeno de la delincuencia debe enfrentarse por cualquier medio, sin importar si para ello hay que olvidarse de principios elementales del Estado de Derecho.

Situados en nuestro entorno, Hugo Alfonso Muñoz se refiere a lo que comentamos en estos términos:

“La Sala Constitucional ocupa un lugar significativo en el sistema político de Costa Rica, forma parte del Poder Judicial con un alto grado de desconcentración, al punto que no conoce superior por disposición constitucional y más bien su jurisprudencia, salvo para ella misma, resulta vinculante para todos los poderes, tribunales y órganos, incluso para el propio Poder Judicial del que forma parte. Este órgano del Estado cuenta con un cúmulo de atribuciones que lo hacen sumamente poderoso, con desequilibrios políticos frente a otras instituciones del Estado. Su jurisdicción, en cambio, se califica como “concentrada”, lo que supone que resuelve prácticamente todos los problemas de inconstitucionalidad” (Asamblea Legislativa, 1997).

Observación del mismo tono ya se le atribuía a don Manuel García Pelayo, quien fuera el primer Presidente del Tribunal Constitucional Español, creado en la Constitución de 1978:

“Ahora bien, estas características definidoras de su carácter jurisdiccional no impiden que, de la configuración del Tribunal Constitucional, no se puedan obtener elementos suficientes que muestran su naturaleza política. Como ha indicado García Pelayo, el Tribunal Constitucional participa de la dirección política del Estado, y lo hace no sólo al interpretar la Constitución, sino que en el ejercicio de sus propias competencias puede llegar a controlar las competencias del resto de los órganos constitucionales del Estado, bien a través del control de constitucionalidad, bien en la resolución de conflictos” (Martínez et al., 2004).

¿Es esto bueno o, por el contrario, resulta socialmente dañino? En mi opinión resulta beneficioso, pues un tribunal jurisdiccional ejerce sus funciones apegado a criterios jurídicos y no políticos, aun cuando al interpretar y aplicar normativa del más alto contenido político, como es la Constitución, resulta inevitable que se entienda al órgano no solo cumpliendo una función jurídica, sino también política en el mejor sentido de la palabra. Al hacerlo como órgano de cúspide y, en ese sentido, “supremo”, resulta ser la palabra definitiva en la materia y satisface un elemento importante dentro del ordenamiento, como es el de la seguridad jurídica.

En esa línea, resulta esclarecedora la cita de Smend que recoge García de Enterría: “El Tribunal Constitucional cumple una triple tarea. Por una parte, crea orden en el amplio espacio de las cuestiones jurídico-constitucionales, en las que sólo puede crear un orden auténtico, una justicia independiente del más alto rango. En segundo lugar, fortalece las bases de nuestra existencia política, en la que nos permite a los ciudadanos experimentar la vivencia de la condición de Estado de Derecho de nuestra comunidad y de la dignidad garantizada de ciudadanos libres. Finalmente, lucha por el imperio de los derechos y de los bienes, al tomar como motivación expresa de sus decisiones estos más altos valores de la tierra” (Muñoz, 1994).

Como la Sala no sólo ostenta la competencia para dirimir conflictos de competencia entre poderes, o entre estos y otros órganos fundamentales, sino que además por la Ley de la Jurisdicción Constitucional “le corresponde exclusivamente resolver sobre su propia competencia”, esto la ubica sólidamente dentro de la organización del Estado:

“La posición que ostenta la Sala Constitucional como máximo intérprete de la Constitución, le permite definir el papel que juegan los distintos poderes en el sistema constitucional, sobre todo al determinar las competencias de aquéllos. Esta capacidad de moldear o terminar de moldear- el sistema político diseñado en la Constitución es, podría decirse, inherente a los tribunales constitucionales, en el tanto se deriva de su

particular función como contralores de constitucionalidad de la actividad normativa del Estado. Después de todo, dicha función supone la potestad de interpretar la Constitución, con la particularidad de que tal interpretación se impone sobre cualquier otra que hagan los distintos operadores jurídicos” (Solís et al., 2000).

Ejercicio de funciones a plenitud

También este elemento debe tenerse presente en el análisis. Porque, a la par de un complejo tejido de instrumentos, normas, principios y valores, tanto constitucionales como del Derecho Internacional de los derechos humanos, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, hay todavía un elemento más a tener muy en consideración a la hora de una valoración *in toto* del sistema, y es esa actitud mostrada por el tribunal desde el inicio mismo de sus funciones. Sostiene H. G. Hart que los derechos no valen sino lo que valen son sus garantías (Molino, 1998). Pero las garantías no han de ser solamente las que están en disposiciones normativas, sino que se requiere la existencia de mecanismos institucionales y profesionales apropiados para bajar a la realidad aquello que diseñó el legislador -constitucional u ordinario-. ¿Y por qué ha de ser así? Porque, como lúcidamente lo afirmara otro Presidente de Tribunal Constitucional, en este caso de la República Federal Alemana, si la Constitución no tuviera esa vocación de normar la realidad, no sería nada (Cruz, 1991). Y en este sentido nuestra jurisprudencia constitucional ha insistido, apoyada en la más destacada doctrina, que del carácter normativo supremo de la Constitución derivan consecuencias como “el deber de remoción de todo obstáculo para su plena efectividad”, e implica “su eficacia directa, es decir, vinculante sin necesidad de intermediación de ninguna norma”¹⁷.

Desde esa perspectiva, hay que decir que la Sala Constitucional ha ejercido sus competencias a plenitud, imbuida del papel que le correspondía jugar en el nuevo esquema¹⁸. Claro está, en esa conjugación tan generosa de normativa y praxis se pueden generar algunas reacciones exageradas, como cuando se afirma con alguna ironía, o tal vez con

nostalgia, que la Sala Constitucional ha puesto a decir a la Constitución Política un 90% más de lo que creímos que decía, o de lo que se nos dijo que decía¹⁹.

Hay otros reparos, que se han formulado respecto de los jueces en general, pero en especial contra la judicatura constitucional, que tienen una apariencia de verdad, pero que no resisten el análisis serio. Así por ejemplo, se comenta ¿cómo es posible que un órgano (léase Sala Constitucional) no elegido democráticamente venga a desautorizar decisiones de otro que sí es representante directo del pueblo (Asamblea Legislativa)? Habría que responder, para empezar, que es la propia Constitución la que distribuye competencias y dispone quién es quién y qué corresponde a cada cual en el esquema institucional público. De manera que no se trata de que algunos tengan “más” representatividad que otros, porque aunque coincidamos -como corresponde- en aceptar la tesis democrática de que el pueblo es soberano, ciertamente la soberanía está depositada en la propia Constitución y no en ninguno de los órganos constituidos a partir de ella. De tal modo, en buena tesis no hay “primer poder” del Estado, como aún escuchamos decir con algún desfase histórico, pues no puede hablarse de relaciones entre los órganos constitucionales en términos de soberanía. Como dice Leibholz, “dentro del ámbito jurídico constitucional no existe entre los órganos una relación jerárquica, sino más bien una relación de coordinación” (Murillo de la Cueva, 1979)

¿Cómo desvanecemos esa percepción que aflora cada cierto tiempo, sobre la soberanía parlamentaria como la máxima expresión de la voluntad general, transmitida a su producto, la ley, y que por ende queda fuera del alcance para cualquier otro órgano del Estado? Ferrajoli no duda en calificar esa posición como paradigma “paleo positivista”, y Prieto Sanchís la desarticula cuando nos dice que “los jueces no están para enmendar la obra del legislador, o para suplirla, sino para garantizar que éste sea democrático” (Prieto, 2004). Y también se ha dicho que:

“En su libro *El futuro de la libertad*, Fareed Zakaria escribió que las institu-

ciones que no representan directamente al pueblo, como la Suprema Corte y la Junta Directiva de la Reserva Federal, podrían ser más capaces de ejercer liderazgo que las legislaturas” (Ledewitz, 2004). Finalmente, tampoco puede olvidarse que prácticamente en cualquier lugar del planeta, y Costa Rica no es la excepción, los jueces constitucionales son nombrados por los representantes del pueblo, de modo que pueden exhibir una (derivada) legitimación democrática, si fuera por acudir a vías de justificación de ese tipo.

Algunos casos que reflejan el nuevo esquema de justicia constitucional y el papel relevante de la Sala

Con detalle de algunos casos y decisiones, quisiera poner de manifiesto cómo es que la jurisprudencia constitucional ha hecho funcionar o llevado a la práctica, esa expansión material que entre nosotros ha experimentado “lo constitucional”, si bien en ello han ido aparejadas algunas implicaciones institucionales.

El caso de una norma constitucional discriminatoria

Así lo aceptó la Sala en un caso que podría considerarse paradigmático por haberse dado además en la vía del amparo, ni siquiera en la de inconstitucionalidad. Dijo la Sala en esa oportunidad que el inciso 5° del artículo 14 de la Constitución, al disponer que adquiriría la nacionalidad costarricense la “mujer” extranjera que al casar con costarricense manifestara su deseo en tal sentido, debía leerse extensivamente como “persona”, de modo que ya fuera una mujer extranjera, ya un varón extranjero quien casara con costarricense, debía otorgársele el mismo tratamiento, pues no hay razón para excluir a estos últimos de una posibilidad como la comentada. Para llegar a tal conclusión, la sentencia se apoya en instrumentos internacionales generales de derechos humanos que prohíben la discriminación por razón de sexo²⁰. Esta sentencia ha sido calificada por ideólogas de género como “adefesio”, producto de “ignorancia idiomática de los magistrados” o propia de una

“visión androcéntrica” (Romero, 2003), suponiendo una hipotética aplicación del razonamiento del caso a otros instrumentos internacionales adoptados en beneficio específico de las mujeres, pero es obvio que esa suposición no tiene base, y en los hechos la fundamentación de la sentencia no podría extrapolarse para afectar aquellos instrumentos internacionales cuyo objetivo específico es la protección de las mujeres. Así lo acreditan numerosas decisiones de la Sala, entre las que puede consultarse, por ejemplo, la opinión favorable emitida ante consulta preceptiva de constitucionalidad formulada por la Asamblea Legislativa, con motivo de la aprobación de la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención de Belem do Pará) y que finalmente se aprobó mediante la Ley 7499, del 2 de mayo de 1995.

Pero lo más interesante de esto es que la propia Asamblea Legislativa zanjó la discusión, pues ya para 1999 había aprobado una reforma constitucional no solamente para el citado inciso 5 del artículo 14, origen de la cuestión, sino que aprovechó para incluir en la reforma los artículos 20 (que indicaba que “todo hombre es libre en la República”) y 33 (redactado en el sentido de que “todo hombre es igual ante la ley”). Hoy todos ellos inician con la palabra *persona*, donde antes se hablaba de hombre o de mujer, porque, hay que repetirlo, se trata de previsiones generales en beneficio de cualquier persona, y no pensadas para proteger a la mujer por la condición de desventaja, discriminación o violencia a que ha sido sometida históricamente.

Democracia representativa, autodeterminación y no intervención en el “Protocolo de reformas a la Carta de la Organización de Estados Americanos” (Protocolo de Cartagena de Indias), del 5 de diciembre de 1985

Durante el trámite de aprobación, la Asamblea Legislativa consultó preceptivamente a la Sala sobre la constitucionalidad o no de este instrumento internacional regional. Se tomó nota de que el Protocolo contiene una “redefinición

política” sobre metas, propósitos, fines y objetivos que deben presidir la gestión de los Estados miembros de la OEA, a tono con el momento histórico que se vivía y con la necesidad de superar las diferencias individuales para ofrecer una unidad de pensamiento y acción de proporciones continentales. No obstante, la opinión consultiva emitida por la Sala destaca el hecho de que los fundadores de la Organización se inclinaron por el modelo de gobierno democrático, reconociendo a cada Estado el derecho a desenvolverse libre y espontáneamente (cultural, política y económicamente), pero siempre con respeto a los derechos de la persona humana, a la vez que el Protocolo, en gran medida aceptando todo lo anterior, incluye como parte del principio de no intervención la prohibición a la Organización para intervenir en los asuntos internos de los Estados. Para ello, el documento internacional parte de reconocer a los Estados “el derecho de elegir libremente su sistema político”, pero lo cierto, expresa la Sala, “es que los titulares del derecho de autodeterminación son los pueblos, no los gobiernos que son consecuencia del ejercicio de este derecho de los pueblos de elegir su sistema político sin injerencias externas, pero tampoco sin imposiciones internas. Los pueblos que han podido autodeterminarse han adquirido el derecho a la no intervención, figura que debe diferenciarse de las acciones jurídicas colectivas, adoptadas por los órganos competentes de los entes internacionales, en cumplimiento de tratados vigentes”. Luego de este tipo de consideraciones acerca del principio democrático, la Sala concluye que debe armonizarse ese derecho de los pueblos a la autodeterminación con el de la no intervención, pues “viene a ser inaceptable desde el punto de vista del Derecho costarricense, que se interprete el Protocolo de Reformas de manera tal que permita sistemas políticos antidemocráticos que irrespeten los derechos fundamentales de la persona, bajo la ilegal protección del principio de no intervención”. Y para lograr lo anterior dispuso, en el “Por tanto” de la opinión enviada a la Asamblea, que el protocolo consultado no merece observaciones de constitucionalidad, salvo en cuanto que la

Asamblea debe emitir “una declaración interpretativa en el sentido de que la alusión en el inciso e) de su artículo 3 al derecho de cada Estado (...) a elegir, sin injerencias externas a su sistema político, económico y social y a su derecho de organizarse en la forma que más le convenga (...) no implica el poder hacerlo fuera de los requisitos mínimos de la democracia representativa, tal y como está definido en la propia Carta y en los demás instrumentos del Sistema Interamericano”²¹.

En este “neoconstitucionalismo” que vivimos, donde los derechos humanos (derechos fundamentales) tienen una preeminencia declarada, resulta normal que el tribunal constitucional llegue a condicionar la aprobación de un tratado o convenio internacional, en la medida -y solo en la medida- en que sea compatible con aquéllos.

Principio democrático y reforma del artículo 124 constitucional, para crear las comisiones permanentes con potestad legislativa plena

Este es un caso interesante, pues la Asamblea en su condición de “poder reformador” de la Constitución (poder constituyente derivado), reformó el artículo 124 que, con el fin de descongestionar al pleno legislativo, creó las llamadas comisiones permanentes con potestad legislativa plena (miniplenarios, como popularmente se les denomina). La Sala, al evacuar la consulta preceptiva correspondiente, indicó que no se presentaban vicios de procedimiento, aspecto en el cual no había señalamiento que formular al proyecto de reforma, que es el único aspecto que, en principio, le es dable examinar. No obstante, la Sala decidió examinar el fondo de la reforma no solo en este caso, sino en otros tantos, pero aquí estimó “oportuno rendir opinión no vinculante”, máxime que el tribunal estuvo dividido en el examen del asunto y hubo voto de minoría en el sentido de que la reforma aprobada era inaceptable, pues conducía a alterar la base esencial de la Constitución. Dijo entonces la mayoría de la Sala, entre otras reflexiones: “Expuesto lo anterior de otra manera, significa que la descentralización

de que aquí se trata no es por sí misma incongruente con principios, valores o normas constitucionales vigentes, como los contenidos en los artículos 1, 9 y 105 de la Constitución Política, de lo cual se obtiene la importante consecuencia de que el procedimiento de reforma constitucional que en este caso se emplea es un medio jurídicamente válido para crear esta nueva modalidad de producción de leyes. Pero significa, también, que la descentralización debe rodearse, ya desde el propio texto constitucional y en la medida en que la generalidad de éste lo permita, de rigores o reservas para que no se altere la vigencia del aludido principio democrático”. Y aunque se pueda afirmar que la Asamblea no tiene por qué pasar por esos criterios del tribunal (como expresión de la voluntad general) lo cierto es que, en aras del respeto al principio democrático, o del pluralismo político, esto es, siguiendo las líneas argumentativas de la Sala, la nueva norma constitucional reformada finalmente dispone, en lo que interesa: “La Asamblea nombrará las comisiones permanentes con potestad legislativa plena, de manera que su composición refleje, proporcionalmente, el número de diputados de los partidos que la componen”²².

La fuerza vinculante de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para el Estado costarricense

En la sentencia n° 1995-2313, la Sala declaró inconstitucional el artículo 23 de la Ley de Creación del Colegio de Periodistas, que establecía la colegiación obligatoria. Decisión también polémica, por la materia tan sensible que toca, al establecer la Sala que no resulta legítimo imponer esa restricción al ejercicio de la libertad de información. Pronunciada bajo una gran cobertura mediática, unos se refirieron a la sentencia como baluarte para la libertad, mientras que otros la consideraron un ataque al periodismo y al Colegio mismo. Lo destacable de esta decisión es que, aunque contiene argumentos propios para establecer un roce entre la norma legal, y especialmente el artículo 29 constitucional, también se apoya muy directamente en la opinión consultiva de la Corte

Interamericana de Derechos Humanos n° 0C-5-85, que se había emitido ante consulta del Estado costarricense acerca de si el artículo 23 de la Ley Orgánica del Colegio de Periodistas era incompatible con la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Sostuvo la Sala que, al haberse pronunciado aquella Corte en términos afirmativos acerca de la incompatibilidad consultada, era de la más elemental lógica llegar a similar conclusión como tribunal constitucional interno de un país que forma parte del Sistema Interamericano. Expresó la Sala Constitucional:

“Ahora bien, si la Corte elogió el hecho de que Costa Rica acudiera en procura de su opinión, emitida hace diez años, resulta inexplicable lo que desde aquella fecha ha seguido sucediendo en el país en la materia decidida, puesto que las cosas han permanecido igual y la norma declarada incompatible en aquella ocasión, ha gozado de plena vigencia durante el tiempo que ha transcurrido hasta la fecha de esta sentencia. Eso llama a la reflexión, porque para darle una lógica al sistema, ya en la Parte I, la Convención establece dentro de los deberes de los Estados, respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y garantizar su libre y pleno ejercicio (artículo 2). Especialmente debe transcribirse lo que dispone el artículo 68:

“1. Los Estados partes en la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes...” (Considerando VI)”.

También se dijo con suficiente claridad: “Sobre esto debe agregarse que en tratándose de instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes en el país, no se aplica lo dispuesto por el artículo 7 de la Constitución Política, ya que el 48 constitucional tiene norma especial para los que se refieren a derechos humanos, otorgándoles una fuerza normativa del propio nivel constitucional. Al punto de que, como lo ha reconocido la jurisprudencia de esta Sala, los instrumentos de derechos humanos vigentes en Costa Rica tienen no solamente un valor similar a la Constitución Política, sino que en la medida en que otorguen mayores derechos o garantías

a las personas, priman por sobre la Constitución”²³.

Vale aclarar: no es que la normativa internacional de derechos humanos derogue la norma constitucional, sino que permite al operador utilizar la norma más ventajosa para las personas (*lex favorable*, principio *pro homine*, o principio *pro libertate* que mencionábamos al inicio).

En este sentido, el papel de la Sala en Costa Rica se inscribe dentro de las concepciones más modernas²⁴.

La moderna concepción a la que se ha adscrito Costa Rica desde 1989 puede contrastarse con la de países más avanzados. Por ejemplo, en relación con la Unión Europea y el Consejo de Europa, no fue sino hasta 1998 que el Reino Unido se obligó, a través de una ley del Parlamento, a garantizar el respeto de los elementos esenciales del Derecho Comunitario (Del Valle y Rodríguez, 1997), pero el tema sigue causando inquietud a lo interno, dado que en la tradición inglesa el principio de soberanía del Parlamento es muy fuerte, y en muy recientes días ha trascendido a los medios de comunicación la disconformidad de los más altos jueces británicos. A través de lo que el artículo identifica como *second most senior Law Lord*, Lord Hoffmann, en cuyo criterio existe un peligro para su sistema, alega que a través de las decisiones del máximo tribunal del Consejo de Europa, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Estrasburgo, Francia) se está creando una “Ley Federal de Europa” (Petre y McGee, 2009).

Imprescriptibilidad de la acción penal en delitos de la humanidad, de guerra o de agresión

Evidentemente aquí estamos ante otro tema de enorme importancia, porque por seguridad jurídica usualmente el ordenamiento establece un plazo de prescripción para perseguir la comisión de un delito y atribuirlo a alguien en particular. La Sala Constitucional, no obstante (aunque con voto salvado), en dos ocasiones aceptó como legítimo que en el caso de los delitos de lesa humanidad, por su especial naturaleza, puedan ser perseguidos sin límite de tiempo. Es la llamada

imprescriptibilidad de la acción penal. Un primer momento fue en la consulta evacuada con motivo de la aprobación, por parte de la Asamblea Legislativa, de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. Allí dijo la Sala que “debe entenderse que la práctica sistemática de la desaparición forzada de personas constituye un crimen de lesa humanidad, por los medios y formas utilizados en su ejecución, generalmente disimulados en complejos mecanismos de poder, de donde se desprende también una clara incompatibilidad con el Estado constitucional y democrático de Derecho”²⁵.

Luego, con motivo de la aprobación legislativa del Estatuto de Roma (Estatuto de la Corte Penal Internacional), la Sala repitió su criterio sobre la imprescriptibilidad de la acción penal en crímenes de lesa humanidad, de guerra, o de agresión, en la medida en que contribuye a hacer desaparecer la impunidad. Allí expresó que también el Estatuto coincide con nuestra Constitución, en tanto asume la existencia del Estado democrático (artículo 1°), gobierno y funcionarios responsables por sus actos (artículo 9), inviolabilidad de la vida humana (artículo 21), libertad ambulatoria (artículo 22) y valor de los instrumentos internacionales de derechos humanos, en relación con el respeto a la libertad y la integridad física y psíquica de las personas (artículo 48). Siendo, por lo demás, una justicia complementaria y subsidiaria la de la Corte Penal Internacional, el instrumento que regula su funcionamiento no solo no merece reparo constitucional alguno, sino que más bien se hace necesario. Se remarca, seguramente algo insólito en una opinión de este tipo, que una costarricense ya había formado parte del tribunal creado por la ONU para juzgar los crímenes cometidos en años recientes en la ex República de Yugoslavia. Y eso no hace más que confirmar la tradición costarricense hacia la aplicación del Derecho Internacional de los derechos humanos²⁶.

Comisiones de investigación de la Asamblea Legislativa

Entre los temas que han traído más discusión y, si se quiere, una cierta

confrontación entre diputados y la Sala Constitucional, se encuentra el que tiene que ver con el tema de las comisiones de investigación que aquella está facultada para nombrar. En la sentencia 1999-00592, de 29 de enero de 1999, la Sala Constitucional decidió un caso muy polémico, cuando la Asamblea Legislativa creó una comisión especial de investigación relacionada con el Banco Anglo Costarricense, cerrado en 1994 por el Poder Ejecutivo aduciendo que la entidad experimentaba enormes pérdidas, imposibles de enjugar con una inyección de dineros públicos. La situación del Banco se atribuía a manejos inapropiados por parte de la Junta Directiva y la Gerencia. El caso es que, entre las personas que resultaron involucradas en la investigación iniciada por el Congreso, estaba un político, a quien se le atribuía tráfico de influencias cuando se desempeñó como ministro del Gobierno. Lo importante es que, finalmente, la comisión rindió un informe y, tras amplias discusiones, el pleno de la Asamblea Legislativa acordó entre otras cosas “recomendar a las autoridades públicas, presentes y futuras, no nombrar al amparado en ningún cargo público que tenga que ver con la aplicación de leyes y reglamentos, manejo de fondos públicos y la concesión de beneficios”. Puede verse que la Asamblea Legislativa, más que una censura de tipo moral o político para la persona que, según sus criterios, faltó a deberes de su cargo, por ejemplo, asume el papel de recomendar -aunque con pretensión vinculante- para hoy y para siempre, que al amparado no se le nombre en cargos públicos como los que se encarga de precisar, y ello porque, en criterio de la Asamblea, se dio un tráfico de influencias, que constituye un ilícito penal.

La sentencia de la Sala Constitucional anula ese acuerdo y lo deja sin valor ni efecto, con base en diversas consideraciones, entre las que destacan las siguientes:

“El primer párrafo del inciso 23 (artículo 121 constitucional) citado prescribe, también, que la Asamblea Legislativa podrá nombrar estas comisiones para que investiguen “cualquier asunto” que aquella les encomiende. Esta última expre-

sión no es objeto de ulterior desarrollo normativo, lo que, desde luego, da una potestad en apariencia ilimitada a la Asamblea Legislativa para fijar el cometido de las comisiones de investigación. Pero solo en apariencia: los límites han de encontrarse en la misma Constitución, que si es un orden de potestades también lo es de límites al ejercicio de estas. En este sentido, la Sala ya manifestó en la sentencia número 1954-97, de las quince horas nueve minutos del ocho de abril de mil novecientos noventa y siete, que un límite al ejercicio de la potestad de investigación de esas comisiones lo constituye el principio de división de poderes, con arreglo al cual es evidente que las comisiones de investigación no pueden válidamente invadir competencias atribuidas a otros órganos constitucionales... “En la mencionada sentencia, dice la Sala que las comisiones “...no pueden juzgar ni imponer penas a persona alguna, función propia del Poder Judicial, pues de lo contrario se constituirían en Tribunales Especiales, creados para el juzgamiento de un caso particular, con quebranto de lo dispuesto en los artículos 9 y 35 constitucionales. Lo anterior permite concluir que dichas comisiones no realizan funciones jurisdiccionales y, por ello, no se les ha conferido el poder de juzgar e imponer sanciones. Son órganos de carácter político -no judicial- cuya actividad principal consiste en la recolección de información, de la cual, por sí sola, no se derivan consecuencias jurídicas de ningún tipo para los servidores públicos o los particulares. Las comisiones no juzgan ni imponen sanciones desde el punto de vista jurídico -aun cuando, en el respectivo dictamen, hagan determinadas recomendaciones-, sino que su función va encaminada a formar y alimentar a la opinión pública sobre asuntos de interés general, e informar al Plenario sobre el resultado de la investigación, para que la Asamblea Legislativa pueda cumplir con la función de control político y social, no jurídico ni jurisdiccional, que la propia Constitución le encomienda. Podría decirse que el Poder Legislativo realiza, entonces, una suerte de juzgamiento político, pues su labor muchas veces puede culminar con una censura moral a funcionarios o par-

ticulares, por conductas que social o políticamente sean reprochables, aun cuando no pudieran ser objeto de juzgamiento por parte de los tribunales de justicia. Pero ello no constituye una sanción en los términos en que se establece en el artículo 39 constitucional, pues las recomendaciones que se hagan en los informes de la Comisión o, en su caso, en el Plenario de la Asamblea Legislativa, no son jurídicamente vinculantes, aun cuando puedan tener un peso social o político innegable”²⁷.

Según la conclusión a que llega la Sala Constitucional, la Asamblea Legislativa emite su decisión imponiendo prácticamente una pena en el sentido material (“no se le debe nombrar al interesado en ningún cargo público”), como si se tratara de la sentencia de un tribunal de justicia, pero además una pena con carácter de perpetuidad (“ni en el presente ni en el futuro”), cuestiones claramente prohibidas por la propia Constitución. Y aunque se las denomine recomendaciones, “están destinadas en algunos casos a condicionar o a determinar la actividad o la conducta de aquellos a quien están finalmente dirigidas (funcionarios u organismos públicos, entidades privadas, partidos políticos, etc.), con repercusiones sobre personas concretas, con la evidente pretensión de convertirse de hecho en sanciones materiales, aunque carentes del carácter de las sanciones formales”²⁸. Estas precisiones de la Sala conducen a anular el acto de la Asamblea Legislativa, y así lo hacen.

La jurisprudencia constitucional, por supuesto, reconoce que la Asamblea tiene una atribución que le viene otorgada directamente por la Constitución; reconoce, además, que ese es un ámbito, en principio, regulable por la propia Asamblea en la medida en que la Constitución sea omisa; pero, agrega la Sala, esas tareas, como corresponde a cualquier órgano público, tendrán los límites que la propia Constitución establece. Y de allí que concluya que en el caso concreto hubo un exceso, se fue más allá de lo constitucionalmente permisible.

Evidentemente, decisiones de esa naturaleza elevan el tono de la discusión sobre el papel que desempeña

la justicia constitucional y su relación con los poderes públicos, porque en no pocas ocasiones se entiende que hay una “transgresión” a las fronteras naturales entre distintos órganos.

Es interesante constatar que, en estos casos, la Sala liga el equilibrio y la separación de poderes con los derechos fundamentales de las personas, tal como se concibió el esquema de la doctrina desde la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, en 1789²⁹. Pero, a pesar de que sobre esa base se construye la jurisprudencia, las voces que piensan que la Sala interfiere en el trabajo del Poder Legislativo, y que más bien es ella la que viola el principio de separación de poderes, alterando el equilibrio, se dejan escuchar, en ocasiones con fuerza³⁰.

No obstante, a veces pareciera que lo que se quiere es un Estado de Derecho a la propia medida³¹. Al respecto nos dice Maurizio Fioravanti del genio de Hans Kelsen:

“Sin embargo, en Kelsen esta primacía de la ley nunca se traduce en *soberanía* del Parlamento, ya que la ley que de ese Parlamento emana mantiene su posición de supremacía en el sistema de las fuentes del Derecho, y su misma validez, en cuanto corresponde -en las formas y en las reglas de procedimiento que han conducido a su adopción y en sus contenidos- a ese ideal de pluralismo que anima desde la base toda la concepción kelseniana de la democracia. Pero cuando la ley se propone como *puro acto de la voluntad de la mayoría*, como instrumento de dominio de algunos intereses sociales sobre otros, para Kelsen es absolutamente necesario poner un límite a la ley, ya que en esa situación está en juego la misma Constitución, entendida como principio en que se expresa jurídicamente el equilibrio de las fuerzas políticas” (Fioravanti, 2001).

Ahora bien, si resulta legítimo imponer un límite a la ley ¿cómo negarlo ante otros actos de menor rango (acuerdos de control político) del Parlamento? Aunque es de suponer que nos referimos a un tema que mantendrá actualidad, y muy seguramente debate, también sería bueno recordar algo tan sensato como lo que señala el profesor Vanossi, en el

sentido de potenciar la independencia del órgano controlante respecto de los controlados (Vanossi, 2002).

Si las sentencias de fondo pronunciadas por la Sala llegan casi a las 200.000 los ejemplos anteriormente presentados son ínfimos, pero nos permiten percibir hasta qué punto puede la Sala Constitucional intervenir en la vida toda del país. La lista podría extenderse a casos igualmente interesantes, incluso hasta de mayor trascendencia pública, como la anulación del apoyo que el Poder Ejecutivo dio a “la guerra de Irak”; o la declaratoria de inconstitucional de la fertilización *in vitro*, atendiendo al nivel actual de esa técnica, al menos en nuestro país, tema este por el que Costa Rica se encuentra denunciada ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; o el límite máximo de treinta días impuesto por la Sala en relación con la suspensión que puede sufrir un estudiante en aplicación del reglamento de evaluación dictado por el Ministerio de Educación; o, a la inversa, la declaratoria de ser compatible con los valores y principios constitucionales, la revisión (requisita) que al ingresar a las escuelas y colegios realizan las autoridades de bullos o carteras de los estudiantes, en aras de contener la violencia en los centros docentes. Y un largo etcétera.

Se constata en el desempeño que ha tenido la Sala Constitucional ese ejercicio de funciones que he denominado “a plenitud”, que escapa a la tendencia señalada en su momento por el profesor Zaffaronni, cuando afirmaba que muchas reformas constitucionales en el entorno latinoamericano no podían traducirse en realidad, dado que los responsables políticos, a la vez que dictaban preciosas leyes o constituciones, también se encargaban de que no pudieran llegar a rendir frutos (Zaffaronni, 1993).

En su conjunto, pues, la amplitud de competencias y poderes que se le han atribuido a la Sala Constitucional, la incorporación al nivel constitucional de los instrumentos internacionales de derechos humanos, pero finalmente, una vocación de actuar conforme al principio que denominaría “pro jurisdicción constitucional”, o *pro actio*, han tenido como consecuencia que la Sala haya

llegado a desplegar un papel esencial en el funcionamiento y consolidación del Estado constitucional y democrático de Derecho. No exento de reparos, obviamente.

En ese ejercicio competencial, la Sala ha dejado al descubierto enormes flaquezas de la administración pública (las administraciones) y hasta del propio sistema judicial. En cuanto a la administración, piénsese en dos cuestiones clave que han sido sacadas a flote: una tendencia a la actuación arbitraria como es la prescindencia del debido proceso, aspecto primordial en el trabajo de la Sala de sus primeros meses y una nota igualmente negativa, como es su falta de transparencia (opacidad) a través del secretismo, la negación a informar al ciudadano que acude en demanda de ello. En ambos casos, la Sala ha construido una vasta doctrina constitucional. En cuanto al Poder Judicial, el trabajo de la Sala ha puesto de manifiesto el grave problema de la morosidad, el retardo de justicia, la reticencia a considerarlo como un servicio público, lo que atenta contra el derecho a una tutela judicial efectiva, conforme al principio constitucional de justicia pronta y cumplida, sin denegación y en estricta conformidad con las leyes (artículo 41 constitucional)³².

También y a pesar de que por Ley no cabe amparo contra actos jurisdiccionales del Poder Judicial, la omisión que constituye un retardo en brindar justicia a las personas, sí ha sido sancionado por la jurisprudencia constitucional. Es obvio que, gracias a esa jurisprudencia, el Poder Judicial ha debido mantener ciertos servicios jurisdiccionales esenciales durante períodos de fiesta, asuetos o incluso fines de semana. Anteriormente, durante esas fechas había una paralización del sistema, lo que resultaba lesivo del derecho de acceso a la justicia, del debido proceso o del derecho a la tutela judicial de parte del Estado³³.

Cifras y retos de la jurisdicción constitucional

Como ya se ha venido puntualizando a lo largo de este documento, el desempeño de la Sala ha generado aplauso y crítica, lo que no solo luce lógico, sino que es propio de la vida democrática del país.

Para el caso de Alemania, lo dice quien fue Magistrada Presidenta del Tribunal Constitucional:

“No por más que, sino precisamente porque el Tribunal tiene en materia de interpretación de la Ley Fundamental la última palabra, necesita del pensamiento crítico tanto del foro público civil como del gremio de los juristas. Parafraseando a Kant (diría que) solo aquello que es capaz de soportar la crítica libre y pública, merece respeto ante el foro de la nación” (Limbach, 2000).

A nuestra Sala, en algún momento se la ha señalado siguiendo una ruta de activismo. En mi opinión, creo que ha hecho lo correcto, pues no se debe olvidar que la creación de la Sala se dio en torno a una enorme expectativa social muy pocas veces observada en el país, y si se trataba, como públicamente se afirmó en 1989 y a lo largo de todo el proceso de discusión, de lograr una transformación de la justicia constitucional, no era momento para la timidez, para la inacción, pues fue precisamente del reclamo contra el modelo anterior, de una justicia constitucional muy limitada, que surgió la Sala Constitucional.

Por lo demás, la actitud del tribunal ha sido correspondida con la confianza de las personas. Debido a ello es que, a escasos meses de cumplir los veinte años de existencia, la Sala ha llegado a dictar en todo el período sobre las 193.181 sentencias, una cifra inusitada para los promedios de cualquier tribunal similar en el mundo (Solana, 2009).

Según sabemos, es usual afirmar que la Sala Constitucional puede morir de éxito.

La causa del éxito del sistema está en representar la más alta expresión de acceso a la justicia, propia de un moderno Estado constitucional y democrático de Derecho, incluso si para ello hay que anular actos del Estado, como puede ser la concesión de exploración petrolera en un territorio que forma parte de tierras habitadas por población indígena, protegido por instrumentos internacionales (como el Convenio 169 de la OIT aprobado por la Asamblea Legislativa), u ordenar a la Caja Costarricense de Seguro Social la entrega de un medicamento prescrito por un médico del sistema, no obstante que un comité de

farmacoterapia lo deniegue. En esas situaciones, lo que está de por medio es la restitución del funcionamiento legítimo de las autoridades públicas: en el primero, porque sin que medie una consulta a las mismas comunidades indígenas, el Estado no puede llevar adelante el proyecto; en el segundo, privilegiando el conocimiento directo y personal que tiene el médico de su paciente. En ningún caso se trata de una pretensión de la Sala Constitucional de co-administrar. Debe recordarse que en ninguno de los mencionados, el Tribunal está dando soluciones en abstracto, cuestión que corresponde a la administración propiamente tal, sino reconociendo el derecho fundamental concreto que se discute en el caso. La mención al co-gobierno es tan audaz como la que puede escucharse en ocasiones de que, al declarar una inconstitucionalidad, el Tribunal se convierte en co-legislador, o simplemente legislador, porque no es esa su función, ni tampoco la finalidad de una sentencia que concluye en la ilegitimidad de la norma impugnada.

Por eso, debe hacerse mención a unas cifras que acreditan la confianza que en el desempeño de la Sala ha mantenido, y mantiene, la sociedad como un todo. En este sentido destaca la consistencia del aumento de casos año por año, tal vez con pequeñísimas diferencias de intensidad³⁴. Pero está claro que, visto en su conjunto, en este período que comentamos la confianza pública hacia el Tribunal no decrece. Algunos ya anuncian que, por ese camino, el sistema llegará a colapsar³⁵.

Algo que puede explicar el éxito que ha experimentado la Sala es el hecho de que entre el recurso de hábeas corpus y el recurso de amparo suman el 97,6% del total de casos que se manejan. Siendo estos procesos dirigidos específicamente a la protección de derechos fundamentales, hacen de la Sala un verdadero tribunal de derechos humanos, con las notas que le han sido otorgadas: tribunal accesible por cualquier medio, gratuito, informal (o con una formalidad atenuada), eficiente y que aplica reglas en favor de las personas (*pro homine, pro dignitate, pro libertate*).

Así las cosas, no es extraño que “todos

los caminos lleven a la Sala”. Ya se trate de un humilde ciudadano, ya sea que estemos ante un ministro o diputado, todos acuden en demanda de amparo constitucional y con alta expectativa de tutela de sus derechos fundamentales.

Porcentaje de sentencias “con lugar” en amparos por derecho a la salud

Especialmente interesante resulta la situación de los recursos de amparo relacionados con el derecho fundamental a la salud, porque, según un estudio jurisprudencial realizado, hasta 1996 aquéllos no tenían gran figuración en las cifras de la Sala; no es sino en los años 1997 y 1998 que repuntan, en gran medida por reclamos de acceso a tratamientos retrovirales. Conforme ha pasado el tiempo, no solo ha aumentado el número de amparos, sino que también ha aumentado el porcentaje de recursos declarados con lugar, al punto que para el año 2005, las sentencias estimatorias llegaban al 71,4% de los casos (Zamora, 2007).

Esta, que podría calificarse de desusada incidencia de estimaciones, incluso llevó en algún momento a discrepancias públicas entre jefes de la Caja Costarricense de Seguro Social y magistrados constitucionales, incluyendo a quien esto escribe, porque el tema se simplificaba al punto de señalar lo indebido que es la Sala Constitucional convertida en prescriptora de medicinas, u ordenando la realización de un ultrasonido. Alguien, de buena fe, podría hasta pensar que tendríamos aquí a la Sala Constitucional ejerciendo labores de gobierno (administrativas).

En cuanto al suministro de medicamentos, que según el estudio previamente citado constituye alrededor de un 30% de los amparos planteados contra la Caja, lo que ha sucedido es que la Sala reconoce y otorga valor al hecho de que un profesional médico diagnostique a un paciente y le prescriba algún medicamento, aparte de que usualmente se trata de especialistas en su campo. Le ha reconocido un peso específico al acto médico (diagnosticar y prescribir) con base en el arte y los conocimientos que ostenta el profesional al servicio

de la institución, *versus* los comités de farmacoterapia a los que, cumpliendo un específico protocolo, llegan en consulta algunas prescripciones que se salen del listado oficial de medicamentos.

La jurisprudencia constitucional, partiendo de que el médico que prescribe es quien conoce directamente al paciente y llega a la conclusión de que un determinado medicamento, y no otro, es el que lo ayudaría con su enfermedad, ha sostenido que esa decisión o acto médico debe respetarse, pese a que se arguya que hay poca información científica sobre el fármaco en cuestión, o que existe otro que podría surtir efectos similares. En otros casos, aquellos que tienen que ver con la práctica de exámenes, o intervenciones quirúrgicas, la Sala ha encontrado diferentes situaciones administrativas injustificables para los pacientes, que normalmente no están recibiendo un servicio de caridad, sino pagado a través de deducciones salariales.

La jurisprudencia ha desarrollado una vasta doctrina sobre lo que debe ser el servicio público de salud. Por una parte, debe ser de buena calidad para satisfacer las necesidades de los usuarios; debe ser eficaz, lo que se logra cuando la actividad de la entidad se dirige a cumplir adecuadamente con sus competencias, y además debe ser eficiente, esto más bien en el sentido del mejor uso, o un uso más racional de los recursos en el cumplimiento de sus fines. La Sala ha debido intervenir porque un hospital se ha quedado sin quirófanos, por reparaciones que se han prolongado más de lo debido, o porque los pocos aparatos para realizar algunos exámenes ya no están en condiciones de dar buen servicio, y crecen las listas de pacientes en espera, o porque hay desabastecimiento temporal de medicamentos debido a que no se han podido llevar a cabo las correspondientes licitaciones, etc.

Lo que descubren las sentencias de la Sala en todos esos casos, es que la institución encargada de la seguridad social ha incumplido con sus competencias. Y creo que no se puede argumentar que la Sala persigue afectar las finanzas de la Caja Costarricense de Seguro Social, porque hay muchos ejemplos en los que más bien ha desestimado pretensiones

que iban directamente a afectar ese rubro. Así por ejemplo, desestimó una acción de inconstitucionalidad contra su Ley Constitutiva, que permite a sus inspectores revisar libros y registros de los empleadores. Se alegaba que el artículo 24 de la Constitución Política solamente autoriza que para fines tributarios y para fiscalizar la correcta utilización de fondos públicos, funcionarios del Ministerio de Hacienda y de la Contraloría General de la República, puedan revisar libros de contabilidad y sus anexos. La Sala dijo que el artículo 73 de la Constitución establece los seguros sociales, regulados por el sistema de contribución forzosa del Estado, patronos y trabajadores, cuya administración y gobierno encarga a la Caja, de modo que, a fin de que ese sistema funcione, resulta del mayor interés que esa entidad a cargo pueda ejercer una debida vigilancia del cumplimiento que hagan los patronos de sus deberes. En consecuencia, que aunque el artículo 24 no prevea tal posibilidad, el artículo 73 por sí mismo permite llegar a una solución similar, con base en la importancia que tiene el sistema en el Estado social de Derecho vigente en nuestro país.

De la misma forma, la Sala Constitucional desestimó alegaciones de inconstitucionalidad en relación con la potestad de la Caja para cerrar negocios comerciales que mantienen deudas con la institución, tema alegado incluso por grandes clubes del fútbol nacional. De tal manera que resulta infundado sugerir que las decisiones de la Sala Constitucional han atentado contra las finanzas de la seguridad social, que más bien a veces parecen estar tan rebotantes, que nunca se le exige al Estado cumplir con sus obligaciones y más bien se toma la libertad de acumular deudas durante muchos años, y no es sino cada cierto tiempo que trata de cumplir, eso sí, entregando bonos (Solano, 2008).

Dentro de la alta diversificación del amparo, han ido surgiendo otros temas como los relativos al derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, como el derecho a la autodeterminación informativa, el derecho de acceso a la información de interés público, o el de los derechos de las

personas con alguna discapacidad y ciertamente en esos casos, la jurisprudencia constitucional ha ido desarrollando una valiosa doctrina que, por ejemplo, en lo que tiene que ver con la libertad informativa o derecho a la autodeterminación informativa, ha puesto de manifiesto la urgencia de que esa materia se trate en un proyecto *ad hoc* en sede de la Asamblea Legislativa, ya que en estos momentos ha venido siendo desarrollada pretorianamente por la Sala Constitucional, derivándola de una interpretación extensiva de la norma también muy amplia del derecho a la intimidad (artículo 24 de la Constitución)³⁶.

Plazos de resolución

El otro tema importante es el de los plazos de resolución. Según la misma fuente de los números supra indicados, los promedios de resolución, que de todas maneras siguen siendo de lujo, y evidentemente son los más bajos de cualquier tribunal del país, aumentaron ligeramente en el 2008, pues una acción de inconstitucionalidad se resuelve en promedio en 26 meses, cuando en el 2007 ese tiempo era de 22 meses y 3 semanas; el hábeas corpus pasó de 16 días en 2007, a 19 en el 2008, aunque se mantiene el promedio de los amparos, en 2 meses y 1 semana.

Evidentemente, esos plazos son impresionantes. Claro que hablamos de promedios, pero siempre los cito con satisfacción, cada vez que oigo o leo acerca de lo que pasa con tribunales de otras latitudes. Debe tomarse nota de que están contados tomando en cuenta el tiempo transcurrido entre la fecha de presentación del recurso y la de resolución por el fondo. No obstante, hay un plazo adicional, que ha pasado inadvertido, o al menos no ha sido objeto de especiales reflexiones desde fuera de la propia Sala, y es el tiempo que transcurre entre la fecha de la decisión y la notificación íntegra de la sentencia. Es cierto que la Sala ha definido en su jurisprudencia que sus sentencias vinculan y son ejecutivas y ejecutorias desde el momento en que se dictan, para lo cual ha establecido la costumbre de “comunicar” la parte dispositiva

a la autoridad recurrida (de previo a lo que en sentido estricto constituye la sentencia). No obstante, en no pocos casos la comunicación no resuelve algunos problemas de la ejecución, ya que, como también lo ha sentado la propia Sala Constitucional, la parte considerativa de la sentencia (los denominados “considerandos” o fundamentos jurídicos), vincula tanto como lo establecido en el “por tanto” o parte dispositiva, de modo que las partes han de esperar a esa notificación de la sentencia íntegra, para saber con base en qué se resolvió “su” caso.

Y aquí el tema es que la cantidad de los casi 18.000 asuntos anuales resueltos, implican a su vez sentencias con redacciones complejas, dado el estilo tradicional de estos documentos, del cual no se ha podido desprender la Sala, con una estructura muy compleja del fallo, pero que en no pocos casos también implica redacción de otros magistrados en relación con votos salvados, votos concurrentes, notas separadas, etc., lo que hace que la conclusión de esta fase demande fácilmente hasta un mes, o en algunos casos mucho más. El expediente luego se pasa a firmas de magistrados, todo lo cual implica una cierta complejidad organizativa, que se complica si en la sentencia ha participado algún magistrado o magistrada suplente, ya que eso significa que deberá coordinarse por separado la recolección de esas firmas.

En fin, que este asunto da y sin duda seguirá dando problemas adicionales a la Sala, pero obviamente también a las partes, que en cuanto sean sentencias estimatorias, esperan legítimamente solicitar ejecutoria de lo resuelto para entonces ir a la ejecución de la sentencia y cobrar las costas, daños y perjuicios a que por ley tienen derecho. Por si lo anterior fuera poco, no se puede obviar mención a algunas prácticas litigiosas que se han ido entronizando en el litigio ante la Sala, como solicitar “adición”, “aclaración”, “reconsideración” o “nulidad” de lo resuelto, no obstante que por ley sobre las sentencias de la Sala no cabe recurso alguno. En la práctica, algunos expedientes permanecen activos bastante tiempo después de resueltos, porque las partes, o los coadyuvantes, siguen planteando gestiones dentro del mismo

asunto, en algunos casos relacionadas con el delicado tema del (in)cumplimiento de las sentencias constitucionales. Como he dicho en algún momento, parodiando el título de una conocida cinta cinematográfica, se vuelven expedientes “duros de archivar”.

Son aspectos, pues, que merecen análisis y ojalá una respuesta apropiada, para aliviar la situación de la Sala, que solamente se salva de una crisis, gracias a una gestión totalmente informatizada de los expedientes, a un personal muy volcado en lo suyo y a un sistema estadístico muy completo, lo que como un todo contribuye a que sobre la marcha se vayan haciendo los ajustes administrativos que minimicen hasta lo posible, las consecuencias de todo ese tránsito procedimental-administrativo. Afortunadamente, y en adición, como ya mencionaba supra, la Sala cuenta con una Secretaría Administrativa, una especie de gerencia que le permite llevar controles internos que en gran medida salvan la situación, pero eso no le resta fragilidad al sistema, dada una cantidad absolutamente desbordada de casos.

Baste una breve comparación (aunque meramente ilustrativa, pues no necesariamente estamos hablando de sistemas idénticos) para darnos cuenta de la dimensión del problema que se anota: Costa Rica cuenta con cerca de cuatro millones y medio de habitantes, mientras que Perú tiene veintiocho millones. Nuestra Sala Constitucional recibe al año casi 18.000 casos, y el Tribunal Constitucional Peruano 6.898 (Tribunal Constitucional, 2007). Esto quiere decir que si nosotros tuviéramos la cantidad de población del Perú, entonces tendríamos 108.000 casos nuevos por año; y a la inversa, con las cifras de población nuestra, el Tribunal peruano estaría conociendo apenas unos 1.150 casos nuevos.

Otro dato interesante es que el Tribunal Constitucional Federal de Alemania, en un país con una población de más de ochenta millones de habitantes, recibe alrededor de 6.000 amparos al año. Dice uno de sus magistrados: “Es demasiado, especialmente porque para las sentencias en casos muy importantes, que tienen trascendencia política, necesitamos semanas para preparar esas sentencias”

(Landa, 2007).

No es para abrir debate, pero la cita anterior nos revela cómo hay distintas percepciones de los problemas. Baste calcular cuántos amparos manejaría el Tribunal alemán con el índice de litigiosidad que exhibe nuestro país. Pero, sí, seguramente habrá que explorar entre nosotros términos intermedios que, sin abandonar la generosa legitimación de algunas de las hipótesis que mencionamos atrás, incorporen cautelas que hagan las cifras de casos “más normales” que las de hoy. Lo que sí ha excluido la Sala es el condenar en costas a quien resulte perdedor en un proceso constitucional, ni siquiera en situaciones de demandas temerarias, porque se lo han propuesto como una forma de aliviar la congestión, aspecto que se consideró en su momento por los magistrados constitucionales como una barrera explícita para el acceso a la justicia.

Zonas de riesgo

Son varias las causas que se estima están haciendo patente la necesidad de replantear algunas cosas en la Sala Constitucional, aunque todas giran alrededor de una principalísima, como es la enorme cantidad de casos que maneja el Tribunal.

Congestionamiento del Tribunal

Los cálculos hechos sobre lo que sería la carga de trabajo del nuevo tribunal, simplemente se apoyaban en la tendencia que marcaban las cifras del sistema de la época. Rápidamente se entendió que aquello no tenía sustento. De los 45 expedientes con que inició la Sala Constitucional el 27 de septiembre de 1989, provenían de la Corte Suprema de Justicia 3 hábeas corpus y 31 acciones de inconstitucionalidad; además recibió 11 amparos, de los cuales 10 provenían de la Sala Primera de la Corte y uno del Juzgado Penal de San Ramón. En el mes de octubre siguiente, ya el número de nuevos casos ingresados fue de 97 y así ha seguido el comportamiento de ingresos, en una línea ascendente e incontenible, hasta el año 2008, cuando la cifra de nuevos casos ingresados llegó a 17.972, lo que además significa un 6% de aumento en relación con el año 2007 (Sala Constitucional, 2009).

Por supuesto, estos datos muestran que la Sala aún conserva la confianza de la gente, entendiendo por gente “la generalidad de la población”, no solo de algún sector, pues aunque no se cuente con datos sistematizados sobre esta cuestión, ciertamente se puede ver, por ejemplo, cómo el colectivo de la población penitenciaria tiene fácil acceso a la justicia constitucional, en ocasiones diríase que abusivamente, igual que asociaciones, pueblos indígenas, sindicatos, grupos ambientalistas, de profesionales, cámaras de comerciantes, de industriales, o fracciones parlamentarias, políticos, etc. Y todos lo hacen gracias a una prácticamente inexistente formalidad procesal y a un rango casi infinito de pretensiones jurídicas. Ni qué decir de las coadyuvancias, tanto activas como pasivas, muy utilizadas, especialmente en expedientes sobre materias sensibles (ambiente, salud, migración). Pero lo que está claro es que números tan abultados son, a la vez, una alerta para buscarle salida a la situación.

Tasa de resolución

Si nos centramos en el rubro denominado “tasa de resolución”, que es una medición utilizada por la Sección de Estadística del Poder Judicial desde muy poco tiempo hacia acá, notamos que para el año 2008 marcó un 86,6%, descendiendo desde el 90,6% alcanzado en 2007. La tasa de resolución se obtiene restando del circulante (total de casos) al inicio del año, los asuntos que se terminan con resolución de fondo ese mismo año. Esto hace que, en general, el número de casos pendientes de resolver al iniciarse cada año, aunque con variantes que pueden ser coyunturales, muestre una tendencia a aumentar y es una causa de preocupación para la situación de futuro (Sala Constitucional, 2008). Porque eso se refleja en los plazos de resolución, que según vimos también tienden a deteriorarse, aunque por el momento no sea un fenómeno pronunciado.

Calidad del trabajo

Claro que la doctrina de la Sala Constitucional en distintas áreas puede exhibirse como de lo más moderno,

incluso de vanguardia, como queda reseñado. Pero también se afirma que las elevadas cifras de casos que maneja recurrentemente atentan contra la seguridad jurídica, por contradicciones inadvertidas en sus decisiones, pero también porque la calidad de las sentencias sufre al trabajar a presión y con prisa. Nos dice el profesor Barker, de la Universidad de Duquesne (Pittsburgh), que para el período 1993-1994, a la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos de América llegaron más de 6.000 casos, pero a través del mecanismo procesal del *certiorari* conoció por el fondo solamente 83 de ellos (que implica rechazar los demás sin mayor motivación). Si no se procediera así, agrega, la Corte no tendría tiempo para tramitarlos y decidirlos, con lo que crearía un pendiente de miles de casos, y lo que es peor, “se convertiría en una fábrica judicial, emitiendo opiniones prácticamente sumarias, con poco valor a largo plazo” (Bazán, 1996). Por eso, en una de las propuestas de reforma a la Ley de la Jurisdicción Constitucional (expediente legislativo n° 16.791) se busca su reorganización y se sostiene en la exposición de motivos que, debido al volumen de trabajo que soporta la Sala, especialmente por los recursos de amparo, se le dificulta estudiar con más detenimiento las cuestiones de constitucionalidad en sentido estricto. Y esto, ciertamente, puede tener alguna base de razón. Si nos retrotraemos al *Sexto Informe Estado de la Nación* (Proyecto Estado de la Nación, 1999), encontramos que para la época los recursos de amparo constituían el 76,5% (Volio, 2000) del total de casos, mientras que hoy se ha elevado pronunciadamente hasta ser el 90,6%.

Se dio una situación muy particular, por cierto, pero bastante reciente, como el de las distintas consultas de constitucionalidad que debió atender la Sala Constitucional con motivo de la tramitación del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y República Dominicana con Estados Unidos de América (TLC-CA), por lo que a fin de poder dedicarle calidad de tiempo a su estudio, sin descuidar el día a día del Tribunal, los magistrados de la Sala fueron habilitados para dedicarse

exclusivamente a ese asunto, hasta la emisión de la opinión. Para los demás casos que no podían atender los magistrados propietarios, se integró una Sala con suplentes que, en paralelo, conocía y decidía los asuntos más cotidianos (amparos fundamentalmente, por constituir, como hemos dicho, el grueso del total de asuntos). Esto pone de manifiesto un flanco de debilidad por parte del Tribunal, pues también es frecuente que para otros asuntos importantes o delicados se otorgue permiso (y temporalmente se separe del pleno) a un magistrado o magistrada, a fin de que se dedique exclusivamente a estudiar a fondo un asunto y formule una propuesta de sentencia al pleno. No creo que estas prácticas se den en otros tribunales similares, pero ponen de manifiesto que si bien la Sala sale adelante con sus asuntos, lo debe hacer en condiciones muy atípicas, para decir lo menos.

Terminado de las sentencias y notificación

Otro rubro que llama a preocupación es el de la redacción y consecuente notificación de las sentencias, pues aunque la doctrina de la Sala ha establecido que sus decisiones son ejecutivas desde que se toman, es decir, desde el momento de votarse un asunto, lo cierto es que el lapso entre la fecha del dictado de éstas y su notificación integral a las partes, en ocasiones es amplio, al punto que según los estudios realizados por la propia Sala, la cifra promedio llegó a estar por encima de 74 días, si bien luego estuvo debajo de 37 días (E³⁷: Madrigal, 2009). No se dispone de datos actualizados a hoy, pero el punto es que las partes desean saber cuál es la motivación que sirve de fundamento a una decisión de la Sala y en ocasiones esta expectativa es más elevada, especialmente cuando hasta la propia sentencia indica en su parte dispositiva, por ejemplo, que la autoridad recurrida debe tomar nota de alguna advertencia específica incluida en alguno de los considerandos.

Seguridad jurídica

Por otra parte, el manejo y decisión de un volumen de casos de la magnitud que experimenta la Sala, también pone

en riesgo la seguridad jurídica, pues en ocasiones se producen decisiones contradictorias para casos o hechos similares, afectando de paso la igualdad de trato para las personas, más injustificable en un tribunal de esta naturaleza que en cualquier otro. En otras ocasiones, un proyecto de sentencia concebido en un determinado sentido (para estimar o desestimar la pretensión deducida en el proceso), se mantiene aun cuando se varió la conclusión inicialmente propuesta por un magistrado o magistrada ponente y, aunque advertida esa situación, la Sala puede enmendar el error (por ejemplo declarando entonces con lugar un asunto previamente votado sin lugar), al final causa una molestia justificada de las partes y demanda un tiempo extraordinario en dar apropiado fin al proceso.

Estas son situaciones a las que debe atenderse y darles una solución apropiada.

Sala Constitucional vs. Sala Constitucional

No puede dejar de mencionarse que el sistema funciona, y de tal manera, que en no pocas ocasiones los recursos de amparo se dirigen contra la propia Sala Constitucional, de modo que incluso con la participación de magistrados suplentes, ésta es condenada especialmente por violación al derecho de obtener resolución en un plazo razonable, por más que se informe a los magistrados suplentes que conocen esos casos, acerca de las dificultades que haya habido y justificaron alguna demora en resolver el fondo de un asunto específico. Aquí, la Sala Constitucional recibe el mismo tratamiento que ella da en situaciones similares a los tribunales ordinarios, o a la administración pública.

¿Posibles reformas a la jurisdicción constitucional?

Prácticamente desde el inicio de funciones se pensó en reformas a la Sala. Hoy se contabilizan al menos veinticinco proyectos de reforma a la jurisdicción constitucional, en intentos con muy diversos sentidos. Cronológicamente, algunos datan desde el año 1990, tal como el que consta en el expediente legislativo n° 11.045, hasta los que pue-

den considerarse muy recientes, como el que consta en el expediente n° 16.791 y al que me referiré al final de este acápite, publicado en *La Gaceta* del 23 de octubre de 2007.

Ciertamente, algunos de ellos se planteaban desde la visión de un Poder Ejecutivo que se sentía “atado” por vía de amparo contra cualquier toma de decisión: el nombramiento de un funcionario, un despido, la construcción de obra pública, etc. Ejemplo de esto puede ser el expediente legislativo n° 11.576.

Otros constituyen la reacción de algún legislador que sintió lesionada la majestad del Parlamento cuando la Sala Constitucional declaró inconstitucional una ley y creyó necesario disponer que en esos casos la sentencia se debe comunicar a la Asamblea para que ésta sea la que decida acerca de su derogación o reforma (expediente n° 15.197). Existen los tendentes a convertir a la Sala en un tribunal constitucional extra-poder, valga decir, fuera del Poder Judicial, “con el rango e independencia de los poderes del Estado, intérprete supremo de esta Constitución, al cual le corresponderá en forma exclusiva las atribuciones que esta Constitución y las leyes le otorguen”, pero se ocupaba también de prever su independencia financiera, así como la independencia y carácter de sus magistrados (expediente n° 12.881). O incluso una iniciativa que contó con el patrocinio de la Sala Constitucional misma, que desde el año 1999 apostó por una reforma al artículo 48 constitucional, a fin de crear tribunales que conozcan hábeas corpus y amparo, conservando la Sala las competencias que propiamente podrían llamarse de control de constitucionalidad: acciones de inconstitucionalidad, consultas legislativas y judiciales, así como los conflictos de competencia y el veto que por razones de constitucionalidad puede interponer el Poder Ejecutivo a un proyecto de ley, que aunque es prácticamente una vía desaparecida, está en la Constitución. Originalmente se hizo a través del expediente n° 13.837, que fue al archivo por haber cumplido el plazo de cuatro años, aunque dictaminado afirmativamente. En vista de eso, se presentó un nuevo proyecto a través del expediente n° 15.842, pero

la suerte de esta propuesta ha quedado echada, pues la Comisión Especial que dictaminó lo hizo con criterios distintos y prácticamente contradictorios de la finalidad que persigue la reforma; en ese sentido, hubo un dictamen afirmativo de minoría que propone la conversión de la Sala en un tribunal constitucional en el sentido propio, mientras que un dictamen afirmativo de mayoría apoya la reforma, no obstante lo cual la condición a que la ley que se llegue a dictar deba ser aprobada por una mayoría de 38 legisladores. Adicionalmente, cuatro diputados consideran necesario fijar un plazo de dos años para dictar aquella ley, mientras que dos estiman ese plazo en un año. Y para darle más colorido al dictamen, tres de los diputados dictaminadores coincidieron en recomendar al Plenario Legislativo que se aproveche la reforma para establecer “la inimpugnabilidad de los actos de control político de la Asamblea Legislativa”.

Además, encontramos proyectos destinados a incluir en la Ley de la Jurisdicción Constitucional un capítulo relativo al hábeas data, de modo que se regule más precisamente esta importante materia (expedientes 14.778 y 14.785); otros persiguen variar algún punto que se estima conflictivo, como es el caso de la consulta legislativa, que ha sido foco de discusión acerca del papel que la Sala cumple. Lo interesante es que según el expediente n° 13.039, la idea es eliminar del todo la competencia que tiene la Sala por disposición del inciso a del artículo 96 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, mientras que el expediente n° 13.669 propone otorgar la facultad de consultar a un solo diputado, o el 14.308, que eleva la exigencia a un tercio del total de diputados.

Los hay que proponen la división de la Sala Constitucional en cámaras, y facilitar su trabajo (expedientes 11.576 y 16.791), o el que se ha planteado únicamente con el propósito expreso de eliminar la competencia de la Sala para conocer en materia de control político ejercido por la Asamblea Legislativa (expediente n° 15.584 ya citado), o para modificar el artículo 41 de la Ley, relativo a la suspensión de pleno derecho del acto impugnado en amparo (expediente

n° 11.559), o concediendo capacidad para promover acción de inconstitucionalidad a los diputados (expediente n° 13.285), o ampliando el derecho de rectificación o respuesta para cuando las expresiones o informaciones inexactas o agraviantes provengan de “artículos de opinión” (expediente n° 14.451).

Hay, incluso, proyectos que no han ido a la Asamblea Legislativa. Por ejemplo, la Maestría en Derecho Público de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica elaboró un proyecto completo de reforma a la Ley de la Jurisdicción Constitucional, a partir de un escenario en que la Sala Constitucional y tribunales especializados en hábeas corpus y amparos ejercerían la jurisdicción constitucional³⁸. Otros proyectos han quedado *in pectore*, o no han tenido la debida circulación, como algunos en que ha trabajado la Sala Constitucional directamente, o alguno de sus magistrados³⁹.

Todos los proyectos están archivados, o no han pasado de la circulación limitada que mencioné. Tal infinidad de proyectos ejemplifican una necesidad de reforma, pero acreditan también una falta de respuesta adecuada de los operadores políticos, que no han encontrado la fórmula para que todos se sientan conformes con una reforma específica.

En lo personal, me decanto por una reforma realista, como es el dividir la Sala Constitucional en dos cámaras o secciones, integradas cada una por tres magistrados y magistradas, que conozcan simultáneamente y por turno riguroso, los recursos de hábeas corpus y amparo, con un coordinador elegido en el seno de la misma Sala. El Presidente se reservaría para la gestión administrativa del Tribunal, la fase de admisibilidad en las cuestiones de constitucionalidad propiamente, así como para presidir el pleno de los magistrados al momento de conocer y resolver los asuntos de constitucionalidad, que ya dijimos son los más delicados o importantes. Precisamente, el pleno de la Sala tendrá competencia para “mantener la unidad jurisprudencial”, a solicitud de las cámaras, cuando haya jurisprudencia contradictoria, o de un tema que se podría entender como nuevo, al no contarse con jurisprudencia o precedentes constitucionales. Igualmente, y

parejo a lo anterior, se requiere separar a los magistrados constitucionales de la gestión política o administrativa del Poder Judicial como lo vienen haciendo hasta el momento, de modo que estarían eximidos de las tareas de Corte Plena y sus comisiones permanentes o *ad hoc*, que les resta enorme cantidad de tiempo para lo que es estrictamente jurisdiccional. Habrá que mantener unas limitadas y muy puntuales excepciones a lo anterior, como serían: a) participar en el seno de la Corte Suprema de Justicia para la aprobación del proyecto de presupuesto, b) la apertura del año judicial, o c) cuando por la naturaleza calificada de un asunto, el Presidente de la Corte los convoque formalmente a sesión.

En esencia, esa es la línea de una reforma que, por acotada y de fácil promulgación, he venido defendiendo últimamente, tanto en el seminario sobre la reforma a la jurisdicción constitucional realizado por la Sala en octubre de 2007, como en el reciente conversatorio (mayo de 2009) que sobre el mismo tema organizó también la Sala Constitucional con motivo de su vigésimo aniversario. Lo que además he sugerido, como estrategia, es que la propia Sala haga un ejercicio interno para definir qué tipo de proyecto apoyaría, pues a este momento no hay criterio formado al respecto y habrá que consensuarlo, pero por supuesto, estando conscientes de la urgencia de una salida a la presente situación.

Mi opinión, tal cual he dejado constando, se corresponde, a grandes rasgos, con el último proyecto presentado a la Asamblea Legislativa, según expediente n° 16.791 y que suscriben los diputados José Manuel Echandi Meza, Evita Arguedas Maklouf y Francisco Antonio Pacheco Fernández, que aunque incluye una terminología desactualizada que habrá que corregir (por ejemplo, habla de recurso de inconstitucionalidad), tiene claras virtudes: por ejemplo, minimiza el problema a que se refiere alguna doctrina como la “pluralidad” de interpretaciones, pues será siempre la Sala (en secciones o en pleno) la que estará realizando la interpretación constitucional; otra cierta ventaja en relación con la de crear tribunales especializados en hábeas

corpus y amparos, es que le mantiene a la Sala Constitucional la materia prima -defensa de derechos fundamentales- a través de la cual es que ha obtenido su prestigio a lo largo de estos años; y, también, que elimina un peligro latente en la creación de tribunales de hábeas corpus y amparo, y es la posible proliferación de recursos ante la Sala (algunos perversamente planteados, lo que no se puede descartar), con lo que de confusión puede haber en tales hipótesis, pero con daño a la “pronta resolución”, lo que se torna contrario a la naturaleza sumaria de los recursos de hábeas corpus y amparo.

Tal vez se pueda aspirar a algo mejor, pero una solución como la que comentamos, aunque seguramente no sea suficiente para otro período completo de veinte años, en lo inmediato será un paso importante. Claro está, la misma Sala Constitucional deberá contribuir con su opinión, cuando en el momento legislativo apropiado se le deba consultar la reforma.

De lo que se trata es de mejorar a partir de lo que tenemos, y cuanto antes mejor, no sea que por inercia lleguemos a afectar un elemento definitorio del Estado de Derecho actual, como es el de control, al que pertenece la Sala Constitucional. La llamada “complejidad” del Estado, de la que en ocasiones oímos quejas, está por otros sectores.

De todos modos, como señala Daniel Webster, “nada es más engañoso ni apareja mayores peligros que la pretensión de simplificar el gobierno. Los gobiernos más simples son los despotismos” (Maldonado, 2001).

¿Veinte años y cuántos más?

Para concluir, lo único que me luce viable proponer hacia futuro, pensando no en lo inmediato, sino en algo que contribuya a la permanencia y racionalidad del sistema, es intentar reunir una gran comisión de trabajo, integrada nuevamente con representantes de los poderes del Estado, de la academia, del Colegio de Abogados, que formule una propuesta de reforma realista y sostenible. Como parte del Poder Judicial, sería la Sala Constitucional misma la que tenga representación.

Este capítulo fue preparado por
Luis Fernando Solano.

El taller sobre el “Vigésimo Aniversario de la Sala Constitucional” se realizó el 17 de junio de 2009 y contó con la participación de: José Miguel Alfaro, Ronald Alfaro, Ana Virginia Calzada, Miguel Gutiérrez, Manrique Jiménez, Leda Muñoz, Juan Carlos Rodríguez, Isabel Román, Luis Fernando Solano, Jeffrey Staton, Constantino Urcuyo, Jorge Vargas, Evelyn Villarreal y Fabián Volio.

NOTAS

1 De la más relevante participación en ese proceso de reflexión, que condujo al nacimiento de la Sala Constitucional como cabeza de un nuevo sistema de justicia constitucional, debe señalarse a la Corte Suprema de Justicia, la Asamblea Legislativa, el Ministerio de Justicia, la Procuraduría General de la República, la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, el Colegio de abogados y algunos juristas extranjeros como el profesor Néstor P. Sagüés, entre otros.

2 Sentencia 1989-0075, del 8 de noviembre de 1989.

3 El papel de la Sala ha sido tal, que -aunque tengamos diferente criterio- incluso en la vía del amparo ha llegado a condenar al Banco Interamericano de Desarrollo por violar el debido proceso en el desarrollo de una investigación a una empresa costarricense, por una eventual información inexacta al participar en una licitación de un proyecto. Véase expediente 2006-12202.

4 Como sabemos, la nueva jurisdicción surgió de la reforma a los artículos 10, 48, 105 y 128 de la Constitución Política (Ley 7128, de 18 de agosto) y de la promulgación de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, n° 7135, de 11 de octubre, que vino a regular sistemáticamente todos los procesos constitucionales a cargo del nuevo tribunal.

5 Advertiendo que en sentido estricto es en razón de si solo un tribunal supremo o cualquier tribunal puede declarar la inconstitucionalidad de normas, que se define si un sistema es concentrado o difuso. Pero, dado que hoy es la Sala Constitucional (especializada) la que asume todas las competencias, podemos calificar como difuso el anterior sistema.

6 En este caso, como en el del amparo, se tuvo presente lo inapropiado del término "recurso", pero finalmente se conservó en aras de la tradición que le ha asignado esta denominación. Lo interesante es que en el caso de la inconstitucionalidad, se pasó del nombre anterior "recurso de inconstitucionalidad" a "acción de inconstitucionalidad".

7 Entre otras, puede citarse una sentencia estimatoria, la n° 2000-7484, que constató que en un determinado centro penitenciario se violaban los derechos de los presos, incluso en punto al tema del "hacinamiento crítico", ordenando al Estado a no admitir más reclusos hasta tanto no se alcanzara el porcentaje máximo permitido de población penitenciaria (120% de la capacidad instalada). Esta sentencia fue incluso comentada favorablemente en el *Anuario Latinoamericano de Justicia Constitucional*, de la Fundación Konrad Adenauer, en el año 2001.

8 Así se dispuso en la Ley de la Jurisdicción Constitucional en atención a lo dispuesto por el artículo 7.7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), cuestión que hasta la fecha se venía disimulando

a fin de darle una serie de interpretaciones *ad hoc* a aquellas disposiciones, pero que en el fondo no se avenían a lo establecido por la Convención.

9 Se han criticado decisiones de la Sala Constitucional sobre amparos rechazados *in limine litis*, aduciendo que no había un acto de aplicación individual, cuando se trataba de impugnar normas autoaplicativas que no requerían, por tanto, de ese requisito, por ejemplo, tratándose de la Ley de Tránsito, que obliga al uso del cinturón de seguridad. Se critica el hecho de que la Sala estableciera para el caso, la necesidad de que el afectado contara con una boleta de tránsito en que se marcara la infracción, pues era obligar al ciudadano a violar la ley como paso necesario para admitirle su reclamo contra ella (Álvarez et al., 2007).

10 Esto se ha debido hacer por motivos de seguridad jurídica, pues en ciertos casos resultaba un sinsentido que con ocasión de un amparo, incluso abiertamente improcedente, se operara una suspensión que sobre todo en los primeros años, con una organización administrativa incipiente, se extendía por días o semanas, mientras la Sala no pronunciara un rechazo en puertas.

11 Véanse las opiniones consultivas 2001-11129, 2001-12459, 2002-00058, 2004-3441, 2005-1800 y 2006-5298. Lo más dramático de este tema es que una vez promulgada la Ley 8589, de 30 de mayo de 2007, ya la Sala declaró inconstitucionales dos de sus artículos (sentencia número 2008-15447).

12 Esta opción funciona a modo del "recurso previo" que estuvo en vigencia en España y fue finalmente derogado en 1985, luego de haberse utilizado en apenas trece ocasiones; quienes abogaron por su derogatoria adujeron que se prestaba para abuso de la oposición parlamentaria. No creemos que esa pueda ser una justificación para encontrar solución en nuestro país, pero sí merece un examen sosegado el que un tribunal constitucional "incida" en el procedimiento de formación de la ley, cuando siempre se puede contar con el control *a posteriori*, a través de la acción de inconstitucionalidad una vez que aquélla adquiera vigencia.

13 Con esta expresión se ha llegado a designar en la jurisprudencia constitucional, el conjunto que comprende las normas, principios y valores constitucionales, el derecho internacional de los derechos humanos aplicable en el país y la propia jurisprudencia constitucional, que al ser interpretación de la Constitución se incorpora a ese mismo nivel. Es el equivalente a "bloque de constitucionalidad" que se utiliza en otros países.

14 Sentencia de la Sala Constitucional n° 2006/00404, de las 17:26 horas del día 24 de enero de 2006 y la cita de otra sentencia precedente sobre el mismo tema, n° 2001/12320, Considerando V.

15 Sentencia n° 1992-0193.

16 Dickerson vs. United States, 530 U.S. 428 (2000).

17 Sentencia de la Sala Constitucional n° 2001-09384. (Díez Picazo, 1991).

18 Debe recordarse que cuatro de los siete integrantes iniciales de la Sala (Rodríguez Vega, Piza Escalante, Mora Mora y quien esto escribe) participaron en el proceso de creación del nuevo tribunal, particularmente en la redacción de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

19 Mauro Murillo, quien al analizar el nuevo sistema de justicia constitucional afirmó: "la Sala Cuarta ha puesto a la Constitución a decir un 90% más de lo que decía o más concretamente de lo que nosotros creímos que decía". (Murillo, 1992).

20 Sentencia 1992-3435 y una sentencia de aclaración a la anterior, 1993-5759.

21 Sentencia (opinión consultiva) de la Sala Constitucional, número 1990-0769.

22 Sentencia (opinión consultiva) de la Sala Constitucional, número 1993-1084.

23 Esta sentencia fue dictada a las 16 horas con 18 minutos del día 9 de mayo de 1995.

24 Hugo A. Muñoz (1994) reproduce una cita de Eduardo García de Enterría, quien a su vez cita a Smend, en estos términos: "El Tribunal Constitucional cumple una triple tarea. Por una parte, crea orden en el amplio espacio de las cuestiones jurídico-constitucionales, en las que sólo puede crear un orden auténtico, una justicia independiente del más alto rango. En segundo lugar, fortalece las bases de nuestra existencia política, en la que nos permite a los ciudadanos experimentar la vivencia de la condición de Estado de Derecho de nuestra comunidad y de la dignidad garantizada de ciudadanos libres. Finalmente, lucha por el imperio de los derechos y de los bienes, al tomar como motivación expresa de sus decisiones los más altos valores de la tierra".

25 Sentencia (opinión consultiva) 1996-0230.

26 Sentencia de la Sala Constitucional n° 2000-9685.

27 Sentencia de la Sala Constitucional n° 1999-00592, de 29 de enero de 1999, Considerando o Fundamento Jurídico III.

28 Sentencia de la Sala Constitucional n° 2006-02875.

29 Artículo 16: " Toda sociedad en la que no está asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de los poderes no tiene Constitución".

30 Por lo duro y documentado de la crítica que se formula (Solís A, 2000).

31 El "desencuentro" que sobre este tema ha habido, no ha sido entre Sala Constitucional y la Asamblea Legislativa, sino más bien entre algunas decisiones de aquella y algunos integrantes de ésta. Baste recordar una frase que hizo fortuna en alguno de esos momentos difíciles, pronunciada por quien ejercía la Presidencia del Congreso, el Lic. Roberto Tovar Faja: "la Sala Constitucional llegó para quedarse". Es más, ha sido con motivo del trabajo de la Sala que la Asamblea Legislativa modificó su Reglamento y creó la Comisión de Consultas de Constitucionalidad, a fin de formalizar y racionalizar el conocimiento de las opiniones consultivas que emite la Sala y dictaminar al Pleno lo que corresponda en cada caso, conforme a los criterios emanados del Tribunal.

32 Véase nota 17.

33 Una referencia de relevancia en estas materias es la sentencia de la Sala n° 1992-01739, que incluso ha sido incorporada por algunas cátedras universitarias como de estudio obligatorio.

34 La única excepción es el año 2006, cuando hubo un descenso, a causa del ingreso masivo de amparos habido al final del 2005, que también fue atípico.

35 Conocedor de la génesis de la Sala Constitucional, este tema lo había advertido desde los comienzos el profesor Néstor Pedro Sagüés, quien indicaba que ante el "redescubrimiento" de la Constitución, se había despertado entre nosotros una especie de "euforia constitucional, traducida en centenares de expedientes". Esto "no es malo", según decía, "lo alarmante es no encontrarle solución si persiste" (Sagüés, 1991).

36 Tal es el caso del proyecto de ley presentado en la Asamblea Legislativa, expediente legislativo n° 15.178.

37 Las referencias que aparecen anteceditas por la letra "E" corresponden a entrevistas realizadas durante el proceso de elaboración del Informe. La información respectiva se presenta en la sección de Entrevistas de la bibliografía de este capítulo.

38 El proyecto fue elaborado por el profesor Hugo Alfonso Muñoz Quesada y alumnos de la Maestría en Derecho Público de la Universidad de Costa Rica.

39 Por ejemplo, uno del Magistrado constitucional Adrián Vargas Benavides para la creación de un tribunal constitucional independiente, a través de una reforma constitucional que prevea pasar a doce el número de integrantes y disponer de un 5% del presupuesto asignado al Poder Judicial, entre otros aspectos.

P
A
R
T
E



Anexo estadístico y metodológico

CAPITULO
8Anexo
Metodológico**Introducción**

El Programa Estado de la Nación ha expuesto en sus informes una variedad importantes de temas que evidencian, a través de la crítica y el análisis objetivo, la realidad política, económica, ambiental y social de Costa Rica. Procurando mantener esta línea de trabajo, y siempre con la intención de obtener mejoras sustanciales, se promueve la incorporación de nuevas formas de recoger información, la elaboración de nuevos indicadores, evaluaciones internas y la aplicación de técnicas e instrumentos que permitan la comprensión más clara y objetiva posible de la realidad nacional, así como un uso más amplio y ágil de la información.

Con el interés de incorporar al Informe estudios que expongan hallazgos relevantes a partir de un análisis serio, crítico y, sobre todo, que amplíen la frontera de la información en el país, el Programa incluye entre sus tareas una amplia y exhaustiva revisión de investigaciones. Junto a ese objetivo, y en concordancia con la idea de aportar insumos para el examen profundo de la realidad costarricense y su constante mejoramiento, resulta igualmente importante exponer las principales novedades metodológicas introducidas en la presente entrega. En esta edición del Anexo Metodológico se resumen tres temas cuyo desarrollo implicó procesos analíticos de cierta complejidad; se trata de las metodologías aplicadas para: a) el cálculo de la “huella ecológica”, cuyos resultados se exponen en el capítulo 4, b) el estudio “Diferencias espaciales en la mortalidad infantil”, analizado en el

capítulo 2, específicamente en el uso de un índice de concentración para identificar desigualdades en la mortalidad infantil, y c) la elaboración del capítulo 6 “Clases sociales, estilos de desarrollo y crecimiento económico en Costa Rica 1987-2008: una nueva perspectiva para el estudio del desarrollo humano”.

Además, como es usual en este Anexo, se identifican algunos vacíos y problemas de información encontrados durante la preparación del Informe, en este caso en las estadísticas del Poder Judicial. Este señalamiento responde al objetivo de contribuir a la mejora continua de las fuentes de información de que dispone el país, una iniciativa que se retoma en cada entrega de esta publicación.

Huella ecológica

En materia ambiental el Programa Estado de la Nación ha manejado una importante cantidad de información con la que se han nutrido sus perfiles de análisis. Sin embargo, como se ha indicado en Informes anteriores, la fragmentación y en algunos casos la escasa continuidad de los indicadores han dificultado un seguimiento de largo plazo al tema de la sostenibilidad.

En un esfuerzo por integrar las cifras ambientales disponibles, sobre todo de fuentes nacionales, para este Decimoquinto Informe se tomó la decisión de hacer una primera aplicación del indicador ambiental de “huella ecológica”. El resultado de este ejercicio no es inmediato; la intención es dar continuidad a la estimación y construir una serie de datos

que contribuyan al monitoreo sistemático de este indicador.

A inicios de la década de los noventa, y en respuesta a los constantes debates internacionales sobre el tema de la sostenibilidad, William y Mathis Wackernagel formularon el concepto de huella ecológica, que se define como “el área de territorio productivo o ecosistema acuático necesario para producir los recursos utilizados y para asimilar los residuos producidos por una población definida con un nivel de vida específico, donde sea que se encuentre esta área” (Wackernagel y Rees, 2009). La premisa básica que subyace a esta definición es que la satisfacción de una necesidad lleva consigo el uso de recursos naturales y la generación de desechos. Obtener una medición que sintetice numéricamente este uso de recursos es lo que hace tan atractivo el seguimiento de la huella ecológica, y más aun si se enfoca en una Costa Rica cada vez más poblada y con necesidades crecientes. La pregunta entonces es si los recursos dan abasto, o hasta cuándo lo darán, para satisfacer una demanda en constante aumento. De aquí el interés en conocer la situación de Costa Rica a la luz de un indicador que pretende ser un insumo más en el estudio integral de la sostenibilidad y el desempeño ambientales.

Consideraciones sobre la huella ecológica

Huella ecológica (HE), biocapacidad (BC) y hectáreas globales (HG) son tres conceptos primordiales en el marco del análisis expuesto en el capítulo “Armonía

con la naturaleza”. La huella ecológica corresponde a la estimación, en hectáreas, del uso que las personas hacen de los recursos naturales disponibles para la satisfacción de necesidades como alimento, ropa, transporte, energía, vivienda, infraestructura y eliminación de residuos. En otras palabras, la huella ecológica representa toda la tierra utilizada para satisfacer los requerimientos humanos. Por otro lado, la biocapacidad debe entenderse como el *stock* de recursos naturales disponibles en un país o región, independientemente de si se emplea o no para la satisfacción de necesidades. La biocapacidad también se expresa en hectáreas. Con el fin de que las mediciones sean comparables, tanto la HE como la BC se calculan con base en una unidad común: hectáreas globales (HG), que se refieren a hectáreas de productividad promedio. Se parte del supuesto de que los diversos usos de la tierra tienen diferentes productividades, y además que las productividades de un mismo uso de tierra varían entre regiones y países. Para transformar las hectáreas normales en globales se deben aplicar dos factores de ajuste: factor de rendimiento o *yield factor* y factor de equivalencia o *equivalence factor*. Ambos se definirán más adelante.

Para determinar la BC se asume que la totalidad de un territorio (en este caso los 51.100 km² de superficie continental más el área marítima de Costa Rica) puede subdividirse en cinco usos potenciales. Por otro lado, la HE se obtiene a partir del consumo real de los recursos sustraídos a través de esas mismas categorías de uso, también denominadas “áreas biológicamente productivas”, más la estimación del territorio necesario para la absorción del carbono (CO₂) generado. Esto conforma una organización de seis usos distintos de la tierra¹, que se describen a continuación.

Tierras para cultivos: en el caso de la HE esta categoría se refiere a la superficie más bioproductiva y se compone de las áreas utilizadas para producir los alimentos y fibras que consumen los seres humanos, y los animales que estos crían para su uso. En el caso de la BC es la superficie disponible o habilitada para esos mismos fines.

Tierras para pastoreo: son tierras destinadas a la cría de ganado para la obtención de carne, leche y sus derivados, cuero y productos de lana, así como de animales de granja, como gallinas y otras aves de corral. En este caso lo que calcula la HE es la superficie requerida para suplir las necesidades de pasto para alimentar a los animales, que no son cubiertas por los cultivos que tienen ese propósito.

Tierras para uso forestal: son las superficies ocupadas por bosques, naturales o repoblados, cuyo destino sea la explotación forestal. Igual que en los casos anteriores, hay que diferenciar que, en términos de la HE, estas tierras corresponden a la superficie utilizada, que se calcula en función de la cantidad de madera, pulpa, productos de madera y leña consumida por una nación en un año determinado. En el caso de la BC, esta tierra es aquella que se encuentra disponible y es potencialmente utilizable para esos fines.

Superficie para pesca: es la zona marina y de agua interna requerida para suplir las demandas de pescado y mariscos para el consumo humano.

Tierras forestales para la absorción de carbono: corresponden al área equivalente de bosque necesaria para absorber las emisiones de CO₂ generadas por el uso de combustibles fósiles.

Tierras para infraestructura: corresponden a la superficie de un país que contiene toda la infraestructura creada por el ser humano para su uso, desde carreteras, caminos y aceras, hasta edificios, puentes y casas.

El cálculo de la huella ecológica parte de seis supuestos fundamentales:

- Es posible dar seguimiento a los recursos naturales utilizados y a los residuos generados por las personas que habitan un lugar.
- La mayoría de estos recursos y residuos pueden ser medidos en términos del área biológicamente productiva que se necesita para mantener el suministro y absorber el carbono generado. Los recursos y residuos

que no pueden medirse son excluidos de la evaluación, lo que lleva a una subestimación de la verdadera huella ecológica (por ejemplo, se excluyen contaminantes del aire distintos al CO₂, así como la erosión, la contaminación del suelo y del agua, entre otros).

- Mediante la ponderación de cada área en términos de su productividad biológica, los diferentes tipos de áreas se pueden convertir a la unidad común de hectáreas globales, es decir, hectáreas con una productividad promedio mundial.
- Se asume que, en un año, una hectárea global es utilizada para un solo uso, y que cada una posee la misma productividad biológica. Al cumplirse estas condiciones, las hectáreas pueden sumarse para obtener un indicador agregado de la HE o de la BC.
- La huella ecológica se puede comparar directamente con la disponibilidad de recursos en la naturaleza (biocapacidad), cuando ambas se expresan en hectáreas globales.
- Si el uso de los recursos de un ecosistema rebasa la capacidad regenerativa de éste, se dice que el área utilizada excede al área disponible. Por ejemplo, de forma temporal la humanidad puede emplear más biocapacidad de bosques, o de pesca, de la que estos ecosistemas pueden suplir. A esta situación, en la que la huella ecológica supera la biocapacidad disponible, se le denomina sobreexplotación.

Para garantizar el buen uso de estos indicadores, y pensando en mejorar su cálculo, conviene hacer explícitas algunas de sus fortalezas y debilidades. En el primer caso, la posibilidad de aplicar la metodología a niveles más desagregados que una estimación global, brinda una visión más precisa de la situación ambiental de un país o territorio específico, o bien de un sector económico determinado. La medición de la HE arroja resultados claros:

evidencia el grado en que el ser humano depende de los ecosistemas, y logra hacer una diferenciación de esa dependencia por tipo de uso de la tierra. Con respecto a sus limitaciones, la huella ecológica solo considera las tierras que son biológicamente productivas, dejando fuera del análisis las tierras improductivas y las de múltiples usos, que también pueden ser utilizadas de manera directa o indirecta por las personas. Otra debilidad es que su cálculo se circunscribe a las emisiones de CO₂, dejando de lado todos los demás gases de efecto invernadero. Las críticas son varias y en ocasiones razonables, de modo que muchas de ellas pueden servir como guías para el mejoramiento del indicador. Así por ejemplo, el uso de productividades locales parece más apropiado como parámetro de medición que las productividades globales, sobre todo si se piensa en la pérdida de información que resulta de utilizar datos a nivel mundial (Carballo y Villasante, 2007). En todo caso, debe tenerse presente que el cálculo de la HE subestima en algún grado el impacto real de la actividad humana sobre los ecosistemas.

Índices de productividad

Para transformar el uso de los recursos y la disponibilidad de tierra biológicamente productiva en HG, es decir, en la unidad común antes descrita, se emplean dos índices. Esto elimina el efecto de las diferencias en productividad entre distintos usos de la tierra y entre regiones. Los índices son el factor de rendimiento o *yield factor* (YF) y el factor de equivalencia o *equivalence factor* (EF), los cuales se explican a continuación. Existe un YF y un EF para cada país y para cada uso de la tierra, y se calculan anualmente.

Factor de rendimiento o *yield factor* (YF)

El factor de rendimiento (YF) pondera en mayor o menor medida los usos de la tierra en función de su productividad promedio con respecto al promedio de productividad mundial, es decir, muestra las diferencias de productividad de un país en relación con el promedio mundial en un uso específico de la tierra. De esta forma se pueden comparar las productividades promedio entre países y a nivel mundial. La fórmula de cálculo es la siguiente:

$$YF_{\text{algún uso de la tierra}} = \frac{\sum_{i \in U} A_{\text{Mundial},i}}{\sum_{i \in U} A_{\text{Nacional},i}}$$

donde U son todos los productos primarios que se obtienen a partir de determinado uso de la tierra; $A_{\text{Mundial},i}$ y $A_{\text{Nacional},i}$ son las áreas totales necesarias para producir cada año una cantidad del producto “ i ” en el mundo y en el país, respectivamente. Estas áreas se calculan como:

$$A_{\text{Nacional},i} = \frac{P_i}{Y_{\text{Nacional}}}, \quad A_{\text{Mundial},i} = \frac{P_i}{Y_{\text{Mundial}}}$$

donde P_i es la cantidad cultivada del producto “ i ” en el país; Y_{Nacional} y Y_{Mundial} son los rendimientos nacional y mundial, respectivamente. De esta forma, $A_{\text{Nacional},i}$ es el área que produce “ i ” en un país dado, y $A_{\text{Mundial},i}$ es el área equivalente a escala mundial.

En el caso de que un tipo de uso de tierra solo genere un único producto, la fórmula se simplifica a:

$$YF_{\text{algún uso de la tierra}} = \frac{Y_{\text{Nacional}}}{Y_{\text{Mundial}}}$$

Factor de equivalencia o *equivalence factor* (EF)

El factor de equivalencia cumple la función de transformar la superficie biológicamente productiva de un determinado uso de la tierra en su equivalente en hectáreas globales, de tal modo que cada uso de la tierra es expresado en una misma unidad, y puede ser comparado con los otros usos.

Cálculos para Costa Rica

A manera de avance propositivo para el capítulo 4 de este Informe, se decidió estudiar la metodología de la huella ecológica y, con los datos nacionales disponibles, realizar una primera estimación para Costa Rica. Inicialmente no se pensó en calcular la biocapacidad del país, pero la expectativa de contar con una medida que contrastase la oferta con la demanda motivó un esfuerzo adicional en ese sentido. El seguimiento de estos

indicadores en el tiempo resulta muy interesante, pues permite ver qué tan cerca o lejos está Costa Rica de una verdadera sostenibilidad en el uso de sus recursos, así como el grado de presión que se está ejerciendo sobre los ecosistemas.

Como línea de base para estimar la biocapacidad costarricense, se contó con dos mediciones de los usos de la tierra: una realizada por el Banco Mundial (De Camino et al., 2000) y otra efectuada por el INBio para el período 1998-2005.

Las expresiones matemáticas generales para el cálculo de la huella ecológica y la biocapacidad vienen dadas, en cada caso, por:

$$HE = \frac{P}{Y_N} \times YF \times FE$$

$$BC = A \times YF \times FE$$

donde P es la cantidad producida, Y_N es la productividad promedio nacional, YF y FE son el factor de rendimiento y el factor de equivalencia, respectivamente y A es el área disponible.

Cálculo de la biocapacidad

La estimación total de la biocapacidad se obtiene de la suma de la biocapacidad para cada uno de los cinco diferentes usos de la tierra² en un territorio determinado. Para el caso de Costa Rica se trabajó principalmente con fuentes nacionales; las consultas a fuentes de datos disponibles en Internet se dejaron como último recurso. El período de estudio corresponde a los años 2002 a 2007, e incluye cifras preliminares del 2008.

Se partió del supuesto de que la totalidad del territorio del país es biológicamente productivo; éste está compuesto por 51.100 km² de superficie continental y 19.585 km² de extensión marítima. Sin embargo, los datos disponibles para calcular el área dedicada a cada uno de los usos de la tierra subestiman el total de la superficie continental, por lo que se decidió asignar el área faltante anual de cada uso de la tierra en forma proporcional a la participación porcentual de cada uno de los usos dentro del total.

A continuación se describen los pasos seguidos para el cálculo de la biocapacidad en cada uno de los usos de la tierra.

BC de tierra para cultivos

Se consideró como base la cifra publicada en el informe del Banco Mundial de 1997 (De Camino et al., 2000), que es de 629.435 hectáreas. Por otro lado, Sepsa reporta para cada año el total de hectáreas cultivadas de los principales productos agrícolas del país (Sepsa, 2009), una medición válida que, sin embargo, subestima el total del área dedicada a cultivos, ya que solo contempla los principales productos agrícolas y además excluye las áreas que se destinan a este uso, pero que no se encontraban cultivadas en el momento de la medición. Por lo tanto, la cifra reportada por Sepsa se incrementó en un 30% para corregir esa subestimación y obtener la cifra total anual de territorio utilizado para cultivos.

BC de tierras para pastoreo

Se usó como constante la estimación del Banco Mundial, de 1.611.982 hectáreas, y se le aplicó la corrección anual proporcional antes mencionada, para completar los 51.100 km².

BC de tierras para uso forestal

Se utilizó la estimación efectuada en 1997 por el Banco Mundial, de 2.808.056 hectáreas, pero, al igual que la categoría anterior, se ajustó para corregir la subestimación del total del territorio nacional.

BC de superficie para pesca

Corresponde a toda la zona marítima exclusiva (200 millas marinas). Se recurrió a la estimación realizada por el proyecto SeaAroundUs (SeaAroundUs, 2008) para obtener este dato en kilómetros cuadrados, que es de aproximadamente 19.585. Al ser una zona de dimensiones fijas, esta cifra quedó como constante para toda la serie de 2002 a 2008. Esta superficie también incluye el área de agua interna (*inland water*) que se calculó con base en la estimación del INBio, de 28.866 hectáreas, y se ajustó de acuerdo con el parámetro de proporcionalidad.

BC de tierras para infraestructura

La estimación de base fue la realizada por el INBio para el período 1997-2005. Para hacer los ajustes pertinentes se usaron las estadísticas de construcción publicadas por el INEC. Así, la estimación del

primero se incrementó anualmente con los datos del segundo.

Para calcular los indicadores en términos per cápita se emplearon las proyecciones de población más recientes, publicadas por el Centro Centroamericano de Población de la UCR (CCP, 2008).

Una vez que se obtuvo la biocapacidad para cada uno de los años y usos de la tierra, se multiplicó la cifra por los índices de productividad correspondientes (FY y EF) para estandarizar las cifras en términos de hectáreas globales.

Cálculo de la huella ecológica

Desde el punto de vista del consumo, la metodología de la huella ecológica considera la interacción de tres componentes: producción, importación y exportación de productos, relación que se expresa como: $HE_{consumo} = HE_{producción} + HE_{importación} - HE_{exportación}$. La falta de información continua sobre importaciones y exportaciones de los productos obtenidos en cada tipo de uso de la tierra y, sobre todo, con el grado de desagregación que se requiere para lograr la estimación final, impidió hacer el cálculo de la HE de consumo, con excepción de las partes forestal y marina, en las que sí se contó con los datos requeridos. Dada esta situación, se decidió calcular únicamente la huella ecológica de producción, que se refiere a producción total de recursos, ya sea que se utilicen para mercados internos o externos, y por lo tanto evidencia la presión que el país ejerce sobre los recursos. En términos generales se siguió la estructura de las hojas electrónicas facilitadas por Global Footprint Network (2009), en su versión mundial. Se tuvo acceso al YF y el EF para Costa Rica, facilitados por esta misma organización.

HE de cultivos

La información de base se obtuvo de Sepsa, específicamente los datos que se refieren a la producción total y el área cultivada (toneladas y hectáreas, respectivamente) por año. Con esta información se elaboró un listado de los principales productos agrícolas y se estimaron las productividades promedio por hectárea. Los EF y los YF para cultivos fueron suministrados por Global Footprint Network.

HE de pastoreo

Parte de la demanda de alimentos de la población es cubierta por el consumo de animales, en especial los de granja, como ganado bovino y porcino, aves de corral, y los derivados que de ellos se obtienen. Para satisfacer esta demanda se debe mantener una determinada cantidad anual de esos animales, los que a su vez presentan requerimientos alimentarios que se satisfacen con los cultivos y pastos existentes. Para estimar las necesidades alimentarias de los animales se aplica la ecuación correspondiente y se calcula la demanda de tierra de pastoreo (P_{GR}), aproximándola por la biomasa requerida por los animales después que el alimento ha sido cultivado y siguiendo la fórmula matemática:

$$P_{GR} = TFR - F_{Mkt} - F_{Crop} - F_{Res}$$

donde TFR es el alimento total requerido y F_{Mkt} , F_{Crop} y F_{Res} corresponden a la cantidad de alimento disponible en el mercado, los cultivos específicos de forraje y los residuos de los cultivos, respectivamente.

HE forestal

La huella ecológica forestal mide el área global promedio que permite satisfacer las necesidades de madera para combustible, construcción y elaboración de papel. Este cálculo incorporó las importaciones y exportaciones de productos de madera. El detalle de información requerido llevó a hacer uso de las bases de Faostat para estimar la producción anual, las importaciones y las exportaciones. Previo a esto se contrastaron las cifras nacionales disponibles con los datos de FAO y se determinó que guardan bastante consistencia. Para el cálculo de la huella de producción, de importación y de exportación forestal, era preciso conocer las productividades de extracción promedio mundiales, que fueron tomadas de la hoja de cálculo de la huella ecológica mundial para 2005 y para cada uno de los tipos de madera. El factor de equivalencia fue aportado por la Global Footprint Network. Una vez que se calcularon las tres huellas ecológicas se obtuvo por operación matemática la huella de consumo: $HE_{consumo} = HE_{producción} + HE_{importaciones} - HE_{exportaciones}$

HE de pesca

En este caso la información de base fueron los cálculos consignados en la base de datos de Faostat (FishStat Plus 2.3), de donde se extrajeron las series cronológicas de producción, importación y exportación de pesca marina (captura marina), para los años 2002 a 2007. Los datos sobre producción acuícola provienen de Sepsa. De este modo se obtuvo la producción total en toneladas anuales de pesca marina y acuícola, así como los YF para cada especie. Los EF fueron suministrados por Global Footprint Network, para el año 2005. Los cálculos posteriores estimaron el requerimiento para mantener la producción de una determinada especie marina. Este requerimiento (PPR) es la masa de producción primaria anual necesaria para sostener la producción de cada especie, y se calcula mediante la expresión:

$$PPR = CC \times DR \times \left(\frac{1}{TE} \right)^{(TL-1)}$$

donde CC es el contenido de carbono en la biomasa de una especie marina; DR es la razón de descarte por captura no intencional, estimada en 1,27; TE es la eficiencia en la transferencia de biomasa entre niveles tróficos, valor que se asume en 10%; y TL es el nivel trófico de la especie marina en consideración. Estos valores son constantes definidas por Global Footprint Network, y se obtuvieron de las hojas electrónicas de la huella ecológica mundial para 2005. Las productividades para cada especie acuática se calcularon dividiendo la productividad primaria disponible, que se asume constante e igual a 4,25 por cada hectárea de plataforma continental, entre la estimación de PPR.

HE de carbono

La huella ecológica de carbono estima el equivalente de tierra de uso forestal que se requiere para la absorción de las emisiones de CO₂. La información de base se obtuvo de la Dirección Sectorial de Energía. La fórmula matemática utilizada en este caso viene dada por la expresión:

$$HE_{\text{Carbono}} = \frac{P_c \times (1 - S_{\text{Océano}})}{Y_c} \times EF$$

donde P_c son las emisiones anuales (producción) de CO₂; S_{Océano} es el porcentaje de estas emisiones capturadas por los océanos en un año dado; Y_c es la razón anual de captura de carbono por hectárea promedio de tierra forestal y EF es el factor de equivalencia.

HE de infraestructura

La construcción de casas, condominios, edificios, plantas hidroeléctricas y carreteras responde a los requerimientos de una población que crece. La satisfacción de estas necesidades tiene un impacto directo sobre el ambiente, y en qué medida lo hace es la pregunta a la que huella ecológica de infraestructura pretende dar una respuesta y una guía de seguimiento. En el caso de Costa Rica fue relativamente sencillo estimar esta huella, pues se calcula con base en el área construida para satisfacer las necesidades de transporte, vivienda, industria, energía, etc. Además su cálculo solo involucra esa área multiplicada por el YF y el EF, que ya se tenían de previo. Por limitaciones en los datos disponibles se debió asumir que el área construida es igual al área disponible.

Para calcular la HE de infraestructura se utilizó la misma fórmula que se empleó para determinar la biocapacidad:

HE infraestructura = área construida x factor de rendimiento x factor de equivalencia.

Diferencias espaciales en la mortalidad infantil: convergencia regional

Tal como se señala en el capítulo 2 de este Informe, la mortalidad infantil es uno de los indicadores más utilizados para medir los resultados en salud, pues resume la calidad de la infraestructura y los servicios de salud de un país, así como el impacto de las condiciones ambientales, sociales y económicas que pueden actuar negativamente la salud de los niños y niñas. A pesar de los avances que Costa Rica ha tenido en diversos indicadores de salud, estos logros no han beneficiado

de la misma forma a toda la población, y siguen existiendo amplias diferencias entre zonas geográficas.

Aparicio y Morera (2009) investigaron los patrones espaciales de la tasa de mortalidad infantil y su grado de convergencia cantonal en los últimos 37 años (1972-2008). Para ello utilizaron la metodología que se describe a continuación.

Para analizar las inequidades en la mortalidad infantil, se estima el índice de concentración, que utiliza la fórmula de Brown:

$$1 - \sum_{i=0}^{k-1} (FRNV_{i+1} + FRNV_i) (FRDI_{i+1} + FRDI_i)$$

donde:

FRNV es la frecuencia relativa de nacidos vivos.

FRDI es la frecuencia relativa de las defunciones infantiles (menores de un año).

El análisis de convergencia se realiza a partir de dos modelos: la convergencia sigma y la convergencia beta. La primera mide la evolución de las disparidades geográficas en el indicador a lo largo del tiempo. En este caso existirá convergencia si se reduce, de forma significativa, el coeficiente de variación (desviación estándar dividida por la media) de la tasa de mortalidad infantil, en los distintos cantones durante el período de estudio.

Por su parte, el modelo de convergencia beta implica que existe una correlación inversa entre el estado de salud inicial y su tasa de crecimiento a lo largo de un período determinado. En este caso existe convergencia cuando los cantones con las mayores tasas de mortalidad infantil a inicios de los años setenta presentan una tasa de decrecimiento más elevada que el resto de cantones durante el período de estudio. Este modelo se estima mediante la siguiente regresión:

$$\frac{1}{T} \ln \left(\frac{TMI_{i,t}}{TMI_{i,t-T}} \right) = \alpha - \beta \ln(TMI_{i,t} + \epsilon_{i,t})$$

donde:

T es el período de estudio.

TMI_{i,t} es la tasa de mortalidad infantil en el año inicial en el cantón i.

TMI_{i,t-T} es la tasa de mortalidad en el último año de estudio.

α y β son parámetros poblacionales por estimar.
 e^i, t es el término de perturbación.

Un valor negativo y estadísticamente significativo de β estimado, implica la existencia de convergencia beta y viceversa. La velocidad de convergencia se obtiene mediante la siguiente expresión:

$$\gamma = \frac{(1 - e^{-\beta T})}{T}$$

Si se mantiene esa velocidad de convergencia, el número de años que serían necesarios para cubrir la mitad de la distancia que separa a los cantones, se obtiene mediante la siguiente expresión:

$$e^{-\beta T} = \frac{1}{2}$$

Clases sociales, estilos de desarrollo y crecimiento económico en Costa Rica 1987-2008: una nueva perspectiva para el estudio del desarrollo humano

El abordaje de las clases sociales es un esfuerzo adicional del Programa Estado de la Nación en el estudio de la sociedad costarricense, que además ofrece un insumo de investigación para un mejor entendimiento de la desigualdad social y el desarrollo humano. El enfoque propuesto permite dar a este tema un rostro más humano y acercar el análisis al marco de la realidad cotidiana del país.

Los resultados del estudio que se presenta en el capítulo 6 abren una rica veta de investigación y, acompañados de la metodología aplicada, constituyen un aporte significativo para la comprensión de la amplia y compleja temática de las clases sociales y la desigualdad, así como de sus proceso de evolución y crecimiento, un conocimiento fundamental para avanzar hacia la construcción de una sociedad menos polarizada y más igualitaria.

Una primera cuestión que se debió solucionar al asumir el estudio fue obtener los datos primarios para iniciar los análisis. Se contó con las bases de datos de las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), diseñadas y elaboradas

por el INEC para los años 1987 a 2008. Esta encuesta tiene una gran solidez estadística y es el punto de partida de las estimaciones oficiales sobre empleo y desempleo en el país, además de que es la fuente oficial de datos poblacionales en los períodos intercensales. Esto la convierte, desde el punto de vista estadístico, en una herramienta sólida y confiable. Sumado a esto, las variables utilizadas son comparables en el tiempo, pues su redacción y metodología de aplicación se han mantenido prácticamente sin variaciones. Asimismo, el diseño muestral de la EHPM permite inferir los resultados a toda la población nacional.

Si bien la muestra de las EHPM no fue diseñada para medir estructura social, cuenta con una importante batería de datos que dan una detallada descripción de la población, en especial de la PEA. Además, su tamaño (aproximadamente 14.000 viviendas en los últimos años), permite capturar información de alta confiabilidad para realizar los análisis de interés para este estudio.

Consideraciones metodológicas previas al estudio

Los conceptos subyacentes en cada una de las variables usadas en el estudio siguen los lineamientos conceptuales establecidos por el INEC. Dado que se utilizó un registro histórico, la investigación debió someterse a las bondades y limitaciones de las fuentes empleadas.

El período de análisis se extiende desde julio de 1987 hasta julio del 2008, en el entendido que para cada año los resultados corresponden a julio, el mes en que tradicionalmente se realiza la Encuesta.

Como es sabido, en las EHPM se utiliza un factor de ponderación para llevar las cifras muestrales a datos poblacionales. Ese factor es ajustado cada año de acuerdo con las metodologías de muestreo del INEC. Gracias a que en el año 2000 se realizó el IX Censo de Población, se logró detectar una subestimación de 9,3% en la cifra poblacional reportada por las Encuestas, con respecto al dato obtenido por medio del Censo. El INEC procedió entonces a realizar los ajustes correspondientes en los factores de ponderación del año 2000, y uno de los principales cambios fue corregir la distribución

porcentual urbano-rural de la población, que pasó de 47,2% a 59% en la parte urbana, y de 52,8% a 41% en la rural (INEC, 2001b). El problema para el estudio de clases sociales radicó en que los factores anteriores al 2000 no cuentan con un ajuste al Censo de ese año, por lo que, al graficar series anuales, se observaban “saltos” de tendencia justo en el punto de corte 2000. Erróneamente estos “saltos” pueden ser interpretados como incrementos o disminuciones en la tendencia, cuando en realidad son causados por una mera cuestión metodológica. Para solucionar este problema, se corrigieron los ponderadores de cada una de las muestras para toda la serie de 1987 a 1999. El ajuste se realizó tomando la población por zona obtenida del Censo, con el fin de corregir la distribución urbano-rural de la población. Se calculó el incremento o disminución en el factor de ponderación, para que representara de manera adecuada la estructura censal. Como la corrección se hizo solo por zona, las demás estructuras analizadas corresponden a los datos propios de cada EHPM.

Un punto importante es que los ajustes a los ponderadores se hicieron con miras a “suavizar” las tendencias (gráfico 8.1) de los datos y, sobre todo, a reflejar la estructura real de los mismos. Al hacerse un ajuste con base en el Censo de 2000, las cifras poblacionales se incrementaron, pero la estructura no varió, salvo en lo concerniente a la corrección por zona. No se hicieron ajustes por proyecciones dado que las estimaciones de cada encuesta, en su momento, incluyeron tales ajustes y, en la medida de lo posible, se usaron cifras porcentuales para tener un mejor perfil de la estructura de clases.

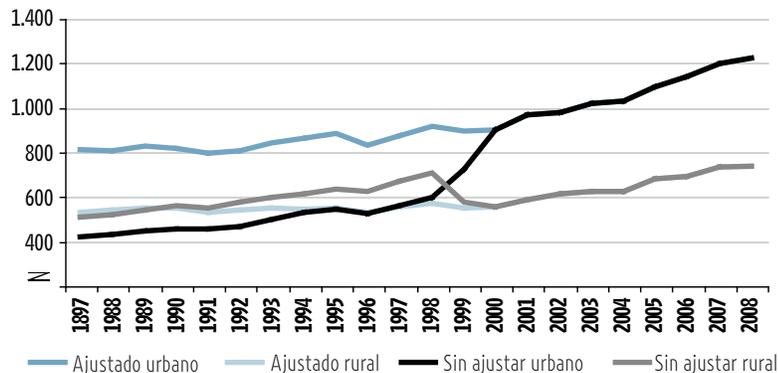
>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE LA METODOLOGÍA DE LA EHPM, consúltese “Manual del entrevistador 2008” y “Principales resultados del 2001”, en www.inec.go.cr

Elaboración de la variable clase social

Como punto de partida para la elaboración de la variable clase social, se tomó la estructura planteada por Vega (2007) y

GRAFICO 8.1

Estimación de la población ocupada por zona, con factor de ponderación ajustado y sin ajustar (en miles de personas)



Fuente: Elaboración propia con datos de las EHPM de 1987 a 2008 y el IX Censo de Población.

se replicó inicialmente para las ediciones de 1988 y 2004 de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (ENIG). En una segunda etapa se aplicó el mismo procedimiento a las EHPM. Para esta labor se trabajó con la Clasificación Nacional de Ocupaciones (DGEC, 1984b; INEC, 2000a); para el caso de las actividades económicas se usaron los manuales de la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas (CIIU).

Para determinar a cuál grupo social pertenecía cada perfil de persona se establecieron cinco criterios de clasificación:

- En primer lugar, la **categoría ocupacional** permitió subdividir a la población en patronos y trabajadores por cuenta propia (propietarios), asalariados, servidores domésticos y trabajadores no remunerados, con el propósito de distinguir entre los dueños de medios de producción y aquellos que no lo son.
- Como segundo criterio de clasificación, el **tamaño del establecimiento** permitió una aproximación de las empresas que pueden considerarse pequeñas (1 a 9 empleados) y grandes (10 o más empleados), para diferenciar así a cada persona ocupada de acuerdo con el tamaño de la empresa que dirige o para la cual labora.

- En tercer lugar, la **rama de actividad** ayudó a identificar el sector económico en el cual se desempeñan las personas (sector industrial, servicios o agropecuario).

- La **ocupación de las personas** se constituyó en el cuarto criterio clasificatorio, que permitió determinar los tipos de inserción en el mercado laboral.

- Como quinto y último criterio, el **nivel educativo de las personas** contribuyó a discriminar aquellas situaciones en las que una determinada escolaridad condiciona la inserción laboral en ocupaciones de tipo logístico, administrativo y de apoyo.

Con los criterios utilizados para la clasificación de clases se pretendió incluir la mayor cantidad posible de casos. Sin embargo, algunos se salieron del marco establecido; estos representaron cerca de un 3% de los 900.000 registros de todo el período y su asignación a una determinada clase social se hizo con listado en mano y a criterio de experto. Los casos no clasificables, es decir, aquellos que tenían información confusa o ignorada, nunca sobrepasaron el 1,8% de total, lo que representa una excelente estadística.

El producto obtenido fue una clasificación de personas ocupadas en 29 grupos,

que permitía una importante desagregación de clases sociales. No obstante, se presentó el inconveniente de que algunas categorías eran muy pequeñas, lo que habría ocasionado limitaciones en la confiabilidad estadística. De esta consideración se derivó una reclasificación en ocho categorías claramente identificables, realizada con base en la teoría de clases, más que en las teorías de estratificación social, como se explica en el capítulo 6.

» PARA MAYOR DETALLE DE LOS CRITERIOS UTILIZADOS

véase "Criterios para la construcción de la variable de clases sociales" en www.estadonacion.or.cr

Composición social de los hogares

Las formas en que los miembros de un hogar se insertan en el mercado laboral cobran muchos matices, desde la venta de rifas y la elaboración de productos caseros, hasta la gerencia de una empresa. La pregunta que se deriva de estas particularidades es cuán homogéneos o heterogéneos son los hogares costarricenses y cuáles son sus verdaderas oportunidades de crecimiento o estancamiento. Este estudio permitió hacer una descripción importante en ese sentido. Como se expone en el capítulo 6, en el período 1987-2008 los hogares cuyos miembros ocupados pertenecen a la misma clase social presentaron un descenso, de 57,8% a un 51,4% del total, y los denominados policlasistas (sus integrantes pertenecen a distintas clases) registraron un incremento de 32,9% a 37,1%. A continuación se exponen los procedimientos seguidos para obtener este resultado, a fin de que puedan ser duplicados o mejorados en futuros estudios.

La idea fundamental fue elaborar una variable que fusionara en un mismo código la clase de cada miembro ocupado del hogar. Cabe señalar que la base de datos de la EHPM tiene una estructura por filas (personas) y columnas (variables). Como a cada persona se le asignó una clase social y esta variable (clase social) solo ocupaba una columna, se debió reestructurar la base de datos de tal manera que, si en un hogar

CUADRO 8.1

Propuesta clasificatoria de clases sociales del Programa Estado de la Nación

Clasificación	Grupos incluidos
Alta	Grandes empresarios, ejecutivos, miembros de los poderes de la República, dirigentes políticos y empresarios.
Medianos empresarios y expertos	Medianos empresarios, profesionales, jefes de departamento con bachillerato universitario.
Clases intermedias	Técnicos, representantes de gobiernos provinciales y locales sin bachillerato universitario, jefes de departamento sin bachillerato universitario, dirigentes de organizaciones sociales sin bachillerato universitario, empleados administrativos y de atención al público, empleados del comercio, capataces mayores agrícolas.
Pequeños propietarios	Pequeños productores agrícolas, dueños de pequeños establecimientos de servicios y productores en industria artesanal.
Obreros agrícolas	Trabajadores agrícolas en unidades pequeñas y trabajadores agrícolas en unidades mayores.
Obreros industriales	Trabajadores en establecimientos industriales mayores y trabajadores en pequeños establecimientos industriales.
Obreros en servicios	Trabajadores de servicios en establecimientos mayores y trabajadores de servicios en pequeños establecimientos.
Otros trabajadores	Trabajadores en otros servicios y trabajadores en servicios domésticos.
No clasificables	Resto de ocupados sin clasificar.

Fuente: Elaboración propia con base en las ENIG (1988 y 2004) y las EHPM (1991-2008).

había tres personas ocupadas (cada una de ellas asignada a una determinada clase social), al reestructurarla esas tres clases sociales quedarán en columnas separadas y, en la fila correspondiente, el jefe o jefa del hogar. Una vez logrado esto, se concatenaron los códigos y se obtuvo la composición interna de cada hogar. La reestructuración de la base de datos fue muy lenta, pues fue necesario invertir alrededor de 900.000 registros; con una base de datos pequeña el proceso sería rápido.

Una vez que se obtuvo para cada uno de los hogares la variable “composición”, se aplicaron los criterios que muestra el cuadro 8.2, y que los clasifican como “hogar socialmente homogéneo”, “hogar policlasista adyacente” o bien “hogar policlasista disímil”.

Definición de clase social del hogar

Una vez calculada la variable de clase social para personas, se determinó una segunda variable de clase, pero orien-

tada a identificar al hogar. Para estos efectos se establecieron los siguientes criterios, en orden de prioridad:

1. Asignar la clase social del jefe o jefa.
2. Si el jefe o jefa no era ocupado, se asignó la clase social del principal sostén del hogar.
3. Si el principal sostén no era miembro del hogar o no era ocupado, se decidió hacer un conteo de las clases sociales internas y dejar la clase que representaba el 60% o más a lo interno del hogar.
4. El último criterio fue asignar la clase social por relación de parentesco, siguiendo en orden de prioridad al esposo o esposa, los hijos, padres o suegros y otros familiares. La lógica consistió en asignar la clase social del esposo o esposa; si estos no eran ocupados, se determinó la clase del hogar por medio de los hijos (de mayor a menor edad), y así sucesivamente con las restantes

relaciones de parentesco. En los casos en que la familia vivía con servidores domésticos o pensionistas y estos eran las únicas personas ocupadas, se declaró al hogar como “no clasificable”, en atención al hecho de que esas personas no eran parte del núcleo familiar como tal y, en realidad, manejaban su presupuesto por separado, o bien su vínculo con la familia era meramente laboral o de hospedaje.

Clasificación de grupos económicos

En los últimos treinta años Costa Rica ha mostrado cambios importantes en su estructura productiva. Sectores que a finales de los ochenta eran muy relevantes para el desarrollo económico, como la agricultura y la industria tradicionales, en los últimos tiempos han sido sustituidos por actividades relacionadas con los nuevos servicios, la agroexportación (en especial la no tradicional) y las zonas francas. Éstas representan el 67%, el 89% y el 50%

CUADRO 8.2

Criterios de clasificación de los hogares en clases sociales del Programa Estado de la Nación

Tipo de composición del hogar	Combinaciones de códigos	Códigos
Hogar socialmente homogéneo	Todos los miembros del hogar pertenecen a la misma clase social	1= Clase alta 2=Medianos empresarios y expertos 3=Clases intermedias 4=Pequeños propietarios 5=Obreros agrícolas 6=Obreros industriales 7=Obreros en servicios 8=Otros trabajadores
Hogar policlasista adyacente	(1-2), (1-2-3), (2-3), (2-3-4), (3-4), todas las demás combinaciones de los códigos 4 a 8.	
Hogar policlasista disímil	Todas las restantes combinaciones	

Fuente: Elaboración propia con base en las ENIG (1988 y 2004) y las EHPM (1991-2008).

de la estructura productiva actual, respectivamente. Además, el país ha transitado por una acelerada senda de liberalización comercial, a tal punto que la apertura de la economía pasó de 58% en los ochenta a 96% en los últimos ocho años.

Este significativo cambio estructural de la economía costarricense motiva el interés por conocer si las modificaciones han tenido un impacto diferenciado entre los sectores y actores económicos y sociales, así como por analizar, en la medida de lo posible, los efectos (positivos y negativos) de ese proceso en el estilo de vida de la población. El *Decimoquinto Informe Estado de la Nación* pretende aportar insumos en esa línea. Para deslindar estos efectos se establecieron dos grandes sectores económicos, identificados en el capítulo 6 como los sectores de la “vieja” y la “nueva” economía. La primera se asocia con actividades, sobre todo agrícolas e industriales, orientadas al mercado interno y a la producción exportable de productos tradicionales. La “nueva economía” se asocia con el dinamismo exportador de productos no tradicionales, la creación y consolidación de zonas francas y los nuevos servicios. Se distinguió un tercer sector, denominado “servicios de apoyo”, en el que se incluyeron todas las actividades que, sin pertenecer claramente a uno de los segmentos de la economía básica,

desarrollan servicios que son importantes para ambos, como por ejemplo el comercio, los servicios de alimentación, el sector público, las entidades pertenecientes al sistema financiero y los servicios legales.

Alcances y limitaciones de la fuente de información

Para lograr el objetivo de agrupar las actividades económicas en los grandes sectores descritos, se utilizó como insumo principal la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas, en su tercera revisión (CIIU-3). Si bien esta herramienta no permite una caracterización exhaustiva y precisa de los grupos de interés, sí aporta una buena orientación para identificar en forma general las actividades principales de cada grupo. No obstante, esta clasificación grupal solo puede ser aplicada a partir del año 2001, lo que impide realizar una desagregación comparable para las décadas de los ochenta y noventa, debido a que el manual CIIU-2, anterior, no cuenta con aperturas de códigos de actividad productiva que puedan contrastarse con la CIIU-3.

Otras limitaciones que deben tenerse presente son las siguientes:

- La existencia de múltiples productos en un mismo código obligó a decidir *a priori* la inclusión de cada uno

de ellos en un determinado grupo económico, excluyéndolos de otro. Los ejemplos más comunes son los productos de la industria agroexportadora y los bienes elaborados en zonas francas.

- No se trata de una clasificación exhaustiva, sino de una clasificación general que, sin embargo, cumple con el objetivo de indicar señalamientos importantes de los efectos de las fases del ciclo y su pertenencia a las diferentes clases sociales.

Este ejercicio de clasificación de los grandes grupos económicos es un insumo para abordar, de una manera novedosa y más precisa, los efectos que pueden tener las fases del ciclo económico en los diferentes grupos sociales y actores productivos de la “vieja” y la “nueva” economía. Es decir, este ejercicio de clasificación productiva, combinado con el análisis de ciclo (que se explica más adelante), fue utilizado como herramienta complementaria para determinar cómo las oscilaciones económicas afectan a la población en forma diferenciada.

Procesos de selección de los grandes grupos económicos

El primer paso fue elaborar una clasificación conceptual de las actividades económicas en siete categorías, que fueron

CUADRO 8.3

Clasificación de grupos económicos según pertenencia a la “nueva” o la “vieja” economía y a los servicios de apoyo

Vieja economía y servicios tradicionales	Nueva economía	Servicios de apoyo
Economía agrícola para el mercado interno.	Economía agroexportadora no tradicional.	Comercio
Economía agroexportadora tradicional (café, banano, entre otros).	Industria de zonas francas.	Gobierno
Industria tradicional (fabricación de jabones y detergentes, por ejemplo).	Nuevos servicios (por ejemplo recolección de materiales reciclables, venta de equipos de cómputo).	Otros servicios

Fuente: Elaboración propia.

el resultado de la discusión desarrollada a lo largo de varias sesiones de trabajo del Equipo Técnico del Programa Estado de la Nación. Las categorías responden al supuesto básico de que ha habido una transición de una “vieja” a una “nueva” economía, cuyas principales diferencias de tipo productivo se hacen evidentes en la orientación del mercado de destino (interno y externo) y en el surgimiento de nuevos mercados de servicios que han pasado de ser tradicionales a mayores grados de sofisticación (cuadro 8.3).

Seguidamente se procedió a clasificar una a una las actividades económicas específicas en cada una de estas categorías, utilizando la desagregación por rama de actividad a cuatro dígitos del manual CIU-3. Este proceso de clasificación pasó por tres etapas:

- En primera instancia se efectuó un ejercicio de clasificación con criterio de experto, a fin de generar una clasificación base para su posterior discusión con el equipo de trabajo y validación con la estructura según rama de actividad de la EHPM 2008. Esta etapa dio como resultado la clasificación del 55% de la población ocupada.
- El siguiente paso fue mejorar el agrupamiento, revisando algunas actividades para validar su ubicación en cada grupo. Una de las decisiones más relevantes fue incorporar las actividades 0110, “Cultivo de cereales y otros cultivos” y 01121,

“Cultivo de hortalizas y legumbres”, en el grupo de la “economía agroexportadora no tradicional”. Si bien estos códigos abarcan una variedad de productos agrícolas que podrían ser considerados en el grupo de la “economía agrícola para el mercado interno”, también incluyen los principales productos de agroexportación, como palmito, yuca, ñame y chayote, que resultan más representativos en este último grupo que en el tradicional. Situación similar se presenta en las ramas de actividad relacionadas con la industria de plástico y caucho: aunque pueden verse como parte de la industria tradicional, fueron ubicadas en el grupo de zonas francas, por la representatividad que tienen las grandes empresas de estos productos que operan bajo ese régimen. El resultado de la clasificación en esta segunda etapa fue la inclusión del 97,7% de los ocupados.

- Finalmente se realizaron los primeros “cruces” entre las clases sociales y las fases del ciclo económico de los últimos ocho años, según se explica más adelante. Los resultados de este ejercicio hicieron evidente la necesidad de subdividir el grupo de los servicios tradicionales en actividades relacionadas con comercio, gobierno y otros servicios. La clasificación final se muestra en el cuadro 8.4 y el detalle de las ramas a cuatro dígitos incluidas en cada grupo puede consultarse en el sitio www.estadonacion.or.cr, en el apartado de “Ponencias”, del Decimoquinto Informe.

estadonacion.or.cr, en el apartado de “Ponencias”, del Decimoquinto Informe.

Metodología para el cálculo de ciclos en el PIB y los ingresos

El análisis de ciclos es una herramienta que ha adquirido importancia en la investigación económica, ya que puede utilizarse tanto para la realización de pronósticos como para estudios retrospectivos, que permitan identificar los efectos diferenciados de cada fase del ciclo en los distintos actores sociales y sectores económicos. En el capítulo 6 de este Informe, el ciclo del PIB se empleó como un insumo de análisis retrospectivo, para determinar cómo las fases expansivas y contractivas afectan de modos diversos a las personas, según el tipo de actividad productiva a la que se dedican y la clase social a la que pertenecen.

Fue necesario descomponer la serie de tiempo del PIB y la correspondiente a los ingresos primarios de los ocupados, con el propósito de capturar únicamente sus componentes estructurales, y obviar aquellos efectos estacionales o irregulares que introducen un comportamiento coyuntural a la serie. Esa descomposición permite obtener una estimación del componente de tendencia y facilita una buena estimación del componente cíclico³. Este procedimiento es adecuado para observar las fluctuaciones de la variable en torno a su tendencia de largo plazo.

Aunque el componente estacional también muestra un patrón de movimiento por encima y por debajo de la tendencia,

CUADRO 8.4

Estructura productiva de la población ocupada, según grandes grupos de actividad económica. 2008

Grupos económicos	Ocupados	Participación
Total ocupados	1.957.708	100,0
Economía agrícola para el mercado interno	101.123	5,2
Economía agroexportadora tradicional	72.332	3,7
Economía agroexportadora no tradicional	56.521	2,9
Industria tradicional	120.504	6,2
Industria de zonas francas	74.417	3,8
Comercio	305.208	15,6
Gobierno	257.773	13,2
Otros servicios	660.445	33,7
Nuevos servicios	263.523	13,5
Total seleccionados	1.911.846	97,7
No incluidos	45.862	2,3

Fuente: Elaboración propia con datos de la EHPM, 2008.

el ciclo es el apropiado, ya que captura movimientos más prolongados, que no se ven afectados por fluctuaciones que se repiten en momentos específicos del año, como por ejemplo períodos de recaudación fiscal, factores climáticos que pueden ser frecuentes en ciertas épocas o períodos de mayor consumo, como la Navidad, por citar algunos. Es decir, la obtención del ciclo refleja las oscilaciones de la serie a largo plazo, que no son estrictamente periódicas; su evolución obedece a causas exógenas, pero determinables (Kikut y Ocampo, 2005).

Procedimiento empleado

La extracción y procesamiento del componente cíclico de las variables de interés (PIB e ingresos), se realizó con la aplicación del filtro Hodrick-Prescott⁴, con el método de desestacionalización Tramo⁵/Seats⁶ por medio del *software* Demetra⁷.

La metodología del filtro Hodrick-Prescott se desarrolló en los años ochenta del siglo XX y es una de las técnicas de uso más común en el análisis de ciclos. Descompone la serie observada en dos componentes, uno tendencial y otro cíclico, eliminando el efecto de los componentes estacional e irregular. Sus creadores defienden el uso de este filtro debido a su "linealidad, por estar bien definido sin elementos subjetivos, independiente de la serie a la cual se aplica y por ser fácil de replicar y extraer" (Kyland y Prescott, 1990). Su fórmula de cálculo es:

$$\sum_{t=1}^T (Y_t - T_t)^2 + \lambda \sum_{t=2}^{T-1} [(T_{t+1} - T_t) - (T_t - T_{t-1})]^2$$

El primer término de la ecuación representa la suma de las desviaciones de la serie con respecto a la tendencia al cuadrado $c_t = y_t - \tau_t$, y es una medida del grado de ajuste penalizando el componente cíclico. El segundo término es un múltiplo λ de la suma de los cuadrados de las segundas diferencias de los componentes de tendencia, y es una medida del grado de suavidad. Este segundo término penaliza variaciones en la tasa de crecimiento del componente tendencial (Hyeongwo, 2004).

Fuente de información

El ciclo del PIB fue calculado con la serie trimestral a precios de mercado constantes de 1991. Incluye 69 observaciones para el período 1991-2008.

Debido a la ausencia de información sobre ingresos trimestrales de las personas, se estimó la serie mediante la imputación del comportamiento trimestral de estos ingresos, pues en Costa Rica solo hay una observación anual (la EHPM, en julio de cada año). Como se tienen datos reales del cambio anual de la inflación (índice de precios al consumidor, IPC) y los ingresos nominales promedio de las clases sociales a julio de cada año, se aplicó la proporción del cambio del IPC de cada trimestre en relación con el cambio anual, para imputar la variación en los

ingresos promedio de cada clase social en el trimestre respectivo. Esto permite distribuir la velocidad de una variable conocida (el cambio anual en los ingresos) a lo largo del año.

Limitaciones metodológicas en el uso del filtro Hodrick-Prescott

De acuerdo con French (2001) la aplicación del filtro de Hodrick-Prescott solo será óptima si:

- Los datos componen una tendencia que elimina los choques o rupturas extraeconómicas o casuales, que pueden interpretarse como variaciones tendenciales que realmente no existen y de las que pueden deducirse ciclos espurios.
- El ruido en los datos es aproximadamente Normal $-(0, \sigma^2)$ (ruido blanco).

Comparación de ingresos por clase social y ciclo económico

Siempre en la línea de análisis de clases sociales, sectores y ciclos económicos, en el capítulo 6 cobró especial interés la identificación de aquellas clases sociales que, insertas en sectores económicos específicos y desenvolviéndose en medio de ciclos económicos, han tenido ventajas o desventajas significativas en sus ingresos en comparación con las demás clases.

La indagación buscó identificar cuáles clases sociales podían considerarse estadísticamente iguales o distintas según su promedio de ingreso, y cuáles sectores económicos aportaron las mayores o menores ventajas a las clases sociales a lo largo del período de estudio. Para esta tarea, se eligió como variable de estudio el ingreso en la ocupación principal de las personas ocupadas, y se estableció que el análisis de varianza (Anova) con comparaciones múltiples *post hoc* daba las guías de análisis más acordes a los propósitos de la investigación. Previo a la aplicación del Anova se realizó una transformación logarítmica del ingreso, para normalizarlo y asegurar que su comportamiento fuera lo más simétrico posible. También se efectuó la prueba de Levene, para determinar si se cumplía o no el supuesto

de homogeneidad de varianzas; en los casos en que éste se mantuvo se aplicaron los contrastes de medias utilizando la prueba de Tukey, y en los casos en que se constató el incumplimiento del supuesto se aplicó la técnica de Games-Howell. Se usó un nivel de significancia estadística de 0,05.

Limitaciones de las estadísticas del Poder Judicial

Para el Programa Estado de la Nación siempre ha sido una prioridad hacer el reconocimiento público de todas las formas de colaboración y apoyo que recibe para el análisis de los distintos temas de su interés. Tanto la información suministrada como los estudios, críticas y observaciones contribuyen de manera inequívoca al desarrollo de un Informe que se apega cada vez más al ideal de presentar objetivamente la realidad nacional. Sin embargo, existen dificultades que limitan el pleno cumplimiento de esa aspiración. Una de ellas tiene que ver con las estadísticas de Poder Judicial, que se analizan en el capítulo 5, y es por ello que, sin otro objetivo que contribuir al mejoramiento de esa importantísima fuente de información, se expone un breve resumen de las limitaciones encontradas en este ámbito.

- En las materias que se tramitan a gestión de parte (civil, contencioso-administrativa, familia, agraria y pensiones alimentarias), algunos

inventarios físicos de expedientes han revelado discrepancias significativas entre el valor real del circulante al finalizar el año y el reportado en los *Anuarios de Estadísticas Judiciales*. Esto genera dudas sobre la exactitud de los volúmenes de casos pendientes reportados.

- Ante la falta de espacio físico para guardar los expedientes en los que ha recaído una orden de archivo, las fiscalías han optado por reabrir los expedientes que tienen ese tipo de resolución y remitirlos al Juzgado Penal con una solicitud de desestimación, ya que, una vez dictada ésta, el Archivo Judicial considera esos casos como terminados. Esta situación, aunada al aumento en las denuncias por tenencia de drogas y las infracciones a la Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres, las cuales en su mayoría concluyen con una desestimación, ha provocado un desproporcionado incremento en la cantidad de desestimaciones.
- Se han detectado casos en que, al igual que en el apartado anterior, un número importante de expedientes se ingresa o egresa del sistema de gestión con la única finalidad de cumplir un trámite burocrático. Este formalismo distorsiona los registros

sobre entradas y salidas de casos.

- La remisión de información por parte de algunos juzgados no es siempre uniforme, consistente u oportuna. Esto provoca sesgos que son difíciles de cuantificar, como en el caso de los formularios F-146 para la materia de tránsito, o los atrasos indebidos en el suministro público de la información, como sucede con los datos del movimiento trimestral en las oficinas de primera instancia publicados en Internet. La uniformidad y oportunidad en el suministro de información es una tarea de particular relevancia para la Sección de Estadística.
- No todas las fiscalías son diligentes en aportar información al sistema de gestión, lo que genera un vacío de datos que interrumpe la continuidad de las series históricas.
- En la actualidad no es posible analizar la variable “personas encarceladas con prisión preventiva”, pues el Tribunal y el Juzgado Penal del Primer Circuito Judicial de San José, que son los que tienen mayor movimiento en ese sentido, no informan sobre el número de detenidos que tienen.

Este Anexo fue preparado por Rafael Segura.

La edición técnica estuvo a cargo de Leda Muñoz y Diego Fernández.

NOTAS

1 El término “tierra” se utiliza aquí en un sentido amplio, pues, como se ha señalado, incluye las áreas marinas y de agua interna.

2 Recuérdese que el cálculo de la biocapacidad no considera la categoría de uso correspondiente a la absorción de carbono, como sí lo hace la estimación de la huella ecológica.

3 Es importante tener presente que los componentes de una serie de tiempo (tendencia, ciclo, estacionalidad e irregularidad) son conceptos teóricos que no se pueden observar directamente. Por tanto, cualquier técnica empleada para separarlos brindará una estimación que nunca podrá ser contrastada (Kikut y Muñoz, 1994).

4 Este método ha cobrado mucha popularidad en la macroeconomía en los últimos años, y ha sido utilizado por diferentes bancos centrales en varios ejercicios de proyección y análisis de ciclos económicos. Brinda una estimación del componente cíclico muy cercano a lo esperado.

5 Tramo es un programa para estimar y pronosticar modelos de regresión con errores posiblemente no estacionarios, como los Arima (*autoregressive integrated moving average*) y cualquier serie de observaciones ausentes. También identifica y corrige observaciones atípicas. El programa es eficiente en el ajuste estacional de series, y más en la extracción de señales estocásticas (Kikut y Ocampo, 2005).

6 Seats es un programa para la estimación de los componentes no observados en series temporales, que puede usarse para un análisis profundo de series o para aplicaciones rutinarias masivas. La estimación que realiza Seats corresponde a la metodología que llevaba a cabo X11- Arima (Kikut y Ocampo, 2005). Este enfoque (Arima) parte del hecho de que la serie temporal que se trata de predecir es generada por un proceso estocástico o aleatorio cuya naturaleza puede ser caracterizada mediante un modelo (Kikut y Ocampo, 2005).

7 Versión 2.1, julio de 2007.

Compendio Estadístico

Este año el Compendio Estadístico no presenta cambios sustantivos. Se mantiene el conjunto de indicadores internacionales que se publicó en el Informe anterior, en el cual se puede consultar el valor obtenido por Costa Rica en cada uno de ellos, así como la posición del país en el mundo y con respecto a América Latina y el Caribe. La clasificación en grandes temas es consistente con la que se aplica a las variables e indicadores nacionales.

La organización del Compendio en temas y subtemas, así como la clasificación de indicadores y datos absolutos, facilita y hace más eficiente la búsqueda de información. Esta edición presenta series estadísticas para el período 1999-2008. Cuenta con alrededor de 277 variables provenientes de más de 50 fuentes generadoras de datos, y agrupadas en cuatro grandes áreas: social, económica, ambiental y política, y desagregadas por sexo, zona, región, grupos de edad, sector productivo e institucional, entre otros. Se recomienda revisar las notas técnicas de las variables, a la hora de realizar interpretaciones de los datos. Si desea consultar series más extensas puede visitar el sitio del Programa en Internet www.estadonacion.or.cr.

Como es costumbre, con el propósito de brindar información de calidad, se

efectuó una revisión de las series para los últimos cinco años, y se modificaron aquellas cifras que fueron actualizadas con datos tardíos o cuya serie fue recalculada por un cambio en la metodología de registro o recolección. Junto con ese proceso, se examinaron las variables que con el tiempo han presentado problemas, ya sea porque han dejado de ser producidas por las instituciones encargadas, porque han perdido relevancia, por dificultades para el acceso sistemático a la información o porque no son suficientemente robustas para la interpretación de un tema determinado.

Por tercer año consecutivo no se contó con estadísticas confiables sobre el número de vehículos en circulación; sin embargo, para resolver parcialmente ese vacío, se acudió al número de vehículos que pagaron el derecho de circulación y que se presentaron a la revisión técnica de Riteve. En dos años tampoco se ha logrado obtener el dato de los presos sin condena por cada mil expedientes.

La dificultad de obtener información en el tiempo requerido impidió la actualización de algunas variables: tasa de enfermedad por tuberculosis e intoxicaciones por plaguicidas. Al cierre de edición de este Informe no se logró contar con datos emanados de Incopescya y el MOPT sobre desembar-

ques según litoral y especie, pasajeros movilizados por el aeropuerto Juan Santamaría, carga transportada por ferrocarril e inversión pública bruta en el sector transporte.

Otro ajuste realizado este año fue la eliminación de dos categorías del indicador “población total servida por acueducto”, ya que en el período publicado en esta edición, no presentaban datos. Se trata del Ministerio de Salud y los acueductos privados, en su condición de entes administradores.

El Sinac no suministró los datos de los visitantes de parques nacionales para el 2008; no obstante, se pudo actualizar la serie para los años 2006 y 2007, que había permanecido sin datos en Informes anteriores.

En esta oportunidad se utilizan las nuevas estimaciones y proyecciones de población del INEC-CCP, publicadas en setiembre del 2008. Se ajustaron aquellas variables que utilizan como denominador estos datos y los cambios se consignan en las notas técnicas del Compendio.

El Programa Estado de la Nación reitera su agradecimiento a las instituciones productoras de información y a su personal, por el apoyo y la colaboración brindada durante el proceso de búsqueda, recopilación y procesamiento de la información.

ESTADÍSTICAS SOCIALES

- Indicadores generados por Estado de la Nación
- Indicadores generados por otras instituciones
- Datos primarios

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Desarrollo humano										
Índice de desarrollo humano										
Valor del IDH	0,801	0,797	0,821	0,820	0,832	0,834	0,838	0,841	0,846	0,847
Posición en IDH	45	48	41	43	42	45	47	48	48	50
Índice de desarrollo relativo al género										
Valor del IDG	0,795	0,789	0,813	0,814	0,824	0,823	0,829	0,831	0,842	0,844
Posición en IDG	42	46	42	41	41	44	44	42	47	49
Índice de potenciación de género										
Valor del IPG	0,550	0,553	0,571	0,579	0,670	0,664	0,668	0,675	0,680	0,690
Posición en IPG	23	24	23	26	19	19	19	21	24	27
Demografía										
Estructura de la población										
Por grupos de edad										
<i>Menores de 5 años</i>	10,4	10,1	9,8	9,6	9,4	9,2	9,0	8,8	8,6	8,5
<i>De 5 a 12 años</i>	17,6	17,3	16,9	16,5	16,0	15,7	15,3	15,0	14,6	14,3
<i>De 13 a 17 años</i>	10,5	10,6	10,6	10,6	10,5	10,3	10,1	10,0	9,7	9,5
<i>De 18 a 24 años</i>	12,7	13,0	13,1	13,3	13,4	13,6	13,6	13,6	13,7	13,7
<i>De 25 a 59 años</i>	41,2	41,5	41,9	42,3	42,7	43,2	43,8	44,3	44,8	45,2
<i>De 60 años y más</i>	7,5	7,6	7,7	7,8	7,9	8,0	8,2	8,4	8,6	8,8
	(habitantes por kilómetro cuadrado)									
Densidad de población	75,10	76,82	78,44	80,03	81,60	83,14	84,65	86,14	87,60	89,04
	(por 1.000 habitantes)									
Tasa bruta de natalidad	20,60	20,10	12,20	17,60	17,70	17,20	16,78	16,48	16,80	15,89
	(por 1.000 habitantes)									
Tasa bruta de mortalidad	3,91	3,80	3,90	3,68	3,90	3,90	3,79	3,88	3,89	4,05
	(por 1.000 nacidos vivos)									
Tasa de mortalidad infantil	11,70	10,30	10,90	10,50	10,10	9,25	9,78	9,50	10,05	8,95
	(personas)									
Tamaño promedio del hogar	4,1	4,1	4,0	3,9	3,9	3,8	3,8	3,7	3,7	3,6
	(años)									
Esperanza de vida al nacer	77,37	77,74	77,61	78,58	78,31	78,47	79,10	79,04	79,13	79,12
Por sexo										
<i>Hombres</i>	74,95	75,34	75,37	76,17	76,42	76,20	76,78	76,48	76,51	76,55
<i>Mujeres</i>	79,91	80,26	79,97	81,12	80,30	80,86	81,53	81,72	81,88	81,82

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Población total	3.844.891	3.929.241	4.005.538	4.071.879	4.136.250	4.200.278	4.263.479	4.326.071	4.389.139	4.451.205
Por sexo										
Hombres	1.952.631	1.996.503	2.035.118	2.068.427	2.100.839	2.133.102	2.164.807	2.196.093	2.227.538	2.258.500
Mujeres	1.892.260	1.932.738	1.970.420	2.003.452	2.035.411	2.067.176	2.098.672	2.129.978	2.161.601	2.192.705
Población menor de 15 años	1.248.033	1.247.965	1.241.175	1.230.708	1.218.872	1.205.416	1.191.052	1.178.057	1.166.877	1.155.654
Población mayor de 64 años	201.343	208.181	215.481	223.448	232.004	240.466	249.099	258.444	267.939	277.775
Población femenina de 15 a 49 años	1.007.223	1.039.818	1.068.768	1.093.637	1.116.976	140.136	1.162.274	1.182.493	1.201.387	1.219.127
Defunciones totales	14.987	15.080	15.717	15.024	15.925	16.365	16.034	16.713	17.067	17.845
Nacimientos totales	78.526	78.178	76.401	71.144	72.938	72.247	71.548	71.291	73.144	75.187
Hospitalarios	74.846	75.184	73.019	70.707	69.222	68.620	67.695	67.032	68.669	70.593
Nacimientos de madres adolescentes	16.041	16.610	15.461	14.454	14.835	14.792	14.256	13.997	14.481	15.180
Menores de 15 años	597	611	601	473	479	446	454	469	500	525
De 15 a 19 años	15.444	15.999	14.860	13.981	14.356	14.346	13.802	13.528	13.981	14.655

Empleo

	(porcentajes)									
Tasa de desempleo abierto	6,0	5,2	6,1	6,4	6,7	6,5	6,6	6,0	4,6	4,9
Por sexo										
Hombres	4,9	4,4	5,2	5,6	5,8	5,4	5,0	4,4	3,3	4,2
Mujeres	8,2	6,8	7,6	7,9	8,2	8,5	9,6	8,7	6,8	6,2
Tasa neta de participación	54,8	53,6	55,8	55,4	55,5	54,4	56,8	56,6	57,0	56,7
Por sexo										
Hombres	75,1	72,8	73,7	73,2	73,3	73,0	73,9	73,5	73,2	72,5
Mujeres	35,5	35,0	38,6	38,2	38,5	36,8	40,4	40,7	41,6	41,7
Tasa de subempleo visible	4,8	3,8	4,3	4,9	5,5	5,3	5,5	5,2	4,5	3,8
Por sexo										
Hombres	3,9	3,3	3,7	3,9	4,6	4,1	4,4	3,9	3,4	2,8
Mujeres	6,6	4,8	5,5	6,8	7,0	7,5	7,5	7,3	6,4	5,4
Tasa de subempleo invisible	3,0	3,0	3,3	3,3	2,8	2,6	2,9	3,8	2,9	3,0
Por sexo										
Hombres	3,4	3,5	3,5	3,8	3,1	3,1	3,3	4,2	3,2	3,2
Mujeres	2,0	2,2	2,9	2,2	2,2	1,8	2,1	3,1	2,2	2,7
Tasa de ocupación	51,5	50,8	52,4	51,8	51,8	50,9	53,0	53,3	54,4	53,9
Por sexo										
Hombres	71,4	69,6	69,8	69,1	69,0	69,0	70,2	70,2	70,8	69,5
Mujeres	32,6	32,6	35,7	35,2	35,3	33,6	36,5	37,2	38,7	39,1
Tasa de participación femenina ampliada	43,3	41,5	44,6	45,4	46,4	44,5	48,2	47,7	47,4	46,4
Puestos directivos del total de ocupados										
Por sexo										
Hombres	4,8	4,7	2,7	2,6	2,7	3,0	3,3	3,0	3,9	3,7
Mujeres	4,5	4,1	1,7	1,7	2,1	2,1	2,0	2,3	2,5	2,7

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Fuerza de trabajo	1.383.452	1.535.392	1.653.321	1.695.018	1.757.578	1.768.759	1.903.068	1.945.955	2.018.444	2.059.613
Por zona										
<i>Urbana</i>	683.293	951.372	1.023.803	1.046.458	1.090.812	1.105.132	1.175.355	1.211.109	1.256.278	1.284.283
<i>Rural</i>	700.159	584.020	629.518	648.560	666.766	663.627	727.713	734.846	762.166	775.330
Por sexo										
<i>Hombres</i>	925.223	1.024.301	1.068.789	1.099.119	1.134.924	1.156.072	1.214.087	1.226.392	1.263.893	1.283.010
<i>Mujeres</i>	458.229	511.091	584.532	595.899	622.654	612.687	688.981	719.563	754.551	776.603
Por edad										
<i>12-14</i>	20.618	16.344	18.691	16.688	13.500	11.056	11.981	16.130	11.317	8.113
<i>15-19</i>	135.149	149.049	156.818	150.155	154.126	141.574	147.274	146.145	153.761	131.146
<i>20-24</i>	198.172	226.012	243.499	251.132	265.918	254.252	272.007	287.455	310.410	311.875
<i>25-29</i>	180.201	190.622	201.585	211.160	225.668	234.209	253.544	257.169	263.838	285.588
<i>30-39</i>	382.597	411.394	426.797	439.602	448.455	438.674	464.483	457.019	480.444	472.411
<i>40-49</i>	261.908	315.972	351.157	362.477	373.566	406.073	430.847	436.246	422.962	454.866
<i>50-59</i>	129.662	150.880	166.113	174.051	187.782	193.458	221.590	243.861	265.476	278.400
<i>60-69</i>	51.540	54.788	63.682	64.451	65.106	65.479	72.939	72.282	83.592	87.864
<i>70 y más</i>	17.609	16.720	21.324	18.179	21.287	20.802	23.794	26.266	23.884	23.764
<i>Ignorado</i>	5.996	3.611	3.655	7.123	2.170	3.182	4.609	3.382	2.760	5.586
Por rama de actividad										
<i>Agríc. caza silvi. pesca/Agríc. y ganadería</i>	270.843	261.761	247.335	256.451	251.666	245.910	271.240	257.023	254.317	245.876
<i>/Pesca</i>			7.950	9.283	9.068	8.540	10.569	9.466	10.029	6.845
<i>Exp. minas y canteras/Minas y canteras</i>	2.299	2.842	2.151	2.305	2.486	3.903	4.232	4.747	2.614	2.218
<i>Industrias manufactureras</i>	217.024	225.001	250.778	241.017	244.710	245.526	259.565	257.561	261.999	251.470
<i>Electricidad, gas y agua</i>	13.562	11.962	20.351	22.430	22.567	24.359	21.136	22.830	21.560	28.116
<i>Construcción</i>	89.514	104.764	117.340	117.836	121.861	118.668	125.337	137.601	157.019	164.053
<i>Comercio mayor y menor/Com. y reparación</i>	286.558	327.609	307.905	318.700	341.033	348.963	351.425	367.914	381.158	392.661
<i>/Hoteles y restaurantes</i>			92.186	90.027	97.931	98.246	108.138	105.231	114.840	107.044
<i>Transporte, almacenaje y comunicaciones</i>	77.004	92.507	88.570	94.000	96.683	100.002	115.931	120.837	129.924	148.888
<i>Establecimientos financieros</i>	68.580	82.129								
<i>Intermediación financiera</i>			30.568	33.602	37.727	37.504	37.470	39.865	50.017	54.635
<i>Actividades inmobiliarias y empresariales</i>			97.281	109.635	107.600	107.507	108.875	112.848	125.986	144.036
<i>Administración pública</i>			74.832	74.314	79.222	80.092	83.263	88.201	89.899	94.176
<i>Enseñanza</i>			87.364	94.719	100.176	98.674	106.708	111.303	113.763	115.081
<i>Salud y atención social</i>			60.364	54.229	50.760	53.589	65.169	65.108	64.921	66.121
<i>Servi.comuna.soc y pers./Servi.comun. y pers.</i>	338.731	402.891	62.945	61.067	75.025	65.771	67.568	67.491	76.539	83.623
<i>Hogares con servicio doméstico</i>			81.140	89.726	86.483	99.789	132.661	142.822	134.966	126.703
<i>Organizaciones extraterritoriales</i>			2.310	2.548	2.621	3.887	2.006	2.601	1.296	2.697
<i>Actividad no bien especificada</i>	7.344	10.933	6.027	5.611	7.866	6.196	7.197	4.790	7.014	9.040
<i>Busca por primera vez</i>	11.993	12.993	15.924	17.518	22.093	21.633	24.578	27.716	20.583	16.330
Por sector institucional										
<i>Gobierno Central</i>	84.964	109.740	108.547	109.810	116.285	114.378	131.251	131.078	128.428	126.381
<i>Instituciones autónomas y semiautónomas</i>	78.693	101.329	107.348	108.232	106.718	112.537	114.786	126.364	130.237	140.810
<i>Municipalidades</i>	8.116	11.789	11.259	11.218	10.747	11.329	10.757	12.494	12.490	12.307
<i>Sector privado</i>	1.196.858	1.297.551	1.407.635	1.445.810	1.498.341	1.504.455	1.619.440	1.645.276	1.724.643	1.760.612
<i>Organismos internacionales</i>	2.828	1.990	2.533	2.430	3.394	4.427	2.256	3.027	2.063	3.173
<i>Ignorado</i>	0	0	75	0	0	0	0	0	0	0
Población ocupada	1.300.146	1.455.656	1.552.924	1.586.491	1.640.387	1.653.879	1.776.903	1.829.928	1.925.652	1.957.708
Por zona										
<i>Urbana</i>	640.738	901.225	964.560	975.296	1.017.800	1.030.849	1.094.386	1.137.980	1.195.948	1.222.290
<i>Rural</i>	659.408	554.431	588.364	611.195	622.587	623.030	682.517	691.948	729.704	735.418
Por región										
<i>Central</i>	852.411	984.232	1.042.426	1.060.719	1.101.873	1.108.842	1.187.346	1.233.333	1.296.976	1.324.925
<i>Chorotega</i>	88.760	100.732	112.644	110.971	111.047	115.650	123.273	123.027	126.444	134.947
<i>Pacífico Central</i>	68.037	74.036	76.863	79.367	81.620	84.707	87.768	87.898	97.019	91.835

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<i>Brunca</i>	113.408	103.129	109.127	109.820	111.710	108.099	116.975	118.069	128.898	122.781
<i>Huetar Atlántica</i>	113.322	120.427	132.628	140.902	144.665	151.045	167.900	173.771	177.781	177.834
<i>Huetar Norte</i>	64.208	73.100	79.236	84.712	89.472	85.536	93.641	93.830	98.534	105.386
Por sexo										
<i>Hombres</i>	879.626	979.138	1.013.039	1.037.498	1.068.958	1.093.573	1.153.891	1.172.622	1.222.597	1.229.539
<i>Mujeres</i>	420.520	476.518	539.885	548.993	571.429	560.306	623.012	657.306	703.055	728.169
Por edad										
<i>12-14</i>	17.157	14.547	16.978	15.464	12.216	9.305	11.148	14.272	9.868	7.424
<i>15-19</i>	112.315	126.840	129.724	121.785	120.019	114.965	114.537	116.008	128.462	107.591
<i>20-24</i>	178.611	206.651	216.773	223.031	238.417	224.361	241.730	257.167	285.930	286.639
<i>25-29</i>	168.701	181.321	191.207	198.173	210.538	219.820	239.141	244.029	251.450	269.398
<i>30-39</i>	368.323	397.271	409.759	421.947	431.222	422.333	443.581	441.319	468.397	456.854
<i>40-49</i>	254.219	308.301	339.500	348.968	360.895	390.246	415.188	420.814	413.410	442.759
<i>50-59</i>	126.898	146.891	161.811	169.573	181.493	185.706	214.383	238.179	259.304	272.628
<i>60-69</i>	50.652	53.571	62.354	62.896	62.574	63.275	69.826	69.189	82.347	85.480
<i>70 y más</i>	17.406	16.652	21.163	17.947	20.843	20.744	23.230	25.569	23.724	23.500
<i>Ignorado</i>	5.864	3.611	3.655	6.707	2.170	3.124	4.139	3.382	2.760	5.435
Por rama de actividad										
<i>Agríc.caza silvi. pesca/Agríc. y ganadería /Pesca</i>	256.454	251.226	234.323	242.742	239.811	237.262	260.490	246.906	244.752	235.060
			7.573	8.766	8.567	8.066	9.485	9.265	9.846	6.572
<i>Exp. minas y canteras/Minas y canteras</i>	2.131	2.508	1.795	2.305	2.237	3.556	3.985	4.691	2.614	2.167
<i>Industrias manufactureras</i>	203.995	215.604	232.907	226.277	230.058	229.476	242.683	243.897	251.569	239.538
<i>Electricidad, gas y agua</i>	13.249	11.712	19.557	21.859	22.086	23.559	20.548	22.041	21.060	27.953
<i>Construcción</i>	82.623	97.053	107.886	106.580	109.616	107.292	115.731	126.704	151.788	152.445
<i>Comercio mayor y menor/Com. y reparación /Hoteles y restaurantes</i>	268.577	310.173	292.858	303.355	322.392	329.917	332.158	352.146	366.511	377.608
			85.956	82.459	89.930	91.416	98.016	97.829	108.271	100.309
<i>Transporte, almacenaje y comunicaciones</i>	74.611	90.459	86.043	90.238	94.033	96.295	111.858	118.484	125.724	143.045
<i>Establecimientos financieros</i>	65.386	78.907								
<i>Intermediación financiera</i>			29.248	32.016	35.543	36.689	36.239	38.205	49.472	53.339
<i>Actividades inmobiliarias y empresariales</i>			92.735	103.187	101.234	101.978	103.002	108.204	121.618	137.581
<i>Administración pública</i>			73.306	71.871	76.262	78.498	81.357	86.493	88.684	93.762
<i>Enseñanza</i>			85.007	91.895	98.376	95.943	104.079	108.409	110.741	112.552
<i>Salud y atención social</i>			59.437	52.998	49.248	51.291	62.734	62.470	64.013	64.671
<i>Servi.comuna.soc y pers./Servi.comun. y pers.</i>	326.194	388.185	60.900	58.529	72.098	62.921	64.853	65.868	72.696	81.132
<i>Hogares con servicio doméstico</i>			75.595	83.411	79.281	90.786	121.170	131.150	128.561	118.956
<i>Organizaciones extraterritoriales</i>			2.167	2.548	2.383	3.887	2.006	2.601	1.121	2.697
<i>Actividad no bien especificada</i>	6.926	9.829	5.631	5.455	7.232	5.047	6.509	4.565	6.611	8.321
Por categoría ocupacional										
<i>Patrono socio activo</i>	105.280	83.200	123.423	124.860	140.834	134.189	132.466	140.925	139.223	146.707
<i>Trabajador cuenta propia</i>	233.669	298.351	315.633	329.150	316.691	343.080	334.872	354.416	344.779	354.036
<i>Asalariado</i>	922.617	1.041.393	1.068.885	1.083.416	1.139.570	1.137.326	1.268.904	1.293.652	1.406.597	1.426.575
<i>Trabajador no remunerado</i>	38.580	32.712	44.983	49.065	43.292	39.284	40.661	40.935	35.053	30.390
Por tamaño de establecimiento										
<i>De 1 a 4 empleados</i>	612.733	651.615	707.956	742.973	743.156	732.959	796.163	807.912	820.185	811.053
<i>De 5 a 9 empleados</i>	105.556	115.666	117.850	118.311	131.003	126.545	141.662	138.868	151.163	151.706
<i>Más de 10 empleados</i>	554.994	656.366	695.052	694.261	740.714	772.591	822.433	871.051	939.360	969.247
<i>Ignorado</i>	26.863	32.009	32.066	30.946	25.514	21.784	16.645	12.097	14.944	25.702
Por sector institucional										
<i>Gobierno Central</i>	83.642	107.563	106.478	107.254	114.158	112.262	128.896	128.561	126.671	124.010
<i>Instituciones autónomas y semiautónomas</i>	77.343	99.826	105.363	104.737	104.029	110.099	112.468	124.113	127.832	139.829
<i>Municipalidades</i>	7.799	11.329	10.527	10.267	9.630	10.755	10.168	12.241	12.309	12.307
<i>Sector privado</i>	1.128.534	1.234.992	1.328.326	1.361.803	1.409.536	1.416.336	1.523.324	1.561.986	1.656.952	1.678.389
<i>Organismos internacionales</i>	2.828	1.946	2.155	2.430	3.034	4.427	2.047	3.027	1.888	3.173
<i>Ignorado</i>		0	75	0	0	0	0	0	0	0

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Por categoría ocupacional según zona										
Zona urbana	640.738	901.225	964.560	975.296	1.017.800	1.030.849	1.094.386	1.137.980	1.195.948	1.222.290
<i>Patrón socio activo</i>	51.232	50.842	78.213	79.321	87.312	85.635	79.387	85.320	85.858	89.711
<i>Trabajador cuenta propia</i>	110.965	167.458	183.045	184.091	187.304	203.987	196.255	207.254	203.775	209.458
<i>Asalariado</i>	466.296	673.347	688.078	694.989	727.398	727.072	805.480	826.734	894.463	909.133
<i>Trabajador no remunerado</i>	12.245	9.578	15.224	16.895	15.786	14.155	13.264	18.672	11.852	13.988
Zona rural	659.408	554.431	588.364	611.195	622.587	623.030	682.517	691.948	729.704	735.418
<i>Patrón socio activo</i>	54.048	32.358	45.210	45.539	53.522	48.554	53.079	55.605	53.365	56.996
<i>Trabajador cuenta propia</i>	122.704	130.893	132.588	145.059	129.387	139.093	138.617	147.162	141.004	144.578
<i>Asalariado</i>	456.321	368.046	380.807	388.427	412.172	410.254	463.424	466.918	512.134	517.442
<i>Trabajador no remunerado</i>	26.335	23.134	29.759	32.170	27.506	25.129	27.397	22.263	23.201	16.402

Gasto público

(millones de colones corrientes)

Gasto social	718.646	851.335	1.007.053	1.129.294	1.289.457	1.445.641	1.637.026	1.938.025	2.354.027	3.015.405
Salud	213.331	246.628	289.832	342.808	398.798	412.769	465.155	560.479	687.558	914.271
Educación	185.188	231.217	277.501	332.897	383.634	440.157	500.306	577.247	702.984	897.791
Asistencia social	248.192	293.112	339.523	338.883	377.133	433.610	502.241	593.213	719.511	869.801
Vivienda	65.735	73.296	90.082	104.519	119.379	147.910	155.964	192.264	225.671	311.526
Servicios recreativos, culturales y religiosos	6.200	7.082	10.116	10.187	10.513	11.196	13.359	14.823	18.303	22.016

(colones del 2006)

Gasto social real per cápita	397.282,7	414.673,2	431.772,1	434.702,9	444.794,7	435.761,9	425.870,1	444.481,5	485.444,8	539.416,4
Salud	117.933,8	120.128,9	124.265,0	131.958,2	137.564,3	124.421,6	121.009,5	128.544,6	141.787,4	163.551,1
Educación	102.375,9	112.622,5	118.978,0	128.143,1	132.333,6	132.677,4	130.154,0	132.390,3	144.968,6	160.603,0
Asistencia social	137.205,6	142.770,8	145.569,7	130.447,3	130.091,1	130.703,6	130.657,4	136.051,9	148.376,7	155.596,0
Vivienda	36.339,7	35.701,4	38.622,5	40.232,8	41.179,4	44.584,6	40.573,8	44.095,3	46.537,7	55.727,8
Servicios recreativos, culturales y religiosos	3.427,7	3.449,6	4.337,0	3.921,4	3.626,3	3.374,7	3.475,4	3.399,5	3.774,4	3.938,4

Salud

(por 10.000 habitantes)

Tasa de mortalidad por los cinco grandes grupos de causas	39,0	39,2	38,8	36,7	37,9	37,5	37,3	38,1	38,0	40,5
Enfermedades del aparato circulatorio	11,9	12,4	12,1	11,0	10,5	10,8	10,8	11,0	11,2	11,0
Tumores	8,1	8,1	8,5	7,9	8,2	8,4	8,3	8,5	8,5	9,0
Clasificación suplementaria de causas externas	4,7	4,8	4,4	4,5	4,6	4,3	4,7	4,9	4,8	6,0
Enfermedades del aparato respiratorio	4,1	3,9	3,9	3,1	3,7	3,6	3,4	3,1	3,4	3,0
Enfermedades del aparato digestivo	2,6	2,7	2,5	2,6	2,7	2,6	2,5	2,7	2,8	3,0
Las demás causas	7,6	7,3	7,4	7,5	8,2	7,8	7,6	8,0	7,3	9,0

(por 100.000 habitantes)

Tasa de enfermedades de declaración obligatoria										
Dengue	68,2	128,8	235,1	299,2	472,5	221,4	873,8	273,8	583,4	184,0
Diarrea	3.632,9	4.320,8	3.814,9	3.384,5	2.839,8	2.813,6	3.943,2	4.959,1	4.952,9	4.450,3
Gonorrea	50,4	33,3	31,8	36,4	28,5	36,5	34,0	29,2	30,8	21,4
Hepatitis	55,3	45,5	39,9	27,4	22,9	22,1	24,7	22,4	23,3	22,2
Intoxicaciones por alimentos	20,3	18,8	20,7	24,5	16,9	13,2	10,3	8,6	8,0	7,0
Otras intoxicaciones (no incluye plaguicidas)	36,5	36,6	32,5	51,2	32,6	17,1	7,4	7,5	5,3	3,7
Paludismo	103,7	48,7	33,9	25,0	17,2	30,3	81,9	66,0	27,2	21,7
Rubéola	39,0	2,3	2,9	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sarampión	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
SIDA	5,7	7,2	3,7	2,1	2,7	4,6	5,8	4,2	4,1	4,2
Sífilis	23,5	20,3	19,8	18,6	18,3	27,8	29,2	25,8	26,1	33,6
Tos ferina	0,3	0,6	1,3	0,8	0,5	0,3	0,2	9,3	11,0	7,3
Tuberculosis	22,1	24,0	24,2	17,0	16,4	17,3		11,5	11,8	

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
(porcentajes)										
Cobertura de vacunación en niños										
VOP3 - poliomielitis (menores de 1 año)	86	80	94	94	88	90	91	89	89	88
SRP - sarampión (1 año y tres meses)	89	82	85	94	90	88	89	90	91	89
(por 100.000 habitantes)										
Tasa de mortalidad por suicidio	6,5	6,7	5,8	7,0	7,9	7,7	7,7	8,9	7,3	6,8
Por sexo										
<i>Hombres</i>	11,3	11,6	10,1	12,0	13,3	13,1	12,9	14,8	11,9	11,9
<i>Mujeres</i>	1,6	1,6	1,4	1,8	2,2	2,2	2,2	2,9	2,5	1,8
Población total servida por acueducto	3.572.824	3.824.593	3.965.322	4.089.609	4.120.000	4.248.481	4.371.733	4.412.025	4.476.614	4.549.903
Por ente administrador										
<i>ICAA</i>	1.637.967	1.659.781	1.717.161	1.892.272	1.916.937	1.982.656	2.011.654	2.052.765	2.074.941	2.243.011
<i>Municipalidades</i>	842.099	653.713	637.668	670.309	713.367	744.995	785.246	769.038	766.142	705.147
<i>CAAR's/Asadas</i>	937.839	1.098.496	963.376	980.980	995.715	1.031.426	1.078.719	1.128.910	1.175.092	1.239.311
<i>ESPH</i>	154.919	180.000	185.726	191.481	191.481	198.590	207.511	205.486	205.486	164.626
<i>Acueductos privados + fácil acceso</i>		136.013	358.137	252.327	199.500	186.933	174.938	176.507	178.851	172.896
<i>Sin información</i>		96.590	103.254	102.240	103.000	103.881	113.665	79.319	76.102	24.912
Abortos atendidos en hospitales de la CCSS	9.160	9.711	8.220	8.332	8.967	8.074	7.974	8.078	8.115	8.073
Enfermedades de transmisión sexual										
Gonorrea	1.945	1.269	1.278	1.487	1.190	1.551	1.471	1.287	1.377	953
Sífilis	905	775	796	760	761	1.183	1.262	1.136	1.168	1.495
Chancro blando	84	42	43	55	70	59	71	65	62	53
Uretritis no gonocócica	471	99	80	109	78	75	59	56	33	38
SIDA	219	275	150	119	112	196	249	185	185	187
Muertes por accidentes de tránsito	671	670	668	673	623	585	616	687	685	793
Por provincia										
<i>San José</i>	185	204	196	304	272	239	254	305	282	328
<i>Alajuela</i>	115	132	124	87	88	94	71	98	100	104
<i>Cartago</i>	49	64	44	35	36	29	32	26	32	29
<i>Heredia</i>	50	67	52	30	30	31	40	25	34	32
<i>Guanacaste</i>	78	55	74	64	63	50	63	75	89	112
<i>Puntarenas</i>	79	79	75	65	68	69	79	85	73	101
<i>Limón</i>	115	69	103	88	66	73	77	73	75	87
(personas)										
Víctimas de accidentes de tránsito										
<i>Lesionados</i>	8.839	8.565	9.025	9.743	8.636	6.920	7.184	7.885	8.067	8.215
<i>Muertos in situ</i>	381	414	438	397	363	321	278	329	339	354
Intoxicaciones por plaguicidas	679	757	641	727	861	764	560	766	592	

Seguridad social

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
(porcentajes)										
Cobertura de la PEA por seguro de salud										
Asalariada	66,45	63,65	61,38	61,80	60,56	61,80	61,01	64,25	65,75	70,07
No asalariada	82,51	75,33	43,12	36,54	37,76	39,14	45,27	48,13	57,36	62,07
Cobertura de la PEA por seguro de pensiones										
Asalariada	61,22	58,57	56,48	57,27	56,05	56,83	56,16	59,27	60,91	64,86
No asalariada	26,86	25,01	18,91	17,57	21,23	21,70	26,41	30,00	37,77	42,80

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Cobertura de seguro de riesgos del trabajo	78,5	71,2	72,6	73,8	68,0	71,5	73,0	73,9	67,8	72,9
Relación pensionados/cotizantes régimen de pensiones	14,16	14,53	15,62	15,76	15,52	15,70	15,02	14,27	13,38	12,76
Razón pensionados por vejez/población 65 y más años	18,09	17,91	17,92	17,77	17,85	17,86	17,97	18,15	18,76	19,60
Consultas en seguro de salud por habitante										
Externa y de urgencias (por 100 habitantes)	3,40	3,35	3,39	3,49	3,60	3,70	3,75	3,76	3,74	3,75
Especialidades médicas	66,56	62,39	62,87	63,80	62,85	63,67	61,87	59,20	54,01	53,77
Medicamentos despachados en										
Consulta externa, por consulta médica externa	2,64	2,69	2,92	3,00	3,10	3,28	3,39	3,55	3,76	3,83
Hospitalización, por egreso hospitalario	14,23	14,35	15,24	16,65	16,13	14,56	13,58	12,15	11,97	11,07
Exámenes de laboratorio de hospitalización por egresos hospitalarios (camas por 1.000 habitantes)	25,50	24,00	25,59	27,24	27,93	29,61	30,61	33,19	33,94	33,00
Camas de hospital por habitante (por 100 habitantes)	1,59	1,54	1,49	1,45	1,42	1,38	1,32	1,29	1,27	1,22
Ocupación de camas	80,54	81,67	82,37	81,29	81,65	80,91	83,14	82,15	83,84	86,05
Giro de camas (días)	53,06	55,49	56,23	56,33	57,10	58,08	59,28	56,90	57,35	58,68
Estancia promedio en hospitales (por 1.000 egresos)	5,80	5,46	5,33	5,16	5,73	5,29	5,33	5,97	5,60	5,48
Tasa de mortalidad hospitalaria	19,72	18,98	19,85	21,25	21,87	21,74	19,40	20,02	19,88	20,60
Cesáreas practicadas en hospitales de la CCSS	16.476	16.023	16.206	14.893	15.250	14.972	14.648	14.844	14.712	14.455
Partos atendidos en maternidades de la CCSS	74.928	75.306	73.072	67.850	69.261	68.716	67.820	67.036	68.633	70.578
Por región programática										
<i>Hospitales nacionales</i>	28.305	27.948	27.138	25.062	25.107	24.712	22.916	22.751	23.091	23.779
<i>Clínicas metropolitanas</i>						1	422	0	0	0
<i>Central Norte</i>	11.825	12.101	12.156	11.080	11.778	11.176	11.654	11.543	11.867	12.282
<i>Central Sur</i>	7.101	7.060	6.671	6.307	6.413	6.305	6.443	6.533	6.442	6.759
<i>Huetar Norte</i>	3.973	4.167	4.077	3.771	3.793	3.958	4.057	4.114	4.399	4.532
<i>Choroteqa</i>	5.708	5.835	5.860	5.586	5.720	5.537	5.800	5.870	6.360	6.719
<i>Pacífico Central</i>	3.558	3.684	3.587	3.430	3.570	3.631	3.769	3.632	3.729	3.849
<i>Huetar Atlántica</i>	7.570	7.721	7.275	6.973	7.250	7.722	7.243	7.104	7.266	6.928
<i>Brunca</i>	6.888	6.790	6.308	5.641	5.629	5.674	5.516	5.489	5.479	5.730
Egresos hospitalarios de la CCSS	313.582	325.216	330.618	333.013	338.866	338.686	337.072	326.582	329.540	330.360
Por servicios										
<i>Medicina</i>		51.823	49.631	48.726	51.879	50.914	54.251	49.279	52.949	48.381
<i>Cirugía</i>		81.235	92.560	101.069	103.486	111.141	112.607	110.576	109.996	115.032
<i>Ginecología</i>		29.528	30.274	31.034	28.764	27.953	26.997	27.079	25.366	25.098
<i>Obstetricia</i>		96.875	93.742	88.728	90.779	90.907	89.322	88.484	90.068	91.590
<i>Pediatría</i>		42.035	43.133	41.887	41.704	35.776	35.301	33.100	32.825	31.601
<i>Neonatología</i>		15.244	13.128	13.198	13.912	13.651	12.734	12.535	13.343	13.647
<i>Pensión</i>		2.935	2.415	2.376	2.027	1.716	0	0	0	0
<i>Psiquiatría</i>		5.541	5.735	5.995	6.315	6.628	5.860	5.529	4.993	5.011
Población cubierta por seguro de salud	3.795.945	3.881.323	3.963.915	4.046.507	4.129.099	4.211.692	4.294.284	4.369.603	4.444.922	4.533.162
Asalariado	717.106	726.048	727.603	754.731	770.032	800.123	842.139	896.419	972.208	1.054.497

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Familiar asegurado directo	1.678.982	1.747.523	1.699.632	1.670.715	1.686.124	1.771.179	1.803.623	1.803.438	1.748.979	1.785.267
No asegurado	413.758	469.640	495.489	534.139	606.829	513.826	532.491	546.200	552.384	507.714
Cuenta propia	111.424	105.343	104.876	113.628	118.826	132.423	145.776	170.411	201.798	232.816
Convenio	58.292	61.473	63.326	63.431	65.422	71.029	73.768	76.482	79.321	82.325
Asegurado por el Estado y familiares	466.901	426.945	491.525	521.999	507.879	539.097	523.903	502.504	508.862	471.449
Pensionado IVM	107.863	112.195	118.320	123.632	126.678	133.199	135.652	139.990	145.308	152.300
Pensionado régimen especial	45.181	47.609	49.412	50.425	54.044	55.270	56.005	56.928	58.644	58.540
Pensionado régimen no contributivo	68.897	67.594	76.718	85.476	82.662	80.326	77.723	76.299	75.008	78.534
Familiar pensionado	127.541	116.953	137.014	128.331	110.603	115.220	103.204	100.932	102.410	109.720
Asegurados directos en seguro de salud	1.715.535	1.693.159	1.663.781	1.714.597	1.725.394	1.809.011	1.854.966	1.919.033	2.041.020	2.130.461
Directos activos	1.026.693	1.038.816	927.806	931.790	954.280	1.003.575	1.061.683	1.143.312	1.253.327	1.369.638
Directos pensionados	221.941	227.398	244.450	260.808	263.235	266.339	269.380	273.217	276.527	289.374
Por cuenta del Estado	466.901	426.945	491.525	521.999	507.879	539.097	523.903	502.504	511.166	471.449
(a junio de cada año)										
Asegurados directos activos en seguro de salud	1.026.693	1.038.816	927.806	931.790	954.280	1.003.575	1.061.683	1.143.312	1.253.327	1.369.638
Por rama de actividad										
<i>Agricultura, ganadería, silvicultura</i>	135.476	130.866	135.262	136.729	136.788	142.142	149.503	150.444	155.389	160.261
<i>Pesca</i>					4.070	4.105	4.458	5.292	5.744	5.191
<i>Minas y canteras</i>	1.448	1.442	1.270	1.350	1.212	1.246	1.525	1.624	1.874	2.021
<i>Industria manufacturera</i>	135.074	133.399	127.327	119.580	119.464	116.728	118.044	124.018	132.448	134.891
<i>Electricidad, gas y agua</i>	13.209	15.539	9.938	13.408	10.310	14.352	15.301	15.696	15.311	15.308
<i>Construcción</i>	31.786	30.784	36.461	41.078	43.237	41.357	43.604	52.464	68.136	81.308
<i>Comercio</i>	124.846	128.870	130.253	134.977						
Comercio, reparación vehículos automotores y enseres domésticos					105.147	112.861	116.824	124.671	137.260	153.717
<i>Hoteles y restaurantes</i>					30.625	33.294	36.739	39.378	43.116	47.185
<i>Transporte, almacenamiento, comunicación</i>	31.672	33.043	41.645	42.381	44.439	45.877	48.426	50.836	53.869	60.946
<i>Establecimientos financieros</i>	54.518	59.679	80.904	88.312						
<i>Intermediación financiera</i>					29.805	30.482	31.483	34.208	38.577	41.171
<i>Actividades inmobiliarias empresariales y de alquiler</i>					63.184	70.946	79.994	90.905	104.133	119.506
<i>Administración pública y defensa</i>					150.718	153.678	158.483	163.078	167.950	177.708
Enseñanza					21.249	21.865	24.597	25.791	29.427	32.597
<i>Servicios</i>	247.365	253.887	228.174	242.588						
<i>Servicios sociales y de salud</i>					12.180	12.362	12.801	14.432	15.549	16.712
<i>Otras actividades de servicio</i>					53.008	59.150	62.989	68.522	70.977	75.949
<i>Hogares privados con servicio doméstico</i>					9.535	10.116	10.511	11.027	11.288	11.824
<i>Organizaciones extraterritoriales</i>					483	591	625	515	481	527
<i>Actividades no especificadas</i>	251.299	251.307	136.572	111.387	118.826	132.423	145.776	170.411	201.798	232.816
Por sector institucional										
Asalariados	717.106	726.048	727.603	754.731	770.032	800.123	842.139	896.419	972.208	1.054.497
<i>Empresa privada</i>	529.851	535.045	527.934	545.473	554.036	579.571	614.099	662.261	732.317	798.039
<i>Instituciones autónomas</i>	101.384	102.973	103.468	107.516	110.731	113.008	116.114	119.773	122.534	134.288
<i>Gobierno Central</i>	79.329	80.817	89.842	95.088	97.562	99.404	103.524	105.650	108.439	113.165
<i>Servicio doméstico</i>	6.542	7.213	6.359	6.654	7.703	8.140	8.402	8.735	8.918	9.005
No asalariados	309.587	312.768	200.203	177.059	184.248	203.452	219.544	246.893	281.119	315.141
<i>Cuenta propia</i>	251.295	251.295	136.877	113.628	118.826	132.423	145.776	170.411	201.798	232.816
<i>Convenios especiales</i>	58.292	61.473	63.326	63.431	65.422	71.029	73.768	76.482	79.321	82.325
Asegurados en seguro de riesgos del trabajo	723.976	741.367	775.141	800.052	775.515	813.762	926.505	956.074	952.848	1.040.336
Asegurados directos activos en régimen de seguro de pensiones	761.485	771.979	757.316	784.570	816.244	848.495	903.266	980.724	1.085.720	1.193.417
Hombres	536.220	533.773	525.650	544.570	566.922	588.453	625.662	677.030	747.440	815.707
Mujeres	225.265	238.206	231.666	240.000	249.322	260.042	277.604	303.694	338.280	377.710

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Pensionados en régimen de seguro de pensiones	107.863	112.195	118.320	123.632	126.678	133.199	135.652	139.990	145.308	152.300
Por riesgo										
<i>Invalidez</i>	34.541	35.608	37.184	38.591	40.085	41.596	42.833	43.596	44.047	45.164
<i>Vejez</i>	36.424	37.288	38.622	39.717	41.407	42.947	44.771	46.901	50.270	54.455
<i>Muerte</i>	36.898	39.299	42.514	45.324	45.186	48.656	48.048	49.493	50.991	52.681
Por sexo										
<i>Hombres</i>	61.015	62.801	65.640	68.051	69.681	72.038	73.572	75.608	78.398	82.107
<i>Mujeres</i>	46.848	49.394	52.680	55.581	56.997	61.161	62.080	64.382	66.910	70.193
Pensionados en régimen no contributivo (miles)	94.657	95.294	99.184	107.069	101.595	97.581	93.202	90.370	87.515	78.959
Consultas totales del seguro de salud	12.627	12.726	13.351	14.120	14.865	15.567	16.099	16.411	16.635	16.989
Consulta externa	9.576	9.413	9.863	10.575	11.131	11.580	11.783	11.794	11.823	12.161
Medicina general	5.582	5.367	5.505	6.014	6.328	6.591	6.762	6.748	6.915	7.100
Especialidades	2.476	2.369	2.473	2.581	2.595	2.682	2.657	2.587	2.401	2.438
Odontología	1.195	1.350	1.533	1.609	1.835	1.926	1.917	1.988	2.021	2.104
Otros profesionales	323	327	352	371	374	382	447	471	486	519
Consulta de urgencias	3.051	3.313	3.488	3.545	3.734	3.987	4.316	4.617	4.812	4.828
Número promedio de camas de hospital en seguro de salud	5.910	5.861	5.880	5.860	5.878	5.831	5.686	5.628	5.647	5.518
Días de incapacidad otorgados por institución										
INS	1.502.509	1.631.386	1.543.506	1.539.664	1.329.688	1.297.594	1.513.206	1.891.797	2.769.731	2.490.156
CCSS	5.069.398	5.152.486	4.968.746	4.894.499	5.154.312	5.267.846	5.458.019	5.774.211	6.469.672	7.502.273
<i>Enfermedad</i>	3.741.049	3.769.746	3.698.083	3.665.004	3.914.508	4.011.483	4.131.979	4.324.214	4.829.782	5.771.433
<i>Maternidad</i>	1.327.855	1.379.978	1.269.835	1.228.452	1.238.198	1.254.865	1.326.040	1.449.997	1.639.890	1.730.840
<i>INS</i>	494	2.762	828	1.043	1.606	1.498	0	0	0	0
Ordenes de incapacidad según régimen en seguro de salud	560.336	552.764	558.227	552.767	592.052	617.517	691.978	778.279	904.963	1.030.992
Enfermedad	546.646	538.023	546.167	540.883	581.552	606.868	680.756	766.067	891.189	1.016.435
Maternidad	13.690	14.741	12.060	11.884	10.500	10.649	11.222	12.212	13.774	14.557
(millones de colones corrientes)										
Gastos por incapacidades de la CCSS	8.269	10.893	11.627	13.546	15.934	16.877	18.882	19.772	23.227	31.789
(colones corrientes, promedio institucional)										
Costo por consulta en seguro de salud	7.826	9.348	10.332	11.832	13.417	14.032	14.509	17.982	19.704	22.814
(colones)										
Monto de pensión promedio en CCSS										
Por vejez	52.916	58.769	66.323	76.380	85.776	95.796	110.165	129.084	153.283	179.919
Por invalidez	38.215	43.069	48.425	55.994	61.822	68.177	77.130	87.923	102.930	122.645
Por muerte	23.579	26.253	28.835	32.540	36.651	39.113	45.419	51.462	61.424	73.361
Régimen no contributivo	7.455	8.822	9.703	12.684	13.124	14.432	15.811	17.639	33.018	60.169
(millones de colones)										
Ingresos por contribuciones a seguro de pensiones										
Cuotas patronales	46.595,0	56.173,9	48.784,1	68.930,5	78.613,0	88.899,4	104.614,0	127.406,0	156.538,0	196.382,7
Cuotas obreras	25.150,5	32.351,5	47.519,9	48.673,9	48.333,7	61.636,7	65.328,5	83.572,8	108.297,6	134.871,1

Educación

	(porcentajes)									
Aprestamiento de niños de primer grado	77,6	81,5	82,7	85,2	86,0	89,0	87,2	85,9	92,2	81,6
Por zona y sexo										
Total										
<i>Niños</i>	77,3	80,9	82,3	85,0	85,6	88,6	86,5	85,8	92,0	81,4
<i>Niñas</i>	77,9	82,2	83,1	85,5	86,4	89,4	87,9	86,1	92,3	81,9

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Zona urbana	95,5	97,4	94,5	94,6	60,5	93,8	91,9	90,8	96,5	88,4
Niños	95,1	97,4	94,5	94,9	60,3	93,4	91,7	90,9	96,9	88,1
Niñas	96,0	97,4	94,6	94,3	60,6	94,3	92,0	90,7	96,0	88,6
Zona rural	66,8	72,3	76,0	79,9	118,4	82,6	81,0	79,6	86,4	73,1
Niños	66,7	71,4	75,5	79,4	117,2	82,5	79,6	79,2	85,6	72,9
Niñas	66,9	73,3	76,6	80,5	119,8	82,8	82,5	80,1	87,2	73,3
Desgranamiento por nivel en horario diurno										
Primaria	31,2	27,4	27,5	24,5	23,4	23,7	22,6	23,7	23,3	21,4
III ciclo	65,9	62,6	61,8	60,4	57,6	53,9	51,0	51,0	50,7	49,0
Undécimo año	76,0	74,4	74,7	73,1	70,9	69,9	69,3	69,0	66,5	66,1
Rendimiento en educación regular										
Aprobados I y II ciclos	90,2	90,6	90,9	91,2	90,7	90,5	88,8	88,7	89,3	93,0
Aprobados III ciclo y educación diversificada en horario diurno	83,4	82,7	82,2	81,1	81,9	80,0	79,0	78,4	79,4	82,0
Reprobados I y II ciclos	9,8	9,4	9,1	8,8	9,3	9,5	11,2	11,3	10,7	7,0
Reprobados III ciclo y educación diversificada en horario diurno	16,6	17,3	17,8	18,9	18,1	20,0	21,0	21,6	20,6	18,0
Tasa bruta de escolaridad en educación tradicional										
Interactivo II	6,0	6,9	19,9	26,5	33,0	37,2	42,6	44,9	44,7	53,8
Transición	83,7	82,5	87,8	88,3	91,7	91,4	93,6	93,7	79,1	91,0
I ciclo	113,2	112,5	111,6	111,0	110,8	110,8	112,1	114,4	112,6	110,9
II ciclo	96,1	98,2	98,9	100,1	100,7	99,2	98,9	98,7	98,9	100,8
III ciclo	82,3	85,9	86,3	90,6	95,4	101,3	104,6	105,3	105,6	105,2
Educación diversificada	32,7	34,5	37,8	39,8	41,6	43,8	46,7	50,0	51,0	52,0
Tasa neta de escolaridad en educación regular										
Interactivo II	5,8	6,6	19,8	26,3	33,0	37,2	42,6	44,9	44,7	53,8
Transición	83,0	81,8	87,2	87,4	91,0	90,7	93,1	93,3	78,6	90,5
I ciclo	101,7	101,8	101,0	100,9	100,9	101,8	102,9	105,1	104,0	102,6
II ciclo	85,1	87,0	88,1	89,2	89,4	89,3	89,3	89,1	89,4	90,8
III ciclo	70,8	73,8	73,9	75,8	79,8	83,6	86,2	87,2	86,7	87,3
Educación diversificada	24,0	26,1	29,1	29,8	30,3	31,6	33,5	35,8	35,9	36,7
Cobertura en educación primaria										
Por sexo										
Hombres	98,6	99,2	99,2	99,6	99,6	99,5	100,0	101,2	100,4	100,5
Mujeres	99,1	99,5	99,6	100,0	100,0	99,8	100,4	101,6	101,0	101,0
Cobertura en educación secundaria										
Por sexo										
Hombres	41,2	43,3	45,4	48,2	50,5	52,8	55,4	57,1	57,5	57,1
Mujeres	70,7	74,9	74,6	74,6	77,5	82,0	84,0	85,2	85,2	86,2
Asistencia a la educación regular en edades de 14 a 17 años										
Por sexo										
Hombres	58,7	60,9	67,7	69,1	67,3	72,3	77,7	75,5	76,7	79,2
Mujeres	63,4	63,6	69,8	73,6	72,2	72,9	78,9	78,4	80,2	82,7
Porcentaje de repitencia escolar										
I ciclo	11,8	10,6	10,7	9,8	9,6	9,6	9,5	9,6	10,1	9,7
II ciclo	6,7	5,6	5,9	5,2	5,1	5,0	5,2	5,5	5,5	4,9

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
III ciclo diurno	12,4	10,3	10,9	11,4	11,7	11,7	12,9	12,9	13,9	13,2
Educación diversificada diurna	5,5	4,9	4,9	7,4	7,3	6,5	7,6	8,1	8,2	7,9
Porcentaje de deserción intra-anual										
I ciclo	5,0	4,5	5,0	4,2	4,3	3,6	3,6	3,9	2,6	3,2
II ciclo	3,6	3,6	4,0	3,7	3,5	3,1	3,2	3,6	2,4	2,6
III ciclo diurno	10,8	11,9	12,9	12,5	10,7	11,7	12,7	13,2	12,7	12,1
III ciclo nocturno	34,9	31,7	28,0	26,5	23,7	27,6	26,5	28,9	32,1	28,2
Educación diversificada diurna	4,9	5,7	7,3	6,6	6,2	6,6	6,9	8,0	7,1	7,2
Educación diversificada nocturna	23,0	12,9	13,9	16,0	14,4	15,9	18,9	18,6	19,4	18,7
Tasa de deserción en educación secundaria académica diurna										
Por sexo										
<i>Hombres</i>	10,5	11,3	12,7	12,0	10,5	11,5	12,7	13,2	12,7	12,2
<i>Mujeres</i>	7,8	9,0	9,9	9,1	7,7	8,6	9,1	9,6	9,2	8,8
Población de 12 años y más	2.523.152	2.866.292	2.964.526	3.060.827	3.167.179	3.250.480	3.349.747	3.436.046	3.542.173	3.631.597
Por nivel de instrucción										
Sin instrucción	130.865	139.703	135.270	140.773	135.897	141.425	127.087	127.046	127.211	129.798
Preparatoria	2.120	7.849	3.002	4.027	1.960	3.566	42	222	194	630
Educación especial	8.014	5.832	8.742	5.646	6.377	5.642	6.456	8.603	8.168	7.475
Primaria incompleta	518.546	555.254	562.189	554.469	527.804	533.892	537.088	576.532	573.363	546.706
Primaria completa	779.598	881.600	867.920	892.829	924.770	942.748	968.446	947.155	970.656	991.069
Secundaria académica	687.544	815.589	866.098	912.956	977.949	1.026.001	1.075.127	1.110.044	1.190.776	1.213.280
Secundaria técnica	61.892	69.611	78.620	75.821	87.343	88.890	83.601	93.802	84.658	99.253
Superior	315.237	369.118	412.216	448.226	454.451	484.636	535.731	554.591	578.605	629.053
Ignorado	19.336	21.736	30.469	26.080	27.114	23.680	16.169	18.051	8.542	14.333
Matrícula en transición	69.679	68.576	72.893	72.560	73.810	72.216	74.089	74.463	61.775	67.662
Por sexo										
<i>Niños</i>	35.734	35.002	37.289	36.985	37.743	36.774	37.891	38.016	31.643	34.825
<i>Niñas</i>	33.945	33.574	35.604	35.575	36.067	35.442	36.198	36.447	30.132	32.837
Zona urbana										
<i>Niños</i>	15.758	14.494	15.032	14.509	22.351	22.000	22.587	22.806	19.102	20.733
<i>Niñas</i>	14.874	13.774	14.230	14.111	21.648	21.058	21.557	21.888	18.284	19.725
Zona rural										
<i>Niños</i>	19.976	20.508	22.257	22.476	15.392	14.774	15.304	15.210	12.541	14.092
<i>Niñas</i>	19.071	19.800	21.374	21.464	14.419	14.384	14.641	14.559	11.848	13.112
Matrícula primer grado	103.331	101.073	98.150	99.388	98.139	96.397	95.811	98.868	94.466	88.705
Por sexo										
<i>Niños</i>	54.135	53.067	51.339	51.785	51.118	50.489	50.106	51.621	49.347	46.474
<i>Niñas</i>	49.196	48.006	46.811	47.603	47.021	45.908	45.705	47.247	45.119	42.231
Zona urbana										
<i>Niños</i>	18.992	18.558	17.692	17.885	27.748	27.599	27.594	28.347	27.312	25.449
<i>Niñas</i>	17.965	17.100	16.312	16.653	26.154	25.558	25.538	26.272	25.561	23.453
Zona rural										
<i>Niños</i>	35.143	34.509	33.647	33.900	23.370	22.890	22.512	23.274	22.035	21.025
<i>Niñas</i>	31.231	30.906	30.499	30.950	20.867	20.350	20.167	20.975	19.558	18.778
Repitentes de primer grado	16.546	15.627	15.220	13.867	13.718	13.438	12.968	12.650	13.679	13.032
Por sexo										
<i>Niños</i>	9.676	8.920	8.827	7.915	7.893	7.894	7.572	7.448	8.041	7.605
<i>Niñas</i>	6.870	6.707	6.393	5.952	5.825	5.544	5.396	5.202	5.638	5.427
Zona urbana										
	4.427	4.199	4.105	3.613	6.582	6.271	6.271	6.010	6.540	6.595

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<i>Niños</i>	2.485	2.373	2.360	2.050	3.702	3.670	3.614	3.502	3.768	3.778
<i>Niñas</i>	1.942	1.826	1.745	1.563	2.880	2.601	2.657	2.508	2.772	2.817
Zona rural	12.119	11.428	11.115	10.254	7.136	7.167	6.697	6.640	7.139	6.437
<i>Niños</i>	7.191	6.547	6.467	5.865	4.191	4.224	3.958	3.946	4.273	3.827
<i>Niñas</i>	4.928	4.881	4.648	4.389	2.945	2.943	2.739	2.694	2.866	2.610
Matrícula I ciclo	288.523	284.425	281.112	278.597	276.462	273.240	271.976	274.193	268.750	263.539
Matrícula II ciclo	246.534	254.571	257.104	257.507	256.390	251.068	249.445	247.312	245.055	245.899
Matrícula III ciclo	170.851	182.963	187.923	200.249	213.001	225.185	232.275	233.468	232.579	229.886
Técnica	29.254	30.743	30.812	32.543	34.999	36.314	36.418	36.855	37.983	38.665
Académica diurna	126.767	136.484	141.076	149.485	157.586	165.510	171.256	171.528	170.189	169.126
Académica nocturna	14.830	15.736	16.035	18.221	20.416	23.361	24.601	25.085	24.407	22.095
Matrícula educación diversificada	64.574	69.865	78.135	84.592	88.299	92.354	98.287	105.040	106.169	106.818
Técnica	16.961	18.149	19.722	21.266	21.930	22.169	23.461	25.238	26.086	26.348
Académica diurna	40.566	44.605	51.389	54.765	56.504	59.012	62.862	66.906	67.048	67.686
Académica nocturna	7.047	7.111	7.024	8.561	9.865	11.173	11.964	12.896	13.035	12.784
Matrícula inicial por dependencia	868.439	889.972	916.096	935.401	954.225	962.352	979.418	989.397	968.560	974.754
Pública	783.217	802.126	827.944	844.990	862.823	870.453	885.478	896.340	871.015	873.653
Privada subvencionada	19.469	19.751	20.148	20.263	19.918	19.978	20.087	19.883	20.253	19.465
Privada	65.753	68.095	68.004	70.148	71.484	71.921	73.853	73.174	77.292	81.636
Acciones formativas en el INA	5.935	7.283	8.962	9.856	10.718	11.398	12.048	11.059	11.344	16.736
Por sector económico										
<i>Agropecuaria</i>	949	1.019	1.132	1.291	1.418	1.447	1.513	1.055	1.144	1.448
<i>Industrial</i>	2.525	3.014	3.385	3.645	4.172	4.414	4.230	3.856	4.013	4.650
<i>Comercio y servicios</i>	2.461	3.250	4.445	4.920	5.128	5.537	6.305	6.148	6.187	10.638
Participantes en acciones formativas en el INA	83.236	103.839	127.017	139.333	154.674	179.573	196.291	182.503	189.222	264.372
Por sexo										
<i>Hombres</i>	46.657	56.011	64.529	69.161	76.057	84.615	89.226	85.736	87.716	116.687
<i>Mujeres</i>	36.579	47.828	62.488	70.172	78.617	94.958	107.065	96.767	101.506	147.685
Por sector económico										
<i>Agropecuaria</i>	14.041	14.551	15.088	16.944	18.872	20.173	20.354	19.298	20.086	20.573
<i>Industrial</i>	33.613	38.918	43.446	47.612	54.793	70.885	70.743	59.437	62.387	68.376
<i>Comercio y servicios</i>	35.582	50.370	68.483	74.777	81.009	88.515	105.194	103.768	106.749	175.423
Aprobados en acciones formativas en el INA	74.113	93.115	114.211	125.383	139.256	153.369	170.356	164.489	169.395	239.719
Por sexo										
<i>Hombres</i>	41.792	50.047	57.597	61.839	68.083	74.661	79.508	76.974	78.309	105.202
<i>Mujeres</i>	32.321	43.068	56.614	63.544	71.173	78.708	90.848	87.515	91.086	134.517
Por sector económico										
<i>Agropecuaria</i>	12.670	13.092	13.763	15.311	17.391	18.711	18.823	17.734	18.313	19.087
<i>Industrial</i>	30.662	35.487	39.807	44.041	51.137	56.308	57.287	55.156	57.617	63.261
<i>Comercio y servicios</i>	30.781	44.536	60.641	66.031	70.728	78.350	94.246	91.599	93.465	157.371
Participantes en modalidad formación/ producción individualizada en el INA										
Por sexo										
Hombres	11.349	10.566	12.274	11.252	11.255	10.917	9.449	9.229	9.124	3.063
Mujeres	2.484	2.220	2.819	2.432	2.241	2.270	1.651	1.547	1.657	618
	8.865	8.346	9.455	8.820	9.014	8.647	7.798	7.682	7.467	2.445

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Diplomas otorgados por las instituciones de educación superior	23.280	26.469	23.302	26.051	25.739	26.472	26.800	28.956	30.754	33.201
Universidad de Costa Rica	4.381	3.955	4.131	4.118	4.378	4.112	4.234	4.258	4.421	4.330
Universidad Nacional	2.526	2.586	2.389	2.830	2.849	3.152	3.264	2.868	1.243	1.326
Instituto Tecnológico de Costa Rica	735	876	834	1.084	1.104	996	1.287	1.369	2.495	2.476
Unviersidad Estatal a Distancia	2.125	2.173	1.659	2.214	2.176	2.114	2.372	2.353	2.323	2.197
Universidades privadas	13.513	16.879	14.289	15.805	15.232	16.098	15.643	18.108	20.272	22.872
Universidades estatales										
Por grado académico										
<i>Diplomado</i>	1.568	1.566	1.048	1.449	1.491	1.456	1.486	1.373	1.219	1.027
<i>Profesorado</i>	272	284	332	301	277	325	257	266	243	157
<i>Bachillerato</i>	4.618	4.390	4.348	4.717	4.633	4.845	5.473	5.276	4.826	4.920
<i>Licenciatura</i>	2.560	2.515	2.267	2.429	2.895	2.652	2.681	2.733	2.949	2.940
<i>Especialidad profesional</i>	220	214	190	188	169	188	168	140	174	186
<i>Maestría</i>	527	614	820	1.146	1.030	889	1.072	1.030	1.047	1.064
<i>Doctorado</i>	2	7	8	16	12	19	20	30	24	35
Por área de conocimiento										
<i>Artes, Letras y Filosofía</i>	427	428	461	466	437	500	460	451	599	425
<i>Ciencias Básicas</i>	668	534	742	766	795	950	1.035	960	965	970
<i>Ciencias Sociales</i>	2.667	2.991	2.833	3.084	3.363	2.870	3.091	3.327	3.031	3.277
<i>Educación</i>	4.095	3.714	3.030	4.004	3.951	3.929	4.404	3.962	3.682	3.402
<i>Recursos Naturales</i>	374	404	389	396	376	386	421	410	420	410
<i>Ingeniería</i>	602	675	723	724	790	875	947	1.011	907	1.042
<i>Ciencias de la Salud</i>	932	840	832	805	792	859	796	721	878	799
<i>Formación general</i>	2	4	3	1	3	5	3	6	0	4
Universidades privadas										
Por grado académico										
<i>Bachillerato</i>	6.719	8.567	7.643	8.802	7.535	8.236	7.588	8.692	10.152	11.278
<i>Licenciatura</i>	5.499	6.577	5.306	5.663	6.382	6.011	6.412	7.149	7.811	8.974
<i>Maestría</i>	1.271	1.707	1.308	1.315	1.297	1.836	1.622	2.037	2.025	2.285
<i>Doctorado</i>	24	17	24	21	14	11	9	81	77	45
Especialidad profesional	0	11	8	4	4	4	12	149	207	290
Por área de conocimiento										
<i>Artes, Letras y Filosofía</i>	301	195	196	253	249	359	302	285	276	341
<i>Ciencias Básicas</i>	442	261	542	636	685	866	853	782	1.016	1.077
<i>Ciencias Sociales</i>	7.228	7.960	6.227	7.238	7.235	6.832	6.355	7.143	8.282	8.942
<i>Educación</i>	3.644	5.568	4.797	5.207	4.449	5.024	5.103	6.477	6.630	7.334
<i>Recusos Naturales</i>	2	12	34	56	51	34	28	41	55	39
<i>Ingeniería</i>	627	1.181	793	713	745	942	794	888	997	1.368
<i>Ciencias de la Salud</i>	1.269	1.702	1.700	1.702	1.818	2.041	2.208	2.492	3.016	3.771

Vivienda

(1976=100)

Indice de precios de insumos para la construcción de viviendas	6.806,6	7.478,9	8.012,7	8.983,0	9.871,5	11.786,0	13.133,7	15.544,7	18.514,3	22.046,3
	(millones de colones de 1991)									
PIB real del sector construcción	48.472,7	50.596,1	57.879,1	56.986,6	59.741,9	63.482,6	63.331,6	74.849,2	90.991,1	100.408,7
Número de permisos de construcción registrados										
Edificios y viviendas	22.866	27.190	30.580	27.213	30.404	31.949	33.061	34.150	39.471	38.011
Bonos de vivienda familiar pagados	6.602	14.337	11.857	9.238	8.449	11.568	9.917	8.756	11.442	12.714

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
(metros cuadrados)										
Area de construcción	1.920.105	2.157.333	2.561.696	2.402.314	2.582.239	2.723.683	3.053.300	3.373.461	3.820.236	3.823.716
Por tipo de obra										
<i>Vivienda</i>	1.237.873	1.457.734	1.800.777	1.633.520	1.830.340	1.947.591	2.168.786	2.328.980	2.656.244	2.554.198
<i>Comercio y oficinas</i>	334.553	415.329	429.579	386.069	466.309	505.428	583.334	768.144	749.025	781.310
<i>Industrias</i>	166.394	101.844	163.294	181.784	134.152	106.017	123.946	97.369	261.966	327.749
<i>Otros</i>	181.285	182.426	168.046	200.941	151.438	164.647	177.234	178.968	153.001	160.459
Por tipo de vivienda										
<i>Vivienda familiar</i>	1.066.455	1.276.187	1.545.810	1.446.273	1.577.838	1.738.131	1.773.925	1.789.917	2.112.340	2.017.683
<i>Vivienda multifamiliar</i>	171.418	181.547	254.967	187.273	252.502	209.460	394.861	539.063	543.904	536.515
<i>Otros</i>	682.232	699.599	760.919	768.804	751.899	776.092	884.514	1.044.481	1.163.992	1.269.518
Viviendas por tipo de tenencia		837.060	967.060	999.587	1.040.612	1.082.662	1.114.210	1.155.926	1.182.108	1.223.129
Zona urbana		399.319	584.235	638.999	626.643	655.431	666.126	695.609	710.272	731.175
<i>En precario</i>		7.750	12.924	12.781	9.470	13.589	12.196	12.142	9.309	11.064
<i>Propia totalmente pagada</i>		241.098	347.874	397.671	378.747	386.702	386.977	425.146	432.970	434.668
<i>Propia pagando a plazos</i>		63.102	97.131	93.905	89.136	94.164	98.215	87.024	80.910	89.004
<i>Alquilada</i>		66.312	96.700	100.096	116.290	125.421	137.841	136.428	151.601	158.459
<i>Otras</i>		18.084	28.048	32.718	33.000	34.130	30.285	34.694	35.225	37.895
<i>Ignorado</i>		2.973	1.558	1.828	0	1.425	612	175	257	85
Zona rural		437.741	382.825	360.588	413.969	427.231	448.084	460.317	471.836	491.954
<i>En precario</i>		4.612	2.766	3.782	7.009	7.208	5.446	8.662	7.803	5.350
<i>Propia totalmente pagada</i>		303.227	263.182	236.070	280.518	290.991	306.051	313.877	317.731	331.298
<i>Propia pagando a plazos</i>		36.890	30.522	28.318	33.026	31.957	29.765	31.235	27.804	38.246
<i>Alquilada</i>		32.142	30.471	44.010	39.884	40.133	50.072	53.620	58.788	60.752
<i>Otras</i>		58.476	55.061	48.000	53.193	56.201	56.348	52.152	59.651	56.308
<i>Ignorado</i>		2.394	823	408	339	741	402	771	59	0
Viviendas según hacinamiento		837.060	967.060	999.587	1.040.612	1.082.662	1.114.210	1.155.926	1.182.108	1.223.129
Zona urbana		399.319	584.235	638.999	626.643	655.431	666.126	695.609	710.272	731.175
<i>Con hacinamiento</i>		22.551	24.869	25.746	21.692	23.796	20.969	23.609	19.923	21.577
<i>Sin hacinamiento</i>		375.978	558.755	612.789	604.761	630.792	645.157	672.000	690.349	709.598
<i>Hacinamiento ignorado</i>		719	611	464	190	843	0	0	0	0
Zona rural		437.741	382.825	360.588	413.969	427.231	448.084	460.317	471.836	491.954
<i>Con hacinamiento</i>		35.668	32.734	31.467	30.050	29.404	25.866	27.640	27.758	26.829
<i>Sin hacinamiento</i>		400.928	349.873	328.987	383.576	397.448	422.218	432.521	444.078	465.125
<i>Hacinamiento ignorado</i>		1.145	218	134	343	379	0	156	0	0
Viviendas por condición de servicios básicos		837.060	967.060	999.587	1.040.612	1.082.662	1.114.210	1.155.926	1.182.108	1.223.129
Zona urbana		399.319	584.235	638.999	626.643	655.431	666.126	695.609	710.272	731.175
<i>Tiene servicios</i>		388.927	568.277	627.330	616.948	644.816	659.212			
<i>Servicios deficientes</i>								12.654	9.052	10.264
<i>Servicios óptimos</i>								675.932	696.845	713.133
<i>No tiene servicios</i>		5.483	12.045	10.670	9.249	9.604	6.433	6.600	3.831	5.423
<i>Ignorado</i>		4.909	3.913	999	446	1.011	481	423	544	2.355
Zona rural		437.741	382.825	360.588	413.969	427.231	448.084	460.317	471.836	491.954
<i>Tiene servicios</i>		412.158	360.681	346.103	395.234	413.604	436.580			
<i>Servicios deficientes</i>								80.233	72.184	73.952
<i>Servicios óptimos</i>								367.166	389.623	405.666
<i>No tiene servicios</i>		19.702	20.623	12.859	18.129	12.240	11.267	12.706	9.713	10.925
<i>Ignorado</i>		5.881	1.521	1.626	606	1.387	237	212	316	1.411

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Pobreza										
(porcentajes)										
Intensidad de la pobreza (brecha) entre los hogares										
Total país	8,0	7,5	7,5	7,6	6,9	7,7	7,7	7,1	5,4	5,6
Zona urbana	6,4	5,8	5,9	6,0	5,6	6,4	6,8	6,2	5,0	5,0
Zona rural	9,3	10,0	9,7	9,8	8,9	9,6	9,2	8,5	6,1	6,3
Severidad de la pobreza entre los hogares										
Total país	4,3	4,0	4,0	4,0	3,7	4,0	4,0	3,7	2,6	2,6
Zona urbana	3,4	3,0	3,0	3,0	2,9	3,2	3,5	3,2	2,3	2,3
Zona rural	5,0	5,4	5,3	5,3	4,8	5,1	4,8	4,5	2,9	3,1
(porcentajes)										
Incidencia de la pobreza entre los hogares										
Total país										
<i>No pobres</i>	79,4	79,4	79,7	79,4	81,5	78,3	78,8	79,8	83,3	82,3
<i>No satisface necesidades básicas</i>	13,9	14,5	14,4	14,9	13,4	16,1	15,6	14,9	13,4	14,2
<i>Extrema pobreza</i>	6,7	6,1	5,9	5,7	5,1	5,6	5,6	5,3	3,3	3,5
Zona urbana										
<i>No pobres</i>	82,7	82,9	83,1	82,7	84,6	81,1	81,3	81,7	84,3	83,1
<i>No satisface necesidades básicas</i>	12,7	13,1	13,0	13,8	12,1	14,8	14,2	14,0	13,0	14,3
<i>Extrema pobreza</i>	4,5	4,1	3,9	3,5	3,3	4,0	4,5	4,3	2,6	2,6
Zona rural										
<i>No pobres</i>	76,5	74,6	74,8	74,6	76,9	74,0	75,1	77,0	81,7	81,3
<i>No satisface necesidades básicas</i>	15,0	16,5	16,3	16,6	15,3	18,0	17,8	16,2	14,0	14,1
<i>Extrema pobreza</i>	8,5	8,8	8,9	8,8	7,8	8,0	7,1	6,8	4,2	4,6
Región Central										
<i>No pobres</i>	84,4	84,6	84,6	84,1	86,0	82,9	82,7	83,8	86,3	86,0
<i>No satisface necesidades básicas</i>	11,2	11,7	11,9	12,3	11,0	13,5	13,4	12,3	11,1	11,7
<i>Extrema pobreza</i>	4,4	3,7	3,5	3,5	3,0	3,6	3,9	3,9	2,6	2,3
Región Chorotega										
<i>No pobres</i>	64,5	64,7	68,8	67,3	69,4	66,9	70,7	65,6	74,9	74,0
<i>No satisface necesidades básicas</i>	22,3	22,0	18,9	19,0	19,7	23,1	19,2	22,3	18,7	19,4
<i>Extrema pobreza</i>	13,2	13,3	12,4	13,7	10,9	10,0	10,1	12,1	6,3	6,5
Región Pacífico Central										
<i>No pobres</i>	71,3	73,5	70,4	73,5	74,0	74,4	72,8	73,7	79,2	74,3
<i>No satisface necesidades básicas</i>	20,6	18,0	18,8	19,4	19,8	17,7	18,8	20,8	16,7	20,0
<i>Extrema pobreza</i>	8,2	8,5	10,9	7,1	6,2	7,9	8,4	5,5	4,0	5,8
Región Brunca										
<i>No pobres</i>	65,9	65,1	65,2	64,3	66,4	59,6	68,0	67,2	76,0	75,4
<i>No satisface necesidades básicas</i>	19,3	21,8	19,9	22,6	21,5	26,9	21,2	23,2	19,3	17,9
<i>Extrema pobreza</i>	14,8	13,1	14,9	13,1	12,1	13,6	10,8	9,5	4,7	6,7
Región Huetar Atlántica										
<i>No pobres</i>	78,5	77,3	76,6	76,4	80,6	76,4	73,0	78,3	79,8	75,3
<i>No satisface necesidades básicas</i>	14,6	16,4	17,7	17,5	12,3	17,9	20,3	15,7	15,5	19,9
<i>Extrema pobreza</i>	6,9	6,3	5,7	6,1	7,1	5,6	6,7	6,0	4,7	4,8
Región Huetar Norte										
<i>No pobres</i>	73,7	69,7	71,9	75,4	77,2	72,6	75,3	77,3	80,7	83,6
<i>No satisface necesidades básicas</i>	17,8	19,8	19,0	18,6	16,1	17,5	17,7	17,5	17,3	13,4
<i>Extrema pobreza</i>	8,5	10,5	9,1	6,0	6,7	9,9	6,9	5,2	2,1	3,0
Pobreza total										
Por jefatura										
<i>Masculina</i>		18,4	18,3	19,2	16,7	19,6	19,3	17,9	15,1	16,2
<i>Femenina</i>		27,8	26,3	24,9	24,0	27,7	26,4	26,3	20,6	21,4

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
(porcentaje)										
Relación del ingreso promedio mensual de mujeres con respecto a los hombres				81,8	80,9	82,8	77,3	76,9	73,7	73,7
Por rama de actividad										
<i>Agricultura y ganadería</i>				81,9	88,1	80,1	80,1	89,9	82,2	74,9
<i>Industria manufacturera</i>				66,3	66,7	65,7	60,1	63,6	56,5	60,4
<i>Electricidad, gas y agua</i>				103,2	79,7	132,2	78,1	157,2	147,2	117,7
<i>Construcción</i>				102,6	119,0	103,7	89,6	121,4	78,6	137,3
<i>Comercio y reparación</i>				62,1	65,5	68,5	64,3	65,8	57,5	57,8
<i>Hoteles y restaurantes</i>				58,9	65,0	65,2	61,3	63,7	71,3	71,7
Transporte y comunicaciones				100,8	108,9	112,1	114,6	99,2	90,7	78,8
<i>Intermediación financiera</i>				80,3	73,6	66,5	62,9	72,2	86,5	74,1
<i>Actividades inmobiliarias</i>				80,8	71,9	90,7	88,7	74,7	74,6	75,1
<i>Administración pública</i>				97,1	108,4	96,8	106,7	93,0	96,6	103,8
<i>Enseñanza</i>				77,2	86,9	90,4	93,9	90,7	81,0	80,7
<i>Salud y atención social</i>				90,4	69,0	81,9	71,0	69,6	75,3	76,4
<i>Servicios comunitarios y personales</i>				60,2	56,1	62,4	69,3	76,9	74,2	50,7
<i>Hogares con servicio doméstico</i>				59,7	73,5	71,5	65,2	62,8	68,5	57,8
(1984=100)										
Índice de salario mínimo nominal promedio	1.153,1	1.272,4	1.418,6	1.538,2	1.677,2	1.853,0	2.114,1	2.396,2	2.654,7	2.970,7
(1984=100)										
Índice de salario mínimo real promedio	116,3	115,6	115,9	115,1	114,7	112,8	113,1	115,0	116,5	115,0
(1984=100, a diciembre de cada año)										
Índice de salario mínimo real	113,3	113,7	115,2	112,3	111,8	110,0	110,6	113,8	113,4	112,7

	(colones)									
Ingreso promedio mensual del hogar por deciles	161.794,0	194.603,8	222.514,5	235.239,9	261.532,0	272.304,3	318.308,6	365.152,1	451.691,3	513.911,2
Decil 1	18.387,0	21.919,1	22.543,5	25.334,3	28.247,5	31.289,3	36.977,0	40.924,6	55.450,6	66.205,5
Decil 2	42.343,0	49.112,0	52.245,0	56.985,3	64.810,2	71.143,7	83.324,0	92.872,9	115.313,1	134.743,8
Decil 3	62.899,0	72.449,2	78.167,3	83.834,0	93.987,2	101.279,2	118.665,4	134.747,1	162.747,0	187.946,0
Decil 4	81.490,0	93.594,4	100.713,4	107.941,2	120.305,3	128.988,5	154.536,3	172.471,8	210.121,1	236.920,5
Decil 5	100.969,0	117.216,4	129.949,7	136.284,4	152.074,9	162.544,1	196.210,9	217.116,8	263.380,5	298.955,9
Decil 6	124.291,0	147.652,3	164.370,6	171.902,3	193.950,9	202.004,3	244.143,4	272.319,6	325.462,9	370.711,4
Decil 7	155.293,0	187.548,7	206.120,4	216.838,1	244.630,3	255.600,5	307.157,2	340.552,6	412.747,9	467.812,4
Decil 8	201.469,0	243.487,8	267.357,8	282.336,4	325.952,0	336.340,1	397.795,9	441.234,0	532.816,7	612.642,5
Decil 9	283.569,0	344.891,4	379.097,9	400.328,0	458.132,6	468.591,4	553.526,8	616.693,9	751.446,5	863.778,1
Decil 10	552.283,0	669.599,6	826.220,1	881.255,7	938.250,3	972.008,0	1.095.203,3	1.326.936,9	1.691.722,2	1.907.565,9

	(colones corrientes)									
Ingreso promedio mensual de los ocupados en la ocupación principal										
Por rama de actividad										
<i>Agríc.caza silvi. pesca/Agríc. y ganadería /Pesca</i>	64.902	71.717	69.656	75.004	84.462	94.171	104.139	122.710	141.281	173.879
<i>Exp. minas y canteras/Minas y canteras</i>	99.575	70.791	84.406	151.428	120.745	175.036	180.250	269.110	200.254	225.624
<i>Industrias manufactureras</i>	91.399	108.865	121.804	139.171	155.549	161.912	181.218	198.771	237.664	258.607
<i>Electricidad, gas y agua</i>	140.022	147.913	193.780	218.383	245.573	245.293	290.169	283.564	390.852	443.854
<i>Construcción</i>	89.855	103.891	119.720	122.755	140.584	144.592	155.866	171.874	215.456	245.456
<i>Comercio mayor y menor/Com. y reparación /Hoteles y restaurantes</i>	98.026	109.569	121.357	136.288	143.025	147.744	160.256	189.929	243.728	274.221
<i>Transporte, almacenaje y comunicaciones</i>	117.048	142.506	158.908	162.849	170.543	187.765	203.977	267.035	311.188	357.531
<i>Establecimientos financieros</i>	149.443	174.461								
<i>Intermediación financiera</i>			249.056	279.903	277.297	322.956	380.032	428.327	467.959	490.105
<i>Actividades inmobiliarias y empresariales</i>			160.220	159.541	190.911	197.835	230.692	263.789	340.083	397.752
<i>Administración pública</i>			205.101	208.763	235.259	251.551	303.836	368.253	381.277	439.404
<i>Enseñanza</i>			177.447	190.093	206.426	226.957	241.973	262.562	301.137	356.568

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<i>Salud y atención social</i>			201.776	243.545	247.922	255.803	275.612	329.782	368.348	429.533
<i>Servi.comuna.soc y pers./Servi.comun. y pers.</i>	102.545	121.103	104.757	117.276	140.618	140.516	155.359	183.335	171.843	239.667
<i>Hogares con servicio doméstico</i>			42.162	43.044	47.331	52.641	52.516	63.149	73.388	85.195
<i>Organizaciones extraterritoriales</i>			288.875	293.812	276.126	340.200	502.805	613.623	575.860	824.933
<i>Actividad no bien especificada</i>	80.542	120.190	96.173	228.164	189.792	305.608	149.772	211.992	406.664	198.395
Por sector institucional										
<i>Público</i>	155.549	174.230	206.855	219.267	242.254	261.021	293.578	343.491	379.665	451.003
<i>Privado</i>	86.009	100.502	113.006	122.497	135.415	142.344	154.558	179.327	219.150	254.142
	(colones corrientes, a julio de cada año)									
Salario mínimo minimorum	57.460	63.544	71.968	77.584	85.358	89.388	101.478	122.694	135.356	156.625

ESTADÍSTICAS ECONÓMICAS

- Indicadores generados por Estado de la Nación
- Indicadores generados por otras instituciones
- Datos primarios

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Cuentas nacionales y producción sectorial										
(porcentajes)										
Crecimiento del PIB real por persona	5,7	-0,5	-1,0	0,8	4,4	2,3	4,0	6,9	6,0	1,0
Crecimiento real del ingreso nacional disponible por persona	-4,3	-0,8	1,9	1,4	2,1	1,0	1,8	6,1	5,8	-0,3
Formación bruta de capital fijo real/PIB	21,0	20,4	20,7	21,5	21,6	20,7	20,3	20,7	22,7	24,7
Ahorro nacional neto/PIB	6,3	6,7	8,1	8,7	9,9	10,7	10,1	12,5	13,0	9,8
(miles de millones de colones)										
Producto interno bruto										
A precios de mercado	4.512,8	4.914,5	5.394,7	6.060,9	6.983,6	8.143,6	9.539,0	11.517,8	13.570,1	15.613,6
(miles de colones)										
Per cápita en colones	1.175,9	1.252,0	1.345,9	1.482,0	1.674,8	1.916,8	2.205,1	2.616,6	3.031,3	3.431,7
(dólares)										
Per cápita en dólares	4.116,2	4.062,4	4.092,4	4.118,8	4.201,2	4.377,0	4.614,4	5.118,0	5.867,6	6.521,1
(millones de colones de 1991)										
PIB real	1.398.182	1.423.360	1.438.682	1.480.435	1.575.249	1.642.346	1.739.021	1.891.701	2.039.168	2.092.365
Menos: impuestos sobre los productos y las importaciones (netos de subvenciones)	130.545	131.225	135.312	138.978	143.562	146.019	149.258	159.195	179.520	187.614
Valor agregado bruto a precios básicos	1.267.636	1.292.135	1.303.370	1.341.457	1.431.687	1.496.327	1.589.763	1.732.506	1.859.648	1.904.750
Según sector										
<i>Agricultura, silvicultura y pesca</i>	150.831	151.855	153.972	148.946	159.939	161.100	168.010	189.330	198.928	196.181
<i>Extracción de minas y canteras</i>	1.232	1.310	1.393	1.351	1.408	1.516	1.631	2.050	2.017	1.982
<i>Industria manufacturera</i>	353.529	343.198	312.058	322.660	349.857	363.691	402.858	446.541	477.869	457.756
<i>Construcción</i>	48.473	50.596	57.879	56.987	59.742	63.483	63.332	74.849	90.991	100.409
<i>Electricidad y agua</i>	37.445	39.854	41.489	43.705	46.258	48.127	50.955	54.043	55.331	55.719
<i>Comercio, restaurantes y hoteles</i>	249.383	253.093	257.966	262.062	270.898	281.484	292.753	306.924	327.896	340.194
<i>Transporte, almacenaje y comunicaciones</i>	125.686	138.467	151.211	169.399	192.633	215.808	236.580	261.485	285.200	306.528
<i>Servicios financieros y seguros</i>	49.525	54.805	57.381	61.248	68.200	74.762	79.929	88.562	99.006	108.926
<i>Actividades inmobiliarias</i>	68.672	70.250	72.112	73.372	75.362	77.592	79.808	83.369	87.162	91.066
<i>Otros servicios prestados a empresas</i>	34.115	39.651	46.404	49.732	53.840	58.078	62.072	74.548	82.947	93.397
<i>Servicios de administración pública</i>	33.230	34.071	35.273	35.637	36.002	36.711	37.466	37.704	38.306	39.195
<i>Servicios comunales, sociales y personales</i>	145.411	149.147	151.680	156.863	162.286	164.377	170.321	174.885	182.087	187.749
Menos: servicios de intermediación financiera medidos indirectamente	29.895,4	34.163,8	35.448,7	40.504,7	44.738	50.399	55.952	61.784	68.094	74.352

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
(millones de colones corrientes)										
Formación bruta de capital fijo	811.325	873.951	987.278	1.143.140	1.338.174	1.515.964	1.787.195	2.293.070	2.957.442	3.780.135
Variación de existencias	-42.745	-42.817	108.261	227.921	103.477	367.626	535.209	749.616	383.032	254.941
Ingreso nacional disponible neto	3.765.435	4.273.963	4.899.227	5.537.266	6.361.991	7.394.601	8.701.973	10.620.668	12.646.246	14.564.980
Ahorro nacional neto	283.794	330.957	435.367	529.370	689.717	872.027	963.207	1.437.389	1.761.647	1.529.024
Comercio exterior										
(porcentajes)										
Crecimiento de las exportaciones	20,6	-12,2	-14,2	4,8	15,9	3,3	11,5	16,7	13,9	1,8
(porcentajes)										
Grado de apertura										
Total	97,8	94,5	84,0	88,3	95,2	95,7	102,6	104,4	102,6	102,4
Sin zona franca	64,7	66,1	58,7	61,0	65,1	66,6	70,6	70,8	71,7	75,0
Déficit comercial/PIB	-3,7	1,3	5,0	7,6	6,2	7,6	10,8	12,1	11,4	16,2
Déficit de cuenta corriente/PIB	4,1	4,3	3,7	5,1	5,0	4,3	4,9	4,5	6,3	9,0
Reservas internacionales netas/importaciones por mes	3,6	3,8	3,3	3,0	3,2	3,2	4,3	5,1	4,9	4,0
Tasa de devaluación/revaluación	10,0	6,8	7,3	10,8	10,6	9,5	8,4	4,4	-3,6	10,3
(millones de dólares)										
Exportaciones	6.662,4	5.849,7	5.021,4	5.263,5	6.102,1	6.301,5	7.026,4	8.199,8	9.336,4	9.503,7
Tradicional	969,4	877,7	738,8	691,1	793,8	800,7	757,2	915,2	1.002,5	1.066,9
No tradicional	5.693,0	4.972,0	4.282,6	4.572,4	5.308,3	5.500,7	6.269,1	7.284,6	8.334,0	8.436,8
Por sector										
Industriales	1.134,7	1.090,2	1.029,3	1.022,7	1.057,30	1.208,1	1.425,3	1.648,4	1.878,0	2.164,7
Agrícolas	1.542,9	1.404,4	1.278,3	1.256,1	1.409,8	1.472,3	1.528,7	1.819,3	1.961,2	2.111,6
Perfeccionamiento activo	396,1	398,9	366,4	354,1	331,7	373,3	388,4	459,4	472,4	361,1
Zonas francas	3.588,8	2.956,3	2.347,4	2.630,6	3.303,3	3.247,8	3.683,9	4.272,7	5.025,5	4.866,3
Por destino										
MCCA	531,9	557,5	558,9	524,0	575,4	665,9	750,7	845,6	955,2	1.005,9
Resto del mundo	2.145,6	1.937,0	1.748,9	1.754,8	1.891,7	2.018,3	2.203,3	2.622,2	2.884,0	3.270,4
Importaciones	6.354,6	6.388,5	6.568,6	7.187,9	7.663,2	8.268,0	9.823,6	11.548,1	12.952,4	15.371,6
Materias primas	3.558,8	3.475,2	3.645,2	3.982,4	4.195,3	4.700,5	5.570,0	6.655,1	6.920,6	8.021,2
Bienes de capital	1.156,7	1.098,2	1.048,1	1.241,8	1.435,3	1.266,1	1.536,3	1.679,6	2.075,9	2.359,6
Bienes finales (de consumo)	1.318,9	1.343,0	1.464,8	1.592,0	1.586,6	1.719,2	1.880,9	2.207,9	2.812,1	3.323,5
Combustibles y lubricantes	320,2	472,1	410,5	371,7	446,0	582,2	836,5	1.005,5	1.143,9	1.667,3
(millones de dólares)										
Saldo cuenta de capitales	2,2	18,1	19,3	13,0	25,3	12,7	0,0	1,1	21,2	7,4
(millones de dólares)										
Saldo cuenta corriente	-650,5	-690,7	-602,9	-856,9	-880,0	-795,8	-984,9	-1.022,6	-1.647,1	-2.675,7
(millones de dólares)										
Saldo cuenta comercial	580,3	-210,5	-820,1	-1.277,7	-1.089,4	-1.421,3	-2.152,8	-2.727,1	-2.985,5	-4.812,7
(millones de dólares, saldo a fin de año)										
Reservas monetarias internacionales netas del BCCR	1.472,1	1.317,6	1.329,8	1.499,8	1.838,9	1.921,7	2.312,6	3.114,5	4.113,6	3.799,1
(millones de dólares)										
Variación reservas monetarias internacionales netas del SBN	-423,8	186,3	144,4	-159,7	-196,9	-331,3	-1.089,1	-731,3	-204,0	245,2

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
(colones, promedio del mes de diciembre)										
Tipo de cambio interbancario de venta	297,5	317,6	340,9	377,6	417,8	457,6	496,1	519,0	501,6	555,1
Tipo de cambio interbancario de compra	297,0	317,1	340,3	376,9	416,6	456,0	494,1	515,2	495,8	544,5

Turismo

	(millones de dólares)									
Ingreso de divisas por concepto de turismo	1.036,1	1.229,2	1.095,5	1.078,0	1.199,4	1.358,5	1.570,1	1.620,9	1.927,4	2.144,2
(miles)										
Número de turistas que ingresaron	1.031	1.088	1.131	1.113	1.239	1.453	1.679	1.725	1.980	2.089
Visitantes al Sistema de Parques Nacionales	866.083	812.102	861.226	919.632	994.379	1.063.592	1.066.821	1.201.197	1.306.830	
Nacionales	495.829	471.528	479.853	507.801	463.602	476.633	455.487	556.141	598.812	
Extranjeros	370.254	340.574	381.373	411.831	530.777	586.959	611.334	645.056	708.018	

Finanzas públicas

	(porcentajes)									
Déficit/superávit Gobierno Central/PIB	-2,2	-3,0	-2,9	-4,3	-2,9	-2,7	-2,1	-1,1	0,6	0,2
Deuda interna del Gobierno Central/PIB	26,9	26,7	28,0	28,6	26,9	27,5	25,2	22,9	19,3	17,7
Servicio de la deuda Gobierno Central / gastos del Gobierno Central	25,4	23,8	25,2	25,4	26,1	25,9	27,3	25,1	20,7	13,8
Deuda pública externa/PIB	19,3	19,8	19,4	19,5	21,3	20,9	18,2	16,0	13,9	12,2
Pérdidas Banco Central/PIB	-1,6	-1,8	-1,2	-1,4	-1,6	-1,3	-1,4	-1,1	-0,7	-0,2

	(millones de colones corrientes)									
Ingresos tributarios	521.343	584.978	691.803	778.084	906.626	1.057.935	1.265.779	1.577.733	2.028.942	2.408.579
Impuestos a los ingresos y utilidades	127.678	128.805	163.060	185.600	231.850	266.864	323.591	394.095	531.552	689.225
Impuestos a la propiedad	16.867	22.680	21.601	27.110	30.984	36.607	43.020	62.860	83.478	97.196
Impuestos sobre bienes y servicios	319.380	382.893	450.446	505.358	574.561	663.491	788.278	987.436	1.245.461	1.100.989
<i>Selectivo de consumo</i>	100.571	117.219	95.788	65.440	66.110	73.084	90.913	111.538	153.643	164.268
<i>Sobre las ventas</i>	195.277	222.775	266.282	297.621	331.460	397.377	485.168	626.707	797.850	936.721
<i>Otros</i>	23.532	42.899	88.377	142.296	176.991	193.030	212.197	249.191	293.968	321.886
Impuestos comercio exterior y transacciones internacionales	45.930	46.704	51.111	56.938	67.766	87.429	105.990	131.301	165.390	195.632
A las importaciones	38.928	42.066	46.940	52.638	56.242	70.217	85.985	105.743	134.576	156.816
A las exportaciones	4.851	1.930	1.381	1.516	1.690	1.446	969	1.284	2.432	4.668
Otros	2.151	2.709	2.790	2.783	9.834	15.766	19.036	24.274	28.382	34.148
Otros impuestos	2.429	3.896	5.586	3.078	1.466	3.545	4.900	2.041	3.061	3.651
Ingresos por distribuir aduaneros	9.059	0	0	0	0	0	0	0	0	0

	(millones de colones corrientes)									
Ingresos totales del Gobierno Central	547.434	599.101	704.130	781.798	925.482	1.079.611	1.290.286	1.599.921	2.054.142	2.420.612
Aduanas	229.288	267.266	293.898	361.168	335.675	389.108	472.477	602.359	780.506	894.400
Renta	118.859	122.032	152.654	169.880	217.494	254.438	312.169	381.297	519.130	655.830
Ventas	85.853	91.066	130.382	144.688	154.601	199.399	241.970	307.280	385.029	438.696
Consumo	28.886	27.899	31.780	12.129	13.276	12.794	16.195	17.909	20.153	22.913
Otros	84.548	90.839	95.416	93.933	204.436	223.873	247.474	291.076	349.326	401.417

	(millones de colones corrientes)									
Gasto público total				1.824.816	2.044.106	2.294.641	2.587.341	2.964.987	3.509.777	4.353.277
Gobierno Central				849.312	946.699	1.090.525	1.236.549	1.420.602	1.577.364	1.787.506
Gobiernos locales				46.984	52.331	64.756	80.517	95.063	117.126	170.126

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Instituciones descentralizadas no empresariales				524.991	606.803	653.413	754.326	895.536	1.111.412	1.447.834
Instituciones públicas financieras				130.564	163.264	177.554	183.424	194.678	192.377	214.758
Órganos descentralizados				102.986	96.525	105.445	120.535	134.395	235.361	338.477
Empresas públicas no financieras				169.979	178.484	202.947	211.990	224.713	276.136	394.575
(millones de colones corrientes)										
Gastos totales del Gobierno Central	646.425	739.274	848.376	1.021.564	1.140.933	1.280.593	1.441.267	1.678.118	1.967.388	2.384.247
Giros	374.968	406.087	384.547	468.290	551.596	649.158	744.728	872.609	1.170.796	1.624.317
Intereses	164.226	175.653	213.866	259.417	297.267	331.155	393.565	436.807	419.667	340.192
Transferencias	102.013	152.169	243.313	282.271	286.589	295.402	298.101	363.455	371.264	414.540
Comisiones bancarias	3.875	3.625	3.436	3.084	3.951	4.583	4.778	4.864	5.183	5.114
Otros	1.343	1.740	3.214	8.502	1.530	295	95	382	479	84
(millones de colones corrientes)										
Financiamiento del déficit del Gobierno Central										
Externo neto	64.474	70.872	54.567	61.244	67.245	77.765	-3.385	-32.067	-25.025	-123.744
Interno neto	34.516	69.301	89.679	178.522	148.207	123.218	154.367	110.264	-61.728	87.379
(millones de colones corrientes)										
Déficit/Superávit del sector público no financiero	-70.387	-97.224	-93.766	-239.801	-203.179	-186.101	-81.804	86.656	211.012	-29.591
(millones de colones corrientes)										
Deuda pública interna	1.775.105	1.861.907	2.012.707	2.413.451	2.736.936	3.119.156	3.474.431	4.022.699	4.437.180	4.247.447
(millones de colones corrientes)										
Deuda interna bonificada sector público general	1.407.070	1.484.320	1.475.927	1.828.359	1.978.727	2.245.576	2.653.513	3.140.977	3.470.025	3.263.785
(millones de dólares)										
Deuda pública externa	3.056,5	3.150,6	3.174,6	3.280,6	3.733,0	3.883,7	3.625,8	3.607,4	3.634,1	3.628,8
(dólares)										
Deuda pública externa per cápita	796,4	802,6	792,0	802,2	895,3	914,1	838,2	819,5	811,8	797,6
(millones de dólares)										
Servicio total pagado de la deuda pública externa	527,9	591,0	708,5	691,6	1.125,9	1.095,5	759,7	536,6	553,7	844,3
(millones de colones corrientes, a diciembre de cada año)										
Servicio de la deuda del Gobierno Central										
Intereses internos	142.867	149.549	174.019	211.223	237.216	257.745	312.505	349.411	331.346	255.299
Intereses externos	21.359	26.104	39.847	48.193	60.051	73.410	81.059	87.396	88.320	84.894
(millones de colones corrientes, acumulado a diciembre)										
Pérdidas del Banco Central	-71.226	-87.679	-63.579	-86.645	-109.468	-106.425	-135.786	-131.347	-96.143	-29.393

Sector financiero

(porcentaje anual, a diciembre de cada año)

Tasas de interés pasivas por plazo

Depósitos en colones a 1 mes

<i>Bancos estatales</i>	14,5	13,5	12,3	12,0	10,1	10,0	10,8	9,3	6,0	6,4
<i>Bancos privados</i>	19,5	18,5	14,7	15,8	15,1	12,8	13,6	10,9	7,1	10,0

Depósitos en colones a 3 meses

<i>Bancos estatales</i>	15,5	14,0	12,8	14,0	11,3	11,1	11,8	9,5	6,5	7,1
<i>Bancos privados</i>	21,7	20,7	17,4	18,5	17,0	14,7	15,1	11,5	7,4	10,0

Depósitos en colones a 6 meses

<i>Bancos estatales</i>	16,3	14,5	13,5	14,9	11,8	11,6	15,0	11,2	6,9	10,4
<i>Bancos privados</i>	25,5	20,7	19,0	19,8	18,9	15,8	15,6	15,3	7,6	12,1

Tasas de interés activas por sector

Agricultura-mercadeo

<i>Bancos estatales</i>	27,0	26,0	26,0	31,5	28,8	29,3	30,3	21,0	21,0	21,5
<i>Bancos privados</i>	34,5	34,5	32,0	31,0	31,0	26,8	28,5	26,0	26,0	26,0

Ganadería

<i>Bancos estatales</i>	27,0	26,5	26,5	26,5	23,8	24,3	25,3	21,0	21,0	22,5
<i>Bancos privados</i>	34,5	34,5	32,0	31,0	31,0	26,8	28,5	25,0	20,0	25,0

Industria

<i>Bancos estatales</i>	27,0	26,0	26,0	26,5	23,8	24,3	25,3	21,0	21,0	21,0
<i>Bancos privados</i>	34,5	34,5	32,0	31,0	31,0	26,8	28,5	26,0	26,0	26,0

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Vivienda										
<i>Bancos estatales</i>	26,5	26,5	25,5	25,0	20,0	19,3	20,3	18,8	18,8	18,0
<i>Bancos privados</i>	34,0	32,0	32,0	29,0	31,0	25,0	25,0	24,5	24,5	24,0
Otras actividades										
<i>Bancos estatales</i>	29,5	28,5	28,5	29,8	28,6	24,3	25,3	20,3	25,6	26,3
<i>Bancos privados</i>	34,5	34,5	36,0	31,5	31,0	28,0	29,3	26,8	26,8	30,3
Tasa básica pasiva	18,3	15,5	16,0	17,5	13,8	14,3	15,3	11,3	7,0	11,5
	(puntos porcentuales, a diciembre de cada año)									
Márgenes de intermediación en colones										
<i>Bancos estatales</i>	16,10	15,55	18,55	18,11	16,15	13,73	11,27	9,48	7,91	9,06
<i>Bancos privados</i>	10,92	10,21	10,34	10,17	10,92	11,17	11,64	11,97	11,32	10,51
Márgenes de intermediación en dólares										
<i>Bancos estatales</i>	3,38	5,06	1,52	3,05	5,55	6,84	9,41	9,07	7,33	4,25
<i>Bancos privados</i>	4,04	3,76	4,35	3,75	4,35	4,42	4,31	5,10	4,41	4,92

(millones de colones, a diciembre de cada año)

Emisión monetaria	229.813,1	202.710,7	223.034,9	249.870,2	275.367,1	277.736,2	332.168,6	413.183,0	546.261,5	575.002,7
	(millones de colones, saldos a fin de mes)									
Base monetaria	273.880,2	292.400,3	281.744,7	306.139,5	379.187,6	446.085,6	580.967,1	735.497,4	976.471,2	1.091.585,5
	(millones de colones, promedio)									
Medio circulante	307.563,8	367.093,9	412.731,8	473.925,3	575.523,3	644.783,8	741.144,4	915.027,0	1.255.912,7	1.432.723,5
Coefficiente de liquidez	0,07	0,07	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,09	0,09
	(millones de colones, saldos a diciembre)									
Liquidez total	1.371.999	1.639.696	1.821.573	2.201.738	2.589.516	3.466.728	4.198.624	5.104.610	5.949.470	7.346.548
	(millones de colones, a diciembre de cada año)									
Depósitos en cuenta corriente	237.257,7	300.227,6	328.360,5	424.195,4	514.351,3	497.768,4	624.637,5	896.787,4	1.083.300,2	1.095.561,2
	(millones de colones, saldos a fin de mes)									
Depósitos de bancos comerciales en BCCR	414.378,4	503.642,9	501.161,9	600.544,4	717.050,4	967.512,8	1.217.300,5	1.456.767,7	1.947.031,2	2.350.915,3
	(millones de colones corrientes)									
Crédito interno neto total del SBN	1.169.159	1.407.697	1.483.403	1.890.978	2.326.027	2.936.198	3.505.585	4.181.532	5.380.934	6.996.364
Público	375.603	370.852	206.143	341.367	457.051	730.993	640.948	509.056	294.362	324.885
Privado	792.507	1.030.787	1.269.947	1.541.280	1.848.265	2.172.951	2.801.593	3.578.638	4.962.277	6.500.284
Privado financiero no bancario	1.050	6.058	7.313	8.331	20.711	32.254	63.044	93.837	124.295	171.195
	(millones de colones, a diciembre de cada año)									
Riqueza financiera del sector privado	1.756.461,0	2.043.392,4	2.398.042,9	2.877.324,6	3.445.992,7	4.051.390,8	5.041.658,7	5.934.008,3	6.981.725,1	8.036.287,2
Efectivo en poder del público	144.264,3	143.027,2	158.089,8	171.806,7	188.849,1	209.093,4	251.063,9	310.854,9	397.460,0	407.438,1
Depósitos bancarios	1.124.413,1	1.351.794,4	1.532.019,7	1.836.014,4	2.132.701,2	2.961.327,8	3.620.662,1	4.448.878,6	5.171.541,4	6.569.275,8
Bonos de estabilización monetaria	222.894,9	196.372,3	274.896,2	368.256,5	582.439,3	424.225,3	606.654,5	710.880,6	859.252,5	638.507,9
Sistema de inversiones a corto plazo	2.474,5	412,0	4.637,7	2.163,8	6.987,9	1.188,5	205,0	11.259,1	27.340,7	49.299,4
Bonos fiscales	262.414,2	351.786,4	428.399,4	499.083,1	535.015,3	455.555,9	563.073,1	452.135,1	526.130,5	371.766,0
	(millones de colones corrientes)									
Préstamos al sector privado no financiero	792.508	1.030.787	1.269.947	1.541.280	1.848.265	2.172.951	2.801.593	3.578.638	4.962.277	6.552.256
Industria	116.320	150.373	153.696	160.867	192.520	183.844	220.747	264.404	345.212	418.576
Agricultura	58.929	75.238	77.502	73.414	70.147	79.496	108.803	114.240	137.842	174.004
Vivienda y construcción	136.039	191.964	292.680	393.981	509.237	672.357	850.304	1.122.087	1.609.523	2.281.545
Otros	481.221	613.212	746.070	913.018	1.076.361	1.237.254	1.621.739	2.077.908	2.869.700	3.678.131

Precios

(Julio 2006 = 100, promedio anual)

Índice de precios al consumidor	47,14	52,30	58,19	63,52	69,52	78,09	88,86	99,05	108,32	122,86
--	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	---------------	---------------

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
(porcentajes)										
Tasa anual de inflación	10,11	10,25	10,96	9,68	9,87	13,13	14,07	9,43	10,81	11,11
(a julio de cada año, colones)										
Costo per cápita/mes canasta básica alimentaria	9.434,9	10.160,6	11.013,4	12.180,3	13.053,2	15.195,7	18.367,4	20.015,7	23.598,3	28.745,2
Urbana	10.218,2	10.984,6	11.930,9	13.222,3	14.171,8	16.454,9	19.764,8	21.488,4	25.406,8	31.002,5
Rural	8.737,3	9.406,6	10.177,5	11.227,7	12.029,0	14.033,0	17.093,2	18.675,8	21.934,8	26.671,9
(colones por kW/h, promedio anual)										
Precio energía eléctrica empleada en el sector residencial	14,4	16,4	21,2	22,9	24,1	28,7	33,2	38,4	42,9	51,2
(colones por litro, promedio anual)										
Precio promedio de combustibles empleados en el sector transporte										
Gasolina regular	122,05	186,0	190,7	200,8	244,1	303,5	388,8	482,0	526,5	622,1
Gasolina súper	128,06	195,5	199,7	209,4	255,3	317,5	409,0	506,7	554,0	635,7
Jet-fuel	74,35	121,4	126,2	136,8	169,9	212,6	277,2	337,0	428,9	598,9
Diesel	88,19	133,5	138,8	145,4	179,5	225,6	291,4	343,9	404,8	603,0
(dólares)										
Precio de la llamada telefónica a EEUU										
Tres primeros minutos, tarifa reducida	3,5	2,4	2,3	2,3	2,3	2,3	2,5			
Un minuto o fracción, tarifa reducida								0,4	0,4	0,4
(colones)										
Precio de la llamada telefónica local										
Impulso en exceso	3,3	3,0	3,3	3,3	3,3	3,3	3,6			
Un minuto o fracción								3,6	4,1	4,1
Energía										
(mW)										
Capacidad instalada de generación de energía eléctrica	1.505	1.721	1.701	1.775	1.939	1.961	1.961	2.096	2.182	2.378
(mW/h)										
Generación de energía eléctrica										
Total	6.188.635	6.921.584	6.929.491	7.484.489	7.564.893	8.061.867	8.212.151	8.641.435	8.987.513	9.350.582
Privada	768.467	1.112.799	1.121.351	1.138.431	1.107.331	1.204.601	1.064.485	1.423.099	1.550.194	1.568.945
Telecomunicaciones										
(por 100 habitantes)										
Densidad de líneas telefónicas fijas	22,4	23,5	24,2	25,8	27,8	31,6	32,1	32,1	32,1	31,6
(por 1.000 habitantes)										
Densidad de teléfonos públicos	2,8	3,3	4,3	6,0	5,2	5,1	4,9	4,7	4,7	4,9
Líneas telefónicas instaladas	823.384	983.358	996.284	1.132.061	1.198.462	1.402.385	1.456.197	1.423.005	1.534.046	1.539.984
Clientes del sistema telefónico nacional	672.265	734.738	785.571	832.721	876.719	896.106	923.688	952.378	982.575	1.009.737
Clientes del sistema celular	138.178	205.275	311.329	459.235	756.235	911.539	926.390	1.465.293	1.440.599	1.626.324
Transporte										
(porcentajes)										
Crecimiento vehicular	3,1	4,7	3,6	3,8	29,7	6,5	6,5			
Número de personas por vehículo	6,3	6,1	6,0	5,9	4,7	4,5	4,3			

ESTADÍSTICAS AMBIENTALES

- Indicadores generados por Estado de la Nación
- Indicadores generados por otras instituciones
- Datos primarios

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Tierra										
(hectáreas)										
Áreas silvestres protegidas	1.300.944	1.275.545	1.288.565	1.289.173	1.286.075	1.279.886	1.333.300	1.326.585	1.332.601	1.332.375
Parques nacionales	567.852	624.098	623.773	625.634	621.267	617.186	625.531	628.990	629.122	629.219
Reservas biológicas	21.432	21.674	21.675	21.675	21.663	22.032	22.032	22.036	22.036	21.633
Refugios nacionales de vida silvestre	175.524	178.189	180.034	180.642	182.473	184.983	243.040	236.302	237.145	237.134
Reservas forestales	284.133	227.834	227.834	227.834	227.545	228.630	221.239	216.257	216.481	216.378
Zonas protectoras	163.714	155.829	155.816	153.955	166.404	153.516	153.506	157.713	157.711	157.905
Humedales	88.289	66.359	77.871	77.871	65.122	71.992	66.388	63.723	68.542	68.542
Reserva natural absoluta		1.330	1.330	1.330	1.367	1.315	1.332	1.334	1.334	1.334
Monumento nacional		232	232	232	234	232	232	230	230	230
Visitantes al Sistema de Parques Nacionales	866.083	812.102	861.226	919.632	994.379	1.063.592	1.066.821	1.201.197	1.306.830	
Nacionales	495.829	471.528	479.853	507.801	463.602	476.633	455.487	556.141	598.812	
Extranjeros	370.254	340.574	381.373	411.831	530.777	586.959	611.334	645.056	708.018	
(hectáreas)										
Área sembrada de las principales actividades agrícolas	456.621	448.454	440.435	435.514	439.533	431.812	443.395	441.552	458.755	448.585
(millones de dólares)										
Importación total de agroquímicos										
Plaguicidas	102,0	109,3	105,3	110,4	122,2	140,9	108,4	136,9	136,7	185,1
Fertilizantes	70,5	88,9	65,8	61,9	89,6	95,4	130,7	115,2	128,0	323,0
(porcentajes)										
Valor agregado agropecuario como porcentaje del PIB real	10,8	10,7	10,7	10,1	10,2	9,8	9,7	10,0	9,8	9,3
(millones de colones de 1991)										
Valor agregado bruto del sector agropecuario										
Agricultura	111.534	110.384	111.675	107.148	117.524	118.076	122.577	141.708	149.758	144.532
Pecuario	31.870	33.161	32.722	32.726	32.863	32.932	34.417	36.209	37.376	37.992
Silvicultura de extracción de madera	3.609	3.846	4.989	4.333	4.500	4.099	5.099	5.791	5.791	5.791
Pesca	3.818	4.465	4.585	4.738	5.052	4.399	4.415	4.064	4.486	4.612

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Bosque										
(hectáreas)										
Área sometida a pago de servicios ambientales										
Protección de bosque	55.776,0	26.583,2	20.629,0	21.818,9	65.405,0	71.081,0	53.493,0	19.972,0	60.567,5	66.474,0
Manejo de bosque	5.124,8	0,0	3.997,0	1.999,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Reforestación	3.156,0	2.456,8	3.281,0	1.085,5	3.155,0	1.557,0	3.602,0	4.866,0	5.826,0	4.083,3
Plantaciones con recursos propios	724,1	0,0	0,0	0,0	204,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Área sometida a pago de servicios ambientales en comunidades indígenas	1.142,0	3.773,0	4.199,0	2.550,0	6.888,0	7.014,0	6.600,0	2.900,0	6.555,6	12.400,6
Número de contratos de PSA	622	271	287	279	672	760	755	619	1.180	1.103
(metros cúbicos)										
Volumen autorizado para aprovechamiento de madera	612.409	464.338	402.166	453.262	558.869	1.767.948		526.623		
(millones de colones)										
Total de crédito forestal	107,0	45,2	69,6	114,2	159,7	228,3	104,9	159,4	170,0	193,2
Crédito para reforestación	0,0	0,0	11,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	12,0
Crédito para la industria	78,8	27,6	34,1	93,9	105,7	158,7	38,0	107,1	121,2	90,7
Otros créditos	28,2	17,6	24,2	20,3	54,0	69,5	66,9	52,3	48,8	90,5
(hectáreas)										
Área afectada por incendios forestales	11.191,5	36.896,3	57.511,4	50.337,0	32.782,6	35.228,3	14.822,2	15.191,6	32.421,9	23.418,9
Atmósfera										
Estación Aeropuerto Juan Santamaría										
(grados Celsius)										
Temperatura										
Media de estación seca (mes de marzo)	22,6	22,5	23,8	25,1	24,6	23,8	24,3	24,1	24,5	23,8
Media de estación lluviosa (mes de octubre)	20,9	21,9	23,4	23,4	23,3	23,4	22,0	23,5	22,2	22,4
(km/hora)										
Viento										
Velocidad media	16,9	15,6	15,9	17,4	13,5	15,3	15,1	14,6	13,8	13,5
(milímetros)										
Precipitación										
Promedio anual acumulado	1.946,7	1.524,1	1.286,6	1.509,6	2.328,1	1.598,9	1.704,9	1.972,2	2.227,4	2.360,6
(porcentajes)										
Humedad relativa										
Promedio anual	79	79	75	71	76	74	76	65	64	74
Desechos										
(toneladas métricas por día)										
Ingreso promedio diario de basura										
Relleno sanitario Río Azul	1.227	1.237	940	728	807	747	768			
Parque de Tecnología Ambiental			353	678	729	684	707	803	1.259	1.370
(gramos por persona por día)										
Producción per cápita diaria de basura para el cantón central de San José	1.083	1.064	1.025	1.107	1.146	1.088	1.036	1.032	1.030	1.083
Consumo de energía										
(porcentajes)										
Población cubierta por el servicio eléctrico	94,4	97,1	97,3	97,5	97,7	97,9	98,1	98,4	98,6	99,0

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
(porcentajes)										
Consumo de diesel como porcentaje del consumo de hidrocarburos	38,2	37,1	40,5	40,5	41,1	44,8	40,5	41,9	43,1	44,1
(kW/h, miles de habitantes)										
Consumo residencial de energía eléctrica per cápita	620,1	639,0	651,2	665,3	684,8	694,9	707,1	723,5	733,7	735,3
(kW/h)										
Consumo promedio anual de electricidad por abonado										
Sector residencial	2.685	2.733	2.740	2.751	2.793	2.806	2.825	2.852	2.848	2.802
Sector industrial	140.365	145.929	152.319	163.866	176.002	184.190	194.210	208.101	226.643	225.914
(terajulios)										
Consumo final de derivados de petróleo	68.338	70.155	70.665	73.749	74.740	72.818	79.247	82.742	87.259	88.381
(monto CIF en miles de dólares)										
Importaciones totales de derivados de petróleo	290.994	455.423	420.918	422.793	525.770	699.382	998.031	1.249.569	1.444.049	2.088.835
(terajulios)										
Consumo de energía sector transportes	47.875	46.697	47.962	60.629	54.014	54.647	60.325	62.918	66.733	68.441
Agua										
Porcentaje promedio de cobertura de la población con servicio de agua de calidad potable		72,5	75,8	78,4	79,5	82,8	82,2	81,2	82,0	83,4
Recursos marino-costeros										
Embarcaciones de la flota nacional										
Pangas y botes		1.507	1.722	2.212	1.908	1.829	1.862			1.803
Lanchas y barcos		535	712	752	713	680	777			697
(toneladas métricas)										
Desembarque total según litoral										
Pacífico	21.009	24.765	26.418	25.357	20.114	15.570	15.112			
Atlántico	665	1.051	796	622	557	535	541			
(toneladas métricas)										
Desembarque total según grupos de especies										
Escama	6.512	5.055	4.511	4.270	3.916	3.910	3.590			
Crustáceos	1.849	1.614	1.137	1.169	1.313	1.442	1.375			
Pelágicos	13.313	19.147	21.566	20.540	15.442	10.753	10.687			
(toneladas métricas)										
Producción acuícola por especie										
Tilapia	6.588	8.100	8.500	13.190	14.679	18.987	17.328	13.000	19.489	19.253
Trucha	181	250	210	500	513	515	522	524	532	534
Camarón	2.465	1.350	1.800	4.097	5.051	5.076	5.714	5.726	5.274	5.265
Langostino	35	15	10	5	5	5	5	4	4	4
(miles de dólares)										
Exportaciones de productos pesqueros										
Peces ornamentales	291	270	252	304	348	241	274	312	280	298
Camarón	45.520	17.076	14.269	15.545	10.543	12.263	12.517	9.312	6.007	9.312
Pescado	59.530	73.966	85.562	89.226	83.757	71.563	74.827	68.649	73.560	85.809
Número de playas ganadoras de Bandera Azul Ecológica	27	35	37	45	56	50	57	58	59	63

ESTADÍSTICAS POLÍTICAS

- Indicadores generados por Estado de la Nación
- Indicadores generados por otras instituciones
- Datos primarios

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Formación de leyes										
(días naturales)										
Duración promedio de las leyes aprobadas en la corriente legislativa										
Legislativo	694	431	543	525	573	640	708	723	553	822
Ejecutivo	394	494	573	378	292	385	661	873	548	658
(días naturales)										
Duración promedio de las leyes aprobadas para la sanción del Ejecutivo										
Legislativo	26	18	20	15	20	28	25	22	27	22
Ejecutivo	27	17	16	16	37	19	21	26	22	21
Leyes aprobadas por iniciativa										
Legislativo	76	53	110	48	44	22	56	57	32	48
Ejecutivo	51	48	66	27	18	8	12	18	17	39
Convenios internacionales aprobados por la Asamblea Legislativa										
	29	28	34	14	6	3	2	12	7	12
Proyectos presentados en la Oficina de Iniciativa Popular										
	66	46	69	75	81	72	58	94	65	119
Administración de justicia										
Entrada neta en las oficinas de primera instancia										
	392.793	406.897	446.036	460.915	471.124	485.744	478.883	487.525	523.381	571.397
(meses, semanas y días)										
Duración promedio de los recursos votados por la Sala Cuarta, sobre el fondo del asunto										
Hábeas corpus	17d	17d	17d	17d	17d	15d	16d	17d	16d	19d
Recursos de amparo	2m	2m3s	2m3s	2m3s	5m1s	4m1s	3m3s	3m1s	2m1s	2m1s
Acciones de inconstitucionalidad	17m	25m1s	20m1s	24m3s	24m	20m2s	22m2s	29m2s	22m3s	26m
Número de habitantes por juez										
	6.902	6.756	6.560	6.282	6.105	5.901	5.640	5.571	5.479	4.956
Productividad global por juez										
	697	718	674	669	686	691	623	599	603	560

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Presos sin condena por cada mil expedientes en trámite	86	89	72	75	74	57	45	48		
Número de jueces y magistrados	556	581	611	651	683	720	767	790	817	918
Denuncias netas ingresadas al sistema de justicia										
Por tipo de delito										
<i>Delitos contra la vida</i>	14.349	14.394	14.170	14.414	16.210	16.657	16.400	16.179	17.660	19.441
<i>Delitos contra la propiedad</i>	51.495	48.723	52.598	52.851	60.633	61.636	64.153	65.061	66.073	68.160
<i>Delitos sexuales</i>	3.438	3.695	4.441	4.644	5.296	5.708	5.178	4.982	5.333	5.643
<i>Delitos por infracciones a la Ley de Psicotrópicos</i>	3.167	4.592	6.424	8.310	9.275	10.722	12.913	12.370	18.575	32.230
Presos sin condena	902	1.289	1.295	1.427	1.501	1.436	1.204	1.272	1.083	1.280
Personas condenadas por los tribunales y juzgados penales										
Por tipo de delito										
<i>Delitos contra la vida</i>	507	507	537	603	627	686	557	710	728	704
<i>Delitos contra la propiedad</i>	1.228	1.120	1.174	1.301	1.290	1.493	1.408	1.279	1.259	1.403
<i>Delitos sexuales</i>	441	413	520	578	535	693	594	541	560	542
<i>Delitos por infracciones a la Ley de Psicotrópicos</i>	493	461	649	544	500	524	493	415	490	673
Personas condenadas por los tribunales superiores y juzgados penales										
Por pena impuesta										
<i>Días multa</i>	3.186	3.005	3.497	3.712	3.627	4.134	3.628	3.586	3.736	3.856
<i>Prisión efectiva</i>	168	182	170	175	175	134	90	148	144	102
<i>Prisión ejecución condicional</i>	1.928	1.929	2.232	2.267	2.194	2.756	2.401	2.202	2.387	2.630
<i>Prisión ejecución condicional</i>	1.090	894	1.095	1.270	1.258	1.244	1.137	1.236	1.205	1.124
Casos entrados en oficinas judiciales de primera instancia	726.757	798.198	934.213	996.534	926.940	953.847	553.798	536.377	582.740	628.154
Por materia										
<i>Civil</i>	72.420	76.349	72.797	73.868	74.786	78.287	74.659	83.300	98.789	108.849
<i>Agraria</i>			3.040	3.028	3.007	3.027	3.092	3.343	3.131	3.680
<i>Familia</i>	16.994	19.028	21.103	22.173	22.596	23.754	24.266	24.476	25.762	25.600
<i>Contenciosa</i>	28.970	22.861	22.728	22.929	23.032	24.117	26.755	31.182	34.612	24.854
<i>Penal</i>	105.929	111.126	116.356	118.667	133.542	141.906	144.102	143.408	157.949	188.338
<i>Trabajo</i>	16.939	24.188	21.257	19.951	20.398	20.454	19.586	20.796	21.115	21.987
<i>Contravenciones</i>	59.490	53.304	50.747	48.087	46.812	50.845	49.240	47.386	47.729	52.801
<i>Tránsito</i>	363.974	419.545	537.540	594.417	507.889	515.037	114.348	86.953	98.361	101.114
<i>Pensiones alimentarias</i>	16.309	17.509	20.261	21.712	22.297	23.433	23.827	23.499	23.505	24.996
<i>Penal juvenil</i>	9.554	10.837	11.703	12.259	12.193	11.494	9.953	9.863	9.921	11.951
<i>Violencia doméstica</i>	26.437	32.643	43.929	46.012	47.086	48.073	47.396	46.213	44.914	46.012
<i>Constitucional</i>	9.741	10.808	12.752	13.431	13.302	13.420	16.574	15.958	16.952	17.972
Asuntos ingresados en las salas del Poder Judicial										
Sala Primera	750	788	1.088	746	637	830	712	733	664	996
Sala Segunda	793	826	762	723	877	1.177	986	1.257	1.064	1.151
Sala Tercera	1.536	1.202	1.283	1.349	1.383	1.779	1.614	1.691	1.440	1.457
Sala Cuarta	9.741	10.808	12.752	13.431	13.302	13.420	16.574	15.958	16.951	17.972
Votos de fondo dictados por los tribunales de segunda instancia										
Por tribunal										
<i>Civil</i>	2.709	3.336	3.131	2.922	3.109	3.539	3.223	3.262	3.004	2.534

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Gobiernos locales										
Carga tributaria	2,23	2,50	2,63	2,70	2,81	2,88	2,87	3,25	3,28	3,51
Presión tributaria	36,31	37,53	37,52	35,36	37,42	37,32	37,90	40,89	38,30	34,75
Credenciales canceladas a autoridades municipales										
Alcaldes				0	0	4	3	18	6	7
Regidores				20	47	38	63	29	35	52
Síndicos				23	2	6	5	30	14	8
Concejales de distrito				0	29	17	9	14	26	17
(millones de colones del 2006)										
Ingresos totales	85.897,9	94.817,8	100.891,8	112.884,2	118.293,9	126.855,0	131.464,2	150.503,6	174.403,7	211.531,0
Ingresos corrientes	59.019,4	66.008,2	69.966,8	74.398,7	79.101,4	83.063,7	85.522,0	103.146,0	109.295,7	117.522,4
Ingresos de capital	26.878,5	28.809,6	30.925,1	38.485,4	39.192,5	43.791,3	45.942,2	47.357,5	65.108,0	35.633,2
(millones de colones del 2006)										
Egresos totales	66.414,2	72.677,5	77.410,3	83.195,8	82.137,1	89.474,3	97.224,9	104.809,0	117.586,9	148.983,4
Por categoría										
Gastos corrientes	50.534,9	53.487,3	58.060,2	61.231,1	62.971,0	66.857,5	66.674,0	76.279,2	88.652,6	96.505,0
Inversión real	11.864,8	14.948,6	15.516,3	16.123,5	15.478,5	18.500,7	27.058,4	24.610,5	25.380,5	48.246,8
Demás egresos	4.014,6	4.241,7	3.833,7	5.841,2	3.687,6	4.116,1	3.492,4	3.919,3	3.553,8	4.231,6
Organización ciudadana										
Número de organizaciones activas de la sociedad civil										
Por tipo										
<i>Asociaciones civiles</i>	11.356	13.094	13.999	15.386	15.926	16.938	17.990	18.950		
<i>Sindicatos</i>	212	205	253	219	244	260	268	271	270	198
<i>Cooperativas</i>	556	551	501	453	499	538	491	501	509	723
<i>Asociaciones solidaristas</i>	1.043	1.058	1.067	1.074	1.191	1.212	1.106	1.141	1.121	1.478
<i>Asociaciones de desarrollo comunal</i>	1.685	1.661	1.866	1.790	2.506	2.705	2.754	2.821	2.809	2.974
<i>Cámaras empresariales afiliadas a Uccaep</i>	47	46	44	44	40	40	40	42	43	43
Seguridad pública y privada										
Permisos de portación de armas de fuego	11.479	12.746	21.049	16.125	9.635	18.134	13.877	9.590	11.740	16.274
Personal de seguridad privada acreditado	3.511	1.411	1.171	1.550	2.246	10.446	9.525	9.926	9.077	18.952
Personal de seguridad pública	8.343	9.340	9.791	9.785	9.719	9.825	9.799	9.795	10.592	11.114
Criminalidad										
(por 100.000 habitantes)										
Tasa de delitos dolosos contra la vida										
Excluyendo agresión	57	52	48	51	69	69	71	71	77	93
Incluyendo agresión	194	189	186	188	215	223	211	206	221	242
(por 100.000 habitantes)										
Tasa de homicidios dolosos	6,4	6,1	6,4	7,6	7,0	6,2	6,9	7,7	8,0	11,1
Tasa de víctimas de homicios dolosos	6,5	6,4	6,5	6,4	7,2	6,6	7,4	8,0	8,2	11,7
(por 100.000 habitantes)										
Tasa de delitos sexuales	89,6	94,1	110,8	113,6	127,0	134,4	119,7	113,2	119,1	124,0

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Víctimas de homicidio	250	251	257	258	300	280	319	351	369	512
Por sexo										
Hombres	216	213	225	220	254	238	262	306	332	452
Mujeres	34	38	32	38	46	42	57	45	37	60
Víctimas de homicidio por arma de fuego	125	131	139	134	156	164	196	217	226	349

INDICADORES INTERNACIONALES

POSICIÓN DE COSTA RICA EN EL MUNDO Y EN LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Indicadores sociales								
Índice de brecha de género								
Valor del índice						0,69	0,70	0,71
Posición en América Latina y el Caribe						3	3	5
Posición en el mundo						30	28	32
Total de países						115	128	130
Índice de empoderamiento político de las mujeres								
Valor del índice						0,28	0,28	0,28
Posición en América Latina y el Caribe						1	1	3
Posición en el mundo						15	16	20
Total de países						115	128	130
Índice de desarrollo humano (IDH)								
Valor del índice	0,82	0,82	0,83	0,83	0,84	0,84	0,85	0,85
Posición en América Latina y el Caribe	5	6	4	5	5	5	5	7
Posición en el mundo	41	43	42	45	47	48	48	50
Total de países	162	173	175	177	177	177	176	179
Índice de pobreza humana (IPH)								
Valor del índice (%)	4,00	4,00	4,40	4,40	4,00	4,40	4,40	3,80
Posición en América Latina y el Caribe	2	2	4	4	3	4	5	4
Posición en el mundo	2	2	4	4	3	4	5	10
Total de países	90	88	94	95	103	102	95	135
Índice de desarrollo humano relativo al género (IDG)								
Valor del índice	0,81	0,81	0,82	0,82	0,83	0,83	0,84	0,84
Posición en América Latina y el Caribe	5	5	4	5	5	4	5	7
Posición en el mundo	42	41	41	44	44	42	47	49
Total de países	146	146	144	144	140	136	157	157
Índice de potenciación de género								
Valor del índice	0,57	0,58	0,67	0,66	0,67	0,68	0,68	0,69
Posición en América Latina y el Caribe	4	4	2	2	2	2	4	4
Posición en el mundo	23	26	19	19	19	21	24	27
Total de países	64	66	70	78	80	75	93	108

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Indicadores económicos								
Índice de libertad económica								
Valor del índice	67,58	67,55	67,04	66,40	66,06	65,89	64,00	64,23
Posición en América Latina y el Caribe	11	8	8	8	8	7	10	8
Posición en el mundo	40	35	41	40	37	42	49	46
Total de países	155	156	156	155	155	157	157	179
Índice de libertad comercial								
Valor del índice	70,00	70,00	70,00	70,00	70,00	59,41	58,97	60,03
Posición en América Latina y el Caribe	10	8	8	8	8	14	15	14
Posición en el mundo	40	35	43	41	38	80	88	84
Total de países	155	156	156	155	155	157	157	157
Libertad de comercio internacional								
Valor del índice	71,80	71,00	77,60	76,40	73,40	77,40	82,40	81,80
Posición en América Latina y el Caribe	7	6	3	3	6	4	2	3
Posición en el mundo	56	62	36	42	63	53	39	44
Total de países	155	156	156	155	155	157	157	157
Libertad fiscal								
Valor del índice	83,16	83,29	83,19	82,98	83,01	82,95	82,95	82,90
Posición en América Latina y el Caribe	11	11	11	12	10	10	8	10
Posición en el mundo	26	30	30	34	36	36	40	46
Total de países	155	156	156	155	155	157	157	157
Libertad de inversión								
Valor del índice	70,00	70,00	70,00	70,00	70,00	70,00	70,00	70,00
Posición en América Latina y el Caribe	7	7	5	5	4	4	5	5
Posición en el mundo	16	19	17	17	18	18	20	27
Total de países	155	156	156	155	155	157	157	157
Libertad financiera								
Valor del índice	50,00	50,00	50,00	50,00	50,00	50,00	40,00	40,00
Posición en América Latina y el Caribe	13	16	15	16	17	15	19	18
Posición en el mundo	44	53	60	65	64	61	108	104
Total de países	155	156	156	155	155	157	157	157
Libertad frente a la corrupción								
Valor del índice	51,00	54,00	45,00	45,00	43,00	49,00	42,00	41,00
Posición en América Latina y el Caribe	4	4	7	7	8	5	6	5
Posición en el mundo	41	39	55	54	53	42	55	54
Total de países	155	156	156	155	155	157	157	157
Índice Networked Readiness (NRI)								
Valor del índice		3,57	3,46	3,17	2,80	3,77	3,87	3,99
Posición en América Latina y el Caribe		5	4	6	9	6	6	5
Posición en el mundo		49	49	61	69	56	60	56
Total de países		82	102	104	155	122	127	134
Índice de competitividad global								
Valor del índice				4,12	3,72	4,25	4,11	4,23
Posición en América Latina y el Caribe	2	4	6	3	7	3	5	5
Posición en el mundo	35	43	51	50	64	53	63	59
Total de países	75	80	102	104	117	125	131	134
Satisfacción con la economía								
Valor porcentual			17,0	30,0	25,0		26,0	
Posición en América Latina y el Caribe			7	2	9		9	
Total de países			17	18	18		18	

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Indicadores ambientales								
Índice de desempeño ambiental (EPI)^{a/}								
Valor del índice						81,60	90,50	90,50
Posición en América Latina y el Caribe						1	1	1
Posición en el mundo						15	5	5
Total de países						133	149	149
Índice de la huella ecológica								
Valor del índice		1,95		2,10		2,00		2,30
Posición en América Latina y el Caribe		13		13		16		9
Posición en el mundo		84		87		88		65
Total de países		146		146		147		150
Índice de biocapacidad								
Valor del índice		2,31		1,60		1,50		1,80
Posición en América Latina y el Caribe		13		16		15		15
Posición en el mundo		50		70		69		69
Total de países		146		148		146		150
Indicadores políticos								
Índice de libertad en el mundo (DP, LC)^{b/}								
Valor del índice [DP(0-40), LC(0-60)] ^{c/}			(38,52)	(38,52)	(38,54)	(38,54)	(38,53)	(38,53)
Calificación en América Latina y el Caribe	Libre	Libre	Libre	Libre	Libre	Libre	Libre	Libre
Calificación en el mundo	Libre	Libre	Libre	Libre	Libre	Libre	Libre	Libre
Total de países	192	192	192	192	192	194	193	193
Apoyo a la democracia								
Valor porcentual	71,00	77,00	77,00	67,00	73,00	75,00	83,00	67,00
Posición en América Latina y el Caribe	2	2	2	3	3	2	1	5
Total de países	17	18	17	18	18	18	18	18
Satisfacción con la democracia								
Valor porcentual	51,00	75,00	46,00	47,00	39,00	48,00	47,00	44,00
Posición en América Latina y el Caribe	2	1	1	1	5	4	4	4
Total de países	17	17	17	18	18	18	18	18
Índice de libertad de prensa^{d/}								
Valor del índice		De 16 a 30	De 11 a 20	19,00	19,00	18,00	20,00	19,00
Posición en América Latina y el Caribe		Libre	Libre	9	7	5	6	5
Posición en el mundo		Libre	Libre	37	35	27	33	30
Total de países		186	198	193	194	194	195	195
Índice de percepción de la corrupción								
Valor del índice	4,50	4,50	4,30	4,90	4,20	4,10	5,00	5,10
Posición en América Latina y el Caribe	4	4	5	4	4	5	7	8
Posición en el mundo	40	40	50	41	51	55	46	48
Total de países	91	102	133	146	159	163	180	180

a/ Las cifras anotadas en el año 2007 corresponden al año 2008.

b/ DP: Derechos Políticos, LC: Libertades Civiles.

c/ Corresponde a los subpuntajes agregados, en Derechos Políticos el máximo puntaje es 40, y en Libertades Civiles el máximo puntaje es de 60.

d/ Para los años 2002 y 2003 el informe oficial de Freedom House no cuenta con un ranking asociado para los países, únicamente se especifica si el país es libre o no.

FUENTES, DEFINICIONES Y NOTAS TÉCNICAS

VARIABLES SOCIALES

Nombre	Fuente	Nota técnica
Abortos atendidos en hospitales de la CCSS	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Expulsión o extracción de toda (completa) o cualquier parte de la placenta (incompleta), o membranas sin un feto identificable o con una defunción fetal o recién nacido sin posibilidad de sobrevivir, que pesa menos de 500 gramos. En ausencia de conocimiento del peso puede utilizarse una estimación de la duración de la gestación, de menos de 22 semanas completas (154 días), teniendo en cuenta desde el primer día del último período menstrual normal o, si no se conociera el período de gestación, la talla menor de 25 centímetros, de coronilla a talón.</i>
Acciones formativas en el INA	INA. Dirección de Planificación y Evaluación. Departamento de Planes y Estadísticas	<i>El término acción formativa se emplea como sinónimo de módulo y es la estrategia empleada para responder a las necesidades de formación o capacitación de los diferentes grupos de población y empresas. Sector económico: no incluye talleres públicos.</i>
Aprestamiento de niños de primer grado	Elaboración propia con datos del Ministerio de Educación. División de Planeamiento. Departamento de Estadística	<i>Porcentaje de niños de primer grado que recibieron educación preescolar el año anterior. Se calcula como la razón de la matrícula en preparatoria del año i-1 entre la diferencia de la matrícula de primer grado y de repitentes en primer grado del año i.</i>
Aprobados en acciones formativas en el INA	INA. Dirección de Planificación y Evaluación. Departamento de Planes y Estadísticas	<i>Cantidad de personas que aprobaron los módulos o acciones formativas. Para obtener la condición de aprobado, el alumno debe cumplir las exigencias técnicas y administrativas establecidas en relación con una acción formativa. Sector económico: no incluye talleres públicos.</i>
Área de construcción	INEC. Estadísticas de la construcción	<i>Áreas en metros cuadrados de construcción de viviendas, comercio y oficinas, industrias y otros. Esta información se extrae de los permisos de construcción extendidos por las municipalidades del país. A partir del año 2007 se realizan cambios en el registro de la información. Para efectos de mantener una clasificación similar a la anterior se registra la siguiente información en comercio y oficinas: locales comerciales, edificios administrativos, oficinas, hoteles, albergues, moteles, galerones, cobertizos y alares; en industrias: fábricas, industria, ingenios, bodegas, talleres y departamentos de materiales; en otros: muros, tapias, vallas, salas de reuniones públicas, centros educativos, canchas, césped, parques y otros. En vivienda familiar se registran: casas y viviendas y en viviendas multifamiliar se registran: apartamentos y condominios.</i>
Asegurados directos activos en seguro de salud	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Población ocupada que cotiza para el seguro de salud. Incluye asalariados y no asalariados (cuenta propia y convenios especiales). A partir del año 2003 se utiliza la nueva clasificación por rama de actividad (CIU-3).</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Asegurados directos activos en régimen de seguro de pensiones	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Población ocupada que cotiza en el régimen de seguro de pensiones.</i>
Asegurados directos en seguro de salud	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Población total que cotiza en el seguro de salud.</i> Incluye ocupados, pensionados y por cuenta del Estado. Las cifras de asegurados por cuenta del Estado se vieron afectadas a partir de 1996, dadas las variaciones que sufrieron los niveles de pobreza registrados por la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, por efecto de cambios en la canasta básica.
Asegurados del seguro de riesgos del trabajo	INS. Boletines estadísticos del seguro de riesgos del trabajo	<i>Población cubierta por el seguro de riesgos del trabajo.</i>
Asistencia a la educación regular en edades de 14 a 17 años	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Tabulados	<i>Porcentaje de la población de 14 a 17 años que se encuentra dentro del sistema regular de enseñanza, independientemente del nivel o año que cursa.</i>
Bonos de vivienda familiar pagados	Banhvi. Departamento de Comunicaciones	<i>Cantidad de bonos de vivienda pagados por el Sistema Financiero Nacional de la Vivienda.</i>
Camas de hospital por habitante	CCSS	<i>Cantidad de camas de hospital por cada mil habitantes.</i> Una cama hospitalaria es aquella dispuesta para el alojamiento de un paciente internado durante las 24 horas del día. Se consideran camas hospitalarias las dedicadas a la atención regular de los pacientes internados, las de aislamiento y las cunas e incubadoras de Pediatría.
Cesáreas practicadas en hospitales de la CCSS	CCSS	<i>Cantidad de intervenciones quirúrgicas que tienen por objeto extraer el producto de la concepción, vivo o muerto, de 22 semanas cumplidas o más, así como los anexos ovulares, a través de laparotomía e incisión en la pared uterina.</i>
Cobertura de la PEA por seguro de pensiones	CCSS	<i>Población económicamente activa que está cubierta por el seguro de pensiones.</i> Desde 1998 las cifras muestran un crecimiento, debido a que a partir de ese año se hizo obligatoria, para la categoría de cuenta propia, la cotización en el régimen de pensiones.
Cobertura de la PEA por seguro de salud	CCSS	<i>Población económicamente activa que está cubierta por el seguro de salud.</i>
Cobertura de seguro de riesgos del trabajo	INS. Boletines estadísticos del seguro de riesgos del trabajo	<i>Población asalariada ocupada que está cubierta por el seguro de riesgos del trabajo.</i> Relaciona la población asegurada con la población asalariada ocupada.
Cobertura de vacunación en niños	Ministerio de Salud. Unidad de Vigilancia de la Salud	<i>Porcentaje de cobertura de vacunación en niños y niñas menores de un año, tercera dosis en el caso de la poliomielitis, y niños y niñas de un año en sarampión, rubéola y paperas.</i>
Cobertura en educación primaria	MEP	<i>Porcentaje de la población que se encuentra dentro del sistema tradicional de enseñanza, en los niveles de I y II ciclo.</i> La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de agosto 2008.
Cobertura de educación secundaria	MEP	<i>Porcentaje de la población que se encuentra dentro del sistema tradicional de enseñanza, en los niveles de III ciclo y educación diversificada.</i> La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de agosto 2008.
Coefficiente de Gini	Estimación propia a partir de la Encuesta de Hogares, INEC	<i>Medida numérica agregada de la desigualdad de los ingresos, que varía de 0 (igualdad perfecta) a 1 (desigualdad perfecta). Cuanto más elevado es el coeficiente, mayor es la desigualdad en la distribución de los ingresos; contrariamente, mientras más bajo sea el valor, más equitativa es la distribución.</i>
Consultas en seguro de salud por habitante	CCSS	<i>Promedio de atenciones regulares de salud por habitante, proporcionadas por un profesional calificado a una persona no hospitalizada.</i> Una misma persona puede tener varias consultas en un año por la misma causa o por causas diferentes, o consultar por varias causas en la misma consulta.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Consultas totales del seguro de salud	CCSS	<i>Atención regular de salud impartida por personal calificado, tanto en consulta externa como en urgencias, a una persona no hospitalizada.</i> Una misma persona puede tener varias consultas en un año por la misma causa o por causas diferentes, o consultar por varias causas en la misma consulta.
Costo por consulta del seguro de salud	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Costo anual promedio de una consulta para un asegurado en el seguro de salud.</i>
Defunciones totales	INEC. Sección Estadísticas Vitales	<i>Defunción es la desaparición permanente de todo tipo de signo de vida, cualquiera que sea el tiempo transcurrido desde el nacimiento (cesación postnatal de las funciones vitales sin posibilidad de resucitar). Por tanto, esta definición excluye las defunciones fetales.</i>
Densidad de población	Elaboración propia con datos del Centro Centroamericano de Población, UCR	<i>Habitantes por kilómetro cuadrado.</i> Número total de habitantes dividido por la superficie. Para el cálculo se utilizaron 51.100 km ² de territorio nacional.
Desgranamiento por nivel	MEP. Expansión del Sistema Educativo	<i>Porcentaje de la población de una cohorte que no termina con éxito el nivel de educación regular. Supone el seguimiento de la disminución de una cohorte que se matricula en el primer año del primer ciclo, hasta la culminación de un nivel determinado que puede ser primaria, tercer ciclo o educación diversificada. Para el cálculo de primaria se toma la matrícula del año "n" del nivel de sexto grado y se divide por la matrícula del año "n-5" y se multiplica por 100. Si (n=2008) entonces (n-5=2003).</i> No considera deserción y repitencia. Los cálculos son realizados con datos de horario diurno.
Días de incapacidad otorgados por institución	CCSS INS. Dirección Actuarial	<i>Cantidad de días en que un grupo de personas está imposibilitado o no facultado para desempeñar sus funciones como trabajador.</i> En el caso de la CCSS se refiere a enfermedad y maternidad; el régimen de enfermedad incluye fase terminal. En el caso del INS se refiere a accidentes laborales. A partir del año 2005 se dejó de registrar el dato de días de incapacidad reportado por la CCSS con respecto a casos del INS, de conformidad con el artículo 12 del Reglamento de Salud de la CCSS. Las cifras del INS se refieren a días pagados en el año.
Diplomas otorgados por las instituciones de educación superior	Antes de 1996: 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	<i>Cantidad de diplomas otorgados por las instituciones de educación superior.</i> <i>El diploma es el documento probatorio de que una persona ha cumplido los requisitos correspondientes a un plan de estudios, extendido por una institución de educación superior.</i> Incluye las cuatro universidades públicas y todas las privadas. Universidades privadas: la categoría "Otros" no especifica ni la carrera ni el grado académico. Datos del 2001 al 2006, preliminares.
Egresos hospitalarios de la CCSS	CCSS	<i>Se define como egreso hospitalario o episodio de hospitalización, el retiro de un paciente, vivo o por defunción, de los servicios de internamiento de un hospital.</i> Este concepto no toma en cuenta los traslados internos (de un servicio a otro) dentro del hospital, ni los recién nacidos sanos en el mismo. El egreso sano puede producirse por orden médica, por salida exigida por el paciente, por traslado formal a otro centro o por fuga del paciente. En cada caso se registra la forma de egreso y se anota en el expediente con la firma del médico responsable y de los testigos, cuando se requiere. A partir del 2005 la CCSS no brinda más el servicio de pensión en los hospitales de la institución.
Enfermedades de transmisión sexual	Ministerio de Salud. Dirección Vigilancia de la Salud, Unidad de Seguimiento de Indicadores de Salud.	<i>Enfermedades de transmisión sexual consideradas por el Ministerio de Salud como de declaración obligatoria por su transmisibilidad o impacto en la salud pública.</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Esperanza de vida al nacer	Centro Centroamericano de Población, UCR	<i>Años que en promedio puede esperar vivir un recién nacido si las condiciones de mortalidad imperantes en el momento de su nacimiento se mantienen constantes a lo largo de toda su vida. Se actualiza la serie en agosto 2008.</i>
Estancia promedio en hospitales	CCSS	<i>Tiempo promedio de estadía de las personas internadas en un hospital. Se obtiene sumando las estancias de los egresados de un período y dividiendo entre el número de egresos o episodios de hospitalización del mismo período. En los análisis específicos por causas se excluye del cálculo la cirugía mayor ambulatoria, cuya estancia promedio es siempre de un día.</i>
Estructura de la población por grupos de edad	INEC-CCP. Estimaciones y Proyecciones de Población 1970-2050	<i>Total de personas que habitualmente residen en un país o territorio, clasificados por grupos de edad: menores de 5 años, de 5 a 12 años, de 13 a 17 años, de 18 a 24 años, de 25 a 59 años, de 60 años y más.</i>
Exámenes de laboratorio de hospitalización por egresos hospitalarios	CCSS	<i>Cantidad de exámenes de laboratorio realizados a las personas internadas, por egreso hospitalario. Es la relación entre la cantidad de pruebas efectuadas en un laboratorio clínico a una persona hospitalizada, con fines de diagnóstico, pronóstico o investigación, y la cantidad de egresos hospitalarios.</i>
Fuerza de trabajo	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Tabulados	<i>Conjunto de personas de 12 años o más de edad que trabajaron al menos una hora en la semana de referencia o que, sin haberlo hecho, buscaron trabajo en las últimas cinco semanas. En la desagregación por sector institucional el total no coincide con la cifra de Fuerza de Trabajo, debido a que no contempla las personas que buscan trabajo por primera vez. A partir del año 2001 se utiliza la nueva clasificación por rama de actividad (CIU-3). Para el año 2007, en la desagregación por sector institucional se consignaron por error cifras de población ocupada, siendo lo correcto las cifras de fuerza de trabajo. La información fue corregida para esta publicación.</i>
Gastos por incapacidades de la CCSS	CCSS	<i>Gastos de la CCSS producidos por incapacidades otorgadas a los asegurados en seguro de salud.</i>
Gasto social	De 1995 a 1996: Mideplan. Área de Análisis del Desarrollo A partir de 1997: Ministerio de Hacienda, Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria	<i>Monto del gasto público destinado a los programas de corte universal (educación, salud, asistencia social, vivienda, servicios recreativos, culturales y religiosos). A partir del 2002 se han realizado cambios metodológicos en el proceso de consolidación, que pueden afectar la tendencia de la serie. Mediante Decreto Ejecutivo n° 33046, de junio de 2006, se pasó de 13 a 10 funciones clasificatorias y se efectuaron cambios en el gasto de algunas funciones, debido a que se reubicaron entidades. La serie está actualizada con esta metodología a partir del año 2002.</i>
Gasto social real per cápita	De 1995 a 1996: Mideplan. Área de Análisis del Desarrollo A partir de 1997: Ministerio de Hacienda, Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria	<i>Monto del gasto social por persona en las siguientes áreas de atención social: educación, salud, asistencia social, vivienda y servicios recreativos, culturales y religiosos. Para el cálculo del valor real se utiliza el IPC promedio del año con respecto al 2006 (año base) y para calcular el per cápita se utilizan las proyecciones de población.</i>
Giro de camas	CCSS	<i>Número de pacientes que, en promedio, recibió cada cama hospitalaria de dotación normal en un período determinado, que suele ser un año; también se le llama "velocidad cama" o índice de renovación. Se calcula dividiendo los egresos hospitalarios de un período determinado entre el número de camas de dotación normal.</i>
Hogares pobres con jefatura femenina	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Porcentaje de hogares pobres con jefatura femenina, del total de hogares pobres.</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Incidencia de la pobreza entre los hogares	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Porcentaje de hogares que se encuentran en situación de pobreza por no contar con ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas.</i>
Índice de desarrollo humano	PNUD. Informe de Desarrollo Humano	<i>Es un índice sintético que mide los adelantos medios de un país en desarrollo humano, en tres dimensiones: vivir una vida larga y saludable, tener acceso a la educación y a un nivel de vida digno. Las variables utilizadas para calcularlo son: esperanza de vida al nacer, tasa de alfabetización de adultos, tasa combinada de matrícula en primaria, secundaria y nivel terciario, y el PIB per cápita PPA en US\$.</i> El dato para cada año corresponde a la fecha de publicación del Informe, aunque la medición es realizada con dos o más años de rezago.
Índice de desarrollo relativo al género	PNUD. Informe de Desarrollo Humano	<i>Este índice ajusta el progreso medio en desarrollo humano (IDH) para reflejar las desigualdades entre hombres y mujeres. Primero se calculan los índices femeninos y masculinos de cada componente del IDH y luego se combinan, de tal forma que se penalicen las diferencias en el grado de adelanto entre hombres y mujeres. Finalmente, para cada variable se construye el índice de la variable igualmente distribuida.</i>
Índice de potenciación de género	PNUD. Informe de Desarrollo Humano	<i>Mide las oportunidades de las mujeres, más que su capacidad, y refleja las desigualdades en tres esferas: participación política, participación económica y poder sobre los recursos económicos.</i>
Índice de precios de la construcción	INEC. Departamento de Índices y Estadísticas	<i>Cambio porcentual promedio que han tenido los precios de los insumos para la construcción de viviendas.</i>
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-MTSS, publicado en 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.
Índice de Theil de desigualdad salarial	Estimación propia a partir de la Encuesta de Hogares, INEC	<i>Índice del comportamiento de la desigualdad salarial. Tiene como límite inferior 0, lo cual indica que el salario total está perfectamente distribuido entre los asalariados, y como límite superior LN(n), lo que indica una distribución desigual del salario.</i>
Ingreso por contribuciones al seguro de pensiones	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Monto en colones recibido por la CCSS por concepto de liquidación de cuotas obreras y patronales del régimen de seguro de pensiones.</i>
Ingreso promedio mensual de los ocupados en la ocupación principal	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Ingreso promedio mensual de los ocupados en la ocupación principal, percibido en cada rama de actividad.</i> Este ingreso es el que perciben los ocupados mensualmente por concepto de trabajo dependiente, en el caso de los asalariados, o por concepto de trabajo independiente, en el caso de los patronos y el de los trabajadores por cuenta propia.
Ingreso promedio mensual del hogar por deciles	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Ingreso promedio mensual de los hogares clasificados en cada decil.</i> El ingreso promedio del hogar contempla la suma de todos los ingresos de las personas del hogar, siempre que su relación de parentesco con el jefe o jefa del mismo no sea servidor doméstico ni pensionista.
Intensidad de la pobreza entre los hogares	Estimación propia a partir de la Encuesta de Hogares, INEC. A partir del 2008: Encuesta de Hogares. Principales Resultados	<i>Se conoce también como brecha de pobreza y determina si el ingreso de los hogares pobres se ha alejado o no de la línea de pobreza, o sea, si son hogares más pobres o no.</i> El indicador tiene como límite inferior 0, lo cual significa que el ingreso de los hogares no se ha alejado de la línea de pobreza, y como límite superior 1, lo que indica que los ingresos de los hogares se han alejado de la línea de pobreza y, por ende, ha empeorado su situación.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Intoxicaciones por plaguicidas	Ministerio de Salud. Memoria Anual	<i>Intoxicaciones ocasionadas por envenenamiento con plaguicidas, tóxicos o venenos, que alteran en forma negativa la salud y pueden ocasionar la muerte.</i>
Jóvenes de 12 a 17 años en el quintil más pobre que solo trabajan en oficios domésticos de su hogar	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Porcentaje de jóvenes de 12 a 17 años que pertenecen al 20% de los hogares más pobres según ingresos y que solo trabajan en oficios domésticos de su hogar.</i>
Límite de pobreza por zona	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Cantidad en colones corrientes que se utiliza cada año, como criterio para clasificar a una persona dentro de los niveles de pobreza (pobreza extrema, no satisface necesidades básicas, no pobre).</i>
Matrícula I ciclo	MEP. Expansión del Sistema Educativo	<i>Número de estudiantes inscritos en el primer ciclo de educación regular (primero, segundo y tercer grados), al iniciarse el año lectivo. No incluye escuelas nocturnas.</i>
Matrícula II ciclo	MEP. Expansión del Sistema Educativo	<i>Número de estudiantes inscritos en el segundo ciclo de educación regular (cuarto, quinto y sexto grados), al iniciarse el año lectivo. No incluye escuelas nocturnas.</i>
Matrícula III ciclo	MEP. Expansión del Sistema Educativo	<i>Número de estudiantes inscritos en el tercer ciclo de educación regular (séptimo, octavo y noveno años), al iniciarse el año lectivo. El total incluye horario diurno y nocturno, así como colegios artísticos.</i>
Matrícula educación diversificada	MEP. Expansión del Sistema Educativo	<i>Número de estudiantes inscritos en el cuarto ciclo de educación regular (décimo y undécimo años en educación académica, y décimo, undécimo y duodécimo años en educación técnica), al iniciarse el año lectivo. El total incluye colegios artísticos.</i>
Matrícula inicial por dependencia	MEP. Expansión del Sistema Educativo	<i>Número total de estudiantes inscritos en educación regular, en los centros de enseñanza públicos, privados y privados subvencionados, al iniciarse el año lectivo. Incluye: preescolar, I, II y III ciclos, educación diversificada, educación especial y colegios artísticos tanto diurnos como nocturnos.</i>
Matrícula primer grado	MEP. Expansión del Sistema Educativo	<i>Número de estudiantes inscritos en primer grado de educación regular, al iniciarse el año lectivo. Incluye colegios artísticos. A partir del año 2003 se utiliza la clasificación urbana y rural, del Censo 2000.</i>
Matrícula de transición	MEP. Expansión del Sistema Educativo	<i>Número de estudiantes inscritos en el año inmediatamente anterior a primer grado, al iniciarse el año lectivo. Incluye colegios artísticos. A partir del año 2003 se utiliza la clasificación urbana y rural, del Censo 2000.</i>
Medicamentos despachados	CCSS	<i>Promedio de medicamentos, por consulta externa o egreso hospitalario, ordenados por un profesional calificado para un paciente. La consulta médica externa no incluye las consultas de urgencias.</i>
Monto de pensión promedio en CCSS	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Monto promedio en colones que recibe cada mes un pensionado de la CCSS. Montos mensuales pagados, divididos por el número de casos. Cifras a junio de cada año.</i>
Muertes por accidentes de tránsito	Ministerio de Salud	<i>Cantidad de víctimas que mueren en accidentes ocasionados por vehículos automotores. La modalidad de la muerte puede ser: atropello, caída de vehículo, colisión, precipitación de vehículo, vuelco.</i>
Nacimientos de madres adolescentes	INEC. Sección Estadísticas Vitales	<i>Nacimientos registrados en los que las madres son mujeres en edades inferiores a los 20 años (menores de 15 y de 15 a 19 años).</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Nacimientos totales y hospitalarios	INEC. Sección Estadísticas Vitales	<i>Cantidad de nacimientos totales y nacimientos hospitalarios. La definición de nacido vivo es la expulsión o extracción completa de un producto de la concepción del cuerpo de su madre, independientemente de la duración del embarazo, y que después de dicha separación respire o dé cualquier otra señal de vida, como latidos del corazón, pulsaciones del cordón umbilical o movimientos efectivos de los músculos de contracción voluntaria, tanto si se ha cortado o no el cordón umbilical y esté o no desprendida la placenta. Nacimientos hospitalarios son aquellos que se realizan con asistencia de médicos, enfermeras, personal capacitado de atención primaria de salud o parteras tradicionalmente calificadas.</i>
Número de permisos de construcción registrados (edificios y viviendas)	INEC. Estadísticas de la construcción	<i>Número de permisos de construcción extendidos por las municipalidades del país. Este permiso contiene información sobre área, valor de la construcción, materiales predominantes, tipo de permiso, etc.</i>
Número promedio de camas de hospital en el seguro de salud	CCSS	<i>Cantidad promedio de camas dedicadas a la atención regular de los pacientes internados.</i>
Ocupación de camas	CCSS	<i>Razón de uso de las camas de un servicio. Es una razón de camas ocupadas en un día (o día paciente) con respecto al total de camas de dotación normal (o días cama), durante cualquier período, expresada como porcentaje.</i>
Órdenes de incapacidad según régimen en seguro de salud	CCSS	<i>Órdenes de incapacidad firmadas por personal médico de la CCSS. El régimen de enfermedad incluye fase terminal.</i>
Partos atendidos en maternidades de la CCSS	CCSS	<i>Número total de partos atendidos en las maternidades de los hospitales de la Caja Costarricense de Seguro Social. Un parto es el proceso fisiológico por medio del cual el útero expulsa o trata de expulsar el feto y la placenta a las 22 semanas o más de gestación. Este acto da origen a un nacimiento o a una defunción fetal.</i>
Participantes en acciones formativas en el INA	INA. Dirección de Planificación y Evaluación. Departamento de Planes y Estadísticas	<i>Cantidad de participantes en las acciones formativas en el INA. Ver definición de acción formativa. Los participantes son personas matriculadas o incorporadas a cualquier acción formativa. Una persona puede haber participado en más de una acción formativa dentro de una misma región o módulo de formación. Sector económico: no incluye talleres públicos. Los datos de 1996 incluyen participantes de talleres públicos.</i>
Participantes en modalidad formación/producción individualizada en el INA	INA. Dirección de Planificación y Evaluación. Departamento de Planes y Estadísticas	<i>Número de participantes en los tradicionalmente llamados talleres públicos, que se caracterizan por la flexibilidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje, desde el contenido de la acción formativa, los horarios, la secuencia del aprendizaje, los recursos y medios utilizados, hasta la producción de bienes.</i>
Pensionados en régimen de seguro de pensiones	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Cantidad de pensionados en el régimen de pensiones por invalidez, vejez y muerte.</i>
Pensionados en régimen no contributivo	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Cantidad de beneficiarios del régimen no contributivo de la CCSS. Este régimen protege a los ancianos, a los discapacitados, a las madres solas y a los huérfanos en evidente estado de necesidad, que no disfrutan de los beneficios de los restantes regímenes de pensiones existentes en el país. Es administrado por la CCSS y financiado por el Fondo de Asignaciones Familiares. Se le denomina así porque sus beneficiarios no pagan cuotas (contribuciones) durante su vida activa para obtener el derecho a la pensión.</i>
PIB real del sector construcción	BCCR. Cuentas Nacionales	<i>Valor total, en millones de colones de 1991, de bienes y servicios producidos por la industria de la construcción, en el territorio económico del país en un período determinado.</i>
Población cubierta por programas de atención primaria	CCSS. Gerencia de Modernización	<i>Corresponde a la cobertura de la población de los EBAIS que están funcionando en cada año. En el año 2006 se descontinúa la serie debido a que la CCSS no genera más el dato.</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Población cubierta por seguro de salud	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Cantidad de personas de la población nacional que se encuentran en cada uno de los tipos de seguro de salud.</i> Los datos del período 1991-2001 han sido corregidos con base en la actualización de las cifras de población nacional (Censo 2000). A partir de 1996, la variable "Asegurado por el Estado y familiares" aumenta, como resultado de variaciones en los registros de niveles de pobreza por efecto de cambios en la canasta básica. En 1999, el dato de la variable "Pensionado régimen especial" incluye hasta setiembre. En el 2000, el dato de la variable "Pensionado régimen especial" está a julio. La variable "Cuenta propia" cambia su serie debido a ajustes por depuración del sistema de información. Los datos del año 2000 se ajustaron de acuerdo con nueva información de la base de datos de la Encuesta de Hogares del 2000, corregida por el Censo 2000.
Población de 12 años y más por nivel de instrucción	Elaboración propia con datos de Encuesta de Hogares, INEC	<i>Personas de 12 o más años de edad clasificadas según el nivel de educación alcanzado.</i> La categoría "Ignorado" incluye todos los niveles.
Población femenina de 15 a 49 años	INEC-CCP. Estimaciones y Proyecciones de Población por sexo y edad (cifras actualizadas) 1950-2050	<i>Total de mujeres de 15 a 49 años que residen en el país.</i> Las cifras cambiaron debido a que en el 2008 el INEC publicó una actualización de las estimaciones y proyecciones de la población.
Población ocupada	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Tabulados	<i>Personas en la fuerza de trabajo que laboraron por lo menos una hora en la semana de referencia o que, sin haberlo hecho, tenían un empleo del cual estuvieron ausentes por razones circunstanciales.</i> A partir del año 2001 se utiliza la nueva clasificación por rama de actividad (CIU-3).
Población total	INEC-CCP. Estimaciones y Proyecciones de Población por sexo y edad (cifras actualizadas) 1950-2050	<i>Total de personas que habitualmente residen en un país o territorio.</i> Las cifras cambiaron debido a que en el 2008 el INEC publicó una actualización de las estimaciones y proyecciones de la población.
Población mayor de 64 años	INEC-CCP. Estimaciones y Proyecciones de Población por sexo y edad (cifras actualizadas) 1950-2050	<i>Total de personas mayores de 64 años que habitualmente residen en un país o territorio.</i> Las cifras cambiaron debido a que en el 2008 el INEC publicó una actualización de las estimaciones y proyecciones de la población.
Población menor de 15 años	INEC-CCP. Estimaciones y Proyecciones de Población por sexo y edad (cifras actualizadas) 1950-2050	<i>Total de personas menores de 15 años que habitualmente residen en un país o territorio.</i> Las cifras cambiaron debido a que en el 2008 el INEC publicó una actualización de las estimaciones y proyecciones de la población.
Población total por niveles de pobreza	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Tabulados	<i>Total de personas de todas las edades clasificadas en tres niveles de pobreza: pobreza extrema, no satisface necesidades básicas y no pobres.</i> No incluye servicio doméstico y pensionistas. Incluye ajuste en la canasta básica.
Población total servida por acueducto	Antes del 2000: ICAA. Sistemas de Información A partir del 2000: ICAA. Laboratorio Nacional de Aguas	<i>Población que dispone de un sistema de abastecimiento de agua conocido (generalmente público), administrado por diversos entes.</i> Para su cálculo se utilizan las conexiones, multiplicadas por un factor equivalente al promedio de personas por vivienda. La información de los CAAR correspondiente al 2003 es una estimación fundamentada en el Programa de Vigilancia 2002-2003.
Pobreza total por jefatura	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Porcentaje de hogares pobres con jefatura masculina/femenina, del total de hogares con jefatura masculina/femenina.</i>
Porcentaje de deserción escolar	MEP. Departamento de Estadística	<i>Total de niños y niñas excluidos del sistema educativo regular dividido entre la matrícula inicial de cada año.</i>
Porcentaje acumulado por decil, del ingreso promedio mensual de los hogares	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Porcentaje del ingreso promedio mensual de todos los hogares, acumulado hasta el decil correspondiente. Cada porcentaje reúne tanto lo percibido por el conjunto de hogares del decil de interés, como lo percibido por los grupos anteriores.</i> Elaboración propia con datos de ingreso promedio mensual de los hogares.
Porcentaje de repitencia escolar	MEP. Departamento de Estadística	<i>Se calcula dividiendo los repitentes entre la matrícula del año anterior.</i>
Puestos directivos del total de ocupados	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Porcentaje de puestos directivos ocupados por hombres/mujeres del total de puestos ocupados por hombres/mujeres</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Razón pensionados por vejez/población 65 y más años	CCSS y INEC-CCP. Estimaciones y Proyecciones de Población por sexo y edad (cifras actualizadas) 1950-2050	Resulta de dividir el número de pensionados en régimen de seguro de pensiones por riesgo de vejez entre el total de la población con 65 y más años
Relación de ingresos por rama de actividad	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	Porcentaje del ingreso de los hombres, que es percibido por las mujeres. Relaciona el ingreso promedio mensual de los ocupados y ocupadas, en la ocupación principal.
Relación entre el ingreso per cápita de los hogares del décimo decil y los del primero	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	Relaciona el ingreso per cápita promedio de los hogares clasificados en el décimo decil, con los ingresos per cápita promedio de los hogares clasificados en el primer decil. Datos calculados con ajuste en los factores de expansión.
Relación entre el ingreso per cápita de los hogares del quinto quintil y los del primero	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	Relaciona el ingreso per cápita promedio de los hogares clasificados en el quinto quintil, con los ingresos per cápita promedio de los hogares clasificados en el primer quintil. Datos calculados con ajuste en los factores de expansión.
Relación pensionados / cotizantes régimen de pensiones	CCSS	Relaciona la cantidad de pensionados en cada año con los cotizantes del régimen de pensiones, para ese mismo año. Porcentaje de pensionados por cada cien cotizantes.
Rendimiento en educación regular	MEP. Departamento de Estadística	Se refiere al rendimiento definitivo (aprobados y reprobados) en educación regular. Se calcula dividiendo el número de estudiantes aprobados o reprobados entre la matrícula final, multiplicado por cien.
Repitentes primer grado	MEP. Expansión del Sistema Educativo	Cantidad de estudiantes que se encuentran repitiendo el primer grado.
Salario mínimo <i>minimorum</i>	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	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.
Severidad de la pobreza entre los hogares	Estimación propia a partir de la Encuesta de Hogares, INEC. A partir del 2008: Encuesta de Hogares. Principales Resultados	Refleja lo que sucede con la desigualdad entre los ingresos de los hogares pobres. El indicador toma valores entre 0 (valor mínimo) y 1 (valor máximo); un aumento en ellos refleja un empeoramiento de la situación; un valor de 0 indica que no hay desigualdad entre los ingresos, y un valor de 1 indica desigualdad total entre los ingresos de los hogares pobres.
Tamaño promedio del hogar	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Módulo de Empleo	Promedio de personas que viven en un hogar, sin tomar en cuenta aquellas que mantienen una relación de servicio doméstico o pensionista con respecto al jefe o jefa del hogar. Número de personas dividido por el número de hogares.
Tasa bruta de escolaridad en educación tradicional	MEP. Expansión del Sistema Educativo. INEC-CCP. Estimaciones y Proyecciones de Población (cifras actualizadas) 1950-2050.	Relación entre la población matriculada en un nivel escolar determinado y el total de población que según los reglamentos de educación debería estar matriculada en ese nivel. Interactivo II y transición son los dos años precedentes al primer grado de escuela. A partir del 2002 el MEP cambió la fórmula de cálculo, de manera que la población en cada nivel se obtiene con el siguiente procedimiento: interactivo: 5 años; transición: 6 años; I ciclo: de 7 a 9 años; II ciclo: de 10 a 12 años; III ciclo: de 13 a 15 años; educación diversificada: de 16 a 17 años. La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de setiembre 2008.
Tasa bruta de mortalidad	INEC. Sección Estadísticas Vitales. INEC-CCP. Estimaciones y Proyecciones de Población 1950-2050	Número anual de defunciones en todas las edades por cada mil habitantes. Cociente entre el número de defunciones en todas las edades ocurridas en un período determinado y la población a mitad de ese período, multiplicado por mil. Para el año 2009 se cambió la serie debido a que se recalcularon las tasas con las nuevas estimaciones de población 1950-2050 publicadas en setiembre 2008.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Tasa bruta de natalidad	INEC. Sección Estadísticas Vitales. INEC-CCP. Estimaciones y Proyecciones de Población 1950-2050	<i>Cantidad de nacimientos por cada mil habitantes.</i> Cociente del número de nacimientos inscritos en un período y la población estimada a mitad del mismo período. Para el año 2009 se cambió la serie debido a que se recalcularon las tasas con las nuevas estimaciones de población 1950-2050 publicadas en setiembre 2008.
Tasa de desempleo abierto	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Módulo de Empleo	<i>Porcentaje de la población desocupada con respecto a la fuerza de trabajo.</i> Se calcula dividiendo la población desocupada entre la fuerza de trabajo.
Tasa de deserción en educación secundaria	MEP	<i>Porcentaje de alumnos excluidos del sistema educativo en los niveles de III ciclo y educación diversificada.</i> Se obtiene dividiendo los desertores del año t entre la matrícula del curso lectivo t.
Tasa de enfermedades de declaración obligatoria	Ministerio de Salud. Dirección Vigilancia de la Salud. Unidad Seguimiento de Indicadores de Salud	<i>Relaciona las enfermedades de declaración obligatoria en un año t, con la población en riesgo a mitad del mismo año.</i> Las enfermedades de declaración obligatoria son aquellas sobre las que el Ministerio de Salud mantiene vigilancia estricta, por su impacto en la salud pública o su transmisibilidad. Para el año 2008 los datos son preliminares en las siguientes enfermedades: Gonorrea, Paludismo y Hepatitis.
Tasa de mortalidad por los cinco primeros grandes grupos de causas	Ministerio de Salud. Dirección Vigilancia de la Salud. Unidad Seguimiento de Indicadores de Salud	<i>Relaciona las muertes clasificadas en los cinco primeros grandes grupos de causas, con la población a mitad de año.</i>
Tasa de mortalidad hospitalaria	CCSS	<i>Relación entre las defunciones ocurridas en los hospitales en un período y el total de egresos hospitalarios de dicho período; es la estimación de la probabilidad de muerte de los pacientes del hospital.</i>
Tasa de mortalidad infantil	INEC. Sección de Estadísticas Vitales	<i>Número anual de defunciones de niños menores de un año por cada mil nacidos vivos.</i> Cociente entre el número de defunciones de infantes menores de un año y el total de nacidos vivos en un período determinado, por mil.
Tasa de mortalidad por suicidios	Poder Judicial. Anuario de Estadísticas Policiales	<i>Número anual de muertes por suicidios por cada cien mil habitantes. El móvil o la causa del evento puede ser: depresión por muerte de familiar, depresión por soledad, problemas pasionales, familiares, mentales, con el licor, económicos, de salud, conyugales, con drogas, con la justicia, personales, laborales, ruleta rusa, hijo extramatrimonial, otros.</i>
Tasa de participación femenina ampliada	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Esta tasa considera como fuerza de trabajo a la población ocupada estándar, e incluye además a las personas que declararon haber realizado actividades primarias de autoconsumo y actividades marginales. Como desocupados considera a los desempleados abiertos tradicionales, a los desempleados desalentados y a los inactivos que ya encontraron trabajo.</i>
Tasa neta de escolaridad en educación tradicional	MEP. Expansión del Sistema Educativo	<i>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 de esas edades correspondiente a ese 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.</i> Interactivo II y transición son los dos años precedentes al primer grado de escuela. La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de setiembre 2008.
Tasa neta de participación	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Porcentaje de la fuerza de trabajo con respecto a la población en edad de trabajar (12 años o más).</i>
Tasa de ocupación	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Porcentaje de la población ocupada con respecto a la población en edad de trabajar (12 años o más).</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Tasa de subempleo invisible	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	Porcentaje de subempleados invisibles, convertidos al equivalente de desempleados abiertos, con respecto a la fuerza de trabajo.
Tasa de subempleo visible	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	Porcentaje de subempleados visibles, convertidos al equivalente de desempleados abiertos, con respecto a la fuerza de trabajo.
Total de hogares por niveles de pobreza	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	Total de hogares clasificados en los diferentes niveles de pobreza: no pobres, no satisface necesidades básicas y pobreza extrema.
Víctimas de accidentes de tránsito	Consejo de Seguridad Vial. Dirección General de Policía de tránsito. Departamento de Operaciones Policiales	Cantidad de personas que sufrieron un accidente de tránsito en el año y que presentaron lesiones o murieron por causa del percance. Muertos in situ se refiere a las personas que mueren en el sitio del accidente o durante su traslado al hospital.
Viviendas según tenencia de servicios básicos	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Tabulados	Cantidad de viviendas clasificadas según su tenencia o no tenencia de servicios básicos (básicos (abastecimiento de agua, fuente de donde proviene, tipo de servicios sanitario y tenencia de baño). Datos del Módulo de Vivienda incluido en la encuesta para esos años. Las cifras del 2001 en adelante no son comparables con los años anteriores, debido a que a partir de esa fecha se ajustaron los factores de expansión de la EHPM, con información del Censo 2000.
Viviendas según hacinamiento	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Tabulados	Cantidad de viviendas clasificadas según hacinamiento por dormitorio (tres o más personas por dormitorio). Datos del Módulo de Vivienda incluido en la encuesta para esos años. Las cifras del 2001 en adelante no son comparables con los años anteriores, debido a que a partir de esa fecha se ajustaron los factores de expansión de la EHPM, con información del Censo 2000.
Viviendas según tipo de tenencia	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Tabulados	Cantidad de viviendas individuales clasificadas según el tipo de tenencia (precaria, propia, alquilada, otras, como cedida o prestada). Datos del Módulo de Vivienda incluido en la encuesta para esos años. Las cifras del 2001 en adelante no son comparables con los años anteriores, debido a que a partir de esa fecha se ajustaron los factores de expansión de la EHPM, con información del Censo 2000.

Variables económicas

Nombre	Fuente	Nota técnica
Ahorro nacional neto	BCCR. Departamento de Cuentas Nacionales	Saldo de la cuenta de ingresos corrientes y pagos corrientes, sin contar la depreciación. Saldo entre el ingreso nacional disponible y el consumo nacional de los hogares y el Gobierno. Cifras al 31-08-09.
Ahorro nacional neto / PIB	BCCR. Departamento de Cuentas Nacionales	Ahorro nacional neto como porcentaje del producto interno bruto. Relaciona el ahorro nacional neto con el producto interno bruto.
Accidentes de tránsito	Consejo de Seguridad Vial. Área de Desarrollo. Proceso de Investigación	Encuentro violento en una vía pública, entre dos o más vehículos en movimiento, entre un vehículo en movimiento y un objeto fijo o en movimiento, o entre un vehículo en movimiento y una o más personas. Sus consecuencias son inmediatas y por lo general producen daños materiales, sociales y económicos, así como lesiones y muerte.
Base monetaria	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	Cantidad de dinero puesto a disposición de los agentes económicos por el Banco Central (dinero primario), a partir del cual se genera el proceso de expansión secundaria. Saldos a diciembre.
Capacidad instalada para generación de energía eléctrica	Antes de 1999: Dirección Sectorial de Energía. Sistema de Información Energética Nacional (SIEN) A partir de 1999: DSE. Memoria Estadística del Sector Energía de Costa Rica	Capacidad máxima de generación que poseen las plantas hidroeléctricas y térmicas (con turbinas a vapor, turbinas a gas o motores de combustión interna).
Carga transportada por ferrocarril	MOPT. Dirección de Planificación	Material transportado por medio de ferrocarril. Cierre técnico en 1995; a partir de 1999 se iniciaron labores de carga. Información suministrada al MOPT por el Incofer.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Cientes del sistema celular	ICE. Dirección de Planificación y Telecomunicaciones	<i>Abonados del sistema celular o sistema de servicios móviles.</i>
Cientes del sistema telefónico nacional	ICE. Dirección de Planificación y Telecomunicaciones	<i>Abonados del sistema telefónico, servicios facturados.</i>
Coefficiente de liquidez	Elaboración propia a partir de datos del BCCR	<i>Capacidad o potencial de un banco o entidad para hacer frente al pago inmediato de sus deudas u obligaciones. Medio circulante dividido por el PIB nominal.</i>
Costo per cápita por mes de la canasta básica alimentaria	INEC. Estadísticas económicas	<i>Costo por persona de la canasta básica alimentaria, obtenido a partir de los precios promedio ponderados de los artículos que la componen (bienes y servicios).</i>
Crecimiento de las exportaciones	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Incremento porcentual, de un año con respecto al anterior, de los bienes y servicios vendidos en el extranjero.</i>
Crecimiento del PIB real por persona	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Incremento porcentual promedio del producto interno bruto real por persona. El producto interno bruto real por persona es el valor, en colones constantes (base 1991 = 100) por persona, de los bienes y servicios producidos por las industrias y otros agentes de la economía.</i>
Crecimiento real del ingreso nacional disponible por persona	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Incremento porcentual promedio del ingreso nacional disponible bruto real por persona (base 1991=100). El ingreso nacional disponible bruto se obtiene sumando y restando al PIB, según corresponda, los ajustes en la variación de términos de intercambio, ingresos primarios y transferencias corrientes.</i>
Crecimiento vehicular	Elaboración propia con datos del MOPT	<i>Incremento porcentual del número vehículos de un año con respecto al anterior.</i>
Crédito interno neto total del SBN	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Crédito concedido por el Banco Central y los bancos privados a los sectores público y privado. Corresponde a la suma del crédito corriente neto al sector público, el crédito al sector público por renegociación y el crédito al sector privado. A partir de mayo de 1999 se identifica sector privado financiero no bancario (entidades financieras no bancarias, mutuales y cooperativas). Incluye también el crédito otorgado por el artículo 175 de la Ley 7558, y después de noviembre de 1999, el finiquito entre el BCCR y el Ministerio de Hacienda para el pago de las deudas según el reglamento para emisión de títulos valores de deuda interna, n° 28110-H, del 28 de setiembre de 1999. Saldos a diciembre. Para una mejor interpretación de los datos se recomienda consultar la nota técnica del BCCR en la página www.bccr.fi.cr.</i>
Déficit comercial / PIB	BCCR. División Económica. Departamento Monetario y Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Relación entre el saldo de la balanza comercial y el PIB. El déficit comercial se refiere al saldo o diferencia entre el total de exportaciones FOB e importaciones FOB de la balanza de pagos.</i>
Déficit de cuenta corriente / PIB	BCCR. División Económica. Departamento Monetario y Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Relación entre el saldo de la cuenta corriente y el PIB. El saldo de la cuenta corriente es el resultado de los movimientos de mercancías, los servicios como turismo, los ingresos y pagos de rentas y transferencias unilaterales que constituyen movimientos sobre los cuales no existe obligación ni derecho de devolución.</i>
Déficit del Gobierno Central / PIB	BCCR. Departamento de Mercado de Capitales y Finanzas Públicas. Información suministrada por la Tesorería Nacional y el Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Relaciona el déficit del Gobierno Central con el PIB. El déficit del Gobierno Central es el resultado del balance de ingresos y gastos totales. Los ingresos son los de flujo de caja de la Tesorería Nacional, incluyendo ingresos sobre pensiones. Información tomada de los resultados financieros del sector público global.</i>
Déficit del sector público no financiero	BCCR. Departamento Monetario. Sección de Finanzas Públicas y Análisis Fiscal. Información suministrada por la Autoridad Presupuestaria	<i>Saldo entre los ingresos y gastos totales del SPNF reducido, compuesto por: Gobierno Central, diez empresas y ocho instituciones descentralizadas. Información tomada de los resultados financieros del sector público global.</i>
Densidad de líneas telefónicas fijas	ICE. Dirección de Planificación	<i>Cantidad de servicios residenciales/comerciales por cada cien habitantes.</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Densidad de teléfonos públicos	ICE. Dirección de Planificación	<i>Total de teléfonos públicos instalados por cada mil habitantes. A partir del año 2003, la Unidad Estratégica de Negocios del ICE ha realizado esfuerzos para sustituir teléfonos públicos monederos, administrados y CHIP, por los Colibrí 197, así como para la colocación de lectores ópticos. Estas medidas hacen que decrezca la densidad.</i>
Depósitos de bancos comerciales en BCCR	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Programación Financiera	<i>Depósitos monetarios que los bancos comerciales realizan en el BCCR; se refiere a depósitos de ahorro, depósitos a largo plazo y certificados de inversión.</i>
Depósitos en cuenta corriente	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Programación Financiera	<i>Depósitos realizados por medio de cheques por parte del sector público o por particulares en los bancos comerciales. Excluye partidas interbancarias y depósitos en cuenta corriente del Gobierno.</i>
Deuda interna bonificada del sector público general	BCCR. Departamento de Mercado de Capitales y Finanzas Públicas	<i>Obligaciones (traducidas en bonos) del sector público con el resto de los sectores de la economía.</i>
Deuda interna del Gobierno Central / PIB	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Finanzas Públicas y Análisis Financiero y Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Relaciona la deuda interna del Gobierno Central con el PIB. La deuda interna del Gobierno Central corresponde a las obligaciones con el resto de los sectores de la economía (sistema bancario nacional, sectores público y privado), por concepto de bonos en moneda nacional y extranjera. Incluye deuda documentada y amortizaciones de las obligaciones estipuladas en el artículo 175 de la Ley 7558.</i>
Deuda pública interna	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Finanzas Públicas y Análisis Financiero	<i>Suma total de los valores de vencimiento, tales como certificados nacionales de ahorro, bonos de defensa en poder del Sistema Bancario Nacional, sector público y sector privado. Es la suma de la deuda del sector público (Gobierno Central, resto del sector público) y el sistema bancario (BCCR, resto del Sistema Bancario Nacional). El Gobierno Central incluye deuda documentada y amortizaciones de las obligaciones estipuladas en el artículo 175 de la Ley 7558. El BCCR incluye bonos de estabilización monetaria en moneda nacional y otras obligaciones en moneda extranjera del Banco Central, tales como certificados de depósito a plazo en dólares (CERTD\$) y depósitos en moneda extranjera de los bancos comerciales en el Banco Central (no incluye por encaje). Saldos a diciembre.</i>
Deuda pública externa	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Departamento de Finanzas Internacionales	<i>Compromisos financieros que tiene el Estado con el resto del mundo.</i>
Deuda pública externa per cápita	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Departamento de Finanzas Internacionales	<i>Relaciona la deuda pública externa con el total de habitantes del país. Cantidad en dólares que representa la deuda pública externa por cada habitante.</i>
Deuda pública externa / PIB	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Departamento de Finanzas Internacionales y Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Relaciona la deuda pública externa con el PIB. La deuda pública externa son los compromisos que tiene el Estado con acreedores del exterior.</i>
Efectivo en poder del público	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Programación Financiera	<i>Monedas y billetes que están en circulación.</i>
Emisión monetaria	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Programación Financiera	<i>Total de dinero emitido por el Banco Central. En 1999 creció sustancialmente la cifra, pues el BCCR permitió a los intermediarios financieros mantener hasta 50% del encaje en caja, como medida preventiva de fondos por el error Y2K.</i>
Exportaciones	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Bienes y servicios vendidos en el extranjero. No incluye ajuste de metodología de balanza de pagos. Según destino: no incluye valor bruto de regímenes de zona franca y perfeccionamiento activo. Cifras al 26-07-09.</i>
Financiamiento del déficit del Gobierno Central	BCCR. Departamento de Mercado de Capitales y Finanzas Públicas. Información suministrada por la Tesorería Nacional	<i>Forma interna o externa de hacer frente a los gastos que no se pudo cubrir con los ingresos corrientes.</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Formación bruta de capital fijo	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Bienes producidos de duración superior a un año y que son utilizados en la producción de otros bienes y servicios. Algunos ejemplos son: vivienda, maquinaria y equipo, activos cultivados como árboles y ganado, etc.</i> Cifras al 26-07-09.
Formación bruta de capital fijo real / PIB	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Relación entre la formación bruta de capital fijo real (1991=100) y el PIB.</i>
Gastos totales del Gobierno Central	BCCR. Departamento de Mercado de Capitales y Finanzas Públicas. Información suministrada por la Tesorería Nacional	<i>Total de los gastos corrientes y los gastos de capital.</i> Metodología caja.
Generación de energía eléctrica	ICE. Proceso de Demanda Eléctrica. Cenpe	<i>Producción de electricidad de las plantas para envío a centros de transformación.</i> La generación privada incluye Miravalles III.
Grado de apertura	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Balanza de Pagos	<i>Medida de apertura de la economía, representada por la suma de las exportaciones (FOB) y las importaciones (FOB) de bienes y servicios como porcentaje del PIB. Cuanto mayor sea el valor, mayor es la participación del país en la economía internacional.</i> En el año 2005 se actualizó la serie debido a cambios en las cuentas de servicios. Estos cambios modifican la serie desde 1999. Datos del 2008 son preliminares.
Importaciones	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Balanza de Pagos	<i>Bienes y servicios comprados en el extranjero, transferencias de propiedad de bienes de los no residentes a los residentes y de servicios prestados por los productores no residentes a los residentes en el país. Importaciones CIF.</i> Incluye el valor bruto de regímenes de zona franca y perfeccionamiento activo. No incluye ajuste de metodología de balanza de pagos. Bienes finales incluye bienes de consumo, materiales de construcción y otros. Cifras al 31-08-09.
Índice de precios al consumidor	INEC. Departamento de Índices y Estadísticas	<i>Relaciona el costo promedio de una canasta de consumo, calculado mes a mes, con respecto a este costo en un mes determinado como base, enero 1995 = 100.</i>
Ingreso de divisas por concepto de turismo	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Monto en dólares de los ingresos generados por turismo.</i> A partir del 2001 se cambió la metodología de cálculo. Dato del 2007 es preliminar.
Ingreso nacional disponible neto	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Saldo neto obtenido a partir del total de recursos de la cuenta de generación de ingresos, es decir, el producto interno bruto a precios de mercado, del que se deduce el consumo de capital fijo.</i> Cifras al 31-08-08; dato del 2007 es preliminar.
Ingresos totales del Gobierno Central	BCCR. Departamento de Mercado de Capitales y Finanzas Públicas. Datos suministrados por la Tesorería Nacional	<i>Ingresos del Gobierno Central por concepto de tributos, transferencias y otros rubros, como traspaso de utilidades, contribución al fondo de pensiones e intereses de bonos propios.</i> Metodología caja. La categoría "Otros" incluye: derechos de exportación, ruedo y derecho de circulación, intereses sobre títulos, especies fiscales, transferencias Ley 6955, café, banano y otros.
Ingresos tributarios	CGR. Memoria Anual	<i>Tributos que cobra el Estado a las diferentes entidades y personas.</i> Ejecución efectiva consolidada.
Inversión externa directa	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Afluencia neta de inversión para adquirir un interés de administración (10% o más de acciones) de una empresa que opera en otro país diferente al de origen del inversionista.</i>
Inversión pública bruta en sector transportes	MOPT. Dirección de Planificación. Departamento de Estudios Económicos	<i>Toda acción dirigida a aumentar la capacidad productiva del sector mediante la inversión en obras de infraestructura, además de la adquisición de bienes y servicios.</i> El dato de aeropuertos se refiere a inversiones realizadas por el MOPT, Japdeva, Incop y Recope.
Líneas telefónicas instaladas	ICE. Telecomunicaciones, Informe Estadístico	<i>Líneas telefónicas que se han instalado en todo el territorio nacional y que son registradas por las centrales telefónicas del ICE.</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Liquidez total	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Activos financieros totales a disposición de la economía, tanto monetarios como cuasimonetarios.</i> Se calcula como la suma de medio circulante y cuasidinerero, saldos a diciembre. Esta serie fue revisada y actualizada en mayo de 1998, debido a los cambios que sufrió el cuasidinerero por efecto de la "subasta conjunta de títulos", además de que no incluye bonos de estabilización monetaria y sistemas inversión de corto plazo. En el año 2008 se realiza un ajuste a la serie por eliminación de algunos rubros. Los rubros que se eliminaron pertenecían a la categoría de otras obligaciones que no son utilizados como medios de pago por el público. Estos rubros hacen referencia a operaciones cuasimonetarias (depósitos a la vista) que tiene el Banco Central con entidades del sector público, tanto en moneda nacional como moneda extranjera.
Medio circulante	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Activos que sirven como medio de pago en las transacciones diarias de las personas; está compuesto por el dinero y los depósitos en cuenta corriente.</i> 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.
Número de personas por vehículo	MOPT. Departamento de Planificación	<i>Número de personas por cada vehículo en el país.</i> Razón entre el número de vehículos reportados en un año y la población para ese mismo año.
Número de turistas que ingresaron al país	ICT. Departamento de Estadística	<i>Ingreso de turistas al país en cada año.</i> Dato del 2008 es preliminar.
Número de vehículos en circulación	MOPT. Departamento de Planificación	<i>Vehículos reportados en circulación en un año.</i> Incluye vehículos automotores y equipo pesado como chapulines, tractores, etc., identificados como equipo especial. En el 2003 se actualizó la cifra mediante una consultoría. En el año 2006 se discontinúa la serie.
Pasajeros movilizados por el Aeropuerto Juan Santamaría	MOPT. Departamento de Planificación	<i>Cantidad de personas que abordan aviones en el Aeropuerto Juan Santamaría.</i> Información suministrada al MOPT por la Dirección General de Aviación Civil.
Precio de energía eléctrica empleada en el sector residencial	Antes de 1999: Dirección Sectorial de Energía. Sistema de Información Energética Nacional (SIEN) A partir de 1999: DSE. Memoria Estadística del Sector Energía de Costa Rica	<i>Tarifa promedio anual que pagó el abonado por cada kW/h, por el consumo de energía eléctrica en ese mismo año.</i>
Precio promedio de combustibles empleados en el sector transporte	Antes de 1999: Dirección Sectorial de Energía. Sistema de Información Energética Nacional (SIEN) A partir de 1999: DSE. Memoria Estadística del Sector Energía de Costa Rica	<i>Tarifa promedio anual que se paga por cada litro de combustibles en el sector transporte. Precio promedio interno (con impuestos), por litro de combustible. Se actualiza la serie a partir del año 2000, debido a que cambió la fuente de información.</i>
Precio de la llamada telefónica a EEUU Precio promedio del impulso en exceso para las llamadas locales	ICE. Dirección de Planificación	<i>Tarifa cobrada por una llamada a los Estados Unidos (Grupo A), por operadora teléfono a teléfono.</i> A partir de 2000 se cambió la serie a tarifa reducida, por eliminación de la tarifa plena. En el año 2006 para el primer minuto o fracción de comunicación se cobra el cargo correspondiente a un minuto, por las fracciones de comunicación excedentes al primer minuto, se cobra el cargo correspondiente a décimas de minuto.
Precio de la llamada telefónica local	ICE. Dirección de Planificación	<i>Tarifa promedio pagada por cada impulso en exceso/minuto en las llamadas telefónicas locales.</i> A partir del 2006 se cambia el cobro de impulsos a minutos de esta manera se cobra en tiempo real.
Préstamos al sector privado no financiero	BCCR. Departamento Monetario. Programación Financiera	<i>Créditos de departamentos comerciales, hipotecarios y de crédito rural.</i> Excluye el BAC y el ajuste de limpieza de cartera. Saldos a diciembre.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Producción total de energía	Antes de 1999: Dirección Sectorial de Energía. Sistema de Información Energética Nacional (SIEN) A partir de 1999: DSE. Memoria Estadística del Sector Energía de Costa Rica	<i>Estructura relativa de la producción de energía según las distintas fuentes: leña, electricidad, gasolinas súper y regular, diesel, fuel oil, otros.</i> La categoría "Otros" incluye: residuos vegetales, gas licuado, kerosene, jet fuel, gasóleo, no energéticos (asfaltos y emulsiones asfálticas), combustibles marinos, alcohol, carbón vegetal. El consumo de leña se estima con base en encuestas que se realizan desde 1984. A partir de los años 2000 y 2001, en residuos vegetales se incluye cascarilla de arroz y residuos de palma africana. En 2002 y 2003 se asumió la misma producción de leña que en el 2001. Esta serie ha sido descontinuada en el Compendio, por ausencia de información oportuna.
Producto interno bruto (PIB)	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Valor total de bienes y servicios producidos por las industrias y otros agentes de la economía, en el territorio económico del país, en un período determinado. La producción aparece valorada a precios de mercado.</i> <i>Per cápita en colones: valor total en colones corrientes de bienes y servicios (PIB), por habitante.</i> <i>Per cápita en dólares: valor total en dólares de bienes y servicios por habitante. El PIB en dólares es calculado con el 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.</i> <i>PIB real: PIB en colones de 1991, clasificado según sectores económicos.</i> En el año 2000 se introdujo una nueva serie, ya que se cambió el año base a 1991. Cifras al 26-07-09.
Reservas internacionales netas / importaciones por mes	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Balanza de Pagos	<i>Relaciona las reservas internacionales netas del BCCR con las importaciones promedio por mes. En el año 2008 se actualiza la serie debido a que se excluyen las importaciones de materias primas de los regímenes especiales.</i>
Reservas monetarias internacionales netas del BCCR	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Balanza de Pagos	<i>Valor de los activos netos del exterior bajo el control de las autoridades monetarias. Comprende el oro monetario, los derechos especiales de giro, la posición de reservas con el Fondo Monetario Internacional, los activos en divisas (moneda, depósitos y valores) y otros activos.</i> No incluye intereses de la deuda con Nicaragua.
Saldo cuenta de capitales	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Refleja las transacciones no recuperables que suponen la adquisición, transferencia, construcción o venta de activos fijos destinados a un uso repetido en el proceso de producción durante más de un año.</i> Incluye: metodología del Quinto Manual de Balanza de Pagos del FMI, ajustes de balanza de pagos, errores y omisiones y capital no determinado. Cifras al 26-07-09.
Saldo cuenta comercial	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Diferencia entre las exportaciones FOB y las importaciones CIF.</i> Incluye: Metodología del Quinto Manual de Balanza de Pagos del FMI, ajustes de balanza de pagos, errores y omisiones y capital no determinado. Cifras al 26-07-09.
Saldo cuenta corriente	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Registra los movimientos de mercancías, los servicios como turismo, los ingresos y pagos de rentas y transferencias unilaterales que constituyen movimientos sobre los cuales no existe obligación ni derecho de devolución.</i> Incluye: metodología del Quinto Manual de Balanza de Pagos del FMI, ajustes de balanza de pagos, errores y omisiones y capital no determinado. Cifras al 26-07-09.
Servicio de la deuda del Gobierno Central	BCCR. División Económica. Información suministrada por el Ministerio de Hacienda	<i>Cantidad en colones corrientes pagados cada año, por concepto de intereses internos y externos, de la deuda del Gobierno Central.</i>
Servicio total pagado de la deuda pública externa	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Balanza de Pagos	<i>Cantidad en dólares pagado cada año, por concepto de principal e intereses, de la deuda pública externa.</i>
Tasa anual de inflación	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Variación porcentual acumulada en el índice de precios al consumidor con respecto a diciembre del año anterior.</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Tasa de devaluación	Elaboración propia con datos del BCCR	Variación porcentual del tipo de cambio interbancario promedio de compra y venta de dos períodos consecutivos. Se calcula con base en el tipo de cambio interbancario, promedio de compra y venta, del mes de diciembre.
Tasa básica pasiva	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Programación Financiera	Refleja los rendimientos que obtiene el público por sus inversiones en activos financieros. Se obtiene con el promedio ponderado de las tasas de interés a seis meses.
Tasas de interés pasivas por plazo	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Programación Financiera	Refleja el estímulo que recibe el público por sus inversiones en activos financieros, es decir, los rendimientos que se obtienen por realizar depósitos a plazo: 1 mes, 3 meses, 6 meses, tanto en bancos estatales como privados. Se consigna el máximo valor entre los siguientes bancos estatales: BCCR, BCR, BCAC, BPDC y también para los bancos privados.
Tasas de interés activas por sector	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Programación Financiera	Refleja los rendimientos que obtienen los bancos, tanto estatales como privados, por créditos concedidos a los diferentes sectores. "Otras actividades" incluye comercio, personal y servicios. Se consigna el máximo valor entre los siguientes bancos estatales: BCCR, BCR, BCAC, BPDC y también para los bancos privados.
Tipo de cambio interbancario de venta	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	Cantidad de colones que fijan los bancos por la venta de un dólar de los Estados Unidos.
Variación de existencias	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	Valor de los bienes adquiridos por los productores, menos el valor de los bienes utilizados durante el período contable. Cifras al 26-07-09.
Variación de reservas monetarias internacionales netas del SBN	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	Cambios en los activos de reserva que se utilizan para saldar las cuentas corrientes y de capital durante un período con respecto a otro. Variación en términos absolutos. No incluye intereses de la deuda documentada de Nicaragua con el BCCR.
Vehículos que pagaron el derecho de circulación	INS	Vehículos que cumplieron con las obligaciones establecidas para su circulación.
Vehículos que se presentaron a la revisión periódica de Riteve	Empresa Riteve SyC. Anuario	Revisión técnica que se realiza a los vehículos con el propósito de reducir la emisión de contaminantes y mejorar elementos asociados a su seguridad activa y pasiva. La revisión incluye aspectos relacionados con acondicionamiento exterior, carrocería, acondicionamiento interior, señalización intermitente de emergencias, alumbrado, frenos, dirección, ejes y suspensión, chasis, motor, transmisión y otros.
Visitantes al Sistema de Parques Nacionales	Ministerio de Ambiente y Energía. Sistema Nacional de Áreas de Conservación	Cantidad de personas que visitan el Sistema de Parques Nacionales cada año, ya sean costarricenses o extranjeros.

Variables ambientales

Nombre	Fuente	Nota técnica
Área afectada por incendios forestales	Ministerio de Ambiente y Energía. Sistema Nacional de Áreas de Conservación	Cantidad de hectáreas quemadas por incendios forestales dentro y fuera de las áreas silvestres protegidas. Las coberturas vegetales afectadas son: bosques, bosques secundarios, plantaciones forestales, tacotales, charrales, pastos, cultivos y otros.
Área sembrada de las principales actividades	Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (Sepsa). Boletines estadísticos agropecuarios	Cantidad sembrada, en hectáreas, de los principales productos agrícolas. Dato del 2008 es preliminar, no incluye el área de cebolla, Palma Africana y pimienta
Áreas silvestres protegidas	Ministerio de Ambiente y Energía. Sistema Nacional de Áreas de Conservación	Total de hectáreas protegidas en parques nacionales, reservas biológicas, zonas protectoras, reservas forestales, refugios nacionales de vida silvestre, humedales, reservas naturales absolutas, monumentos nacionales y fincas del Estado fuera de las áreas silvestres protegidas.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Área sometida a pago de servicios ambientales	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonafifo)	<i>Hectáreas totales incorporadas cada año al pago de servicios ambientales (PSA), de acuerdo con las modalidades de protección de bosque, manejo de bosque, reforestación y plantaciones con recursos propios.</i>
Área sometida a pago de servicios ambientales en comunidades indígenas	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonafifo)	<i>Hectáreas totales incorporadas cada año al pago de servicios ambientales (PSA), en comunidades indígenas.</i>
Consumo de diesel como porcentaje del consumo de hidrocarburos	De 1996 a 1998: DSE. Sistema de Información Energética Nacional (SIEN). A partir de 1999: DSE. Memoria Estadística del Sector Energía de Costa Rica, o series históricas de los balances energéticos de Costa Rica	<i>Porcentaje del consumo final de diesel con respecto al consumo total de derivados de petróleo.</i> El total de hidrocarburos considera: GLP, gasolina regular, gasolina súper, kerosene, jet fuel, diesel, gasóleo, fuel oil, asfaltos. El dato del 2008 es preliminar.
Consumo residencial de energía eléctrica per cápita	ICE. Proceso Demanda Eléctrica. Cenpe. INEC-CCP. Estimaciones y Proyecciones de Población 1970-2050	<i>Ventas en kW/h al sector residencial, divididas por la población proyectada para el año correspondiente.</i>
Consumo de energía sector transportes	Antes de 1999: DSE. Sistema de Información Energética Nacional (SIEN) A partir de 1999: DSE. Memoria Estadística del Sector Energía de Costa Rica	<i>Ventas de energía al sector transporte, en terajulios.</i> Incluye: electricidad, gasolina regular, gasolina súper, Kero-JF, diesel, Av.Gas. El dato del 2008 es preliminar.
Consumo promedio anual de electricidad por abonado	ICE. Proceso Demanda Eléctrica. Cenpe	<i>Ventas en kW/h a los sectores residencial e industrial, divididas por el número de clientes (promedio anual).). El sector industrial incluye: industrial menor, grandes industrias y grandes industrias de alta tensión.</i>
Consumo final de derivados de petróleo	DSE. Memoria Estadística del Sector Energía de Costa Rica, o series históricas de los balances energéticos de Costa Rica	<i>El consumo final o consumo neto es toda la energía que se entrega a los sectores, tanto para uso energético como no energético.</i> El total incluye los siguientes productos: GLP, gasolina regular, gasolina súper, kerosene, jet fuel, diesel, gasóleo, fuel oil, asfaltos. El dato del 2008 es preliminar.
Desembarque total según grupos de especies	Incopesca. Informe de Labores	<i>Desembarques realizados por la flota artesanal y semi-industrial, clasificados por grupos de especies.</i> Escama incluye: primera grande (corvina reina, róbalo y otros), primera pequeña (corvina aguada, picuda, róbalo pequeño y otros), clasificado (lenguado, berrugate, corvina zorra, mero y otros), chatarra o pescado pequeño, agria cola, cabrilla, pargo seda. Crustáceos incluye: camarón blanco, camarón café, camarón rosado, camarón fidel, camarón camello, camarón real, camarón tití, langosta pacífica, langosta caribe, calamar, pulpo, pianguas, cambute, filet, buche, cangrejo, tortuga. Pelágicos incluye: dorado, marlin blanco, marlin rosado, theacher, pez vela, pez espada, sardina, atún, cazón, posta, maco, aleta de tiburón. Incopesca no suministró información para el año 2006 y 2007.
Desembarque total según litoral	Incopesca. Informe de Labores	<i>Total de desembarques realizados por la flota artesanal y semi-industrial en los dos océanos; incluye las regiones de Guanacaste, Puntarenas, Quepos y Golfito.</i> No incluye producción acuícola. Incopesca no suministró información para el año 2006-2008.
Embarcaciones de la flota nacional	Incopesca. Informe de Labores	<i>Cantidad de embarcaciones de la flota pesquera (botes, pangas, lanchas y barcos), en operación y con permiso de pesca vigente cada año.</i> En la flota hay 71 barcos camaroneseros, 2 sardineros y un atunero con red de cerco. En el 2003 el Departamento de Protección y Registro de Incopesca incluyó las lanchas dentro de la categoría de barcos. Incopesca no suministró información para los años 2006-2008.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Estación Aeropuerto Juan Santamaría	Instituto Meteorológico Nacional. Minae	<i>Mediciones de temperatura, viento, precipitación y humedad relativa realizadas por el IMN, en la estación Aeropuerto Juan Santamaría. La ubicación geográfica de la estación consultada es: 10°00' latitud N, 84° 13' longitud O, elevación 890 metros.</i> En temperatura se registra el promedio de las temperaturas climatológicas en grados Celsius, de todos los días del mes de octubre, en el caso de la estación lluviosa, y de todos los días del mes de marzo, en el caso de la estación seca. En viento se registra la velocidad media, medida en km/hora, de los vientos. En precipitación se registran los milímetros de lluvia acumulados en promedio en el año; un milímetro equivale a un litro de agua por metro cuadrado. En humedad relativa se registra el promedio anual, en porcentaje, de la humedad. A partir del año 2005 se dejaron de utilizar las mediciones convencionales, que fueron sustituidas por la medición automática.
Exportaciones de productos pesqueros	Procomer	<i>Ventas en el extranjero de peces ornamentales, camarón y pescado. El pescado incluye pescado fresco, refrigerado o congelado y filetes y demás carnes de pescado.</i> A partir del 2005 se abre la partida de peces ornamentales para incluir otras especies.
Importación total de agroquímicos	Cámara de Insumos Agropecuarios	<i>Compras totales en el exterior de productos líquidos y sólidos utilizados en la producción agropecuaria, como plaguicidas, fertilizantes y otros. Esta cifra debe tratarse con precaución pues no todo lo que se importa es consumido en el país, existe una cantidad que se reexporta. Valor CIF.</i>
Importación total de derivados de petróleo	DSE. Mermoria Estadística del Sector Energía de Costa Rica	<i>Compras totales de productos derivados de petróleo. Valor CIF. A partir de 1998 se reportan las importaciones de petróleo crudo.</i>
Ingreso promedio diario de basura a Río Azul/Parque de Tecnología Ambiental	Municipalidad de San José	<i>Ingreso promedio diario, en toneladas métricas por día, de los desechos recolectados por las doce municipalidades que integran el Cocim y los recolectados de origen particular.</i> A partir del 30 de julio del 2001 los desechos se depositan en el Parque de Tecnología Ambiental (PTA). Los datos del Relleno Sanitario Río Azul incluyen información de las doce municipalidades que integran el Cocim y los recolectados de origen particular, mientras que los del PTA incluyen además contratos Ebi. Para calcular el promedio por día se utilizan 313 días hábiles al año.
Número de contratos del PSA	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonafifo)	<i>Cantidad de contratos firmados con incentivos del pago de servicios ambientales.</i> Los datos incluyen contratos globales con grupos organizados y contratos individuales; en el caso de comunidades indígenas solo incluye contratos globales.
Número de playas ganadoras de Bandera Azul Ecológica	ICAA. Laboratorio Nacional de Aguas	<i>Cantidad de playas ganadoras en el Programa Bandera Azul Ecológica.</i> Este programa es un incentivo anual para playas de excelencia en los aspectos higiénico-sanitarios. Su objetivo fundamental es impulsar la conservación de los recursos naturales, la búsqueda de mejores condiciones higiénico-sanitarias y la protección de la salud pública.
Población cubierta por el servicio eléctrico	ICE. Proceso Demanda Eléctrica. Cenpe	<i>Porcentaje de la población cubierta por el servicio eléctrico.</i>
Porcentaje promedio de cobertura de la población con servicio de agua de calidad potable	ICAA. Laboratorio Nacional de Aguas	<i>Porcentaje de la población que cuenta con el servicio de agua potable. Se entiende por agua de calidad potable toda el agua que es empleada para el consumo humano, que no causa daño a la salud y cumple con las disposiciones de los valores recomendables o máximos admisibles estéticos, organolépticos, físicos, químicos, biológicos y microbiológicos emitidos mediante el Reglamento para la Calidad del Agua Potable.</i> La población se calcula multiplicando las conexiones por un factor que consiste en un promedio de personas por vivienda.
Producción acuícola por especie	Incopesca. Informe de Labores	<i>Cría de tilapia, trucha, camarón y langostino, por pequeños y medianos productores.</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Producción per cápita diaria de basura para el cantón central de San José	Municipalidad de San José	<i>Cantidad de desechos recolectados en el cantón central de San José, medidos en gramos por persona por día.</i> Para el cálculo se toma la producción en toneladas métricas, de basura se divide por la población del cantón, el resultado se divide por 365 días del año, luego se multiplica por mil. Esta fórmula suministra los datos en kilogramos, para pasarlo a gramos se multiplica de nuevo por 1.000. A partir del año 2005, para calcular los valores per cápita se utiliza la población por cantones calculada por el INEC.
Total de crédito forestal	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonafifo)	<i>Préstamos concedidos por el Fonafifo para reforestación, industria y otros.</i> Otros créditos incluye: capital de trabajo, crédito puente, vivero forestal, elaboración de estudios. En el 2005 descendió el crédito a la industria, debido en parte a la disminución en la oferta de madera procedente de plantaciones forestales.
Valor agregado agropecuario como porcentaje del PIB	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Contribución porcentual real del sector agropecuario al PIB. El valor agregado equivale a la diferencia entre el valor de la producción y el consumo intermedio, valorado a precios del comprador.</i>
Valor agregado bruto del sector agropecuario	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Valor agregado bruto del sector agropecuario, a precios constantes, desagregado en agricultura, pecuarios, silvicultura de extracción de madera y pesca. El valor agregado equivale a la diferencia entre el valor de la producción y el consumo intermedio, valorado a precios del comprador.</i>
Visitantes al Sistema de Parques Nacionales	Ministerio de Ambiente y Energía. Sistema Nacional de Áreas de Conservación	<i>Cantidad de personas que visitan el Sistema de Parques Nacionales cada año, ya sean costarricenses o extranjeros.</i> En el año 2005 se actualizó la serie.
Volumen autorizado para aprovechamiento de madera	Ministerio de Ambiente y Energía. Sistema Nacional de Áreas de Conservación	<i>Cantidad en metros cúbicos autorizada por el SINAC en las áreas de conservación, para aprovechamiento de madera. Los permisos están clasificados en las siguientes categorías: certificado de origen agroforestal, certificado de origen plantaciones, permiso pp, inventarios forestales y planes de manejo.</i>

Variables políticas

Nombre	Fuente	Nota técnica
Asuntos ingresados en las salas del Poder Judicial	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Cantidad de casos ingresados en la Sala Primera, la Sala Segunda, la Sala Tercera y la Sala Cuarta, del Poder Judicial.</i>
Audiencias públicas en la Aresep	Aresep	<i>Cantidad de audiencias públicas celebradas en la Aresep.</i> Las audiencias públicas fueron creadas con el fin de que los usuarios de los servicios públicos manifiesten su posición o expresen su opinión, con respecto a la calidad de la prestación de esos servicios, las tarifas y precios, las metodologías tarifarias, así como sobre las normativas que somete a revisión la Autoridad Reguladora, lo cual es de suma importancia para obtener el punto de vista del usuario y tomar decisiones con base en la posición de las empresas y el usuario, en busca de mejorar los servicios y el control sobre la calidad. A partir del año 2007 el número de audiencias aumenta significativamente debido a una orden de la Sala Constitucional de realizar audiencias de un mismo tema en las 8 regiones del país, cuando se discuten asuntos que afectan a todo el país.
Carga tributaria	CGR. Memoria Anual	<i>Participación relativa de los impuestos municipales reales con respecto al PIB real.</i> En el año 2006 se actualizó la serie con el IPC, año base = julio 2006.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Casos entrados en las oficinas judiciales de primera instancia	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Cantidad de casos entrados en las oficinas judiciales de primera instancia (fiscalías, juzgados y tribunales).</i> El ámbito civil incluye la materia agraria. A partir del año 1998, la materia de familia es separada de la civil. En 1996, los casos entrados por violencia doméstica corresponden al segundo semestre.
Convenios internacionales aprobados por la Asamblea Legislativa	Asamblea Legislativa	<i>Cantidad de convenios de carácter no financiero, aprobados por la Asamblea Legislativa.</i>
Credenciales canceladas a autoridades municipales	TSE	<i>Anulación de las credenciales de los funcionarios municipales de elección popular.</i> Las causas que considera el TSE para cancelar credenciales son: renuncia, ausencia, muerte, abuso de autoridad, violación a la Ley sobre la zona marítimo-terrestre, otros. La información considera tanto propietarios como suplentes.
Demandas en la Comisión Nacional del Consumidor	Ministerio de Economía. Comisión Nacional del Consumidor	<i>Cantidad de quejas o denuncias presentadas en la Comisión Nacional del Consumidor, ya sea porque el consumidor se siente afectado por un cobro indebido, o por aspectos de calidad del producto o artefacto que compró.</i>
Denuncias netas ingresadas al sistema de justicia	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Cantidad de denuncias netas ingresadas al sistema de justicia por delitos contra la vida, contra la propiedad, sexuales e infracciones a la Ley de Psicotrópicos.</i> Se utiliza la entrada neta en las oficinas que integran el Ministerio Público, según tipo de caso.
Denuncias presentadas ante la Defensoría de los Habitantes	Defensoría de los Habitantes. Departamento de Estadística	<i>Es el medio de trámite de la queja o denuncia que presenta un habitante por actos u omisiones del sector público que estima lesivos para sus derechos e intereses y cuyo conocimiento es competencia de la Defensoría.</i> Se conoce como expedientes abiertos. En el 2005 se cambió la forma de reportar la información, de interanual a anual. La serie se ajustó a partir del año 2000.
Duración promedio de los recursos votados por la Sala IV, sobre el fondo del asunto	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Número de días promedio que han sido necesarios para emitir un fallo en la Sala Constitucional, sobre recursos de amparo, hábeas corpus y acciones de inconstitucionalidad.</i>
Duración promedio de las leyes aprobadas en la corriente legislativa	Asamblea Legislativa. Centro de Información	<i>Duración promedio, en días naturales, de las leyes aprobadas en la corriente legislativa.</i>
Duración promedio de las leyes aprobadas para la sanción del Ejecutivo	Asamblea Legislativa. Centro de Información	<i>Duración promedio, en días naturales, de las leyes aprobadas para la sanción del Poder Ejecutivo.</i>
Egresos totales de los gobiernos locales	CGR. Memoria Anual	<i>Egresos ejecutados por las municipalidades de los presupuestos correspondientes al ejercicio económico de cada año.</i> Gastos corrientes incluye: gastos de consumo, intereses y comisiones sobre la deuda y transferencias corrientes. Inversión real incluye: formación de capital y compra de maquinaria y equipo. Los demás egresos incluyen: inversión financiera, transferencias de capital y amortización de pasivos.
Entrada neta en las oficinas de primera instancia	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Indicador de la carga real de trabajo que ingresa a las oficinas de primera instancia (fiscalías, juzgados y tribunales).</i> Se calcula restando a la entrada total las incompetencias y sumando las infracciones de tránsito sin oposición o diligencias de Tránsito.
Ingresos totales de los gobiernos locales	CGR. Memoria Anual	<i>Ingresos ejecutados por las municipalidades de los presupuestos correspondientes al ejercicio económico de cada año.</i>
Leyes aprobadas por iniciativa	Asamblea Legislativa. Centro de Información	<i>Cantidad de leyes aprobadas por iniciativa del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, en la legislatura correspondiente al período de mayo del año <i>i</i> a abril del año <i>i+1</i>.</i> Los datos del año 2007 fueron suministrados por el Departamento de Servicios Parlamentarios.
Movimientos ocurridos en las demandas por violencia doméstica	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Cantidad de denuncias por violencia doméstica, clasificadas en: casos entrados, casos terminados, mantiene la medida provisional, no comparecencia de la víctima.</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Número de contralorías de servicios	Mideplan	<i>Cantidad de contralorías de servicios de las instituciones de gobierno.</i> Las contralorías de servicios son instancias abiertas al público para que éste exponga sus quejas sobre el servicio que brindan las instituciones. Hasta el año 2007, los datos consideran las contralorías de servicios de la CCSS, regidas por lo dispuesto en la Ley 8239, Derechos y Deberes de las Personas Usuarías de los Servicios de Salud Públicos y Privados. A partir del año 2008 se contabiliza la información de contralorías locales de la CCSS, por separado.
Número de habitantes por juez	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Número de habitantes por cada juez o administrador de justicia.</i>
Número de organizaciones activas de la sociedad civil	Ministerio de Trabajo, Dinadeco, Uccaep, Registro Nacional de Asociaciones	<i>Cantidad de organizaciones activas de la sociedad civil: sindicatos, cooperativas, asociaciones solidaristas, asociaciones de desarrollo comunal, cámaras empresariales afiliadas a Uccaep, asociaciones civiles.</i> A partir del año 2003 se incluyen como asociaciones de desarrollo comunal los Cen-Cinai, reservas integrales y reservas específicas. En el 2005 se deja de registrar el dato referente a sociedades anónimas laborales debido a dificultades para obtener la información. Las cifras registradas en el año 2006 corresponden a julio de 2007. A partir del año 2004 las nuevas asociaciones civiles inscritas cada año en el Registro Nacional, son sumadas al año anterior.
Permisos de portación de armas de fuego	Ministerio de Seguridad Pública. Control de Armas y Explosivos	<i>Cantidad de permisos (por primera vez y renovaciones) de portación de armas de fuego concedidos por el Ministerio de Seguridad Pública, tanto a personas físicas como personas jurídicas.</i> Después de aprobada la reforma a la Ley 7530, de Armas y Explosivos, en el 2001, se dio un período de amnistía en el cual se puso a derecho una cantidad considerable de personas; esto propició el aumento de permisos en ese año. En el 2002 se empezó a aplicar la reforma y se incrementaron los controles de portación.
Personal de seguridad privada acreditado	Ministerio de Seguridad Pública. Dirección de Servicios Privados de Seguridad	<i>Licencias otorgadas a oficiales de seguridad privada.</i> En diciembre del año 2003 entró en vigencia la Ley 8395, de Servicios de Seguridad Privada, la cual establece como requisito para el desempeño de esta labor el sexto grado aprobado en la educación primaria, hecho que explica el aumento del 2004. Antes de esta fecha la actividad se regía por la Ley 7410, Ley General de Policía, la cual establecía como requisito el tercer año de secundaria aprobado. Las cifras reportadas corresponden al personal de seguridad vigente al momento de enviar la información, es importante resaltar que la acreditación del personal varía con mucha frecuencia, todos los días se reportan ingresos nuevos así como vencimientos.
Personal de seguridad pública	Ministerio de Seguridad Pública. Departamento de Planificación	<i>Plazas de policías o personal de seguridad pública incluidas en el presupuesto del Ministerio de Seguridad Pública.</i>
Personas condenadas por los tribunales	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Cantidad de personas condenadas por los tribunales, por delitos contra la vida, contra la propiedad, sexuales e infracciones a la Ley de Psicotrópicos.</i> Antes de 1998 las cifras de la serie tienen como fuentes a los tribunales y el Organismo de Investigación Judicial; a partir de ese año, con el nuevo Código Procesal Penal se recoge información solo de los tribunales.
Personas condenadas por los tribunales superiores y juzgados penales	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Cantidad de personas condenadas por los tribunales superiores y juzgados penales.</i>
Presión tributaria	CGR. Memoria Anual	<i>Participación relativa de los impuestos municipales reales con respecto a los impuestos totales reales.</i>
Presos sin condena	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Total de imputados en prisión que no han sido condenados por los tribunales y juzgados penales.</i> Las cifras corresponden a diciembre de cada año. En el año 2007 el Tribunal y Juzgado Penal del Primer Circuito Judicial de San José no remitió los datos.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Presos sin condena por cada mil expedientes	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Cantidad de imputados en prisión sin condena, por cada mil expedientes en trámite en los tribunales y juzgados penales. En el año 2008 el Tribunal y Juzgado Penal del Primer Circuito Judicial de San José no remitió los datos.</i>
Productividad global por juez	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Carga de trabajo neta por año, por juez. Incluye todas las materias y circuitos. No considera las plazas de magistrados, excepto los de la Sala IV, que se ocupan de la materia constitucional.</i>
Resoluciones dictadas por la Sala Constitucional	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Cantidad de decisiones tomadas por la Sala Constitucional en recursos de amparo, hábeas corpus y acciones de inconstitucionalidad. Las resoluciones consideradas son: rechazados de fondo, rechazados de plano, sin lugar, con lugar.</i>
Tasa de delitos dolosos contra la vida	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística INEC-CCP. Estimaciones y proyecciones de población 1970-2050	<i>Relaciona las causas penales por delitos dolosos contra la vida entrados al sistema judicial, con la población. Actúa con dolo quien quiere la realización del hecho tipificado, así como quien lo acepta, previéndolo al menos como posible. Para el cálculo de las tasas por delitos dolosos contra la vida, excluyendo agresión, se consideran: abandono de incapaces, aborto, duelo, homicidio y tentativa de homicidio, lesiones, contagio venéreo y omisión de auxilio. Para el cálculo de las tasas por delitos dolosos contra la vida incluyendo agresión se agrega a los anteriores el delito de agresión.</i>
Tasa de delitos sexuales	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística INEC-CCP. Estimaciones y proyecciones de población 1970-2050	<i>Relaciona los delitos sexuales con la población. Para su cálculo se utilizan las causas penales tramitadas en las oficinas judiciales por delitos sexuales (entrada neta en las oficinas que integran el Ministerio Público). Los delitos sexuales incluyen: violación, estupro, incesto, abuso deshonesto, corrupción de menores, rapto, proxenetismo, trata de mujeres y menores, sodomía y sus respectivas tentativas.</i>
Tasa de homicidios dolosos	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística INEC-CCP. Estimaciones y proyecciones de población 1970-2050	<i>Relaciona la cantidad de homicidios dolosos con la población. El homicidio doloso consiste en dar muerte, con dolo, a una persona. Actúa con dolo quien quiere la realización del hecho tipificado, así como quien lo acepta, previéndolo al menos como posible.</i>
Tasa de víctimas de homicidios dolosos	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística INEC-CCP. Estimaciones y proyecciones de población 1970-2050	<i>Relaciona la cantidad de víctimas de homicidios dolosos con la población. El homicidio doloso consiste en dar muerte, con dolo, a una persona. Actúa con dolo quien quiere la realización del hecho tipificado, así como quien lo acepta, previéndolo al menos como posible. A partir del 2003 se separan las muertes por aborto del grupo de homicidios dolosos, como resultado de una evaluación y recomendación efectuada por especialistas internacionales.</i>
Víctimas de homicidio	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Personas que han muerto a manos de un homicida.</i>
Víctimas de homicidio por arma de fuego	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Personas que han muerto por arma de fuego.</i>
Votos de fondo dictados por los tribunales de segunda instancia	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Cantidad de votos confirmatorios, revocatorios y modificatorios dictados por los tribunales de segunda instancia: Civil, Trabajo, Agrario, Contencioso-administrativo y Familia. A partir del 2000 se incluyen anulaciones.</i>

Variables del los indicadores internacionales

Nombre	Fuente	Nota técnica
Apoyo a la democracia	LatinoBarómetro, en http://www.latinobarometro.org	Mide la opinión pública mediante entrevistas, en aspectos relacionados con la economía, abarca 18 países latinoamericanos. Un valor porcentual alto indica mayor satisfacción con la economía.
Índice de biocapacidad	WWF, en http://www.panda.org	La biocapacidad de la Tierra es la cantidad de área biológicamente productiva -tierras agrícolas, praderas, bosques y zonas pesqueras- que está disponible para suplir las necesidades de la humanidad. Entre más alto sea el índice, mayor es el área biológicamente productiva para satisfacer las necesidades de la humanidad.
Índice de brecha de género	Foro Económico Mundial, en http://www.gcr.weforum.org	Mide las brechas de género en términos de acceso a los recursos y oportunidades. Es construido para rankear los países en aspectos relacionados con las brechas de género y no sobre sus niveles de desarrollo, utilizando cuatro pilares: la participación y las oportunidades en la economía, logros en la educación, participación política, salud y sobrevivencia. El puntaje está entre 0 y 1, donde 0 indica desigualdad total y 1 indica igualdad total.
Índice de competitividad global	Foro Económico Mundial, en http://www.gcr.weforum.org	Mide el grado de competitividad de un país, considerando aspectos microeconómicos y macroeconómicos. Es un promedio ponderado de 12 componentes (pilares), que reflejan aspectos de la competitividad. Se presenta la posición con respecto a los demás países.
Índice de desarrollo humano (IDH)	PNUD, en http://hdr.undp.org/en/reports/global	Es un índice sintético que mide los adelantos medios de un país en desarrollo humano, en tres dimensiones: vivir una vida larga y saludable, tener acceso a la educación y a un nivel de vida digno. Las variables utilizadas para calcularlo son: esperanza de vida al nacer, tasa de alfabetización de adultos, tasa combinada de matrícula en primaria, secundaria y nivel terciario, y el PIB per cápita PPA en US\$. El dato para cada año corresponde a la fecha de publicación del Informe, aunque la medición es realizada con dos o más años de rezago.
Índice de desarrollo humano relativo al género (IDG)	PNUD, en http://hdr.undp.org/en/reports/global	Este índice ajusta el progreso medio en desarrollo humano (IDH) para reflejar las desigualdades entre hombres y mujeres. Primero se calculan los índices femeninos y masculinos de cada componente del IDH y luego se combinan, de tal forma que se penalicen las diferencias en el grado de adelanto entre hombres y mujeres. Finalmente, para cada variable se construye el índice de la variable igualmente distribuida. Los valores se ubican entre 0 y 1, entre más cercano a 1, mejor posición tiene el país en el ranking mundial.
Índice de desempeño ambiental	Universidad de Yale, Universidad de Columbia, Banco Mundial, y el Centro de Red de Información de Geología Internacional (Ciesin), en http://epi.yale.edu/Home	Cuantifica y clasifica numéricamente el desempeño ambiental de las políticas de un país. El EPI fue precedido por el Índice de Sustentabilidad Ambiental (Environmental Sustainability Index, siglas ESI), publicado entre 1999 y 2005. Los valores están entre 0 y 100, donde 0 es la peor calificación posible.
Índice de empoderamiento político de las mujeres	Foro Económico Mundial, en http://www.gcr.weforum.org	Mide la brecha entre hombres y mujeres en aspectos como la toma de decisiones en altos cargos. Se calcula como la razón de mujeres a hombres en puestos ministeriales, parlamentarios y presidentes o primeras ministras en los últimos 50 años. Es uno de los cuatro pilares del índice de brecha de género. El puntaje va de 0 y 1, donde 0 indica desigualdad total y 1 indica igualdad total.
Índice de la huella ecológica	WWF, en http://www.panda.org	Mide la demanda de la humanidad sobre la biosfera, en términos del área de tierra y mar biológicamente productiva requerida para proporcionar los recursos que se utilizan para absorber los desechos. Muestra el grado de demanda humana sobre los ecosistemas. Entre más alto sea el índice, mayor es la demanda de la humanidad sobre los recursos disponibles.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Índice de libertad comercial	Fundación Heritage, en http://www.heritage.org/index	Medida cuantitativa de la capacidad para establecer, operar y cerrar una empresa que representa la carga general, así como la eficiencia de las regulaciones gubernamentales. Las regulaciones son una forma de tributación que dificulta la creación de valor para los empresarios. Asume valores de 0 a 100, donde 100 es el máximo puntaje.
Índice de libertad de prensa	Freedom House, en http://www.freedomhouse.org	Los niveles de libertad se miden a partir de 23 preguntas subdivididas en tres categorías: ambiente legal, ambiente político, ambiente económico. El puntaje final es la suma de los puntajes individuales de cada categoría. Se asignan puntajes de 0 (mejor situación) a 100 (peor situación). Puntaje de 0 a 30: Libre, 31 a 60: Parcialmente libre, 61 a 100: Sin libertad.
Índice de libertad económica	Fundación Heritage, en http://www.heritage.org/index	Promedio simple de 10 libertades individuales, vitales para el desarrollo de la prosperidad personal y nacional. Rangos de 0 a 49,9: represivo, 50 a 59,9: mayoritariamente represivo, 60 a 69,9: moderadamente libre, 70 a 79,9: mayoritariamente libre, 80 a 100: libre.
Índice de libertad en el mundo	Freedom House, en http://www.freedomhouse.org	Evalúa derechos políticos y libertades civiles mediante reportes analíticos y rating numéricos enviados por cada país. Asume valores entre 1 y 7, donde 1 indica el más alto grado de libertad y 7 el menor. De 1 a 2,5: libre, 3 a 5: parcialmente libre, 5 a 7: no libre.
Índice de percepción de la corrupción	Transparencia Internacional, en http://www.transparency.org	Índice compuesto, basado en indicadores relacionados con la corrupción, provenientes de encuestas y opiniones de expertos. El IPC ordena a los países según el grado de corrupción percibida en los funcionarios públicos y políticos. Para determinar el valor medio de un país se estandariza por medio de la técnica de igualación de percentiles, en una escala de 10 (altamente transparente) a 0 (altamente corrupto).
Índice de pobreza humana (IPH)	PNUD, en http://hdr.undp.org/en/reports/global	Índice sintético que mide las privaciones en tres componentes básicos del desarrollo humano: vida larga y saludable, que es la vulnerabilidad de morir a una edad relativamente temprana, medida según la probabilidad al nacer de no vivir hasta los 40 años; educación o exclusión del mundo de la lectura y las comunicaciones, medida según la tasa de analfabetismo de adultos; nivel de vida digno o falta de acceso a recursos económicos generales, medido según el promedio ponderado de dos indicadores: el porcentaje de la población sin acceso sostenible a una fuente de agua mejorada y el porcentaje de niños con peso insuficiente para su edad. Toma valores entre 0 y 100, el valor de 100 indica la peor situación como promedio de los tres componentes.
Índice de potenciación de género	PNUD, en http://hdr.undp.org/en/reports/global	Mide las oportunidades de las mujeres, más que su capacidad, y refleja las desigualdades en tres esferas: participación política, participación económica y poder sobre los recursos económicos. Los valores están entre 0 y 1, entre más cercano a 1, mejor ubicado está el país en el ranking mundial.
Índice Networked Readiness (NRI)	Foro Económico Mundial, en http://www.gcr.weforum.org	Mide la capacidad de los países de explotar las oportunidades ofrecidas por las tecnologías de la información y comunicación (TIC). Escala de 1 a 7, donde 7 indica un mejor ranking.
Libertad de comercio internacional	Fundación Heritage, en http://www.heritage.org/index	Medida compuesta por la ausencia de las barreras arancelarias y no arancelarias que afectan a las importaciones y exportaciones de bienes y servicios. Los valores van de 0 a 100, donde 100 es el máximo puntaje.
Libertad de inversión	Fundación Heritage, en http://www.heritage.org/index	Evaluación del libre flujo de capital, en especial, del capital extranjero. Asume valores de 0 a 100, donde 100 es el máximo puntaje.
Libertad financiera	Fundación Heritage, en http://www.heritage.org/index	Medida relacionada con la seguridad bancaria y la independencia del control gubernamental. El rango va de 0 a 100, donde 100 es el máximo puntaje.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Libertad fiscal	Fundación Heritage, en http://www.heritage.org/index	Medida de la carga del Gobierno desde el punto de vista de los ingresos. Se incluyen tanto la carga impositiva en términos de tasa impositiva máxima sobre los ingresos (personales y corporativos en forma separada) y el monto total de los ingresos fiscales como porción del producto bruto interno (PBI). Es un valor que va de 0 a 100, donde 100 es el máximo puntaje.
Libertad frente a la corrupción	Fundación Heritage, en http://www.heritage.org/index	Se basa en información cuantitativa que evalúa la percepción de la corrupción en el entorno empresarial e incluye niveles de corrupción legal, judicial y administrativa. Los valores van de 0 a 100, donde 100 es el máximo puntaje.
Satisfacción con la democracia	LatinoBarómetro, en http://www.latinobarometro.org	Mide la opinión pública mediante entrevistas, en aspectos relacionados con la economía, abarca 18 países latinoamericanos. Un valor porcentual alta indica mayor satisfacción con la economía.
Satisfacción con la economía	LatinoBarómetro, en http://www.latinobarometro.org	Mide la opinión pública mediante entrevistas, en aspectos relacionados con la economía, abarca 18 países latinoamericanos. Un valor porcentual alta indica mayor satisfacción con la economía.

Bibliografía

PRÓLOGO

Comisión de Financiamiento Permanente-Conare. 1993. Informe de la Comisión de Financiamiento Permanente. San José, Consejo Nacional de Rectores.

Isunza, E. y Olvera, A. 2006. Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social. México D.F., Ciesas-Conacyt.

O'Donnell, G. 1998. "Polyarchies and the (un)rule of law in Latin America", en Méndez et al. (eds.). The rule of law and the underprivileged in Latin America. Notre Dame, University of Notre Dame Press.

O'Donnell, G. et al. (comp.). 2003. Democracia, desarrollo humano y ciudadanía: reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina. Rosario, Argentina, Homo Sapiens Ediciones.

PNUD. 1994. Informe sobre Desarrollo Humano. Madrid, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

----- . 2001. Informe de Desarrollo Humano. Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Proyecto Estado de la Nación. 1995. Hacia el desarrollo humano sostenible en Costa Rica: aproximación conceptual, síntesis para la operacionalización y sistematización de documentos. San José, Proyecto Estado de la Nación.

----- . 1998. Democracia y rendición de cuentas en Costa Rica. San José, Proyecto Estado de la Nación y Uccaep.

Sen, A. 1998. "Capital humano y capacidad humana", en <http://www.fce.unal.edu.co/download/cuadernos/29/29-04.pdf>.

----- . 2001. "Juicios sobre la globalización", en Fractal, n° 22, en <http://www.fractal.com.mx/F22sen.html>.

SINOPSIS

Alfaro, D. y Romero, M. 2009. "Plan regulador de Poás y terremoto: oportunidad para ordenar el territorio y mejorar la calidad de vida", en Revista Ambientico, n° 184, en <http://www.ambientico.una.ac.cr/184.pdf>. Heredia, UNA.

Alonso, E. 2009. Análisis sobre el comportamiento e importancia de la inversión extranjera directa en Costa Rica. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

Arias, B. 2009. Sobre y subrepresentación política parlamentaria. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

Astorga, Y. 2009. Situación del recurso hídrico. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

Barrantes, A. 2008. "El desabastecimiento de madera en Costa Rica: causas, efectos y propuestas de solución", en OET. El abastecimiento sostenible de madera en Costa Rica. San José, Organización para Estudios Tropicales.

Barrantes, A. y Salazar, G. 2008. Usos y aportes de la madera en Costa Rica: estadísticas 2007. San José, ONF.

BCCR. 2009. Programa macroeconómico 2009-2010. San José, Banco Central de Costa Rica.

Cadeti. 2004. Programa de acción nacional de lucha contra la degradación de tierras en Costa Rica. San José, Comisión Asesora de Degradación de Tierras.

Camacho, A.C. 2008. "Parques nacionales sostienen el turismo. Movilizaron 1,3 millones de visitantes el año pasado", en El Financiero. San José, 26 de octubre, en http://www.elfinancierocr.com/ef_archivo/2008/octubre/26/negocios1736526.htm.

Canapep. 2008. "Se asume compromiso socioambiental", en Piña de Costa Rica, n° 1. San José, Cámara Nacional de Productores y Exportadores de Piña.

CGR. 2008. Primer Congreso Nacional de Gestión Ambiental. Presentación en formato electrónico. San José, Área de Servicios Públicos Generales, Agropecuarios y Ambientales, Contraloría General de la República.

CNE. 2006. Áreas de amenazas recurrentes: su uso y regulaciones. San José, Comisión Nacional de Emergencias.

Foro Económico Mundial. 2009. The Global Competitiveness Report 2008-2009. Ginebra, Foro Económico Mundial.

Global Footprint Network. 2009. Sitio oficial, en www.global-footprintnetwork.org.

Huelat, I. 2006. Oportunidades comerciales en el mercado canadiense. San José, Procomer.

IICA. 2008. La contribución del IICA a la agricultura y al desarrollo de las comunidades rurales en Costa Rica. Informe anual. San José, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

INEC. 2008. Cifras básicas sobre fuerza de trabajo, julio de 2008. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.

- INEC y PNUD. 2008. Resultados del módulo sobre victimización. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, julio de 2008. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Instituto de Geociencias-RSN. 2009. Sitio oficial, en <http://www.igc.up.ac.pa/>. Panamá, Instituto de Geociencias, Red Sismológica Nacional, Universidad de Panamá.
- Krugman, P. 1987. Trigger strategies and price dynamics in equity and foreign exchange markets. Cambridge, National Bureau of Economic Research.
- Marín, M. 2008. "La empresa privada lanza iniciativa ambiental. La lapa roja tendrá ayuda", en La Prensa Libre. San José, 22 de mayo, en <http://www.prensalibre.co.cr/2008/mayo/22/abanico06.php>.
- Matarrita, L. 2009. Control de residuos de plaguicidas en vegetales / BPA. Informe de labores de II semestre (julio-diciembre). San José, Departamento de Insumos Agrícolas, SFE, MAG.
- Matarrita, R. 2009. Sector externo: clima adverso y pocas previsiones. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Morales, M. y Romero, R. 2000. Crisis del Estado Nacional hacia el siglo XXI. La cuestión fronteriza: Costa Rica, Nicaragua y Panamá. Heredia, UNA.
- Murillo, A. 2008a. "Diputados exigen destape de fondo manejado en secreto", en La Nación. San José, 1 de julio, en http://www.nacion.com/ln_ee/2008/julio/01/pais1600395.html.
- 2008b. "Donaciones al gobierno operan sin controles", en La Nación. San José, 1 de julio, en http://www.nacion.com/ln_ee/2008/julio/01/pais1600400.html.
- 2008c. "Rodrigo Arias: Gobierno usó BCIE para ganar agilidad", en La Nación. San José, 6 de julio, en http://www.nacion.com/ln_ee/2008/julio/06/pais1607470.html.
- Obando, V. 2009. Gestión del patrimonio. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Programa Estado de la Nación. 2008. Decimocuarto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- Pujol, R. 2009. Realidades, actores, conflictos y desafíos ambientales en la Gran Área Metropolitana. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Pujol, R. et al. 2009. Hacia un cambio en la oferta de vivienda en la GAM: una exploración desde los grandes desafíos planteados por la demanda potencial de vivienda de la región. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación y ProDUS-UCR.
- Roache, S. 2007. Central America's regional trends and U.S. cycles. Presentación en el foro Economic and Financial Linkages in the Western Hemisphere. Washington, FMI.
- Rodríguez, T. 2009. Conflictos socioambientales en zonas de frontera: los casos de Osa y Crucitas durante el año 2008. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- RSN et al. 2009. El terremoto de Cinchona del 8 de enero de 2009. San José, Red Sismológica Nacional, Instituto Costarricense de Electricidad y Universidad de Costa Rica.
- Segura, R. 2009. Procedimientos metodológicos y estadísticos empleados para la identificación de clases sociales. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Sinac-Minaet. 2007. Progreso hacia las metas del programa de trabajo de áreas protegidas. Cuarto Informe de País sobre el cumplimiento del Convenio sobre Diversidad Biológica. San José, Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones.
- 2008. Grúas II: propuesta de ordenamiento territorial para la conservación de la biodiversidad de Costa Rica. Volumen 3: análisis de vacíos en la representatividad e integridad de la biodiversidad marina y costera. San José, Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones.
- Solana, E. 2009. Administración de justicia en Costa Rica 2008. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Tarrow, S. 1998. Power in movement: social movements and contentious politics. New York, Cambridge University Press.
- Trejos, J. D. 2009. Programas selectivos y gasto social: situación durante 2008, evolución reciente y perspectivas futuras. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Tristán, A. 2006. Estudio de Feria SIAL-París 2006. San José, Procomer.
- Unctad. 2008. World Investment Report. Washington, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.
- WWF. 2008. Informe Planeta Vivo 2008. España, Fondo Mundial para la Naturaleza.

Entrevistas

- Amid, G. 2009. Presidente, Organización Confraternidad Guanacasteca.
- Carmona, A. 2009. Asistente, Programa Pequeñas Donaciones, GEF-PNUD.

EQUIDAD E INTEGRACIÓN SOCIAL

- AIOS. 2001-2009. Boletín Estadístico, n° 6-20, en http://www.aiosfp.org/estadisticas/estadisticas_boletin_estadistico.shtml.
- Aparicio, A. y Morera, M. 2009. Diferencias espaciales en la mortalidad infantil: consideraciones de equidad y convergencia regional. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Banhvi. 2009. Memoria Anual 2008. San José, Banco Hipotecario de la Vivienda.
- BID. 2009. Políticas sociales y laborales para tiempos tumultuosos: cómo enfrentar la crisis global en América Latina y el Caribe. Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bortman, M. 2002. Situación de salud en Costa Rica 2002. San José, Minsa y OPS.
- Brenes, G. 1999. Estimación del volumen y características sociodemográficas de los inmigrantes nicaragüenses en Costa Rica. Tesis para optar por el grado de Magister Scientiae en Estadística. San José, UCR.
- 2009. Cambio demográfico y heterogeneidad geográfica 1978-2008. Contribución especial preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

- Brenes, W. et al. 2008. Características del acceso y la calidad percibida de los servicios sociales que velan por los derechos de los niños, niñas y personas adolescentes en las áreas de alta concentración de pobreza. El caso de la Gran Área Metropolitana y la Gran Puntarenas. San José, Programa Estado de la Nación y Unicef.
- Castillo, J. 2009. Características de la población no asegurada en el seguro de la CCSS. San José, inédito.
- CCSS. 2001. Anuario Estadístico 2000. San José, Departamento de Estadística, Dirección Actuarial y de Planificación Económica, Caja Costarricense de Seguro Social.
- _____. 2007a. Convenio entre el Ministerio de Hacienda y la CCSS para pago de la deuda estatal. San José, Ministerio de Hacienda y Caja Costarricense de Seguro Social.
- _____. 2007b. Evaluación actuarial del seguro de invalidez, vejez y muerte. San José, Dirección Actuarial y de Planificación Económica, Caja Costarricense de Seguro Social.
- _____. 2008a. Anuario Estadístico 2007. San José, Departamento de Estadística, Dirección Actuarial y de Planificación Económica, Caja Costarricense de Seguro Social.
- _____. 2008b. Convenio entre el Ministerio de Hacienda y la CCSS para pago de la deuda estatal. San José, Ministerio de Hacienda y Caja Costarricense de Seguro Social.
- _____. 2008c. Indicadores de seguridad social 2003-2007. San José, Departamento de Estadística, Dirección Actuarial y de Planificación Económica, Caja Costarricense de Seguro Social.
- _____. 2008d. Memoria Institucional 2007. San José, Caja Costarricense de Seguro Social.
- _____. 2009a. Anuario Estadístico 2008. San José, Departamento de Estadística, Dirección Actuarial y de Planificación Económica, Caja Costarricense de Seguro Social.
- _____. 2009b. Estadísticas sobre cobertura (IVM, SEM), pensiones e inversiones de IVM. San José, Departamento de Estadística y Gerencia Financiera, Caja Costarricense de Seguro Social.
- _____. 2009c. Informe de morosidad patronal IV trimestre 2008. Presentación en formato electrónico. San José, Gerencia Financiera, Caja Costarricense de Seguro Social.
- _____. 2009d. Observaciones y comentarios al documento "Impacto de la crisis económica mundial en la seguridad social de Costa Rica". San José, Presidencia Ejecutiva y Dirección Actuarial y de Planificación Económica, Caja Costarricense de Seguro Social.
- Cepal. 2006. La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad, en <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/24079/lcg2294e.pdf>.
- _____. 2007. Panorama social 2007. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- _____. 2008a. Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2008. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- _____. 2008b. Panorama social 2008. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- _____. 2009. La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CGR. 2007. Memoria Anual 2006. San José, Contraloría General de la República.
- _____. 2008a. Informe DFOE-SOC-17-2008, sobre el diseño y ejecución del programa de transferencia monetaria condicionada denominado "Avancemos". San José, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Servicios Sociales, Contraloría General de la República.
- _____. 2008b. Informe DFOE-SOC-32-2008, sobre el cumplimiento de las metas establecidas en los contratos con la ciudadanía en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, correspondientes al sector salud. San José, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Servicios Sociales, Contraloría General de la República.
- _____. 2008c. Informe DFOE-SOC-33-2008, sobre el cumplimiento de las metas establecidas en los contratos con la ciudadanía en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, correspondientes al sector educación. San José, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Servicios Sociales, Contraloría General de la República.
- _____. 2008d. Informe DFOE-SOC-51-2008, sobre el aseguramiento de la calidad del proceso de desarrollo de proyectos de vivienda, ejecutados como parte del programa de erradicación de asentamientos en precario y en condición de tugurio. San José, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Servicios Sociales, Contraloría General de la República.
- _____. 2009a. Informe DFOE-SOC-16-2009, sobre el cumplimiento de las metas establecidas en los contratos con la ciudadanía en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, correspondiente al sector social y lucha contra la pobreza. San José, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Servicios Sociales, Contraloría General de la República.
- _____. 2009b. Informe DFOE-SOC-19-2009, sobre el diseño, ejecución y evaluación de las políticas dirigidas hacia la superación de la pobreza. San José, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Servicios Sociales, Contraloría General de la República.
- _____. 2009c. Memoria Anual 2008. San José, Contraloría General de la República.
- Daponte, A. et al. 2008. Las desigualdades sociales en salud. Sevilla, Escuela Andaluza de Salud Pública.
- Donoso, E. 2004. "Desigualdad en mortalidad infantil entre las comunas de la provincia de Santiago", en Revista Médica de Chile, vol. 132, en <http://www.scielo.cl/pdf/rmc/v132n4/art08.pdf>.
- Durán, F. 2007. La cobertura de los trabajadores independientes en Costa Rica. Lima, Oficina Subregional de la OIT.
- Engel, W. 2004. Políticas integrales de reducción de la pobreza. Washington D.C., Unidad sobre Pobreza y Desigualdad, Departamento de Desarrollo Sostenible, BID.
- Fernández, X. y Robles, A. 2008. Primer Informe estado de situación de la persona adulta mayor en Costa Rica. San José, UCR.
- Fundación Acción Joven. 2009. Sitio oficial, en <http://accionjoven.org/>.
- Fuprovi. 2008. Situación de vivienda y desarrollo urbano en Costa Rica en el 2007. Ponencia preparada para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2009. Situación de vivienda y desarrollo urbano en Costa Rica en el 2008. San José, Fundación Promotora de Vivienda.
- García-Sánchez, I. et al. 2007. Determinantes sociales de las desigualdades en salud en Europa. Informes Estratégicos "La UE y el SSPA". Granada, Observatorio de Salud en Europa, Escuela Andaluza de Salud Pública.
- Gómez, E. y Solano, P. 2009. Los procesos de transición en orientación educativa: la experiencia del Liceo Vargas Calvo. Presentación en formato electrónico. San José, Liceo José Joaquín Vargas Calvo.

- INEC. 2008a. Cifras básicas sobre fuerza de trabajo, julio de 2008. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- _____. 2008b. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples: principales resultados 2008. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- INEC-CCP. 2009. Actualidad demográfica, en: <http://ccp.ucr.ac.cr/observa/index.htm>, consultado el 24 de abril de 2009. San José, Centro Centroamericano de Población, UCR.
- INEC y PNUD. 2008. Resultados del módulo sobre victimización. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, julio de 2008. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Joseph, K. S. et al. 2009. "Regional disparities in infant mortality in Canada: a reversal of egalitarian trends", en *BMC Public Health*, vol. 9, n° 4, en <http://www.biomed-central.com/content/pdf/1471-2458-9-4.pdf>.
- Khang, Y. et al. 2004. "Trends in socioeconomic health inequalities in Korea: use of mortality and morbidity measures", en *Journal of Epidemiology and Community Health*, vol. 58, en <http://jech.bmj.com/cgi/content/abstract/58/4/308>.
- Kliksberg, B. 2003. *Hacia una nueva visión de la política social en América Latina. Desmontando mitos*. Washington, BID.
- Landmann, C. et al. 2002. "Medidas de desigualdad en salud: la discusión de algunos aspectos metodológicos con una aplicación para la mortalidad neonatal en el Municipio de Río de Janeiro, 2000", en *Cuadernos de Saúde Pública*, vol. 18, n° 4, en <http://www.scielo.br/pdf/csp/v18n4/10179.pdf>.
- Martínez, J. y Mesa-Lago, C. 2003. *Las reformas inconclusas: pensiones y salud en Costa Rica*. San José, Fundación Friedrich Ebert.
- Martorell, R. 2009. *¿Qué aspectos son claves para darle sostenibilidad a una estrategia de combate a la pobreza en el país? Resultados del juicio grupal ponderado*. Contribución especial preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- MEP. 2009a. *Deserción en el sistema educativo costarricense*. San José, Departamento de Análisis Estadístico, Dirección de Planificación Institucional, Ministerio de Educación Pública.
- _____. 2009b. *Memoria 2006-2008*. San José, Ministerio de Educación Pública.
- Mesa-Lago, C. 1994. *La reforma de la seguridad social en América Latina y el Caribe: hacia una disminución del costo social del ajuste estructural*. Santiago de Chile, Ciedess.
- _____. 2000. "Achieving and sustaining social development with limited resources: the experience of Costa Rica", en Ghai (ed.). *Social development and public policy: a study of some successful experiences*. New York, St. Martin's Press.
- _____. 2008. *Reassembling social security: a survey of pension and health care reforms in Latin America*. Oxford, Oxford University Press.
- _____. 2009. *Impacto de la crisis económica mundial en la seguridad social de Costa Rica. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación*. San José, Programa Estado de la Nación.
- Mesa-Lago, C. y Bertranou, F. 1998. *Manual de economía de la seguridad social*. Montevideo, ClaeH.
- Mideplan. 2007. *Plan Nacional de Desarrollo "Jorge Manuel Dengo Obregón": 2006-2010*. San José, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- _____. 2008a. *Informe de cumplimiento de metas de acciones estratégicas 2007 del Plan Nacional de Desarrollo*. San José, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- _____. 2008b. *Instructivo para la recopilación de información para el proceso de evaluación y seguimiento de las metas sectoriales e institucionales 2008 en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010*, en http://www.mideplan.go.cr/component/option,com_docman/task,doc_view/gid,220/.
- _____. 2009. *Informe de evaluación 2008 del Plan Nacional de Desarrollo "Jorge Manuel Dengo Obregón" 2006-2010*. San José, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Minsa. 2006. *Plan Nacional de prevención de la mortalidad infantil y promoción de la salud materna y perinatal*. San José, Dirección de Servicios de Salud, Ministerio de Salud.
- _____. 2008. *Memoria Institucional*. San José, Ministerio de Salud.
- _____. 2009. *Memoria Institucional*. San José, Ministerio de Salud.
- Miranda, G. 2009. *Preguntas sobre los indicadores de salud del 2008. Contribución especial preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación*. San José, Programa Estado de la Nación.
- Montiel, N. 2009. *Evaluación de los contratos con la ciudadanía del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 en el sector social. Contribución especial preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación*. San José, Programa Estado de la Nación y CGR.
- Morales, N. 2009. *Tendencias recientes de la inserción femenina en el mercado laboral en Costa Rica*. San José, Inamur y Programa Estado de la Nación.
- Morales, N. y Segura, R. 2009. *Perfil de los ocupados que reciben menos del salario mínimo. Contribución especial preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación*. San José, Programa Estado de la Nación.
- Olmedo, M. 2008. "Globalización, desigualdad y pobreza: un reto para las políticas sanitarias", en *Revista de Administración Sanitaria*, vol. 6, n° 4, en <http://www.opinionras.com/imagenes/desigualdad%20y%20pobreza.pdf>.
- OMS. 2008a. *Subsanar las desigualdades en una generación: alcanzar la equidad sanitaria actuando sobre los determinantes sociales de la salud. Resumen analítico del informe final*, en <http://www.cepis.org.pe/bvsdeter/fulltext/sdhrresumen/comision.pdf>. Ginebra, Comisión sobre Determinantes Sociales de la Salud, Organización Mundial de la Salud.
- _____. 2008b. *World Health Statistics*. Ginebra, Organización Mundial de la Salud.
- _____. 2009. *Sitio oficial*, en http://www.who.int/social_determinants/strategy/QandAs/es/index.html, consultado el 16 de abril de 2009.
- OPS. 1980. "Mortalidad infantil en las Américas", en *Boletín Epidemiológico*, vol. 1, n° 4, en http://www.paho.org/spanish/dd/ais/BE_v1n4.pdf. Organización Panamericana de la Salud.
- _____. 2009. *Situación de salud en las Américas: indicadores básicos 2008*, en http://devserver.paho.org/hq/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=307&Itemid= Organización Panamericana de la Salud.

- Ortún, V. 2000. "Desigualdad y salud", en *Política y Sociedad*, n° 35, en <http://revistas.ucm.es/cps/11308001/articulos/POS00000330065A.PDF>. Madrid, Universidad Complutense.
- Perlman, F. y Bobak, M. 2008. "Determinants of self rated health and mortality in Russia – are they the same?", en *International Journal for Equity in Health*, vol. 7, en <http://www.equityhealthj.com/content/pdf/1475-9276-7-19.pdf>.
- PNUD. 2007. Atlas del desarrollo humano cantonal de Costa Rica. San José, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Programa Estado de la Nación. 2003. Noveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2004. Décimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2006. Duodécimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2008a. Decimocuarto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2008b. Segundo Informe Estado de la Educación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Proyecto Estado de la Nación. 1995. Primer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Pujol, R. et al. 2009. Hacia un cambio en la oferta de vivienda en la GAM: una exploración desde los grandes desafíos planteados por la demanda potencial de vivienda de la región. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación y ProDUS-UCR.
- Reza, A. et al. 2005. "Socioeconomic inequality in infant mortality in Iran and across its provinces", en *Bulletin of the World Health Organization*, n° 83, en <http://www.who.int/bulletin/volumes/83/11/837.pdf>. OMS.
- Riverón, R. y Azcuy, P. 2001. "Mortalidad infantil en Cuba 1959-1999", en *Revista Cubana de Pediatría*, vol. 73, n° 3, en http://www.bvs.sld.cu/revistas/ped/vol73_3_01/ped01301.pdf.
- Rosero, L. 1986. Infant mortality in Costa Rica: explaining the recent decline, en *Studies in Family Planning*, vol. 17, n° 2, en <http://ccp.ucr.ac.cr/bvp/pdf/mortalidadinfantil/rosero28.pdf>.
- _____. 1991. "Socio-economic development, health interventions, and mortality decline in Costa Rica", en *Scandinavian Journal of Social Medicine*, suplemento n° 46. Estocolmo, Almqvist & Wiksell.
- _____. 1995. "La mortalidad infantil en Costa Rica 1981-1990", en Gómez (ed.). *Actualidad demográfica de Costa Rica 1994*. San José, Fondo de Población de las Naciones Unidas.
- Rosero, L. y Robles, A. 2008. "Los dividendos demográficos y la economía del ciclo vital en Costa Rica", en *Papeles de Población*, n° 55, en <http://ccp.ucr.ac.cr/creles/pdf/rosero39.pdf>.
- Rostow, W. 1960. *The stages of economic growth: a non-communist manifesto*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Sauma, P. 2009. Pobreza, desigualdad del ingreso y empleo: lecciones aprendidas y principales desafíos en un contexto de menor crecimiento. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Segura, R. 2009. Actualización del índice de Theil. Estimaciones realizadas para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Subramanian, S. et al. 2003. "Chilean communities income inequality and health: multilevel analysis of Chilean communities", en *Journal of Epidemiology and Community Health*, vol. 57, en <http://jech.bmj.com/cgi/content/abstract/57/11/844>.
- Supen. 2009. Estadísticas de pensiones. San José, Superintendencia de Pensiones.
- Trejos, J.D. 2000. Elementos de una estrategia nacional para la superación de la pobreza en Costa Rica. Trabajo realizado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) dentro del proyecto COS/97/G51: Agenda Nacional para la Superación de la Pobreza (PNUD/MTSS/IMAS). Inédito.
- _____. 2002. "Inmigración internacional y pobreza en Costa Rica", en *Economía y Sociedad*, n° 20. San José, Escuela de Economía, UNA.
- _____. 2009. Programas selectivos y gasto social: situación durante 2008, evolución reciente y perspectivas futuras. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Trejos, J. D. y Gindling, T. H. 2007. Por qué aumenta la desigualdad en la distribución del ingreso laboral entre los años 1988 y 2004. Ponencia preparada para el simposio "Costa Rica a la luz de la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares 2004". San José, INEC, CCP, IICE, UCR y Programa Estado de la Nación.
- Unesco. 2007. Panorama educativo 2007: desafíos alcanzados y por alcanzar. México, D.F., Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- Unidad Técnica de Listas de Espera. 2008. Boletín informativo de diciembre de 2008. San José, Gerencia Médica, CCSS.
- _____. 2009. Evaluación de cirugía vespertina en el 2008. Presentación en formato electrónico. San José, Gerencia Médica, CCSS.
- Vargas, J. R. 2009. Listas de espera: ¿problema o instrumento de la gestión sanitaria? Contribución especial preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Viceministerio de Desarrollo Social. 2008. Diseño de instrumentos de evaluación para medir el impacto del programa Avancemos. San José, Unidad de Monitoreo, Evaluación y Seguimiento, Secretaría Técnica del Programa Avancemos, Viceministerio de Desarrollo Social y Lucha contra la Pobreza.
- Whitehead, M. 1991. "The concepts and principles of equity and health", en *Health Promotion International*, vol. 6, n° 3. Washington D.C., OPS.

Entrevistas

- Cordero, J.M. 2009. Viceministro, Viceministerio de Desarrollo Social y Lucha contra la Pobreza.
- Doryan, E. 2009. Presidente Ejecutivo, CCSS.
- López, L. G. 2009. Director, Dirección Actuarial y Planificación Económica, CCSS. Comentarios recibidos en el taller de consulta del capítulo.
- Padilla, A. 2009. Directora, Departamento de Planificación, MEP.

- Rodríguez, A. 2009. Profesor, UCR. Comentarios recibidos en el taller de consulta del capítulo.
- Rosero, L. 2009. Director, CCP-UCR.
- Salazar, R. 2009. Exdirector, Dirección de Servicios de Salud, Minsa, y excoordinador nacional, Sistema Nacional de Análisis de Mortalidad Materna.
- Trejos, J. D. 2009. Investigador, UCR. Comentarios recibidos en el taller de consulta del capítulo.
-
- OPORTUNIDADES, ESTABILIDAD Y SOLVENCIA ECONÓMICAS**
-
- Agüero, M. 2009. "Scotiabank recibe \$42 millones en capital fresco", en *La Nación*. San José, 8 de enero, en http://www.nacion.com/In_ee/2009/enero/08/economia1831805.html.
- Alonso, E. 2009. Análisis sobre el comportamiento e importancia de la inversión extranjera directa en Costa Rica. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Armijos, A. 2008. "The macroeconomic environment: main fiscal challenges", en Armijos et al. *Costa Rica public expenditure review: enhancing the efficiency of expenditures*. Washington, Banco Mundial y BID.
- Banco Mundial. 2009a. *Commodity price data*. Washington, Banco Mundial.
- _____. 2009b. *Doing business 2009*. Washington, Banco Mundial.
- Barahona, J. et al. 2001. *Balance competitivo de Costa Rica en el año 2000*. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- BCCR. 2008. *Informe de inflación de setiembre*. San José, División Económica, Banco Central de Costa Rica.
- _____. 2009a. *Programa macroeconómico 2009-2010*. San José, Banco Central de Costa Rica.
- _____. 2009b. *Revisión del Programa macroeconómico 2009-2010*. San José, Banco Central de Costa Rica.
- Brunnermeier, M. 2008. *Deciphering the liquidity and credit crunch 2007-2008*. Working Paper n° 14612. Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- _____. 2009. "Deciphering the liquidity and credit crunch 2007-08", en *Journal of Economic Perspectives*, vol. 23, n° 1, en http://www.princeton.edu/~markus/research/papers/liquidity_credit_crunch.pdf.
- Burns, A. F. y Mitchell, W. C. 1946. *Measuring business cycles*. New York, National Bureau of Economic Research.
- Cepal. 2009. *Enfrentando la crisis. Istmo centroamericano y República Dominicana: evolución económica en 2008 y perspectivas para 2009*. México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Céspedes, O. 2003. *La demanda de recursos humanos y las políticas hacia el conocimiento en las empresas costarricenses*. San José, Caatec.
- Demirguc-Kunt, A. et al. 2002. "Financing patterns around the world: the role of institutions", en *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 2905. Washington, Banco Mundial.
- FMI. 2001. *Manual de estadísticas de finanzas públicas 2001*. Washington, Fondo Monetario Internacional.
- _____. 2007. *World economic outlook: managing large capital inflows*. Washington, Fondo Monetario Internacional.
- _____. 2009a. *Las Américas: los fundamentos más sólidos dan dividendos*. Washington, Fondo Monetario Internacional.
- _____. 2009b. *Perspectivas de la economía mundial*. Washington, Fondo Monetario Internacional.
- Foro Económico Mundial. 2007. *Benchmarking national attractiveness for private investment in Latin American infrastructure*. Ginebra, Foro Económico Mundial.
- _____. 2009. *The Global Competitiveness report 2008-2009*. Ginebra, Foro Económico Mundial.
- French-Davis, R. 2009. "Crisis global, flujos especulativos y financiación innovadora para el desarrollo", en *Revista Cepal*, n° 97, en <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/8/35848/RVE97FrenchDavis.pdf>.
- González-Vega, C. 2003. *Deepening rural financial markets: macroeconomic policy and political dimensions*. Trabajo presentado en la conferencia "Paving the way forward for rural finance: an international conference on best practices", en http://www.basis.wisc.edu/rfc/documents/theme_macro.pdf. Washington, World Council of Credit Unions.
- Gutiérrez, M. 2004. "Una exploración de datos censales sobre la pobreza, aproximada según necesidades básicas insatisfechas (NBI) en la Costa Rica actual", en Rosero-Bixby (ed.). *Costa Rica a la luz del Censo del 2000*. San José, CCP-UCR, Programa Estado de la Nación e INEC.
- Gutiérrez, M. et al. 1985. *Hacia dónde va Costa Rica. 56 preguntas y respuestas sobre la crisis*. San José, Editorial Porvenir.
- Huelat, I. 2006. *Oportunidades comerciales en el mercado canadiense*. San José, Procomer.
- IIF. 2009. *Capital flows to emerging market*. Washington, Institute of International Finance.
- INEC. 2009. *Variaciones promedio de precios según las estructuras de consumo por estrato de ingreso de los hogares*. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- Jiménez, R. et al. 2009. *Educación y crecimiento*, en http://www.academiaca.or.cr/documentos/doc_5170.pdf. San José, Academia de Centroamérica.
- Krugman, P. 1987. *Trigger strategies and price dynamics in equity and foreign exchange markets*. Cambridge, National Bureau of Economic Research.
- _____. 2009. "What Obama must do", en *Rolling Stone Magazine*, en http://www.rollingstone.com/politics/story/25456948/what_obama_must_do.
- Lanamme-UCR. 2006. *Gestión de infraestructura vial, desarrollo sostenible y equidad en el 2006*. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2008. *Informe de evaluación de la red vial nacional pavimentada de Costa Rica, año 2008*. San José, Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales, Universidad de Costa Rica.
- Leitón, P. "Solo una 'offshore' seguirá con operaciones en el país", en *La Nación*. San José, 27 de febrero del 2009, en http://www.nacion.com/In_ee/2009/febrero/27/economia1878302.html.
- Lizano, E. 1999. *Ajuste y crecimiento en la economía de Costa Rica. 1982-1994*. San José, Academia de Centroamérica.
- Machinea, J. y Vera, C. 2006. *Comercio, inversión directa y políticas productivas*. Santiago de Chile, Cepal.
- _____. 2007. *Inserción internacional y políticas de desarrollo productivo*. México, Cepal.
- Matarrita, R. 2009. *Sector externo: clima adverso y pocas previsiones*. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

- Méndez, J. C. 1991. Proposiciones de reforma de la estructura tributaria en Costa Rica. Inédito.
- Meneses, K. 2009. Anexo metodológico para la clasificación de grupos económicos y obtención del ciclo del PIB e ingresos. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Micit. 2008. Indicadores nacionales de ciencia, tecnología e innovación: indicadores nacionales 2006-2007. San José, Ministerio de Ciencia y Tecnología.
- Ministerio de Hacienda. 2008. Hacienda cumplió hoy con capitalización de bancos estatales. Comunicado de prensa del 23 de diciembre, en <https://www.hacienda.go.cr/Msib21/hacienda+cumplio.htm>.
- Monge, A. et al. 2000. Fluctuations, trends and transmission of shocks in Central America, Mexico, and U.S.A. Washington, Banco Mundial.
- Monge, R. 2009a. Acceso al crédito y PYME en Costa Rica. Contribución especial preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- 2009b. Banca de desarrollo y pymes en Costa Rica. Serie Financiamiento del Desarrollo, n° 209, en <http://www2.gtz.de/wbf/library/detail.asp?number=6444>. México, Cepal.
- Monge, R. et al. 2007. Servicios financieros para las micro y pequeñas empresas: desempeño e impacto de BN-Desarrollo. San José, Editorial Tecnológica de Costa Rica.
- 2009. Productive development policies in Costa Rica: market failures, government failures and policy outcomes. Washington, BID.
- OCDE. 2009. Sitio oficial, en <http://www.oecd.org/dataoecd/43/28/43442674.htm>.
- Parada, M. et al. 2008. La política de apoyo al desarrollo de las Mipyme. Ponencia preparada para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Procomer. 2006. Sitio oficial, en www.procomer.com.
- Programa Estado de la Nación. 2003. Noveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- 2004. Décimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- 2005. Undécimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- 2006. Duodécimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- 2008. Decimocuarto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- Proyecto Estado de la Nación. 2001. Séptimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- 2002. Octavo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Recope. 2009. Pronósticos de la demanda de combustibles 2009-2023 (febrero del 2009). San José, Departamento de Planificación, Refinadora Costarricense de Petróleo.
- Roache, S. 2007. Central America's regional trends and U.S. cycles. Presentación en el foro Economic and Financial Linkages in the Western Hemisphere. Washington, FMI.
- Rodríguez, A. y Angulo, J. 2002. El sistema tributario y aduanero: una visión de conjunto. Investigación realizada para el Libro Blanco de la Contraloría General de la República. San José, CGR.
- Rojas, L. D. 2009. Evolución e importancia del turismo en Costa Rica. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Rosales, J. 2006. Las finanzas públicas y el dilema de las medidas de contención aplicadas entre el año 2003 y el 2005. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe del Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- 2008. Sostenibilidad de la política fiscal: fortalezas y debilidades. Ponencia preparada para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Rosales, J. y Brenes, M. 2009. Principales rasgos del ciclo expansivo y contractivo de la producción costarricense: 2005-2009. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Rosales, J. y Sánchez, N. 2009. Las finanzas públicas del Gobierno Central en el corto y largo plazo: tareas pendientes y lecciones aprendidas. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Sala-i-Martin, X. 2008. Costa Rica, Estados Unidos y el mundo: perspectivas a corto y mediano plazo. Conferencia. San José, BNCR.
- Sánchez, F. 2009. ¿Existen clusters en Costa Rica? Contribución especial preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Sauma, P. 2009. Pobreza, desigualdad del ingreso y empleo: lecciones aprendidas y principales desafíos en un contexto de menor crecimiento. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Savastano, M. 2009. Panorama global y perspectivas económicas para América Latina y el Caribe. Washington, FMI.
- Stein, E. 2009. Impacto de la crisis internacional en América Central y Costa Rica. Washington, BID.
- Stiglitz, J. 2009. "Cómo no recuperarse", en La Nación. San José, 15 de marzo, en http://www.nacion.com/ln_ee/2009/marzo/15/opinion.html.
- Tanzi, V. et al. 1990. Costa Rica: el sistema tributario. Informe de Misión Técnica para el Gobierno de Costa Rica. San José, FMI.
- Tristán, A. 2006. Estudio de Feria SIAL - París 2006. San José, Procomer.
- Ulate, A. y Rojas, L. D. 2009. Tipo de cambio, tasas de interés e inflación en Costa Rica: 2006-2008. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Unctad. 2008. World Investment Report. Washington, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.
- Villalobos, V. 1996. Microenterprise access to credit in Costa Rica. Tesis para optar por el grado de Maestría en Economía. Ohio, Ohio State University.
- Von Klauy, S. y Schwartz, J. 2008. "Achieving a good road network", en Armijos et al. Costa Rica public expenditure review: enhancing the efficiency of expenditures. Washington, Banco Mundial y BID.

- Williamson, J. 2000. Exchange rate regimes for emerging markets: reviving the intermediate option. Washington, Institute for International Economics.
- Yong, M. 2009. Hidrocarburos. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Entrevistas**
- Araya, A. y Martínez, V. 2009. Coordinadora y analista, respectivamente, Unidad de Análisis y Seguimiento Fiscal, Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria.
-
- ARMONÍA CON LA NATURALEZA**
- Acosta, E. 2009. Implicaciones eco-sociales de los sistemas piñeros en Costa Rica. Recuadro elaborado para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Alfaro, D. y Romero, M. 2009. "Plan regulador de Poás y terremoto: oportunidad para ordenar el territorio y mejorar la calidad de vida", en Revista Ambiental, n° 184, en <http://www.ambientico.una.ac.cr/184.pdf>. Heredia, UNA.
- Alpízar, F. et al. 2008. Estrategias de adaptación al cambio climático en Costa Rica. Resumen de los principales resultados del proyecto Estrategias de adaptación al cambio climático de productores agrícolas. Turrialba, Programa de Investigación en Ambiente y Desarrollo para América Central, Catie.
- Alvarado, F. et al. 2008a. Informe de coyuntura, Costa Rica mayo-junio 2008. Buenos Aires, OSAL-Clacso.
- _____. 2008b. Informe de coyuntura, Costa Rica noviembre-diciembre 2008. Buenos Aires, OSAL-Clacso.
- Alvarado, G. 2009. "Aspectos sedimentológicos de los flujos de lodo", en Barquero (ed.). Informe RSN 69-93. El terremoto de Cinchona del 8 de enero de 2009. San José, RSN.
- ARAO. 2008. Estadísticas y gráficas. San José, Programa de Acreditación y Registro en Agricultura Orgánica.
- Arias, M. 2009. El agua subterránea en Costa Rica: problemática, investigación y protección. Contribución especial preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Arroyo, J. et al. 2005. "Secondary forest detection in a neotropical dry forest landscape using Landsat 7 ETM+ and Ikonos Imagery", en Biotropica, vol. 37, n° 4. Zurich, Wiley-Blackwell.
- Arroyo, P. et al. 2005. "Dynamics in landscape structure and composition for the Chorotega region, Costa Rica from 1960 to 2000", en Agriculture, Ecosystems and Environment, vol. 106. Amsterdam, Elsevier.
- Astorga, Y. 2009. Situación del recurso hídrico. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Baltodano, J. 2007. Bosque, cobertura y uso forestal. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Banco Mundial y BID. 2009. Costa Rica. Informe sobre el gasto público: hacia una mayor eficiencia en el gasto. Washington D.C., Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento-Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo.
- Barquero, M. 2008. "MAG está en una encrucijada para reactivar granos", en La Nación. San José, 28 de abril, en http://www.nacion.com/ln_ee/2008/abril/28/economia1514660.html.
- Barrantes, A. 2008. "El desabastecimiento de madera en Costa Rica: causas, efectos y propuestas de solución", en OET. El abastecimiento sostenible de madera en Costa Rica. San José, Organización para Estudios Tropicales.
- Barrantes, A. y Salazar, G. 2008. Usos y aportes de la madera en Costa Rica: estadísticas 2007. San José, ONF.
- BCCR. 2008. Informe mensual de la situación económica de Costa Rica. San José, División Económica, Banco Central de Costa Rica.
- BID et al. 2008. Elaboración de balances hídricos por cuencas hidrográficas y propuesta de modernización de las redes de medición en Costa Rica. Informe final. San José, Banco Interamericano de Desarrollo, Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones e Instituto Mexicano de Tecnología del Agua.
- Boeglin, N. 2009. Algunas acciones universitarias en defensa del ambiente en el 2008. Recuadro elaborado para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Bolaños, M. 2008. "Programa nacional integral de alimentos en Costa Rica: la siembra de granos básicos en los asentamientos campesinos", en Revista Aportes, n° 136. San José, Cedeco.
- Brenes, A. y Bonilla, A. 2009. Gestión del riesgo y cambio climático. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Cadeti. 2004. Programa de acción nacional de lucha contra la degradación de tierras en Costa Rica. San José, Comisión Asesora de Degradación de Tierras.
- Calvo-Alvarado, J. 1990. "The Costa Rican national conservation strategy for sustainable development: exploring the possibilities", en Environmental Conservation, vol. 17, n° 4. Amsterdam, Elsevier.
- _____. 2009. Bosque, cobertura y recursos forestales 2008. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Calvo-Alvarado, J. et al. 2006. "Coberturas de áreas reforestadas, plantadas con café y frutales en Costa Rica para el estudio de cobertura forestal 2005", en Sánchez et al. Estudio de cambios de cobertura forestal de Costa Rica 2000-2005. San José, Fonafifo, Alberta University e ITCR.
- _____. 2008. "Deforestation and restoration of tropical dry forest: the case of Chorotega region - Costa Rica", en Tiessen y Stewart (eds). Applying ecological knowledge to land use decisions. São José dos Campos, Scientific Committee on Problems of the Environment, Inter-American Institute for Global Change Research, e Inter-American Institute for Cooperation on Agriculture.
- _____. 2009. "Putting conservation policies in context: the social dynamics of forest regrowth in Guanacaste, Costa Rica", en Forest Ecology and Management, vol. 258, n° 6. Amsterdam, Elsevier.
- Canapep. 2008. "Se asume compromiso socioambiental", en Piña de Costa Rica, n° 1. San José, Cámara Nacional de Productores y Exportadores de Piña.
- CFIA. 2009. Revista Ingenieros y Arquitectos, n° 237. San José, Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica.
- CGR. 2007. Informe DFOE-PGA-42-2007, sobre la evaluación de la aplicación de políticas y normativa en materia de recursos hídricos por el Minae. San José, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Servicios Públicos Generales y Ambientales, Contraloría General de la República.
- _____. 2008a. Informe DFOE-ED-19-2008, sobre el estudio relativo a la gestión y coordinación del AyA para la atención de la demanda del servicio de acueducto y alcantarillado en la región Chorotega, de cara a la proliferación de proyectos turísticos, inmobiliarios y comerciales en esa zona. San José, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Servicios Económicos para el Desarrollo, Contraloría General de la República.

- _____. 2008b. Primer Congreso Nacional de Gestión Ambiental. Presentación en formato electrónico. San José, Área de Servicios Públicos Generales, Agropecuarios y Ambientales, Contraloría General de la República.
- Chaverri, R. 2009. Resultados de la gestión ambiental. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- CNE. 2006. Áreas de amenazas recurrentes: su uso y regulaciones. San José, Comisión Nacional de Emergencias.
- CNP. 2009. Análisis del mercado de piña, boletín n° 1, año 14. San José, Servicio de Información e Inteligencia de Mercados, Consejo Nacional de Producción.
- Cordero, R. et al. 2008. "Cambio de la cobertura de la tierra para el área de conservación Tempisque 1998-2003, Guanacaste, Costa Rica", en *Kurú: Revista Forestal*, vol. 5 (15), en http://www.tec.cr/sitios/Docencia/forestal/Revista_Kuru/pdf/articulo%201.pdf. Cartago, Escuela de Ingeniería Forestal, ITCR.
- Corrales, O. 2009. Capacidades para la gestión ambiental, 2008. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- De Camino, R. et al. 2000. *Costa Rica: forest strategy and the evolution of land use*. Washington D.C., BM.
- De Camino, R. y Detlefsen, G. 2008. "Costa Rica y el abastecimiento sostenible de maderas: una necesidad de acciones decididas", en OET. El abastecimiento sostenible de madera en Costa Rica. San José, Organización de Estudios Tropicales.
- Defensoría de los Habitantes de la República. 2009. Informe final con recomendaciones. Oficio n° 26544-2008-SI; expediente n° 26544-2008-SI. San José, Defensoría de los Habitantes de la República.
- Ewing, B. et al. 2008a. Calculation methodology for the national footprint accounts, 2008 edition. Oakland, Global Footprint Network.
- _____. 2008b. The Ecological Footprint Atlas, 2008. Oakland, Global Footprint Network.
- Fernández, J. y Arce, R. 2009. La dinámica del sector energía en el año 2008. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Figueroa, J. 2009. El bosque seco tropical se extingue. Recuadro preparado para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- García, A. y Alvarado, A. 2009. Seguimiento de las acciones colectivas 2000-2008. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Global Footprint Network. 2009. Sitio oficial, en www.footprintnetwork.org.
- Icafe. 2008. Informe sobre la actividad cafetalera de Costa Rica, en http://www.icafe.go.cr/sector_cafetalero/estadisticas/CNC%202008.pdf. San José, Instituto del Café de Costa Rica.
- IICA. 2008. La contribución del IICA a la agricultura y el desarrollo de las comunidades rurales en Costa Rica. Informe Anual. San José, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.
- IMN. 2009. Escenarios de cambio climático en Costa Rica al 2100. Resumen preparado para el Programa Estado de la Nación. San José, Instituto Meteorológico Nacional.
- Instituto de Geociencias-Red Sismológica Nacional. 2009. Sitio oficial, en <http://www.igc.up.ac.pa/>. Panamá, Instituto de Geociencias, Red Sismológica Nacional, Universidad de Panamá.
- IPCC. 2007. Cambio climático 2007: informe de síntesis. Contribución de los grupos de trabajo I, II y III al Cuarto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. Ginebra, Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático.
- Kaimowitz, D. 1996. Livestock and deforestation - Central America in the 1980's and 1990's: a policy perspective. Jakarta, Center for International Forestry Research.
- Kalacska, M. et al. 2004a. "Assessment of seasonal changes in species leaf area in a tropical dry forest in different states of succession", en *Tree Physiology*, vol. 25. Oxford, Oxford University Press.
- _____. 2004b. "Species composition, similarity and diversity in three successional stages of tropical dry forest", en *Forest Ecology and Management*, vol. 200. Amsterdam, Elsevier.
- _____. 2005. "Effects of season and successional stage on leaf area index and spectral vegetation indexes in three Mesoamerican tropical dry forests", en *Biotropica*, vol. 37, n° 4. Zurich, Wiley-Blackwell.
- _____. 2007. "Ecological fingerprinting of ecosystem succession: estimating secondary tropical dry forest structure and diversity using imaging spectroscopy", en *Remote Sensing of Environment*, vol. 108. Amsterdam, Elsevier.
- _____. 2008. "Baseline assessment for environmental services payments from satellite imagery: a case study from Costa Rica and Mexico", en *Environment Management*, vol. 88. Amsterdam, Elsevier.
- Kleinn, C. et al. 2005. "A national forest resources assessment for Costa Rica based on low intensity sampling", en *Forest Ecology and Management*, vol. 210. Amsterdam, Elsevier.
- Loaiza, V. 2008a. "Áreas silvestres protegidas expuestas a cacería, tala e invasiones. Solo 500 guardaparques protegen bosques y refugios", en *La Nación*. San José, 23 de mayo, en http://www.nacion.com/ln_ee/2008/mayo/23/pais1541047.html.
- _____. 2008b. "Deuda por áreas protegidas suma \$150 millones. Estado tardará 75 años en pagar tierras de parques nacionales", en *La Nación*. San José, 7 de setiembre, en http://www.nacion.com/ln_ee/2008/septiembre/07/pais1692107.html.
- MAG-SFE. 2008. Oficio AL-241-2008. San José, Servicio Fitosanitario del Estado, Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- _____. 2009. Base de datos del programa de Biotecnología. San José, Servicio Fitosanitario del Estado, Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- MAG-SFE y ONS. 2009. Resumen de organismos genéticamente modificados en liberaciones confinadas y abiertas, período 2007-2008. San José, Servicio Fitosanitario del Estado-Ministerio de Agricultura y Ganadería y Oficina Nacional de Semillas.
- Marín, M. 2008. "La empresa privada lanza iniciativa ambiental. La lapa roja tendrá ayuda", en *La Prensa Libre*. San José, 22 de mayo, en <http://www.prensalibre.co.cr/2008/mayo/22/abanico06.php>.
- MarViva. 2009. Sobreexplotación está acabando con ecosistemas marinos. Comunicado de prensa. San José, Fundación MarViva.
- Matarrita, L. 2009. Control de residuos de plaguicidas en vegetales / BPA. Informe de labores de II semestre (julio-diciembre). San José, Departamento de Insumos Agrícolas, SFE, MAG.

- Minaet. 2008. Estrategia Nacional de Cambio Climático. Resumen ejecutivo. San José, Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones.
- _____. 2009. Emisiones totales de gases de efecto invernadero, 2000 y 2005. San José, Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones.
- Minaet y DSE. 2007. Encuesta de oferta y consumo energético nacional a partir de la biomasa en Costa Rica. San José, Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones y Dirección Sectorial de Energía.
- Mora, D. y Portuguez, C. F. 2009. Evolución de las coberturas y calidad del agua para consumo humano y disposición de aguas residuales domésticas en Costa Rica al año 2008. San José, Laboratorio Nacional de Aguas, ICAA.
- Morales, M. y Romero, R. 2000. Crisis del Estado Nacional hacia el siglo XXI. La cuestión fronteriza: Costa Rica, Nicaragua y Panamá. Heredia, UNA.
- MREC. 2008. Los derechos humanos y el cambio climático. Informe del Estado costarricense con respecto a la resolución 7/23 del Consejo de Derechos Humanos. San José, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- Obando, V. 2009. Gestión del patrimonio. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Pérez, O. 2008. "Firman convenio para capacitar a guardaparques", en La Nación. San José, 23 de agosto, en http://www.nacion.com/ln_ee/2008/agosto/23/aldea1672786.html.
- PNUD. 2005. Costa Rica: segunda comunicación nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. San José, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- _____. 2007. La lucha contra el cambio climático: solidaridad frente a un mundo dividido. Informe de Desarrollo Humano 2007. San José, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Programa Estado de la Nación. 2006. Duodécimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2007. Decimotercer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2008. Decimocuarto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- Proyecto Estado de la Nación. 2000. Sexto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Pujol, R. 2009. Realidades, actores, conflictos y desafíos ambientales en la Gran Área Metropolitana. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Quesada, C. et al. 1998. Estudio de cambios de cobertura forestal de Costa Rica 1987-1997. San José, Fonafifo.
- Quesada, M. y Stoner, K. 2004. "Threats to the conservation of tropical dry forest in Costa Rica", en Frankie et al. (eds.). Biodiversity conservation in Costa Rica: learning the lessons in a seasonal dry forest. Berkeley, University of California Press.
- Ramírez, A. 2008. Algunos hallazgos sobre la conflictividad socioambiental por el agua en Guanacaste. Contribución especial para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Rodríguez, T. 2009. Conflictos socio-ambientales en zonas de frontera: los casos de Osa y Crucitas durante el año 2008. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Roldán, C. 2009. El sector agrícola y pesquero: aspectos relevantes del 2008. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- RSN et al. 2009. El terremoto de Cinchona del 8 de enero de 2009, en <http://www.rsn.geologia.ucr.ac.cr/INFORME%20TERREMOTO%20CINCHONA.pdf>. San José, Red Sismológica Nacional, Instituto Costarricense de Electricidad y Universidad de Costa Rica.
- Sánchez, A. et al. 2002a. "Dynamics of tropical deforestation around national parks: remote sensing of forest change on the Osa Peninsula of Costa Rica", en Mountain Research and Development, vol. 22, n° 4, en <http://www.bioone.org/doi/pdf/10.1659/02764741%282002%29022%5B0352%3ADOTDAN%5D2.0.CO%3B2>. Berna, International Mountain Society.
- _____. 2002b. Estudio de cambios de cobertura forestal de Costa Rica 1997-2000. San José, Alberta University, Edmonton y CCT.
- _____. 2006. Estudio de cambios de cobertura forestal de Costa Rica 2000-2005. San José, Fonafifo, Alberta University e ITCR.
- Sepasa. 2009. Boletín Estadístico Agropecuario n° 19. San José, Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria.
- Sinac-Minaet. 2007. Progreso hacia las metas del programa de trabajo de áreas protegidas. Cuarto Informe de País sobre el cumplimiento del Convenio sobre Diversidad Biológica. San José, Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones.
- _____. 2008. Grúas II: propuesta de ordenamiento territorial para la conservación de la biodiversidad de Costa Rica. Volumen 3: análisis de vacíos en la representatividad e integridad de la biodiversidad marina y costera. San José, Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones.
- Sotela, J. y Ugalde, S. 2008. "El desabastecimiento de madera en Costa Rica: perspectivas del sector privado", en OET. El abastecimiento sostenible de madera en Costa Rica. San José, Organización de Estudios Tropicales.
- Soto, S. 2009. Situación de los residuos sólidos municipales. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Swanson, A. y Lundethors, L. 2003. "Public Environmental Expenditure Reviews (PEERS): experience and emerging practice", en Environment Strategy Paper, n° 7. Washington D.C., BM.
- Vásquez, A. 2008. "Aprobado incremento del 28% en presupuesto. Minae aumenta inversión en las áreas protegidas del país", en La Nación. San José, 28 de febrero, en http://www.nacion.com/ln_ee/2008/febrero/28/pais1442355.html.
- Villalobos, R. et al. 2007. Adaptación del sistema hídrico de la zona noroccidental de la Gran Área Metropolitana de Costa Rica al cambio climático. Informe Final. Proyecto de fomento de las capacidades para la etapa II de adaptación al cambio climático en Centroamérica, México y Cuba. San José, Minae e IMN.
- Wackernagel, M. y Rees, W. 1996. Our ecological footprint: reducing human impact on the Earth. Gabriola Island B.C., New Society Publishers.

- Wake, D. 2007. "Climate change implicated in amphibian and lizard declines", en *Proceedings of the National Academy of Sciences in the United States of America*, vol. 104. Washington D.C., National Academy of Sciences.
- Wehrtmann, I. y Cortés, J. 2009. "Marine biodiversity of Costa Rica, Central America", en *Monographiae Biologicae*, vol. 86. Belgium, Institute of Animal Ecology, University of Ghent.
- Whitfield, S. et al. 2007. "Amphibian and reptile declines over 35 years at La Selva, Costa Rica", en *Proceedings of the National Academy of Sciences in the United States of America*, vol. 104. Washington D.C., National Academy of Sciences.
- WWF. 2008. Informe Planeta Vivo 2008. España, Fondo Mundial para la Naturaleza.
- Entrevistas**
- Alpizar, W. 2009. Coordinador, Unidad Técnica, Oficina Costarricense de Implementación Conjunta para la Estrategia Carbono Neutral, Minaet.
- Amid, G. 2009. Presidente, Organización Confraternidad Guanacasteca.
- Arce, H. 2009. Dirección de Fomento Forestal, Fonafifo.
- Brenes, E. 2009. Director, Prugam.
- Carmona, A. 2009. Asistente, Programa Pequeñas Donaciones, GEF-PNUD.
- Herrera, J. 2009. Coordinador, Laboratorio de Análisis Ambiental, Procame, UNA.
- Luján, R. 2009. Investigador, Catie.
- Roa, F. 2009. Investigadora, Proyecto Recuperación de Desechos Electrónicos, ITCR.
- Rodríguez, J. 2009. Director Ejecutivo, Fonafifo.
- Romero, C. 2009. Director, Departamento de Aguas Subterráneas, Senara.
- Saénz, A. 2009. Coordinadora, Captación de Recursos, Fonafifo.
- Ugalde, J. 2009. Director, Área de Acción de Conservación, INBio.
- Villalobos, R. 2009. Subdirector, IMN.
- FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA**
- Arias, B. 2009a. Comisiones y nombramientos en la Asamblea Legislativa costarricense. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Arias, B. 2009b. Sobre y subrepresentación política parlamentaria. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Arias, R. 2008. Estudio comparativo de normativa parlamentaria. Ponencia preparada para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Barahona, J. et al. 2008. Evaluación de sitios *web* del Gobierno de Costa Rica. Octubre 2008, en <http://www.gobier-nofacil.go.cr/weblinks/index.aspx>, consultado el 17 de mayo del 2009
- Barker, R. S. 1991. "Taking constitutionalism seriously: Costa Rica's Sala Cuarta", en *Florida Journal of International Law*, vol. 3, nº 6. Florida, University of Florida.
- Binder, S. 1999. "The dynamics of legislative gridlock, 1947-96", en *American Political Science Review*, vol. 93, nº 3. New York, Cambridge University Press.
- Camacho, K. 2003. Internet, ¿cómo vamos cambiando?: elaborado a partir de las historias organizacionales de la adopción de la Internet. San José, Fundación Acceso, IDRC.
- Carey, J. 1996. *Term limits and legislative representation*. New York, Cambridge University Press.
- CGR. 2008. Informe del estudio realizado por la Contraloría, sobre la emisión y colocación del título de propiedad macro, número de serie G\$230120tc por Us\$150.000.000. Informe DFOE-SAF-12-2008. San José, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Fiscalización del Sistema de Administración Financiera de la República, Contraloría General de la República.
- 2009. Informe DFOE-DDJ-1706. San José, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Fiscalización del Sistema de Administración Financiera de la República, Contraloría General de la República.
- Cheibub, J. 2002. "Minority governments, deadlock situations and the survival of presidential democracies", en *Comparative Political Studies*, vol. 35, nº 3. New Haven, Yale University.
- Cheibub, J. et al. 2004. "Government coalitions and legislative success under presidentialism and parliamentarism", en *British Journal of Political Science*, vol. 34, nº 4. New York, Cambridge University Press.
- Chinchilla, R. 2009. "La primera responsabilidad en el acto de legislar", en *La Nación*. San José, 11 de enero.
- Cicap. 2006. Informe final del proyecto de diagnóstico sobre el gobierno digital en Costa Rica. San José, Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública.
- Cortés, A. 2008. Política, comunicación, TIC y referéndum. San José, Escuela de Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica.
- Dalton, R. 2002. *Citizen politics: public opinion and political parties in advanced industrial democracies*. New York, Chatham House Publishers / Seven Bridges Press.
- DHR. 2009. La Defensoría de los Habitantes quince años después: una apuesta por los derechos de todas y todos. San José, Defensoría de los Habitantes de la República.
- Feoli, L. 2009. Comparación de la oferta y la demanda legislativas en Costa Rica, durante el período 2006-2009. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Fundación Omar Dengo. 2007. Informe estadístico y de cobertura del Programa Nacional de Informática Educativa-MEP para preescolar, I, II y III ciclos. San José, Fundación Omar Dengo.
- García, A. y Alvarado, A. 2009. Seguimiento de las acciones colectivas 2000-2008. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- ICD. 2008. Situación nacional sobre drogas y actividades conexas. Informe 2008. San José, Unidad de Información y Estadística Nacional sobre Drogas, Instituto Costarricense sobre Drogas.
- INEC y PNUD. 2008. Resultados del módulo sobre victimización: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Julio de 2008. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Kinder, D. R. 1998. "Communication and opinion", en *Annual American Review of Political Science*, nº 1. Washington, DC American Political Science Association.

- Linz, J. y Valenzuela, A. 1994. *The failure of presidential democracy: the case of Latin America*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Linz, J. y Stepan, A. 1996. *Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- López, M. et al. 2009. *La política exterior en el 2008. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación*. San José, Programa Estado de la Nación.
- Mainwaring, S. 2006. "State deficiencies, party competition, and confidence in democratic representation in the Andes", en Mainwaring, S. et al. *The crisis of democratic representation in the Andes*. California, Stanford University Press.
- Martorell, R. 2009. *Retos estratégicos a los que se enfrenta la Defensoría de los Habitantes: resultados del juicio grupal ponderado. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación*. San José, Programa Estado de la Nación.
- Mata, E. 2008a. "Sala IV exige al Gobierno dar información de bonos chinos", en *La Nación*. San José, 6 de septiembre.
- 2008b. "Zumbado pidió a Taiwán transferir donación al BCIE", en *La Nación*. San José, 18 de julio.
- Mata, E y Mora. 2008. "Zumbado renuncia al Ministerio de Vivienda", en *La Nación*. San José, 6 de agosto.
- Mayhew, D. 1991. *Divided we govern*. New Haven, Yale University Press.
- McCombs, M. E. 2004. *Setting the agenda: the mass media and public opinion*. Malden, MA, Blackwell Pub.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. *Memorias de Labores 2007-2008 y 2008-2009*. San José, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- Moya, S. 2009. *La política exterior y su aporte al desarrollo humano en el 2008. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación*. San José, Programa Estado de la Nación.
- Murillo, A. 2008a. "Diputados exigen destape de fondo manejado en secreto", en *La Nación*. San José, 1 de julio.
- 2008b. "Donaciones al Gobierno operan sin controles", en *La Nación*. San José, 1 de julio.
- 2008c. "Gobierno mintió al país sobre venta de bonos a China", en *La Nación*. San José, 11 de septiembre.
- 2008d. "Rodrigo Arias: Gobierno usó BCIE para ganar agilidad", en *La Nación*. San José, 6 de julio.
- O'Donnell, G. 1999. "Human development, human rights, and democracy", en O'Donnell, G. et al. *The quality of democracy: theory and applications*. Indiana, University of Notre Dame.
- 2004. "Polyarchies and the (un)rule of law in Latin America: a partial conclusion", en Méndez, J. *The (un)rule of law and the underprivileged in Latin America*. Indiana, University of Notre Dame Press.
- Offe, C. 2006. "Political institutions and social power: conceptual explorations", en Shapiro, I. et al. *Rethinking political institutions: the art of the state*. New York, New York University Press.
- PNUD y Observatorio del Desarrollo. 2007. *Atlas de desarrollo humano cantonal*. San José, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Observatorio del Desarrollo-UCR.
- Poder Judicial. *Anuarios de Estadísticas Judiciales 2001-2008*. San José, Departamento de Planificación, Sección de Estadística, Poder Judicial.
- Programa Estado de la Nación. 2005. *Undécimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Programa Estado de la Nación.
- 2006. *Decimodécimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Programa Estado de la Nación.
- 2007. *Decimotercer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Programa Estado de la Nación.
- 2008. *Decimocuarto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Programa Estado de la Nación.
- Prosic. 2008. *Hacia la sociedad de la información y el conocimiento en Costa Rica. Informe del Programa de la Sociedad de la Información y el Conocimiento*. San José, Universidad de Costa Rica.
- Quesada, L. 2002. *Apreciaciones sobre la Internet por parte de activistas del movimiento de mujeres de Costa Rica y Nicaragua*. San José, Fundación Acceso.
- Sartori, G. y Mair, P. 2005. *Parties and party systems: a framework for analysis*. Colchester, ECPR.
- Solana, E. 2009. *Administración de justicia en Costa Rica 2008. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación*. San José, Programa Estado de la Nación.
- Solano, L. 2009. *El vigésimo aniversario de la Sala Constitucional. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación*. San José, Programa Estado de la Nación.
- Sousa, M. 2007. "A brief overview of judicial reform in Latin America: Objectives, challenges, and accomplishments", en Lora, E. *The state of state reform in Latin America*. Washington, Stanford University Press and World Bank.
- Stokes, S. C. 2001. *Mandates and democracy: neoliberalism by surprise in Latin America*. New York, Cambridge University Press.
- Tarrow, S. 1998. *Power in movement: social movements and contentious politics*. New York, Cambridge University Press.
- Tilly, C. 2007. *Democracy*. New York, Cambridge University Press.
- UN. 2008. *United Nations e-Government Survey 2008. From e-Government to connected governance*. New York, Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Administration and Development Management.
- Urcuyo, C. 2009. *Los discursos de la inseguridad. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación*. San José, Programa Estado de la Nación.
- Vargas, J. 2009. *Modos de participación social y política en Costa Rica. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación*. San José, Programa Estado de la Nación.
- Vargas, J. y Rosero, L. 2004. *La cultura política de la democracia en Costa Rica, 2004. Proyecto de Opinión Pública en América Latina (Lapop)*. Washington, D.C., Usaid y Centro Centroamericano de Población, UCR.
- 2006. *La cultura política de la democracia en Costa Rica, 2006. Proyecto de Opinión Pública en América Latina (Lapop)*. Washington, D.C., USAID y Centro Centroamericano de Población, UCR.
- 2008. *Political culture of democracy in Costa Rica, 2008: the impact of governance. Proyecto de*

- Opinión Pública en América Latina (Lapop). Washington, D.C., Usaid y Centro Centroamericano de Población, UCR.
- Verba, S. et al. 1971. The modes of democratic participation: a cross-national comparison. California, Sage Publications.
- _____. 1978. Participation and political equality: a seven-nation comparison. New York, Cambridge University Press.
- Welzel, C. et al. 2003. "The theory of human development: a cross-country analysis", en *European Journal of Political Research*, vol. 42, n° 3. Oxford, European Consortium for Political Research.
- Wilson, B. et al. 2004. "The best laid schemes...Gang aft A'gley: judicial reform in Latin America-evidence from Costa Rica.", en *Journal of Latin American Studies*, vol. 36, n° 3. New York, Cambridge University Press.
- Wilson, B. y Handberg, R. 1999. "From judicial passivity to judicial activism: Explaining the change within Costa Rica's Supreme Court", en *Law and Business Review of the Americas*, n° 4. Dallas, Law Institute of the Americas.
- Entrevistas**
- Avendaño, A. 2009. Directora, Programa de Gobierno Digital.
-
- CLASES SOCIALES, ESTILOS DE DESARROLLO Y CRECIMIENTO ECONÓMICO EN COSTA RICA 1988-2008: UNA NUEVA PERSPECTIVA PARA EL ESTUDIO DE LA DESIGUALDAD SOCIAL**
-
- Alonso, E. 2009. Síntesis de las principales conclusiones de los *Informes Estado de la Nación* sobre el desarrollo, el crecimiento económico y la equidad social. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Butler, T. 1995. "The debate over the middle classes", en Butler y Savage (eds.). *Social change and the middle classes*. Londres, University College London Press.
- Castro, C. et al. 2007. Transformaciones en la estructura social en Costa Rica. Estratos socioocupacionales, educación y trabajo. San José, EUCR.
- Cepal. 2007. Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Céspedes, V. H. y Jiménez, R. 2007. Cuarta jornada anual de la Academia de Centroamérica. Distribución del ingreso en Costa Rica. 1988-2004. San José, Academia de Centroamérica.
- Crompton, R. 1998. *Class and stratification: an introduction to current debates*. Segunda edición. Cambridge, Polity Press.
- D'elia, Y. y Maingon, T. 2004. La equidad en el desarrollo humano: estudio conceptual desde el enfoque de igualdad y diversidad. Documentos para la discusión, en <http://www.revistadesarrollohumano.org/Biblioteca/0142.pdf>. Venezuela, PNUD.
- Filgueira, C. y Geneletti, C. 1981. Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina. Santiago de Chile, Cepal.
- INEC. 2000. Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas (tercera revisión). San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- Meneses, K. 2009. Anexo metodológico para la clasificación de grupos económicos y obtención del ciclo del PIB e ingresos. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Molina, E. 2006. Midiendo la inequidad: una propuesta ilustrada con el caso de Venezuela. Venezuela, Universidad Simón Bolívar.
- Moore, B. 1966. *Social origins of dictatorship and democracy: Lord and peasant in the making of modern world*. Boston, Beacon Press.
- Olin Wright, E. 1985. *Classes*, en <http://www.ssc.wisc.edu/~wright/selected-published-writings.htm>.
- Ossowsky, S. y Patterson, S. 1963. *Class structure in the social consciousness*. Nueva York, Free Press of Glencoe.
- Páez de Barros, R. et al. 2008. *Midiendo la desigualdad de oportunidades en América Latina y el Caribe*. Brasil, Banco Mundial.
- Pakulski, J. y Waters, M. 1996. *The death of class*. Londres, Sage.
- Pérez-Sáinz, J. P. et al. 2004. La estructura social ante la globalización: procesos de reordenamiento social en Centroamérica durante la década de los 90. San José, Flasco.
- _____. 2007. Exclusión social y pobreza irreducible. Reflexiones desde el caso costarricense. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Programa Estado de la Nación. 2004. *Décimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Programa Estado de la Nación.
- Roberts, K. 2001. *Class in modern Britain*. Londres, Palgrave.
- Rodríguez, C. 1997. Los efectos del ajuste: estratificación y movilidad ocupacional en Costa Rica en el período 1950-1995. Tesis para optar por el grado de Doctor en Ciencias Sociales. México, Colegio de México.
- _____. 2003. Estratificación y movilidad socioocupacional en Costa Rica en la segunda mitad del siglo XX. Pachuca, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.
- Rodríguez, F. 2004. "Treinta años en la evolución de la estructura social costarricense y algunas consideraciones sobre el abstencionismo 1970-2002", en Rosero-Bixby (ed.). *Costa Rica a la luz del Censo del año 2000*. San José, CCP-UCR, Programa Estado de la Nación e INEC.
- Rueschemeyer, D. et al. 1992. *Capitalist development and democracy*. Chicago, Chicago University Press.
- Sauma, P. 2006. Pobreza, desigualdad en los ingresos y empleo. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Segura, R. 2009. Procedimientos metodológicos y estadísticos empleados para la identificación de clases sociales. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Vargas, A. 1994. Estudio comparativo de determinantes de pobreza entre las familias costarricenses. San José, IICE-UCR.
- Vega, M. 2007. "Evolución de las clases sociales en Costa Rica: ¿desaparece la clase media?", en Céspedes y Jiménez (eds.). *Distribución del ingreso en Costa Rica: 1988-2004*. San José, Academia de Centroamérica.
- _____. 2009. Clases sociales y estilos de desarrollo en Costa Rica 1988-2008: aproximación metodológica al estudio de la desigualdad social. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Vega, M. et al. 1995. Cambios en la estructura de clases costarricense. 1987-1994. San José, IIS-UCR.
- Villasuso, J. M. y Trejos, J. D. 1982. Evolución reciente de la estructura salarial en Costa Rica. San José, IICE-UCR.
- Wacquant, L. 1991. "Making class: the middle class(es) in social theory and social structure", en McNall et al. (eds.). *Bringing class back in*. Boulder, Westview Press.

- Walkerdine, V. et al. 2001. *Growing up girl: psychosocial explorations of gender and class*. Londres, Palgrave.
- Weber, M. 1977. *Economía y sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Webster, A. 2005. *Estadística aplicada a los negocios y la economía*. Bogotá, McGraw Hill.
-
- VIGÉSIMO ANIVERSARIO DE LA SALA CONSTITUCIONAL**
-
- Álvarez, M. et al. 2007. *La tutela de los derechos fundamentales en Costa Rica por medio del recurso de amparo*. San José, Investigaciones Jurídicas S.A.
- Asamblea Legislativa. 1997. "Evolución constitucional costarricense", en *Revista Parlamentaria*, vol. 5, n° 1. San José, Asamblea Legislativa.
- Bazán, V. 1996. "El control de constitucionalidad en Estados Unidos de Norteamérica", en Bazán (coord.). *Desafíos del control de constitucionalidad*. Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina.
- Cruz, P. 1991. "La ley Fundamental y la unidad alemana: una conversación con el profesor Konrad Hesse", entrevista, en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, n° 3. Murcia, Asamblea Regional de Murcia.
- Del Valle, J. y Rodríguez, G. 1997. "El derecho comunitario y las relaciones entre el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y los tribunales constitucionales nacionales", en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, año 1, n° 2, en http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/4/RDC_002_007.pdf. La Rioja, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Universidad de La Rioja.
- Díaz, J. s.f. ¿Puede ser inconstitucional la Constitución? Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional de Perú 014-2003-AI/TC, de 10 de diciembre de 2003. Inédito.
- Díez, L. 1991. *La garantía constitucional de los derechos fundamentales*. Madrid, Editorial Civitas, Universidad Complutense de Madrid.
- Fioravanti, M. 2001. *Constitución de la Antigüedad a nuestros días*. Madrid, Editorial Trotta.
- Landa, C. 2005. "Tribunal Constitucional y Poder Judicial: una perspectiva desde el derecho procesal constitucional", en *Revista Parlamento y Constitución*, n° 9. Toledo, Cortes de Castilla-La Mancha y Universidad de Castilla-La Mancha.
- _____. 2007. "Coloquio entre el magistrado del Tribunal Constitucional alemán Herbert Landay y el magistrado César Landa del Tribunal Constitucional peruano", en *Justicia Constitucional, Revista de Jurisprudencia y Doctrina*, n°4. Lima, Palestra Editores.
- Ledewitz, B. 2004. "Una constitución para todos", en *Duquesne Law Review*, vol. 43. Pittsburgh, Duquesne University School of Law.
- Limbach, J. 2000. "El Tribunal Constitucional alemán", en *Revista Teoría y Realidad Constitucional*, n° 4. Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces.
- Maldonado, A. 2001. *Nuestra Constitución*. Guatemala, s.n.
- Martínez, J.M. et al. 2004. *El sistema constitucional español según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Madrid, Editorial Universitas Internacional.
- Molino, E. 1998. *La jurisdicción constitucional en Panamá*. Un estudio de derecho comparado. Medellín, Diké Biblioteca Jurídica.
- Mullerat, R. 2002. *Los instrumentos y los mecanismos de los derechos humanos*. Lima, Instituto de Derechos Humanos, International Bar Association.
- Muñoz, H. 1994. "La consulta de constitucionalidad", en Tovar et al. *Consultas de la Asamblea Legislativa a la Sala Constitucional: el control pleno de constitucionalidad 1989-1993*. Tomo I. San José, Asamblea Legislativa-Euned.
- Murillo, M. 1992. *Manual de técnicas de asesoramiento y elaboración de informes y dictámenes para legisladores y órganos legislativos*. San José, Asamblea Legislativa y Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia.
- Murillo de la Cueva, P. 1979. "El examen de la constitucionalidad de las leyes y la soberanía parlamentaria", en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n° 7-8. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Petre, J. y McGee, S. 2009. "Top British Judge accuses Human Rights Court of creating federal law of Europe", en *The Mail on Sunday*. Londres, 5 de abril, en <http://www.dailymail.co.uk>.
- Piza, R. 1991. "De la Corte Plena a la Sala Cuarta", en *Revista Judicial*. San José, Poder Judicial.
- Prieto, L. 2004. *Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales*. Madrid, Editorial Trotta.
- Proyecto Estado de la Nación. 1999. *Quinto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Rodríguez, J.C. et al. 2003. *La reforma judicial en la era de la globalización: la Corte Constitucional como contrapeso*. Dallas, Latin American Studies Association.
- Rojas, O. 1994. "Sala Constitucional: quinto poder constituyente", en Castro (comp.). *Libro homenaje al profesor Eduardo Ortiz Ortiz*. San José, UACA.
- Romero, J. 2003. *Género y constitucionalismo. La distribución del poder en la sociedad costarricense*. San José, Editorial Investigaciones Jurídicas.
- Sagüés, N. 1991. "La jurisdicción constitucional en Costa Rica", en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n° 74, en http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/3/REPNE_074_458.pdf. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Sala Constitucional. 2009. *Informe 029-EST-2009*. San José, Sección de Estadística, Departamento de Planificación, Poder Judicial.
- Solana, E. 2009. *Administración de justicia en Costa Rica 2008*. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Solano, L. F. 2008. "Derecho fundamental a la salud", en *Gaceta Médica de Costa Rica*, vol. 9, n° 2. San José, Academia Nacional de Medicina de Costa Rica.
- Solís, A. 2000. *Control político y jurisprudencia constitucional*. San José, Comisión Nacional para la Administración de Justicia.
- Solís, R. et al. 2000. "La dimensión política de la justicia constitucional costarricense", en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*. Buenos Aires, Fundación Konrad Adenauer.
- Tribunal Constitucional. 2007. *Memoria del Tribunal Constitucional*. Lima, Tribunal Constitucional.
- Vanossi, J. 2002. *Estudios de teoría constitucional*. México D.F., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Volio, F. 2000. *Diez años de Sala Constitucional*. San José, Programa Estado de la Nación.
- Zaffaroni, E. 1993. "Dimensión política de un Poder Judicial democrático", en <http://www.pensamientopenal.com.ar/51zaffaroni.pdf>.

Zamora, C. 2007. "Los recursos de amparo y recursos de inconstitucionalidad contra la Caja Costarricense de Seguro Social de 1989 a 2005", en *Gaceta Médica de Costa Rica*, vol. 9, n° 2. San José, Academia Nacional de Medicina de Costa Rica.

Entrevistas

Madrigal, A. V. 2009. Secretaría Administrativa, Sala Constitucional.

ANEXO METODOLÓGICO

Aparicio, A. y Morera, M. 2009. Diferencias espaciales en la mortalidad infantil: consideraciones de equidad y convergencia regional. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

Arce, H. y Barrantes, A. 2006. La madera en Costa Rica: situación actual y perspectivas, en http://www.oficinaforestalcr.org/media_files/download/MADERAENCOSTARICA,SITUACIONACTUALYPERSPECTIVAS,2006.pdf.

Baltodano, J. 2007. Bosque, cobertura y uso forestal. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

Carballo, A. y Villasante, C. S. 2007. La huella ecológica de una economía cerrada: consideraciones teóricas sobre el ajuste de comercio en el marco del análisis de la huella, en <http://www.eumed.net/eve/resum/07-junio/cpvl.htm>.

CCP. 2008. Indicadores demográficos. San José, Centro Centroamericano de Población, Universidad de Costa Rica.

De Camino, R. et al. 2000. Costa Rica, forest strategy and the evolution of land use, en <http://cro.ots.ac.cr/rdmcnfs/datasets/biblioteca/pdfs/nbina-287.pdf>. Washington, BIRF-BM.

DGEC. 1984a. Clasificación Internacional Industrial Uniforme de todas las actividades económicas (CIU-2). San José, Dirección General de Estadística y Censos.

_____. 1984b. Clasificación nacional de ocupaciones 1984. San José, Dirección General de Estadística y Censos.

FAO. 2009. FishStat Plus, programa informático universal para series cronológicas de estadísticas pesqueras, en <http://www.fao.org/fishery/statistics/software/fishstat/es>. Washington D.C., Departamento de Pesca y Acuicultura, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

French, M. 2001. "Estimating changes in trend growth of total factor productivity: Kalman and H-P filters versus a Markov-switching framework", en FEDS Working Paper n° 2001-44. Washington D.C., Board of Governors of the Federal Reserve System.

Global Footprint Network. 2009. Sitio oficial, en www.globalfootprintnetwork.org.

Hyeongwoo, K. 2004. Hodrick-Prescott Filter, en <http://business.auburn.edu/~hzk0001/hpfilter.pdf>.

INEC. 2000a. Clasificación de ocupaciones de Costa Rica 2000. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.

_____. 2000b. Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas (CIU-3). San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.

_____. 2001a. Aclaraciones metodológicas, EHPM 2001. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.

_____. 2001b. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2001. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.

_____. 2008a. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples: principales resultados 2008. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.

_____. 2008b. Manual para el entrevistador 2008. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Kikut, A. y Muñoz, E. 1994. El filtro Hodrick-Prescott: una técnica para la extracción de la tendencia de una serie. San José, BCCR.

Kikut, A. y Ocampo, A. 2005. Ajuste estacional de series económicas con Tramo/Seats y Census x12-Arima. San José, BCCR.

Kydland, E. y Prescott, E. 1990. "Business cycles: real facts and a monetary myth", en *Quarterly Review*, vol. 14, n° 2, en <http://www.minneapolisfed.org/research/QR/QR1421.pdf>. Federal Reserve Bank of Minneapolis.

SeaAroundUs. 2008. Countries' exclusive economic zones, en <http://www.seaaroundus.org/eez/SummaryInfo.aspx?EEZ=188#>, consultado el 25 de agosto de 2009.

Sepsa. 2009. Boletín Estadístico Agropecuario n° 19, en <http://www.infoagro.go.cr/boletines/019.pdf>. San José, Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria.

Vega, M. 2007. Evolución de las clases sociales en Costa Rica: ¿desaparece la clase media? San José, Academia de Centroamérica.

Wackernagel, M. y Rees, W. 1996. Our ecological footprint: reducing human impact on the Earth. Gabriola Island B.C., New Society Publishers.

*Conocer la Costa Rica
que tenemos
pensar la Costa Rica
que deseamos*



CON EL APOYO DE

