

CAPÍTULO
1

Sinopsis

INDICE

Valoración general	49
Seguimiento del desarrollo humano	53
Equidad e integración social	53
Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas	58
Armonía con la naturaleza	61
Fortalecimiento de la democracia	65
Debates para el desarrollo	67
Opciones y desafíos prácticos para avanzar hacia una red vial moderna y eficiente en Costa Rica	68
Costa Rica en perspectiva internacional	70

VALORACIÓN GENERAL

El hecho más sobresaliente que conlleva el *Duodécimo Informe Estado de la Nación* es el fin de una era política. Por primera vez desde la Guerra Civil de 1948, las divisiones y tradiciones originadas en aquel conflicto no fueron factores decisivos en las preferencias electorales de las y los costarricenses. Las elecciones nacionales del 2006 acabaron con el sistema bipartidista que gobernó el país durante los últimos veinte años. Pero, más allá de estos resultados, el dato fundamental es que la mayoría ciudadana no tiene vínculo partidario y ninguna agrupación cuenta con lealtades sólidas, lo cual afecta la capacidad del sistema político para expresar intereses y procesar conflictos. En estas adversas condiciones, los partidos, las instituciones y la ciudadanía tienen ante sí la difícil tarea de impulsar importantes reformas precisamente cuando las capacidades del sistema político se encuentran mermadas.

Los cambios políticos ocurren en el marco de una situación económica y social en la que existe una tensión básica entre las aceleradas transformaciones en la producción y la distribución de bienes y servicios, por un lado, y la insuficiencia del desempeño nacional para enfrentar los desafíos de largo plazo en materia de desarrollo humano, por otro. En un lapso de solo veinte años, el aparato productivo costarricense cambió de manera profunda, debido a la implantación de un nuevo estilo de desarrollo. La vieja economía fue sustituida por una en la que el sector financiero, las zonas francas y el turismo son las actividades más dinámicas. Este cambio continuó manifestándose con

fuerza en el 2005, alentado por niveles históricamente altos de inversión extranjera directa y de exportaciones, que impulsaron una alta tasa de crecimiento.

En términos de la distribución del ingreso, los datos disponibles indican que la sociedad costarricense es significativamente más desigual que hace dos décadas, una tendencia inversa a la experimentada entre 1960 y 1980. La mejoría en el corto plazo del indicador Gini de desigualdad observada en el 2005 fue producto, más que de una recuperación, de una baja generalizada en los ingresos de los ocupados. Los resultados económicos favorables no fueron suficientes para contrarrestar esta evolución, debido a la falta de encadenamientos productivos, sociales y fiscales de los sectores más dinámicos con el resto de la economía. Así, nada en el desempeño de la sociedad costarricense durante el 2005 hace variar la apreciación sobre la insuficiencia del desarrollo humano. Los indicios de “una nueva y más peligrosa fase”, apuntados en el Informe anterior, se acumularon. La imagen de una casa común deteriorada sigue vigente: de nuevo se erosionó la representación política, ocurrió la caída ya mencionada en los ingresos de los ocupados y se registró una nueva baja en la inversión social. Ciertamente hubo un incremento de los ingresos de los hogares, pero ello estuvo asociado a la incorporación de nuevos miembros de las familias al mundo laboral, muchos de ellos con empleos parciales y de baja calidad.

En 1998, el “Prólogo” del Cuarto Informe utilizó la metáfora de un vehículo para describir a “una sociedad frenada y con olor a quemado”, en la que distintos sectores

VALORACIÓN GENERAL (continuación)

se disputaban la dirección, parando y acelerando simultáneamente. Hoy esa situación se ha agudizado: debido al paso del tiempo, frenos, acelerador y volante ya no responden del mismo modo. Estos actores no solo siguen estorbándose, sino que no caen en cuenta de que el vehículo tiene fallas y ya rueda sin mucha dirección por pendientes de cerros y precipicios, con gentes a la vera del camino y otros vehículos en movimiento. En este nuevo entorno, la conducción temeraria o la ilusión de que la disputa dentro del carro puede prolongarse indefinidamente entraña riesgos para todos.

Las pendientes que hacen inevitable el movimiento del vehículo son moldeadas por fuerzas políticas, sociales y económicas de distinto signo e intensidad. En el plano político, el creciente y extendido malestar ciudadano con el desempeño nacional es una potente fuerza de cambio que ya reconfiguró el sistema de partidos. Este malestar emergió tangiblemente a mediados de la década anterior, y se exacerbó con nuevos detonantes de corto plazo como los escándalos de corrupción del 2004, el pesimismo ciudadano ante la evolución del país y la negativa evaluación de la gestión gubernamental. En el plano social, la avanzada transición demográfica y una urbanización desordenada y segmentada son fuerzas que han creado una sociedad muy distinta a la de décadas anteriores. En el plano económico la fuerza de cambio es, como se dijo, un nuevo estilo de desarrollo que se ha consolidado, aunque exhibe problemas de articulación y productividad. Estas fuerzas que empujan al país en distintas direcciones y velocidades amplían las tensiones documentadas en ediciones previas de este Informe. Dejadas por sí solas, “no suman” ni producen un cambio ordenado con rumbo claro; por el contrario, llevan a una ruta de colisión. De ahí lo cruciales que resultan los acuerdos políticos en el país: son indispensables para aprovechar el impulso de las pendientes, encontrar camino seguro y enrumbar el vehículo hacia un destino compartido.

Este panorama coloca a Costa Rica frente a un complejo y singular dilema estratégico. Por una parte requiere ejecutar profundas transformaciones económicas, sociales e institucionales para hacer frente a los cambios sociales en marcha y a la insuficiencia de su nivel de desarrollo económico para mantener su estado social de derecho y fortalecer la protección ambiental. Pero, por otra, su sistema democrático define una vía gradual, heterodoxa y parcial en el diseño y ejecución de esas transformaciones. Este gradualismo amenaza con convertirse en parálisis por la crisis del sistema de partidos y el deterioro de las capacidades institucionales del Estado. En pocas palabras, el país necesita realizar cambios urgentes y profundos, pero el sistema político, que de por sí no está diseñado para procesarlos con rapidez, se encuentra en una fase de particular incapacidad.

En este contexto, la eventual ratificación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana tensa el ambiente político, pues implicaría la implementación de un programa de reformas institucionales que introducen ajustes sustantivos a varios sectores del Estado. Si, al amparo de la situación actual, los actores operan guiados por la creencia de que es necesario jugarse “el todo por el todo” para imponer sus intereses o no perder sus posiciones, podrían desencadenar situaciones que tengan efectos sobre la estabilidad política. En síntesis, Costa Rica debe resolver en el corto plazo la cuestión de cómo efectuar profundas reformas a la sociedad, la economía y el Estado, por la vía democrática.

Es preciso reconocer que la singularidad del dilema costarricense no radica en su excepcionalidad. Varios elementos de la situación nacional son comunes a otras sociedades: el nivel de desarrollo medio, la ubicación estratégica del país, la carencia de fondos de cooperación, la inexistencia de los recursos naturales necesarios para establecer una economía extractiva, su trayectoria democrática o la crisis en el sistema de partidos políticos. Otros elementos sí son propios del caso costarricense: la particular configuración de su Estado o su liderazgo dentro de América Latina en materia

de desarrollo social y conservación del ambiente. Lo verdaderamente singular del dilema estratégico que enfrenta Costa Rica es la combinación de los factores antes mencionados como elementos constitutivos de su situación actual. Desde una perspectiva comparada, pocos países afrontan la necesidad de resolver en forma simultánea problemas económicos, políticos e institucionales complejos, en procura de relanzar una época de desarrollo humano acelerado en un marco de instituciones democráticas consolidadas. En este sentido, Costa Rica debe actuar en varios frentes en poco tiempo, ya no solo para avanzar hacia niveles más altos de desarrollo, sino para mantener los logros alcanzados.

El país se apoya sobre un umbral de alto desarrollo humano, que paulatinamente se ha venido consagrando mediante el reconocimiento de derechos para la población y que hoy por hoy constituye un elemento clave en la dotación de factores. Hace cincuenta años, las bases de este umbral fueron la universalización de la enseñanza primaria, la extensión de la cobertura en salud y otros servicios básicos, la ampliación de los derechos políticos y la protección del patrimonio natural. En la Costa Rica actual, asegurar la sostenibilidad de estos logros acumulados en desarrollo humano es imperativo; no hacerlo es inexcusable, aunque implique esfuerzos importantes. Pero el problema medular es a futuro: como se indicó en el Décimo Informe, en los próximos años el país requerirá incrementar aceleradamente su productividad, mejorar la equidad social, hacer un uso sostenible de sus recursos naturales y perfeccionar la democracia para mejorar el bienestar y la calidad de vida de la población.

Una vez más, el *Informe Estado de la Nación* reitera la urgencia de lograr acuerdos políticos para impulsar reformas que inauguren una época de rápido progreso social, crecimiento económico arraigado y perfeccionamiento de la democracia. El año pasado se dijo: “Para avanzar (en el desarrollo humano sostenible) será necesario concretar una transacción social

VALORACIÓN GENERAL (continuación)

que distribuya oportunidades y beneficios entre los habitantes del país, en particular entre los sectores que poco o nada han ganado de la política de apertura e inserción internacional. También habrá que distribuir sacrificios, pues toda solución tienen costos, pero deberá asegurarse que no se recarguen sobre los grupos más vulnerables". Este desafío sigue vigente y, en las actuales condiciones políticas, es aun más apremiante. Sin embargo, pretender que la transacción sea inmediata, integral y perfecta, pudiera ser la mejor manera de

tornarla imposible. Antes bien, los acuerdos que el país necesita podrían ser desencadenados a partir de experiencias particulares, en las que las fuerzas políticas y sociales restablezcan la confianza mutua sobre la base de resultados concretos.

¿Por donde empezar? Hay ámbitos donde, pese a las discrepancias y suspicacias, este Informe ha podido constatar la existencia de amplios acuerdos sobre algunos objetivos de política y sobre la necesidad y conveniencia de efectuar cambios institucionales. La universalización de una educación secundaria

diversificada y de calidad -el tema especial del Undécimo Informe- y la importancia de remover obstáculos que impiden el desarrollo de una infraestructura vial moderna -el tema especial del presente Informe- son dos áreas en las que se han identificado visiones y objetivos compartidos y viables para superar barreras que hace pocos años eran motivo de confrontación. Estas podrían ser un "laboratorio" donde las fuerzas sociales generen un nuevo estilo de hacer política en el país, más cercano a las necesidades y aspiraciones de la población.

RECUADRO 1.1

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

- Recuperar la fe en la política y en sus instituciones, y mejorar la calidad de la democracia.
- Crear empleos y oportunidades empresariales de mejor calidad y productividad y articular las nuevas exportaciones con el resto de la economía.
- Modernizar la infraestructura de transportes y comunicaciones.
- 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 tributario, pobreza, migración y relaciones con Nicaragua.
- Ampliar la cobertura, mejorar la calidad y diversificar la educación secundaria, como mecanismo para dar pasos firmes hacia la reducción de la pobreza y el aumento de la productividad.
- Encarar el deterioro acumulado en la equidad social.
- Lograr una transacción social que distribuya oportunidades y beneficios entre las y los habitantes.

Fuente: Elaboración propia.

CAPÍTULO
1

Sinopsis

La presente Sinopsis se organiza en tres apartados, en concordancia con la estructura general de esta publicación. En el primero se ofrece una síntesis de las valoraciones y principales hallazgos de cada uno de los capítulos usuales del Informe. El objetivo es brindar a los y las lectoras, a manera de guía general, una puerta de entrada a los análisis más amplios y detallados que se exponen en la Parte I del Informe, titulada “Seguimiento del desarrollo humano”. El segundo apartado resume los principales componentes de los “Debates para el desarrollo” que conforman la Parte II del Informe. Finalmente, el tercer apartado presenta los valores de un conjunto de índices internacionales, que permiten comparar la situación de Costa Rica con respecto a otras naciones, así como detectar cambios en el tiempo en estas valoraciones externas del país.

Seguimiento del desarrollo humano

Equidad e integración social

En el año 2005 Costa Rica se alejó de la aspiración de que las personas puedan aumentar sus ingresos para llevar una vida digna. Esto se fundamenta en la caída de los ingresos de los ocupados por tercer año consecutivo, así como en la disminución del ingreso social proporcionado por el Estado a los hogares y a las personas. Fue un año más de estancamiento y de postergación de decisiones, en perjuicio de la gente y de

las instituciones, sobre todo de los más pobres, que incrementó el descontento ciudadano.

De acuerdo con la Encuesta de Ingresos y Gastos (ENIG) del INEC, el coeficiente de Gini pasó de 0,358 a 0,475 entre 1988 y 2004. Esto significa que Costa Rica pasó de tener niveles de desigualdad cercanos a los de países europeos, a rangos más cercanos a los de otras naciones latinoamericanas que destacan entre las más desiguales del mundo. Las mediciones de corto plazo realizadas con la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), si bien muestran oscilaciones de un año a otro, reafirman esta tendencia de largo plazo y ofrecen evidencia de un empobrecimiento de las capas medias de ingreso. En los últimos años (2001-2005), la medición de la desigualdad con este instrumento reporta una mejora que, sin embargo, lejos de constituirse en una buena noticia, expresa que el deterioro general de ingresos está alcanzando a los sectores profesionales medios (décimo decil captado por la EHPM), de tal forma que las brechas se están cerrando, pues los ingresos de estos grupos tienden a decaer y ser más cercanos a los rangos más bajos.

En el lapso de dieciséis años transcurridos entre las dos ENIG, el aumento de la brecha de ingresos entre pobres y ricos se expresa por el deterioro que experimentaron los pobres, pues la tasa promedio de crecimiento anual de sus ingresos experimentó una caída de casi un 1% real por año, mientras que la de

los ricos tuvo un incremento del 4% anual en el mismo período.

Los resultados de largo plazo en materia de inequidad no tienen un impacto social más negativo debido a que el país se apoya sobre un umbral de alto desarrollo humano, que tiene por base la existencia de instituciones que han mantenido por décadas políticas de carácter universal. Estas instituciones logran sostener, y en algunos casos aumentar, la acumulación de capacidades en temas clave en virtud de un relativamente alto, aunque insuficiente, nivel de inversión social. Es así como, en relación con la aspiración de tener una vida larga y sana, en el 2005 la esperanza de vida al nacer fue la más alta registrada hasta ahora en el país: de 79,1 años para ambos sexos, 76,9 para los hombres y 81,4 para las mujeres. Esta medida, además de expresar la longevidad de la población, resume las condiciones de mortalidad imperantes. El aumento en la esperanza de vida en los últimos cinco años se debe sobre todo a cambios en la mortalidad de los mayores de 65 y menores de 89 años. Por otro lado, la mortalidad infantil mostró un leve incremento en el 2005, al pasar de 9,25 a 9,78 por mil nacidos vivos, pero fue la segunda más baja en la historia.

Con respecto a la aspiración de tener un sistema de salud universal en la cobertura, equitativo en el acceso y solidario en el financiamiento, destacan varios hechos relevantes. Los servicios de salud presentan mejorías tanto en

las coberturas como en la calidad de los servicios, de acuerdo con resultados de la evaluación de los compromisos de gestión de la CCSS correspondientes al 2005, al tiempo que hay esfuerzos importantes por reducir las brechas entre coberturas totales y coberturas con calidad, aunque se requiere un mayor empeño para que se cumplan los criterios de atención de la “norma integral” en todas las consultas. El Informe reporta un aumento significativo en la cobertura de las personas hipertensas (de 73,6% en el 2000 a 84,3% en el 2005) y un avance sustancial en la atención integral con cumplimiento de los criterios antes mencionados (de 28,4% en el 2000 a 67% en el 2005). A diciembre del 2005, los asegurados directos en el seguro de salud ascendían a 1.095.187 personas, un 6,9% más que en 2004. Visto desde la PEA, el seguro de salud cubría al 55,0% del total, al 61,0% de la PEA asalariada y a un 45,3% de la no asalariada. Destaca el notable incremento de 6,1 puntos, en la cobertura del seguro de pensiones en la PEA no asalariada entre 2004 y 2005. Estos datos reflejan el esfuerzo que está realizando la CCSS para captar a los trabajadores independientes, como parte de una política institucional para fortalecer la cotización en los seguros de salud y pensiones (CCSS, 2006).

Preocupan las dificultades que enfrenta el país en temas importantes. La incidencia del dengue ha seguido aumentando, y no obstante el patrón cíclico de la epidemia, las cifras muestran que no ha existido ningún control que implique una reducción sostenida. En el 2005 se reportaron 37.798 casos, el registro más alto desde que reemergió la enfermedad en 1993, para una tasa de 87 por diez mil habitantes. Este dato ubica a Costa Rica como el país con la tasa de incidencia más alta de América Latina, superando por amplio margen a los dos países que le siguen (Honduras con 25,6 y El Salvador con 22,2 (PAHO, 2006). El aumento del 2005 significa que una gran parte del territorio nacional tiene presencia del mosquito transmisor del virus, y por tanto, que los riesgos se han extendido más allá de lo que se puede atender de

manera inmediata y con actividades de control localizadas.

Otro tema que preocupa es el panorama nutricional y su relación con los hábitos alimentarios de la población. Diferentes estudios y encuestas evidencian un cambio en el perfil del país en esta materia, de modo tal que los problemas más frecuentes están ahora asociados a excesos en el consumo de energía (grasas y azúcares en particular), lo que genera sobrepeso y obesidad en edades cada vez más tempranas, y afecta ya a adolescentes y escolares, tanto en zonas urbanas como rurales. Esta situación contrasta con la que prevaleció en el país durante el siglo XX, cuando la desnutrición era el principal motivo de preocupación en este ámbito.

Los nuevos desafíos que plantea el cambio en el perfil epidemiológico de la población, así como los problemas de gestión institucional y calidad de la atención que se han venido incrementando en los últimos años, se pusieron de manifiesto en el 2005 con el trágico incendio del Hospital Calderón Guardia, o bien con los problemas de recursos humanos y equipos reportados al Ministerio de Salud por los hospitales regionales y periféricos y del primer nivel de atención. El episodio del incendio, además de la lamentable pérdida de vidas humanas, evidenció la lentitud del sistema para tomar medidas correctivas y oportunas sobre problemas que ya habían sido señalados por estudios previos del Ministerio Salud y el Cuerpo de Bomberos (INS, 2004, 2005 y 2006). El daño en infraestructura que sufrió el Hospital Calderón Guardia afectó la atención de casi un millón de usuarios de ese centro médico y las pérdidas materiales ascendieron a 19.396.000 dólares, según estimaciones de la CNE (Decreto de Emergencia 32479-MP-S-H). La evaluación más reciente del Ministerio de Salud indica que el 63% de las construcciones hospitalarias del país son obsoletas para las funciones que desempeñan (Ministerio de Salud, 2006a). Se considera que los aspectos de seguridad e higiene del trabajo, prevención de emergencias y desastres, manejo de desechos y fluidos sólidos y gaseosos, están en estado crítico

y a punto de colapsar (Ministerio de Salud, 2006b).

El tema de los recursos humanos del sector salud es complejo y necesita urgente atención y planificación a fin de atender los requerimientos del sistema, tal como lo indica un estudio realizado por el CENDEISS en el 2002. Entre la graduación de médicos residentes y las necesidades de especialistas existe una brecha que implica un déficit de 448 profesionales en los siguientes cinco años y de 1.068 a diez años (Parada et al., 2002).

En cuanto a la aspiración de que los habitantes del país puedan acceder al conocimiento y desarrollar destrezas que les permitan vivir la vida que valoran, en el año bajo análisis se siguieron registrando mejoras en las coberturas de todos los niveles del sistema educativo tradicional, especialmente en pre-escolar, donde el ciclo de transición (6 años) alcanzó una cobertura de 92,2%, y en la secundaria, que mostró tasas de escolaridad de 75,6% (bruta) y de 66,1% (neta). No obstante, preocupan las coberturas del cuarto ciclo o ciclo diversificado, que se mantuvieron cercanas al 40,1%. Para todo el país la escolaridad promedio aumentó tan solo 1,3 años entre 1988 y 2004 (de 6,5 a 7,8 años), lo cual deja en evidencia la necesidad de fortalecer la educación nacional, cerrar brechas y no permitir retrocesos. Las tasas específicas de escolaridad por edades simples siguen reflejando el proceso de abandono y desgranamiento del sistema educativo, que comienza a presentarse de manera paulatina a partir de los 12 años, cuando se reduce a 92,3% en comparación con 98,2% a los 11 años, y continúa descendiendo a medida que aumenta la edad.

La expulsión que el sistema educativo nacional hace anualmente de niños y jóvenes, un asunto sobre el cual este Informe ha insistido en forma reiterada, sigue siendo un motivo de preocupación en tanto revela con claridad una situación de pérdida de capacidades y, hacia futuro, de falta de oportunidades para la población afectada. En la educación primaria la expulsión se mantiene dentro de sus tendencias de los últimos quince años, con un leve descenso que va de 4,9% en 1998 a 3,4% en el 2005,

y algunas oscilaciones en el medio. En la educación secundaria, luego de un período en el que este fenómeno mostró una importante tendencia hacia la disminución, en los últimos tres años volvió a incrementarse, al pasar de 10,4% en el 2003, a 11,6% en el 2004 y 12,5% en el 2005. En sétimo año estas cifras alcanzaron 16,6%, 18,3% y 19,2%, respectivamente. Las tasas más elevadas siguen registrándose en las etapas de transición, al ingreso a secundaria en sétimo año y al inicio de la modalidad diversificada en décimo año.

En ediciones anteriores se ha discutido el tema de las brechas entre la educación pública y la privada. Este año el Informe ha hecho esfuerzos adicionales en este ámbito, al incorporar un análisis exploratorio de la información disponible sobre diversas variables de desempeño de los colegios de la GAM durante el período 2002-2005, el cual arroja evidencia clara sobre las brechas que existen entre los distintos tipos de instituciones. La tasa de deserción promedio es muy baja en los colegios privados y en los centros que reciben subvención estatal, y relativamente baja en los colegios técnicos profesionales (en los tres casos no supera el 5% de los alumnos), pero se incrementa de modo sensible en los colegios públicos académicos diurnos. El análisis de desempeño educativo (en términos de capacidad para retener a sus estudiantes en undécimo año y graduarlos con buen rendimiento) según el tipo de centro, muestra que, en un listado de 215 colegios de la GAM ordenados según estos criterios, el primer colegio público académico diurno aparece en el puesto 63. El Informe también incluye una exploración cualitativa que busca identificar factores asociados al éxito que han obtenido diversos tipos de centros educativos. Pese a las diferencias en la composición del alumnado y el profesorado, entre otras, en todos los colegios exitosos se observan patrones comunes, como el rigor académico, la clara identidad de las instituciones, estricto apego a las metas académicas definidas y el papel clave que juega la figura del director (Unimer R. I., 2006).

Un hallazgo relevante es que, como resultado de la deserción y la reprobación,

el país pierde por año cerca de 51.000 millones de colones, que representan un 0,5% del PIB. Si bien es cierto que no todo lo invertido en un alumno que pierde el curso lectivo y tiene que repetirlo, o en uno que lo abandona sin completarlo, es una pérdida neta, pues algún aprendizaje se obtuvo y algunas destrezas se desarrollaron, lo real es que el proceso no se completa o el Estado debe repetir el esfuerzo el año siguiente, y en esa medida la inversión obtiene un menor rendimiento (Trejos, 2006).

En términos de la aspiración de que las personas puedan tener una vivienda digna y desenvolverse en un entorno libre de amenazas, el país mostró pocos cambios en el 2005. El acceso a vivienda para los hogares de menores ingresos contó con menos apoyo estatal en el 2005 con respecto al 2004. La cantidad de bonos de vivienda otorgados disminuyó en un 14% y la inversión total se redujo en casi 700 millones de colones. En el 2005 se suspendieron las auditorías de la calidad de la vivienda que se venían realizando en este sector, porque la Comisión de Asuntos Hacendarios de la Asamblea Legislativa eliminó la partida presupuestaria correspondiente (Fallas, 2006; FUPROVI, 2006b). Por otro lado, se mantuvo la tendencia de incremento en los delitos contra la vida, particularmente en los homicidios. La tasa de víctimas que fallecieron en un accidente vehicular (incluyendo motocicletas y bicicletas) fue de 14,8 por cada cien mil habitantes. La tasa de criminalidad y la tasa de delincuencia crecieron por segundo año consecutivo.

Un estudio preparado para este Informe indagó sobre factores familiares, comunitarios y de política pública asociados al éxito o no éxito de proyectos financiados por medio del bono familiar de vivienda, y acerca de los costos que implica para los hogares vivir en comunidades deterioradas. Entre otros aspectos, se determinó que promover la participación de los beneficiarios en el desarrollo de actividades colectivas, como la construcción de la infraestructura o en obras comunales post-construcción, es un factor asociado a las comunidades más exitosas (no así otro tipo de participación). También se

identificaron factores relevantes para el diseño de las políticas públicas de vivienda, como la necesidad de mejorar la calidad de los estudios socioeconómicos para calificar a los potenciales receptores del subsidio, la agilización de los trámites y evitar el "clientelismo" en el otorgamiento del bono. Con respecto a los costos para las familias, el estudio mostró que quienes viven en proyectos muy deteriorados (no exitosos) tienen que invertir más que los que viven en las comunidades en mejores condiciones (exitosas) en remodelar y ampliar casas que no les satisfacen. Además, consideran su entorno más inseguro y de menor calidad (FUPROVI, 2006a).

Los avances en materia de igualdad de oportunidades son escasos. El país se alejó de la aspiración de que las personas puedan aumentar sus ingresos para llevar una vida digna. Como ya se mencionó, por tercer año consecutivo la remuneración promedio de los ocupados (en la ocupación principal) volvió a caer en términos reales, esta vez en un 3,7% con respecto al año anterior (en el 2004 se había reducido en 5,8% en relación con el 2003). Por sector de ocupación la caída del 2005 se dio en todos los sectores, principalmente en el informal (5,4%). A esta tendencia se agrega la disminución del ingreso social proporcionado por el Estado a los hogares y a las personas, que en términos per cápita acumula en los últimos tres años una contracción real de 6,3% (gráfico 1.1). Esta erosión del ingreso social es el resultado de políticas restrictivas orientadas a sostener la estabilidad, en un marco de severa insuficiencia fiscal. La reducción se materializó en acciones concretas que afectaron gastos en salud y vivienda, y que tuvieron repercusiones críticas en el caso de los recursos que el FODESAF destina a la atención de los sectores más pobres de la población. Por primera vez en su historia, este Fondo no recibió dinero alguno por transferencia del impuesto sobre la renta.

Para sortear la situación descrita, los hogares incorporaron nuevos miembros a la fuerza laboral, generalmente en empleos de baja calidad. El número de perceptores de ingreso pasó de 1,44

a 1,51 por hogar, lo que ocasionó un aumento en los ingresos de los hogares de un 2,8% entre 2004 y 2005, equivalente a un 3,8% en términos per cápita. Esta inserción de más personas al mercado de trabajo es lo que permite entender que, pese a la caída de los ingresos por ocupado, los hogares hayan percibido más ingresos.

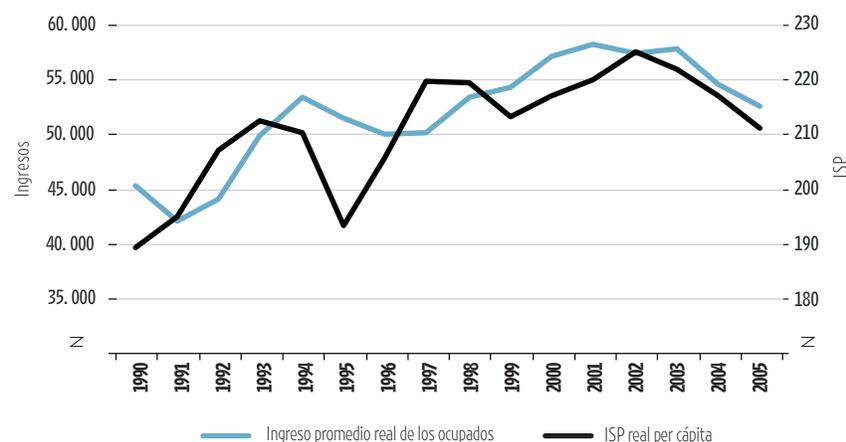
El porcentaje de hogares pobres se mantuvo básicamente en el mismo nivel (pasó de 21,7% a 21,2%, lo que está dentro del margen de error de la medición; gráfico 1.2). Si se añade la proporción de hogares vulnerables (13,2%), que fue ligeramente superior a la del año anterior, el resultado es un total de hogares en situación de pobreza o vulnerabilidad de 34,4%, cifra similar al 34,2% del año previo. Esto sugiere que el aumento en el número de perceptores, por sí solo, no es suficiente para reducir la vulnerabilidad. Los hogares con jefatura femenina siguen mostrando la mayor incidencia de pobreza, pues supera en 7,1 puntos porcentuales a los hogares con jefatura masculina (Sauma, 2006).

En el año 2005 se reportó un incremento en el número de ocupados, de 1.653.879 a 1.776.903, es decir 123.024 personas más, una cifra considerablemente mayor que la observada en años anteriores. Esto se refleja en el crecimiento de la tasa neta de participación, que en el 2005 alcanzó un 56,8% para ambos sexos; en los hombres creció un 1,4%, mientras que para las mujeres lo hizo en 9,8%, que representa el incremento más alto de los últimos quince años. La rama de “hogares privados con servicios domésticos” captó una cuarta parte del aumento y una tercera parte se ubicó en la categoría “no calificada”. La importancia relativa de los ocupados de tiempo parcial se amplió en el 2005, pues uno de cada cinco de ellos desempeñó ocupaciones de menos de 15 horas y otro de cada cinco actividades de 15 a 30 horas. Cabe señalar que parte del incremento en el número de ocupados se relaciona con una mejor captura de información, sobre todo en lo que concierne al empleo de las mujeres, lo cual pone en evidencia un problema de invisibilización del trabajo femenino.

GRAFICO 1.1

Evolución del ingreso promedio real mensual de los ocupados en la ocupación principal y de la ISP real por persona^{a/}

(ingresos en colones de enero de 1995 e ISP en colones de 2000)



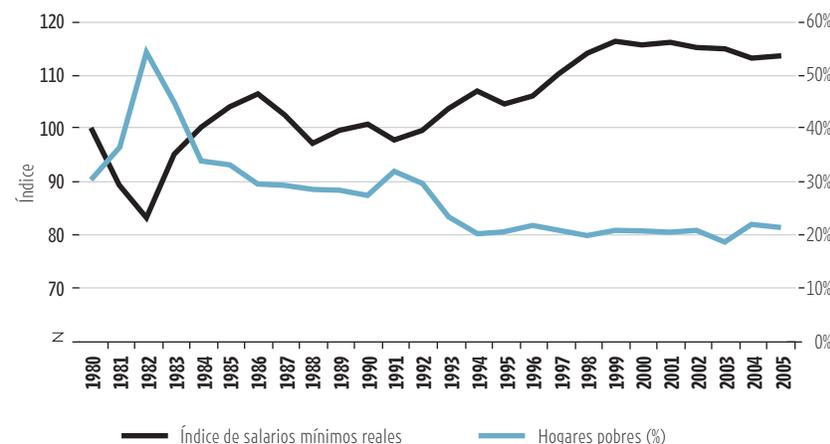
a/ En miles de colones del 2000 según deflador implícito del gasto de consumo final del Gobierno General.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Hogares del INEC y de la STAP.

GRAFICO 1.2

Incidencia de la pobreza total en los hogares y evolución del índice de salarios mínimos reales

(Índice 1984=100)



Fuente: BCCR e INEC.

Un aspecto que llama la atención es el aumento de los ingresos que experimentaron los hogares más pobres por concepto de transferencias de dinero, las cuales pasaron de representar un 10,4% del total de ingresos en 1988 a un 21,4% en el 2004, para un crecimiento anual promedio de 3,6%.

Es importante destacar el esfuerzo que ha hecho el INEC, al producir la nueva

Encuesta de Ingresos y Gastos. Este instrumento brinda un amplio y valioso acervo de información que permitirá extender y profundizar el análisis sobre las tendencias y transformaciones que experimentó el país entre 1988 y 2004, en términos de la estructura de las fuentes de ingresos y la forma en que los hogares distribuyen ese ingreso para adquirir bienes y servicios (recuadro 1.2).

RECUADRO 1.2

Principales cambios en la estructura de ingresos y gastos de los hogares durante el periodo 1988-2004

Con la aplicación, en el 2004, de una nueva Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (ENIG) se ha reunido un nuevo y valioso acervo de información para ampliar y profundizar el análisis sobre la magnitud de las transformaciones sociales y económicas ocurridas durante los últimos dieciséis años. A partir de los resultados de la ENIG es posible conocer con mayor precisión los cambios en la estructura de ingresos de los hogares y cómo estos los utilizan para la adquisición de bienes y servicios, así como actualizar los ponderadores del índice de precios al consumidor (IPC) y la canasta básica alimentaria (CBA) para mejorar la medición de la pobreza y la estimación del aporte de los hogares a la producción nacional (INEC, 2006a).

El Décimo Informe (2004) documentó importantes transformaciones experimentadas por el país durante la década precedente: significativo crecimiento de su población, principalmente en las zonas urbanas, aumento de la esperanza de vida y disminución de las tasas de natalidad, "terciarización" de la estructura productiva, notable incremento y diversificación del comercio internacional, débiles encadenamientos productivos y fiscales de los sectores más dinámicos con el resto de la economía, y desmantelamiento del apoyo institucional a las actividades productivas tradicionales, para priorizar el fomento del comercio exterior, la inversión extranjera y el desarrollo del sector financiero. Durante ese período, el Estado pasó del reconocimiento de las libertades públicas y los derechos civiles individuales, a la provisión de los mecanismos necesarios para que los derechos políticos, económicos, sociales, colectivos y difusos tengan una proyección en las políticas públicas. Sin embargo, esta evolución hacia "más democracia" se vio limitada por la erosión creciente de la capacidad del Estado para cumplir con los mandatos ciudadanos, debido al deterioro de la solvencia fiscal.

La ENIG confirma muchas de estas tendencias y agrega nuevos elementos para valorar la magnitud de los cambios vividos por el país entre 1988 y 2004.

■ **Se "terciarizó" el mercado laboral.** La participación del sector de servicios en el mercado laboral aumentó de 48% a 61%, mientras que el empleo en agricultura disminuyó de 30% a 19%, y creció la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo, de 27% a 37%. Esta última situación incide directamente en el incremento del número de perceptores por hogar, que pasó de 1,8 en 1988 a 2,1 en el 2004. Además, se redujo la participación de los jóvenes de 12 a 17 años en el mercado laboral, de 21,5% en 1988 a 10,2% en el 2004.

■ **Crecieron los ingresos, pero se ampliaron las brechas.** El ingreso promedio real de los hogares aumentó un 33,7%, al pasar de 269.554 colones en 1988 a 360.337 en el 2004. No obstante, el incremento fue mayor en las zonas urbanas y el quintil más rico disfrutó un crecimiento del 67,9%, mientras que el quintil más pobre vio reducirse sus ingresos promedio en 13,9%. En otras palabras, creció la brecha de ingresos entre pobres y ricos principalmente por el deterioro que experimentaron los pobres.

■ **Aumentó la desigualdad.** Entre 1988 y el 2004 creció la desigualdad en el país. El coeficiente de Gini pasó de 0,358 a 0,475. La brecha entre los ingresos promedios del 20% de los hogares con mayores ingresos y el 20% de ingresos más bajos pasó de 6,8 a 13,3. En 1988 el ingreso por persona de los hogares del quinto quintil era 10,8 veces mayor que el del primer quintil; en el 2004 fue 19,9 veces mayor. Los ingresos promedios de los hogares fueron 1,8 veces mayores en las zonas urbanas (423.000 colones) que en las zonas rurales (236.083 colones).

■ **Se incrementó la escolaridad.** La escolaridad de las personas de 15 años y más pasó de 6,5 años en 1988 a 7,8 años en el 2004. Al desagregar la información sobre este aumento se observan importantes brechas entre las zonas urbanas y las rurales: en las primeras la escolaridad pasó de 7,7 años a 8,8, mientras que en las segundas la variación fue de 5,4 a

6,1 años. Mejoró la asistencia a la educación regular, especialmente para el grupo de 13 a 17 años de edad, que pasó de 50,6% en 1988 a 79% en el 2004, y creció la población de 15 años y más que concluye la educación general básica (de 30,4% a 39,9%).

■ **Cambiaron la estructura por edades de la población y el tamaño de los hogares.** Disminuyó la importancia relativa del grupo de personas menores de 15 años y creció la de los grupos en edades intermedias y adultas. El tamaño de los hogares pasó de 4,6 personas por hogar en 1988 a 3,7 en el 2004. Existe también una menor dependencia demográfica: 55 personas en edades económicamente activas, 16 personas menos que en 1988. La población nacional habita más en áreas urbanas (60,7%) que en zonas rurales (39,3%).

■ **Mayor acceso a servicios y mejor equipamiento de las viviendas.** Las principales tendencias están asociadas a un mayor acceso de los hogares a los servicios públicos: agua proveniente de acueductos (89,9%), electricidad (98,3%), sistema de eliminación de excretas por cloaca o tanque séptico (94,5%) y servicio telefónico, residencial fijo o celular (71,7%).

■ **Creció el consumo.** Respecto a 1988 el gasto de consumo promedio del hogar aumentó en un 16,5% en términos reales. El mayor incremento se dio para los hogares ubicados en las zonas urbanas, con un cambio del 12,5%; en los hogares rurales el crecimiento fue apenas del 5,3%. En términos per cápita el gasto por persona pasó de 47.313 a 68.314 colones entre 1988 y el 2004.

■ **Disminuyeron los gastos en alimentación y aumentaron los de transporte y comunicaciones.** Con respecto a 1988 perdió importancia relativa el grupo de alimentos y bebidas, al pasar de 40,1% del gasto en 1988 a 29,8% en el 2004, pero aumentaron de 5,9% a 8,4% los

RECUADRO 1.2 (CONTINUACIÓN)

gastos asociados al consumo de alimentos y bebidas fuera del hogar. También se incrementó la importancia del gasto en transporte y comunicaciones (11,6%), lo cual está asociado con una mayor adquisición de teléfonos celulares y vehículos¹. Los gastos en educación, cultura y esparcimiento también aumentaron, de 4,4 % en 1988 a 10,1% en el 2004. La forma en que se distribuye el gasto en los hogares varía según sea su ingreso. En el primer quintil los principales gastos se hacen en alimentos, vivienda alquilada, transporte y pago de servicios, en tanto que en el quinto quintil los principales gastos, en orden de importancia, son alimentos, transporte, alquiler de vivienda y gastos en educación, salud, cultura y esparcimiento.

- **El trabajo asalariado es la principal fuente de ingresos.** El trabajo asalariado es la principal fuente de ingresos para los

hogares. Entre 1988 y el 2004 los ingresos de los hogares por este concepto crecieron un 29%, mientras que por trabajo independiente el aumento fue de un 21,2%, por transferencias en dinero de un 47,6%, por alquiler y renta de la propiedad del 110,3% y por otros ingresos de un 85,5%. En el primer quintil de ingresos la principal fuente es el trabajo informal, en tanto que para el quinto quintil baja un poco la importancia del trabajo asalariado y crece la participación de los ingresos obtenidos por alquileres y rentas. Llama la atención el incremento de los ingresos por concepto de transferencias de dinero de los hogares más pobres, las cuales pasaron de representar el 10,4% del total de ingresos en 1988, a un 21,4% en el 2004, lo que parece atenuar la ampliación de las brechas de ingresos.

- **Mayores brechas en materia de gastos.** El consumo per cápita del quintil más rico

por concepto de salud pasó de ser 19,3 veces más que el gasto del quintil más pobre en 1988, a ser 35,5 veces mayor en el 2004. La brecha por gasto en educación se amplió de 18,1 a 20,7 veces entre esos mismos quintiles. El quinto quintil también amplió su capacidad de consumo de bienes y servicios diversos respecto del quintil más pobre, al pasar de una relación del gasto de 11,1 veces en 1988, a 15,1 veces en el 2004.

Son muchas las posibilidades de análisis de los resultados de la ENIG. Corresponderá a la comunidad académica nacional, las instituciones, la sociedad civil y a este Informe, convertir este valioso insumo en un instrumento que brinde nuevos puntos de referencia para la toma de decisiones y la formulación de políticas públicas.

Fuente: Elaboración propia con base en INEC, 2006a y Programa Estado de la Nación, 2004.

Este año el capítulo “Equidad e integración social” hace un importante esfuerzo de incursión en el análisis de brechas de género y brechas regionales. En este último caso persisten notables diferencias en numerosos indicadores entre cantones. Destacan los valores altos reportados tanto en el índice de Gini como en el porcentaje de hogares pobres para la totalidad de los cantones de Guanacaste o la región Chorotega, y de la región Brunca y todos -excepto uno- de los cantones de la Pacífico Central.

El análisis de brechas de género muestra pocos cambios en las tendencias generales que se han venido señalando en informes anteriores. En materia de empleo, en el 2005 la tasa neta de participación femenina alcanzó un máximo histórico del 40,4%, aunque esto no se tradujo necesariamente en mejores condiciones de inserción para ellas, como lo evidencia su tasa de subutilización total, que fue 6,5 puntos mayor que la de los hombres, y que muestra un importante aumento en los últimos diez años, lo cual se explica por el mayor impacto del desempleo abierto femenino que alcanzó 9,6% en el 2005, y el subempleo visible, que se ubicó en 7,5%.

El Décimo Informe constató que la inversión social pública (ISP) de los años noventa impactó la tendencia a la concentración del ingreso, no cambiando su dirección pero sí disminuyendo su intensidad, cumpliendo así un papel clave para el logro de la aspiración nacional de tener una sociedad cada vez más equitativa e integrada. No obstante, en el 2005 la ISP per cápita mostró una contracción real por tercer año consecutivo, asociada a restricciones fiscales crecientes que ponen en peligro la sostenibilidad financiera de esta inversión. Los recursos disponibles para financiar sanamente los gastos sociales con los ingresos tributarios se redujeron desde un nivel del 9% del PIB, hasta algo menos del 7% en el último quinquenio (Trejos, 2006). Además de estos problemas, las instituciones ejecutoras de la ISP muestran debilidades de gestión que se han venido señalando en informes anteriores. Esta edición incluye un trabajo exploratorio basado en un conjunto amplio de estudios realizados por la CGR sobre diversos programas sociales, con el fin de determinar el tipo y la frecuencia

de los problemas de gestión que experimentan estos programas. El estudio identifica tres grandes categorías de causas relacionadas con los problemas de gestión de las instituciones: situaciones vinculadas a decisiones políticas, débiles capacidades gerenciales de las autoridades responsables y los mandos medios, y procesos de planificación y registros de las poblaciones beneficiarias deficientes o inexistentes. Esto, a su vez, impide la realización de evaluaciones periódicas y la puesta en marcha de acciones oportunas frente a los problemas que se van presentando. Los resultados así obtenidos representan un primer esfuerzo por sistematizar las dificultades de gestión de las instituciones.

Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas

En el 2005 hubo aspectos positivos y negativos que caracterizaron el año en términos de oportunidades, estabilidad y solvencia económicas. Entre los elementos positivos se encuentra un crecimiento del PIB de 5,9%, el cual fue impulsado principalmente por el dinamismo del sector exportador,

tanto agrícola como industrial. En el ámbito fiscal, el déficit del Gobierno Central pasó de representar el 2,7% del PIB en el 2004 a 2,1% en el 2005. También mejoró la capacidad de la economía para atender sus necesidades de corto plazo, mediante la acumulación de reservas monetarias internacionales. Entre los aspectos en los que no se logró avanzar destaca el deterioro en la estabilidad y la solvencia económicas -sostenibilidad- que coloca a la economía costarricense en una situación de alta vulnerabilidad. Esto se manifiesta en la fuerte dependencia de los ingresos por inversión extranjera directa para financiar la cuenta corriente, dado el incremento significativo del déficit comercial en los últimos años, y en la fuerte reducción del gasto en inversión social y en infraestructura, que compromete las posibilidades de generar crecimiento en el futuro. En materia monetaria en el 2005 se registró el nivel de inflación más alto de los últimos ocho años, 14,1%, el cual estuvo lejos de la meta inflacionaria del 10% propuesta por el BCCR. Este comportamiento se explica en parte por el efecto de los términos de intercambio, fundamentalmente el *shock* de los precios del petróleo, y la tasa de devaluación del colón con respecto al dólar. Pese a la importancia de este factor externo, las causas internas -entre ellas las pérdidas del Banco Central- siguen siendo los principales determinantes de la inflación.

Con respecto a la producción, los sectores de la industria y la agricultura experimentaron una reactivación, luego de que en el 2004 se habían desacelerado. El sector servicios se mantuvo como el más importante, aunque sufrió una leve desaceleración. El sector manufacturero mostró una tasa de crecimiento considerable (11,8% en 2005 frente a 3,6% en 2004) debido principalmente al desempeño de las zonas francas, cuyo valor agregado pasó de 8% en el 2004 a 25% en el 2005. El sector de transporte y telecomunicaciones, pese a ser el segundo de mayor crecimiento, en el 2005 creció 2 puntos porcentuales menos que en el 2004 (9,8% en el 2005).

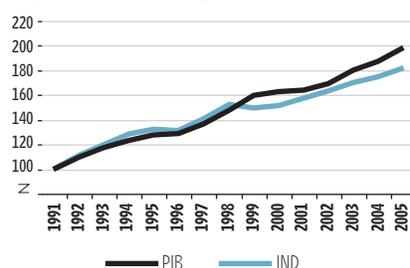
La demanda externa se incrementó en un 12,6%, debido al dinamismo de

las exportaciones de bienes y servicios. Las primeras alcanzaron un nuevo récord histórico, de 7.026 millones de dólares, en tanto las exportaciones de servicios aumentaron un 12,2%, debido a la expansión de las actividades turísticas. Las exportaciones de la industria manufacturera aumentaron en 13,1%; dentro de este sector, el mayor dinamismo se dio en las empresas extranjeras bajo el régimen de zonas francas, en particular los subsectores de electrónica, alimentos, productos químicos y farmacéuticos y equipo médico y de precisión. Por su parte, las exportaciones de bienes agrícolas se expandieron en 5,5%; piña, café, plantas, flores y follajes fueron los rubros de mayor crecimiento, y amortiguaron la caída que sufrió la producción bananera, por factores climáticos, a inicios del 2005 (PROCOMER, 2006).

La demanda interna -constituida por la inversión, el consumo y el gasto de gobierno- creció un 5,4% frente a un 4,6% en el 2004. Este escaso dinamismo en comparación con el comportamiento de la demanda externa se debió a la reducción de los gastos de inversión pública, acompañada de una mayor contención del gasto de consumo del Gobierno. Este último creció un 1,2%, menos que en el 2004. El consumo final de los hogares mostró un incremento del 3,9%, en tanto el crecimiento de la inversión fue de 11,5% en el 2005. Este último obedeció a la inversión de la empresa privada en la compra de maquinaria y equipo, mientras que la inversión en nuevas construcciones cayó tanto en el sector público como en el privado.

GRAFICO 1.3

Evolución del índice del PIB y del ingreso nacional disponible (base 1991= 100)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

El ingreso nacional disponible (IND) registró un aumento de 3,7%, inferior en 2,2 puntos porcentuales al crecimiento de la producción medida por el PIB, lo que se explica principalmente por los recursos dedicados al pago neto a factores externos (gráfico 1.3). Esta brecha, persistente en los últimos años, da cuenta de la desarticulación de la economía, expresada en escasos encadenamientos productivos entre las empresas extranjeras dedicadas a la exportación y las empresas nacionales. Esto apunta a la necesidad de impulsar políticas de fomento a las actividades productivas de las micro, pequeñas y medianas empresas, que constituyen la mayoría, a fin de promover una mayor contribución de la economía interna al crecimiento del PIB y la generación de mayores posibilidades de empleo, ingresos y disminución de la pobreza (Matarrita, 2006).

En el año 2005 la economía abrió nuevas oportunidades de empleo. Se registró un aumento que llevó el número de ocupados a un total de 1.776.903 personas. Cabe aclarar, sin embargo, que este incremento responde tanto al mayor crecimiento económico del año, como a una mejor captura de la información, sin que sea posible determinar la importancia relativa de cada uno de estos elementos. El aumento registrado en el empleo representa la mayor tasa neta de participación del período 2000-2005; el 56,8% de la población de 12 años y más estaba económicamente activa en el año bajo análisis. La tasa neta de participación, tanto para los hombres como para las mujeres, presentó valores máximos; esta situación se manifestó especialmente entre las mujeres, cuya tasa de participación (40,4%) superó por casi 2 puntos porcentuales las mediciones anteriores. Del total de ocupados registrados en el 2005, el 35% corresponde a mujeres y el 65% a hombres. De acuerdo con el fuerte incremento del empleo, las tasas de ocupación del año 2005 también fueron las más elevadas del período 2000-2005. Sin embargo, cabe destacar que, al mismo tiempo, la tasa de desempleo abierto mostró un leve aumento (6,6%). Por rama de actividad, el resultado que

más llama la atención es el incremento del 9,8% en el número de ocupados en agricultura y ganadería (23.228 personas), pues la tendencia de los últimos años era hacia la reducción del empleo en este sector. Surge entonces la duda de si estas cifras reflejan una reversión de la tendencia, o simplemente una mejor captura de los ocupados en estas actividades (Sauma, 2006). En el año 2004 había un total de 245.328 ocupados en el sector agropecuario (incluyendo pesca), cifra que ascendió a 269.975 en el 2005.

En materia de crédito, el crecimiento del crédito neto total fue el menor de los últimos tres años, 19,4%, contra un 26,2% en el 2004. Este comportamiento se explica por la importante caída del crédito al sector público, que mostró una tasa de crecimiento negativa, de 12,3%, en contraste con los aumentos de 66%, 34% y 60% registrados en los tres años precedentes. Esto se debió a que las necesidades de endeudamiento del Gobierno fueron menores, dada la reducción del déficit fiscal, y a que algunos de los títulos fiscales adquiridos por los bancos comerciales en el 2004 vencieron en el 2005 y el Gobierno decidió no renovarlos. Paralelamente, el crédito al sector privado tuvo un incremento de 29,9% en el 2005, 10 puntos porcentuales más que en el 2004, fundamentalmente por el crédito otorgado por los bancos comerciales al sector privado no financiero. Este renglón representa cuatro quintas partes del crédito interno total, su crecimiento es el más estable y fue de 29% en el 2005.

En el ámbito fiscal las cuentas mostraron una mejora en el 2005 con respecto al año anterior. El déficit del Gobierno Central, como proporción del PIB, disminuyó de 2,7% a 2,1%, el resto del sector público no financiero incrementó su superávit de 0,4% a 1,2% del PIB² y el déficit del Banco Central aumentó de 1,3% a 1,4%. De esta forma, el balance fiscal consolidado para el sector público global pasó de -3,6% del PIB en el 2004 a -2,3% en el 2005, el menor registrado en los últimos cinco años. Las finanzas del Gobierno Central explican más del 70% de la mejora en la posición financiera del sector público global entre 2002 y 2005.

En el 2003 los ingresos tributarios aumentaron en 0,15 puntos porcentuales del PIB, mientras los no tributarios lo hicieron en 0,25 puntos del PIB. Del crecimiento real de 4,6% que registraron los ingresos en el 2005, un 55% provino de un incremento en la recaudación del impuesto de ventas -ventas internas y ventas de productos importados (ventas externas)-, y un 35% del impuesto sobre la renta. La Ley de Contingencia Fiscal promulgada en el 2003 introdujo cambios en algunos ingresos no tributarios, lo cual explica buena parte del positivo desempeño en este rubro de ingresos. Entre las mejoras logradas está el importante crecimiento de la base de contribuyentes, particularmente en renta, donde se observa un notable aumento durante los tres últimos años. El número total de contribuyentes en renta y ventas creció un 48% entre 2000 y 2005, con lo que en la actualidad se contabilizan 139.525 personas y entidades más que hace cinco años. El 88,6% de este incremento corresponde a contribuyentes de renta. Estos resultados reflejan un significativo aumento en la base impositiva entre el 2003 y el 2005, proveniente en buena medida de una mejora en la gestión de cobro. Sin embargo, falta mucho camino por recorrer en esta tarea, ya que existe una alta tasa de evasión en los tributos de ventas y renta³. Además del combate a la evasión, se requiere un sistema que propicie una mayor equidad y justicia tributarias, gravando rentas de igual cuantía en forma no diferenciada y ampliando la base impositiva para incorporar a los sectores actualmente exentos del pago de impuestos, con lo cual también se incrementaría la carga tributaria. Además, hoy Costa Rica tiene diversas necesidades coyunturales y estratégicas de gasto público que demandan una carga tributaria más alta. Así por ejemplo, existen importantes inversiones en infraestructura que se han dejado de hacer en los últimos tres años, algunos pasivos contingentes aún no están contabilizados y la economía del conocimiento exige mayores inversiones en el área de educación⁴.

En lo que concierne al gasto público, entre las estrategias utilizadas para

controlarlo se encuentra la práctica de trasladar recursos a las entidades públicas en los últimos meses del año, lo cual limita el tiempo disponible para ejecutarlos. El Ministerio de Educación, el PANI, el FODESAF y el CONAVI, entre otros, son instituciones que han sido afectadas por la entrega tardía de fondos. Mediante esta y otras prácticas, las autoridades han sido exitosas en reducir los gastos del Gobierno, gracias a lo cual se logró una mejora en el superávit primario en los últimos tres años (2,1% del PIB). En este periodo los gastos sin intereses se redujeron 1,6 puntos porcentuales del PIB y representaron el 78,3% de esa mejora. La mayor reducción (0,6 puntos porcentuales del PIB) se registró en el 2003, mientras que tanto en 2004 como en 2005 alcanzó 0,5 puntos del PIB. Esta tendencia decreciente podría reflejar el margen cada vez más estrecho que han venido enfrentando las autoridades en los últimos años, debido a las crecientes presiones sociales para aumentar el gasto social y la inversión en infraestructura, así como producto de la rigidez que muestran los gastos públicos más significativos, tales como salarios, pensiones e intereses (Rosales, 2006). De esta forma, los gastos de capital y las transferencias corrientes son los rubros que más han visto reducida su participación en los gastos totales.

En materia de cuentas externas, entre 2004 y 2005 se observa un leve deterioro en el comportamiento del saldo de la cuenta corriente, que pasó de 4,3% a 4,8% del PIB, lo cual implica que se mantuvo en el nivel promedio del último cuatrienio. Sin embargo, ese saldo ha sido afectado por un incremento del déficit comercial que se viene dando desde 1998 y que se ha agravado en los últimos tres años; en 2005 llegó a representar el 10,7% del PIB, frente a un 7,7% en el 2004. Entre las principales causas de esta situación está el fuerte aumento en el precio de los hidrocarburos, elemento crítico que reduce el margen de maniobra de la política económica, pues la magnitud de la factura petrolera obliga a hacer un esfuerzo mayor para evitar un deterioro en las cuentas externas. Por otra parte, la cuenta de

servicios no financieros registró un saldo positivo, de 1.140,2 millones de dólares, producto de las actividades relacionadas con el turismo, que contribuyen de manera sostenida a generar ingresos netos para la economía. Las transferencias corrientes también mostraron, al igual que en años anteriores, un saldo positivo. Cabe resaltar que en el 2005 los ingresos por concepto de remesas familiares se incrementaron en términos nominales en un 32% y llegaron a representar el 2% del PIB (gráfico 1.4).

El financiamiento del déficit en cuenta corriente es cubierto en un 89,7% por la inversión extranjera directa (IED), que ascendió a 861 millones de dólares en el 2005 (equivalentes al 4,3% del PIB) y de los cuales el 48,7% fue reinversión. De este modo continuó la tendencia observada en años anteriores, y pese a la no aprobación del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana. El 80,4% de la inversión tuvo como origen los Estados Unidos y la mayor parte se dirigió a las zonas francas. Esta dependencia de la IED para financiar un creciente déficit de cuenta corriente constituye una vulnerabilidad, pues una interrupción repentina en el flujo de estos recursos podría poner al país en una situación difícil (Matarrita, 2006).

Mejorar la posición competitiva de Costa Rica en materia de IED requiere la atención de ciertas necesidades relacionadas con el clima de inversión. En particular hay cuatro áreas en las cuales se debe actuar en el corto plazo: régimen

de incentivos, telecomunicaciones, recurso humano y trámites (CINDE, 2006). El amplio régimen de incentivos tributarios que Costa Rica otorga a las zonas francas debe ser sustituido, tanto por razones asociadas a los acuerdos de la OMC, como por los débiles encadenamientos fiscales que propicia. Además resulta paradójico que la IED, que demanda grandes cantidades de recursos humanos calificados, no contribuya fiscalmente para financiar los sistemas de formación del país.

Armonía con la naturaleza

El desempeño ambiental del 2005 alejó a Costa Rica de buena parte de sus aspiraciones de desarrollo humano sostenible, entre ellas: utilizar los recursos naturales a una tasa menor o igual a su reposición, lograr tasas de residuos y contaminantes iguales o inferiores a la capacidad del ambiente para asimilarlos, reducir el deterioro ambiental, minimizar el impacto de los desastres y tener una sociedad que avance hacia una mayor equidad en el disfrute de los recursos naturales.

En el año bajo análisis nuevamente quedaron en evidencia debilidades en la gestión ambiental señaladas en anteriores informes. Persisten el deterioro y la creciente presión sobre los recursos naturales y el ambiente, sobre todo en el contexto urbano. Los monitoreos de calidad denotan la vulnerabilidad de recursos esenciales para la calidad de vida de la población, como el aire o el agua, a lo cual se unen patrones de consumo asociados a una elevada generación de residuos sólidos y líquidos, y la dependencia de combustibles caros y altamente contaminantes. De igual forma, las condiciones de vulnerabilidad y múltiples amenazas -naturales y humanas- del país encuentran una población que se asienta en el territorio de manera poco planificada, y en algunos casos con condiciones sociales y económicas que favorecen un mayor impacto de los eventos naturales y de los cambios en la estructura social o productiva.

En el 2005 cumplió diez años la Ley Orgánica del Ambiente (LOA), un instrumento que ha marcado un hito importante en la evolución de

la legislación ambiental costarricense. Con ella el país contó por primera vez con un marco conceptual y normativo unificado, en el que se encuentran todas las facetas de la gestión ambiental. Definió nuevos mandatos y responsabilidades administrativas y dio la pauta para la creación de nuevas instituciones. Junto con la Ley Forestal (n° 7575) y la Ley de Biodiversidad (n° 7788), estableció muchas de las entidades que actualmente componen el sector, como la SETENA, el SINAC, el Tribunal Ambiental Administrativo y el FONAFIFO, entre otras. Como ley marco, la LOA dio lugar a otras leyes en materia ambiental y propició instancias de participación y consulta, como el Consejo Nacional y los Consejos Regionales de Áreas de Conservación.

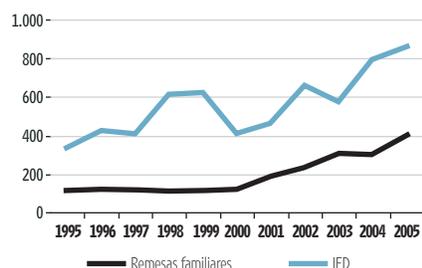
En el 2005 Costa Rica continuó mejorando y ampliando su marco normativo y sus esfuerzos de protección, tal como lo demuestran la promulgación de la Ley de Pesca y Acuicultura y la aprobación de los cánones de vertidos y de aprovechamiento ambientalmente ajustado del recurso hídrico. Además, dentro del espíritu de la LOA, en este año se crearon nuevos instrumentos de valoración de servicios ambientales, se definieron con mayor precisión algunas figuras penales en materia ambiental, se logró un nuevo incremento del territorio protegido (estatal y privado), se reportó la reciente recuperación de cobertura forestal en zonas críticas como Guanacaste y se amplió el conocimiento sobre la biodiversidad nacional, particularmente en las zonas marino-costeras.

No obstante su carácter “proactivo” e innovador, la LOA no garantizó la asignación de recursos financieros y humanos suficientes para las entidades que creó. Las instituciones ambientales del país, si bien poseen principios y estructuras de avanzada, no han tenido las capacidades, los medios y la articulación necesarios para ejercer una gestión ambiental que garantice la protección y sostenibilidad de los recursos.

En materia de conservación del patrimonio natural, para el año 2005 se reportan importantes avances, entre los que se encuentran el aumento en las áreas bajo protección y un mejor

GRAFICO 1.4

Evolución de la inversión extranjera directa y el ingreso por remesas familiares (millones de dólares)



Fuente: BCCR.

conocimiento de los recursos naturales, como resultado de diversos estudios. Las amenazas, sin embargo, persisten, y se derivan del deficiente ordenamiento territorial, la escasez de recursos para el pago de terrenos en áreas protegidas y para la operación de instituciones del sector ambiental, así como de la extracción ilegal de especies silvestres, el crecimiento de actividades productivas con pocas regulaciones y debilidades en la medición de sus impactos ambientales, tales como la acuicultura y los proyectos turísticos, por mencionar algunas. En este contexto, resulta clave avanzar hacia una valoración económica de los recursos naturales⁵.

En el 2005 se crearon cuatro refugios naturales de vida silvestre y se dio una modificación de límites en el refugio de la isla San Lucas y los humedales asociados. Los nuevos refugios sumaron 52.843 hectáreas adicionales al área protegida del país, que pasó a representar el 26% de la superficie continental nacional (SINAC-MINAE, 2006a). Además de la ampliación del territorio protegido, se ha seguido promoviendo el establecimiento de corredores biológicos como un componte de gran relevancia en los esfuerzos de conservación.

Costa Rica es un mosaico de zonas de producción, urbanas y de conservación, de cuyo ordenamiento y manejo dependen la calidad de vida presente y futura de los habitantes y la sostenibilidad ecológica misma de las áreas protegidas. Ordenar estas áreas es un desafío nacional que debe atenderse con prioridad. La primera propuesta de ordenamiento territorial para conservación se hizo con el proyecto Gruas I en 1994, y actualmente el proyecto Gruas II replantea esa iniciativa con base en la nueva información disponible (SINAC-MINAE, 2006b).

Aunque en años recientes el país aumentó su conocimiento sobre la conservación en áreas marinas, éste continúa siendo escaso. Un estudio técnico realizado por la Comisión de la Zona Económica Exclusiva (2006) aporta nuevos elementos sobre la riqueza y la situación del patrimonio marino-costero,

y advierte que estos ecosistemas están siendo afectados por factores antropogénicos y el incremento de la contaminación por sedimentos, aguas servidas, pesticidas y fertilizantes. Asimismo, la investigación menciona que aún hay pocos estudios referidos al estado de estos ecosistemas y señala, entre otros vacíos, la falta de sondeos ecológicos rápidos para determinar la presencia y distribución de especies a lo largo de las costas (CZEE, 2006).

Refiriéndose a los manglares, el mismo estudio demuestra que la salud de estos ecosistemas depende a menudo de procesos de contaminación y degradación que se dan a escalas mayores, a nivel de cuencas hidrográficas y en las zonas marino-costeras. La CZEE indica que la acuicultura es la principal amenaza para estos ecosistemas, pues su desarrollo implica tala de áreas de manglar, contaminación de aguas, acidificación de suelos, modificaciones del régimen hídrico por la construcción de diques y drenajes, cambios en la cadena trófica, extracción de poslarvas, propagación de enfermedades y aniquilación de fauna. Además destaca que la contaminación por desechos orgánicos y sólidos, hidrocarburos y pesticidas, afecta la estabilidad de los manglares (CZEE, 2006).

Además de los avances en el conocimiento sobre ecosistemas, continuó en aumento la identificación de nuevas especies. En el 2005 se registraron al menos 233 especies nuevas para la ciencia, 202 de insectos, 17 de plantas, 12 de hongos y 2 de nemátodos, así como 29 especies de hongos y una especie de araña nuevas para el país. La evaluación, categorización y revisión periódica del estado de conservación de especies, basadas en el conocimiento generado, constituyen una actividad primordial para la conservación de la biodiversidad a corto, mediano y largo plazo. En el 2005 finalizó un proceso para determinar la inclusión de más especies a la veda que resultó en la recomendación de incorporar 22 especies más. Con el nuevo decreto estarían vedadas 41 especies, que representan el 0,4% del total de plantas conocidas para el país (9.555) y el 14% del total

de especies maderables (300) (Obando et al., 2006).

En materia del uso del patrimonio natural, en el 2005 Costa Rica recibió 1.679.051 turistas, lo que representó un incremento de un 15,6% en relación con el 2004 (ICT, 2005). El número de habitaciones hoteleras ha venido en aumento en los últimos diez años, y superó las 36.000 en el 2004. El Plan Nacional de Desarrollo Turístico 2002-2012 contempla una expansión de 1.800 habitaciones nuevas cada año, con el fin de alcanzar un crecimiento del 6,6% anual en el sector de turismo internacional (ICT, 2004). Este incremento del turismo no ha sido acompañado de sistemas de medición unificados que permitan evaluar sus efectos, especialmente en cuanto a la distribución de sus beneficios sociales y la minimización de sus impactos ambientales. Solo 59 hoteles poseen el Certificado para la Sostenibilidad Turística que otorga el ICT (E⁶: Monge, 2006), el cual garantiza al huésped que el hotel cumple con una serie de estándares ambientales, culturales y sociales.

La sociedad civil ha venido participando de manera creciente en los esfuerzos de conservación. En el año bajo análisis, 57 playas, 222 centros educativos y 21 comunidades no costeras recibieron la Bandera Azul Ecológica (BAE) (E: Elizondo, 2006). Este programa, impulsado desde 1996 por organizaciones como el MINAE, el ICAA y el ICT, se creó para evaluar la calidad ambiental de las playas del país e incentivar su mejoramiento. Actualmente se entrega también a comunidades no costeras y centros educativos. Del 2004 al 2005, 7 playas más recibieron la BAE y las comunidades no costeras con el galardón se duplicaron (Mora y Chaves, 2005).

Mediante imágenes satelitales se confirma la expansión de la cobertura forestal que ha experimentado la provincia de Guanacaste. En 1986, esta provincia presentaba una cobertura equivalente al 34% de su territorio, la cual pasó a un 41% en el 2000 y llegó a un 52% en el 2005. Como parte de este notable proceso de restauración, se observa que el número de parches de bosque y su tamaño promedio igualmente han aumentado (Calvo, 2006).

Tal como ha ocurrido en años recientes, los logros en la gestión del patrimonio contrastan con los retrocesos y estancamientos que se observan en la gestión del cambio en áreas urbanas. De ser una sociedad mayoritariamente rural, en los últimos cuarenta años Costa Rica pasó a ser una sociedad eminentemente urbana. Entre 1973 y el 2000 la población pasó de 1.871.780 habitantes a 3.810.179 y su densidad por kilómetro cuadrado se duplicó, de 36,6 a 74,6. En el mismo período, la proporción de residentes urbanos pasó de 43% a 59%. La mayor parte de este crecimiento se concentró en lo que hoy se conoce como la Gran Área Metropolitana (GAM), que tiene una extensión de 1.778 km² y abarca desde Paraíso (provincia de Cartago) al este, hasta Atenas

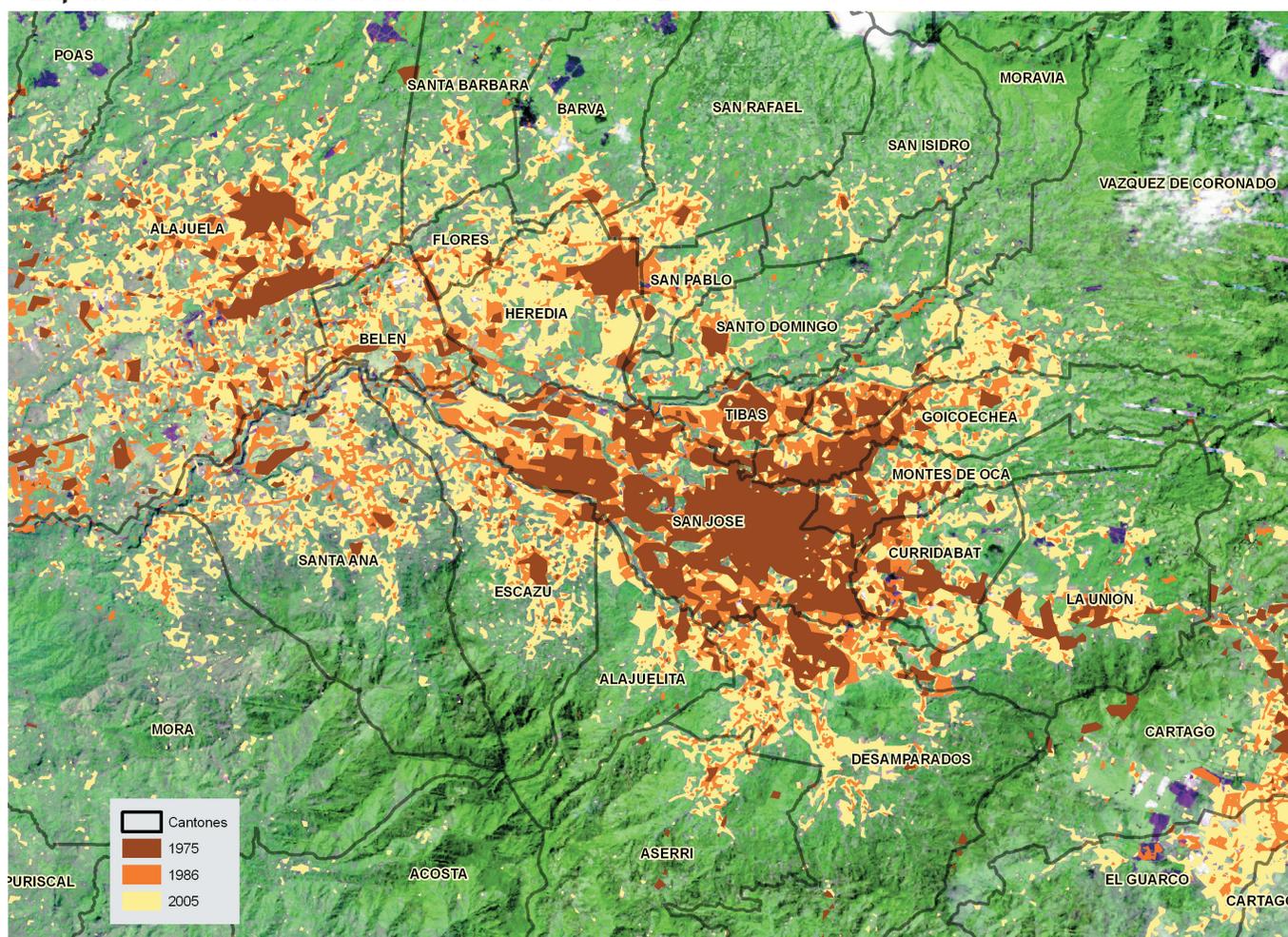
(provincia de Alajuela) en el oeste (foto 1.1). La expansión del uso habitacional del suelo ha sido rápida y desordenada. En todo el país, el número de viviendas en zona urbana pasó de 330.833 en 1994 a 666.126 en el 2005. Solo entre 2004 y 2005, el área de construcción creció un 12,1%, al pasar de 2.723.683 m² a 3.053.300 m² (INEC, 2006b). Los problemas se dan, al igual que en casi todos los aspectos de la gestión ambiental, en un contexto institucional fragmentado y con poca planificación. Se encuentran vigentes 27 leyes que dan competencias a 22 instituciones para el ordenamiento territorial del país (MIVAH et al., 2006).

En el 2005, y por primera vez en varios años, la población abastecida con agua de calidad potable experimentó

una leve baja, de 82,8% a 82,2%. El 76% de la población nacional recibe agua con desinfección continua y el 63,5% consume agua que ha sido sometida a programas de control de calidad (Mora y Portugués, 2005). El acceso a agua de calidad potable se torna crítico entre las comunidades marginales y vulnerables del país. Una evaluación del riesgo sanitario de 37 acueductos en territorios indígenas, realizada por el Laboratorio Nacional de Aguas del ICAA durante el período 2003-2005, determinó que más del 90% de los acueductos tenía contaminación fecal, 12 (33%) presentaban riesgo sanitario alto y 5 (14%) un riesgo muy alto (Feoli y Mora, 2006). La alta vulnerabilidad de los recursos hídricos, que se ha venido documentando en

FOTO 1.1

Expansión de la mancha urbana en la GAM. 1975-2005



Nota: Las imágenes fueron captadas por los satélites Landsat MSS en 1975, Landsat TM en 1986 y Landsat ETM en 2005. Debido a las características de las imágenes satelitales, es posible que el área clasificada como urbana incluya algunas pequeñas porciones de pastos-cultivos o combinaciones de charrales y áreas urbanas.

Fuente: CENAT-PRIAS.

informes anteriores, se manifestó en los eventos de contaminación de fuentes subterráneas registrados en el 2005, que provocaron pérdidas millonarias. En Sarapiquí y Limón 4.000 pozos resultaron dañados tras las inundaciones de enero de 2005 en la zona del Caribe, y la contaminación de un pozo en Barreal de Heredia, como consecuencia de una infiltración de combustible detectada en el 2004, ocasionó una declaratoria de emergencia en el 2005 (E: Chacón, 2006).

Dichosamente en el 2005 hubo avances, aunque limitados, en torno al manejo del recurso hídrico. Sobresalen en primer lugar algunos esfuerzos por mejorar la débil generación y sistematización de información sobre el tema, incluyendo la puesta en marcha de la Estrategia para la Gestión Integrada de Recursos Hídricos. En la Asamblea Legislativa, la Comisión de Asuntos Ambientales dictaminó positivamente el proyecto de Ley del Recurso Hídrico, pero fue escaso el progreso en su tramitación. Lo más relevante del 2005 fue la aprobación del canon de aprovechamiento ambientalmente ajustado y el canon de vertidos, que deberán pagar todos los entes públicos y privados usuarios del agua. Los fondos así generados contribuirán a la sostenibilidad financiera de la gestión del recurso hídrico, mediante el pago por servicios ambientales para la protección del agua en 117 millones de hectáreas privadas (pequeños y medianos propietarios) y otro tanto en áreas protegidas estatales. Adicionalmente, permitirán el fortalecimiento de la red hidrometeorológica y la inversión en infraestructura local de control de caudales y acueductos rurales, a través de las Asociaciones Administradoras de Acueductos Rurales (ASADAS) o las municipalidades (E: Zeledón, 2006).

En el tema energético, la alta dependencia de los hidrocarburos (67,3% de la energía comercial depende de ellos, especialmente para el transporte) unida a la persistente escalada en los precios del petróleo, sigue haciendo de este un asunto estratégico para el país. La factura petrolera continuó en aumento, y pasó de 699 millones de dólares en el 2004, a 998 millones en el

2005 (BCCR, 2006). No obstante, esta situación no ha desmotivado la compra de vehículos particulares, ya que el parque automotor continúa creciendo y contabilizó 1.013.823 unidades en el 2005 (Compendio Estadístico). Desde el 2004 el Gobierno Central impulsó un conjunto de medidas de corto plazo para reducir el consumo de combustibles, una vez que el precio del barril de crudo alcanzó los sesenta dólares en el mercado internacional; entre éstas destaca la restricción del tránsito vehicular en el casco metropolitano de San José y el adelanto de una hora en la jornada laboral de las instituciones públicas, como parte del “Plan de Contingencia Petrolera”. Además se sustituyeron las lámparas del alumbrado público por otras más eficientes, se brindaron facilidades arancelarias para la importación de vehículos híbridos con motores eléctricos y se promovió el uso eficiente de la energía en el marco de la Ley reguladora del uso racional de la energía. Durante el 2005 se reactivó el tren de pasajeros interurbano y se inició un plan piloto para el uso de un 7,5% de etanol en vehículos a gasolina. Para ello, RECOPE adjudicó un contrato por tres millones de dólares a la petrolera rusa Luko Oil, a fin de distribuir biocombustible en 64 gasolineras ubicadas en la zona del Pacífico Central. El biodiesel puede reemplazar hasta en un 30% el diesel tradicional, sin ninguna modificación de los motores. Según el Plan Nacional de Energía, esto podría reducir la contaminación y la factura petrolera, además de estimular la producción agrícola. No obstante, siguen quedando relegadas a un segundo plano las iniciativas orientadas hacia la búsqueda de soluciones de largo plazo y las que tienen como punto de partida el reconocimiento de las oportunidades que ofrece al país el uso innovador e inteligente de su patrimonio natural (Blanco y Quirós, 2006).

Con respecto al subsector eléctrico, el consumo del Sistema Eléctrico Nacional creció un 5,1% con el 2005 en relación al 2004. Pese a este aumento en la demanda, la capacidad instalada no varió en el 2005 y se mantuvo en los mismos 1.961 MW reportados en el 2004 (ICE, 2006).

En lo que concierne al recurso aire, estudios realizados por la UNA en puntos clave del área metropolitana, revelaron que la contaminación por material particulado (PM-10) no cambió significativamente entre 2004 y 2005. La investigación de la UNA encontró que los resultados diarios no sobrepasaron la norma nacional (150 $\mu\text{g}/\text{m}^3$) en ninguno de los puntos de muestreo, aunque en ocasiones el promedio mensual fue superior a la norma (50 $\mu\text{g}/\text{m}^3$) (PECAire, 2006). Por su parte, mediciones efectuadas por la UCR detectaron áreas en la ciudad de San José donde las concentraciones de óxidos de nitrógeno sobrepasan el valor límite recomendado por la Organización Mundial de la Salud. A su vez, la Agencia de Cooperación Alemana, GTZ, en el marco del Proyecto Aire Limpio, llevó a cabo un estudio sobre el impacto ambiental de la revisión técnica vehicular en vehículos a gasolina y su aporte en el control de emisiones contaminantes. Se encontró que el mayor aporte de monóxido de carbono (CO), proviene de los vehículos particulares (31.348 toneladas para el 2003), seguidos por los de carga liviana (12.050 toneladas) y los taxis (3.166 toneladas). Comparando el 2003 y el 2005, se aprecia que hubo una reducción en las emisiones totales de CO, que pasaron de 46.564 toneladas en el 2003 a 42.178 toneladas, es decir, una disminución del 9,4%, a pesar de que en ese período la flota vehicular aumentó en aproximadamente un 14% (Herz et al., 2005).

El país sigue sin encontrar soluciones sostenibles al problema de los residuos sólidos (RS). Se estima que en Costa Rica se generan 4.500 toneladas diarias de RS domiciliarios y que cerca del 30% de ellos se deposita sin ningún control en calles, ríos y lotes baldíos, lo que provoca estrangulamiento del alcantarillado, contaminación visual, variación del caudal de los ríos y deterioro ambiental (IFAM et al., 2003). La crisis que se suscitó en el 2005 en el cantón de Tibás evidenció la persistencia de los problemas asociados al crecimiento expansivo y desordenado de la mancha urbana.

En materia de gestión del riesgo, en el 2005 destacaron la frecuencia de los eventos hidrometeorológicos y la alta vulnerabilidad en que se encuentran las comunidades pobres y los habitantes de regiones periféricas. La estación lluviosa estuvo asociada a temporales originados por diversos fenómenos hidrometeorológicos, que fueron influenciados indirectamente por la intensa temporada ciclónica que caracterizó el año. De los veintinueve ciclones que cruzaron el Caribe, siete ocasionaron importantes eventos lluviosos en Costa Rica. El predominio de las inundaciones, los deslizamientos y los vendavales en el escenario de desastres del 2005 reiteró una tendencia que se ha monitoreado en el país por más de treinta años. Los fenómenos hidrometeorológicos extremos dejaron pérdidas por casi 77.500 millones de colones (CNE, 2006). Según los registros de la base de datos Desinventar para el 2005, de 939 eventos originados en amenazas naturales, el 68% correspondió a inundaciones, un 29% a deslizamientos y un 3% a vendavales. Aguirre, Cartago y Desamparados son los cantones con mayor recurrencia de inundaciones. Por otra parte, un estudio sobre la vulnerabilidad, medida con base en las viviendas afectadas por eventos naturales, reveló que los cantones periféricos, como Talamanca, Matina y Guatuso se encuentran entre los más vulnerables (ProDUS, 2006).

Aparte de la temporada ciclónica, el temporal que afectó la zona norte y la vertiente del Caribe a mediados de enero de 2005 fue clasificado por el IMN como el más fuerte de los últimos 35 años. Once cantones en cuatro provincias fueron impactados. Datos puntuales caracterizan la condición de vulnerabilidad de dos cantones con cifras récord de precipitación: Talamanca y Sarapiquí. Ambos se encuentran entre los cantones con mayores proporciones de hogares pobres (49,7% y 35,1% respectivamente). Talamanca fue el municipio con más daños en su infraestructura productiva, educativa y sanitaria; Sarapiquí, el cantón con mayor cantidad de personas albergadas (2.186). El impacto del evento ameritó la primera

declaratoria de emergencia por un fenómeno hidrometeorológico del año. La CNE estimó el monto de las pérdidas en más de 43.880 millones de colones en múltiples sectores (educación, vivienda, salud, infraestructura vial, energía), además de 281 comunidades y 60.000 personas afectadas (CNE, 2006).

Fortalecimiento de la democracia

El rasgo más notable del período bajo estudio (de enero de 2005 a principios de marzo de 2006) fue la baja en la calidad de la democracia electoral y en el ejercicio de la representación política, en relación con años anteriores. Por una parte, las elecciones nacionales y locales del 2006 reflejaron un importante deterioro orgánico y funcional del sistema electoral y del sistema de partidos políticos. Por otra parte, se agudizaron las tendencias de desgaste de las capacidades institucionales del sistema político para cumplir con los mandatos ciudadanos, y de erosión de la democracia representativa.

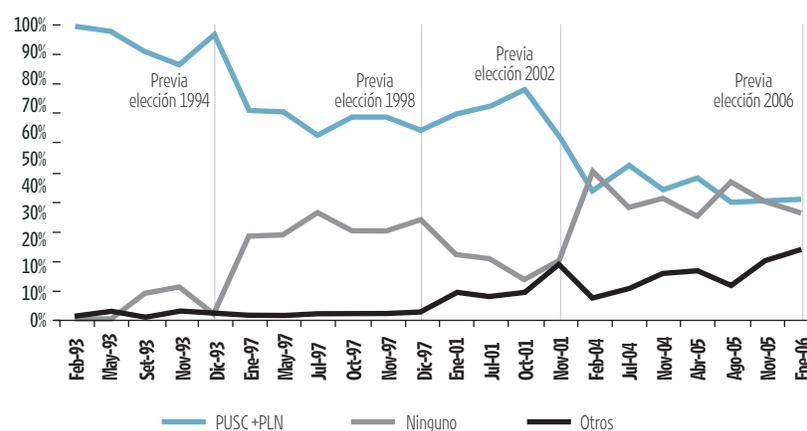
Las elecciones del 2006 produjeron la desaparición del bipartidismo PLN-PUSC que prevaleció en los últimos veinte años y dieron paso a un nuevo y frágil sistema multipartidista. El derrumbe electoral del PUSC, agrupación dominante en la década de los noventa e inicios del nuevo siglo, puso fin a una era política y a un sistema

de partidos: por vez primera desde mediados del siglo XX, las divisiones y tradiciones políticas originadas en la Guerra Civil de 1948 no fueron factores decisivos en las preferencias electorales de las y los costarricenses.

El orden político actual se caracteriza por la combinación de dos factores de difícil acoplamiento. Por un lado el sistema de partidos políticos adoptó un carácter pluripartidista con débiles vínculos con la ciudadanía; un vasto segmento de la población se declaró "sin partido", el más alto en los últimos cuatro procesos electorales, y el nivel de participación disminuyó nuevamente: en el 2006 el abstencionismo superó los ya altos niveles de 1998 y 2002 (pasó de 30% a 35%). Por otro lado, la voluntad popular manifestada en las urnas originó gobiernos divididos a nivel nacional y local, con escasos márgenes de maniobra política. Este nuevo escenario plantea un dilema político de gran complejidad para el país: un quebradizo sistema de partidos debe procesar importantes reformas para potenciar el desarrollo humano y dar una conducción clara al Gobierno, en momentos en que éste carece de las capacidades políticas para dar respuesta a las demandas ciudadanas. En síntesis, se trata de una combinación de factores políticos adversos para un régimen presidencialista como el costarricense (gráfico 1.5).

GRAFICO 1.5

Evolución de las simpatías partidarias en Costa Rica



Fuente: Vargas, 2006, con base en las encuestas de Unimer R.I.-La Nación.

El Partido Liberación Nacional (PLN) ganó la elección presidencial del 2006 con un 40,9% de los votos. En segundo lugar se ubicó el Partido Acción Ciudadana (PAC) con un 39,8%. El hecho más notable en ese proceso fue el desplome del respaldo electoral al Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), que únicamente alcanzó el 3,6% de los votos válidos emitidos para presidente. En la mayoría de los cantones ganados por el PUSC en el 2002 –en especial los ubicados en las provincias periféricas– triunfó el PLN. El PAC, por su parte, experimentó un ascenso importante en su apoyo electoral, gracias a que aglutinó los votos de la oposición “anti-Arias” de estratos medios y urbanos, mientras que el Movimiento Libertario (ML) no logró su objetivo de capitalizar el derrumbe electoral del PUSC e incrementar su caudal político y su presencia en el Parlamento. Debido a la polarización de la competencia entre el PLN y el PAC, los nuevos partidos fueron claros perdedores.

En esta oportunidad la merma en la participación de la ciudadanía y su desvinculación partidaria evidenciaron una vulnerabilidad en lo que se consideraba una fortaleza del sistema político costarricense: la gestión electoral. A diferencia de ocasiones anteriores, quedaron patentes deficiencias en el diseño y la gestión del proceso electoral, que pusieron de manifiesto problemas en la calidad de los mecanismos de selección de las y los representantes políticos y dejaron al descubierto importantes vulnerabilidades del sistema. Esta situación fue la base para que, por primera vez desde 1948, un partido político cuestionara la pureza del sufragio, lo que a su vez abrió un debate público inédito sobre esta materia y sentó un precedente para futuras elecciones. Pese a estas deficiencias, el proceso a través del cual las y los costarricenses eligieron, mediante el ejercicio del sufragio, a sus autoridades nacionales, legislativas y municipales en 2006, puede considerarse limpio. Con las evidencias existentes hasta ahora, no cabe duda de que el desenlace de las elecciones reflejó la voluntad popular.

Una vez más las preferencias electorales de las y los ciudadanos conformaron órganos de representación política divididos. En el caso de la Asamblea Legislativa, por cuarta ocasión consecutiva (1994-2010), ninguna agrupación posee la mitad más uno de los legisladores. En lo que respecta a las municipalidades, el PLN obtuvo 228 concejales (el 45%). Le siguen el PAC con 141, equivalentes al 28%, el PUSC y el ML con 59 (12%) y 36 (7%), respectivamente (Alfaro, 2006). Luego aparecen otros 23 partidos que consiguieron cuatro plazas o menos en los gobiernos locales. Si esto se valora desde la perspectiva de los serios desafíos documentados en los capítulos anteriores, es claro que el sistema político deberá procesar profundas reformas para apalancar el desarrollo humano en una etapa en la que, precisamente, su capacidad para hacerlo es menor.

Por otra parte, en el tema del marco regulatorio del financiamiento político no hubo ningún avance en el proceso electoral del 2005-2006, debido a la falta de voluntad legislativa para modificar la normativa en esta materia. Ello constituye un área de preocupante debilidad de la democracia costarricense, como se ha señalado en informes anteriores. La única en este ámbito fue que en las elecciones del 2006 el monto de la contribución estatal fue bastante mayor que el asignado en los tres procesos anteriores.

El *Duodécimo Informe Estado de la Nación* incorpora una nueva aspiración, relacionada con los mecanismos de democracia directa o semidirecta. La inclusión de este tema obedece a una reforma constitucional que estipula que en Costa Rica la forma de gobierno, además de representativa, es también participativa (artículo 9 de la Constitución Política)⁷. Frente a la erosión en el ejercicio de la representación política antes apuntada, el Informe reseña cómo el país se ha aprovisionado de mecanismos de consulta ciudadana, como el referéndum y la iniciativa popular. Sin embargo, en la actualidad el mayor desafío para el reconocimiento de la democracia directa, pasa por resolver la interrogante de cómo llevar

a la práctica esos instrumentos consultivos.

Como en años anteriores el Informe examina si en la sociedad costarricense se cumple, y el grado en que ello ocurre, la aspiración de contar con un libre acceso ciudadano a una justicia independiente, pronta, cumplida e igual para todos. En la presente edición el seguimiento a la aspiración sobre administración de la justicia es particularmente acotado. Se enfoca en los indicadores de eficiencia relacionados con la justicia oportuna, pero sin estudiar aspectos sustantivos de carácter jurisprudencial. El énfasis recae más bien en dos materias, la justicia agraria y la contencioso-administrativa. Además se hace una breve mención sobre la justicia laboral.

En el 2005 hubo mejoras en la eficacia del sistema de administración de justicia con respecto a períodos anteriores. Cuando se examinan los indicadores generales, se observa que el aumento en la planta de jueces registrado en los últimos cinco años⁸, combinado con la relativa estabilidad en la entrada neta de casos judiciales ha repercutido de manera positiva en el número de casos pendientes al final de cada año.

Pese a estos avances, las materias aquí analizadas muestran resultados positivos y negativos. La justicia laboral reporta mejorías en algunos aspectos y deterioro en otros. Entre los logros cabe destacar la reducción, de 726 casos, en la cantidad de expedientes en trámite (al inicio del 2005 había 30.123 asuntos activos, y al 31 de diciembre se contabilizaron 29.397). Un desempeño opuesto lo presentó el Juzgado de Trabajo del Segundo Circuito Judicial de San José, ya que a pesar de haber recibido 339 asuntos menos que en el 2004, su número de expedientes en trámite creció en 1.287 casos (Solana, 2006).

Por su parte, la materia agraria es la que aporta el menor número de casos nuevos cada año: durante el quinquenio 2001-2005 su valor osciló entre 3.000 y 3.100 expedientes si se considera la entrada total, y entre 2.800 y 2.900 si se toma en cuenta solo la entrada neta. La duración promedio de los juicios ordinarios agrarios, hasta que se dicta

sentencia, es de 31 meses y 2 semanas (más de dos años y medio). No obstante, existen sustanciales diferencias entre juzgados.

En materia contencioso-administrativa, el “megadespacho” que atiende en primera instancia inició funciones en el 2005, con un circulante de 2.299 expedientes y ocho jueces. Al finalizar el año reportó 4.390 expedientes, lo que implica un aumento del 90%, a pesar de que en ese período el número de jueces que integraban el Juzgado ascendía a catorce⁹.

En lo que concierne a la gestión política responsable, cabe señalar que el Parlamento postergó la aprobación de las reformas electorales en trámite, y no mostró avances significativos en temas pendientes en distintos campos. En su lugar, la normativa promulgada durante la última legislatura fue, en términos generales, de escasa trascendencia. Durante el período constitucional 2002-2006 se aprobó un total de 234 leyes, de las cuales el 28,6% fue presentado por el Poder Ejecutivo y el 71,4% por el Legislativo. Desde el punto de vista histórico, la producción descendió prácticamente en un 50% respecto del período constitucional precedente, en el cual se promulgaron 477 leyes. Resalta el hecho de que en la cuarta y última legislatura (2005-2006) se produjo más del doble de legislación (67 leyes, en comparación con 30 del período anterior). En cuanto a proyectos de ley, durante el período constitucional considerado la Asamblea Legislativa recibió 1.489 expedientes¹⁰, una cifra muy alta, que contrasta con las 234 leyes aprobadas; esto significa que, por cada 100 proyectos presentados, se emitieron 15,7 leyes (Zúñiga, 2006).

En términos del reconocimiento de derechos y la provisión de recursos para la aplicación de la normativa emitida por la Asamblea Legislativa, es importante mencionar que 41 de las leyes aprobadas en este ámbito conceden algún tipo de derechos, amplían los existentes o generan nuevas obligaciones para el Estado; sin embargo, solo en 15 de ellas (cerca de una tercera parte) se estipulan fuentes de financiamiento (sean recursos nuevos o la reutilización

de los existentes) para atender esas obligaciones.

El presente Informe también analiza la conducción de la política exterior costarricense en el 2005. En materia de promoción de valores se dieron notables contradicciones e inconsistencias, mientras que en la defensa de los intereses políticos, económicos y diplomáticos bajó el perfil de la acción nacional y aumentó su supeditación a las tendencias de la acción regional centroamericana. En el primero de estos ámbitos, el país mantuvo una actitud muy “proactiva” en la presentación de iniciativas sobre derechos humanos y ambiente. Además se ubicó en posiciones de relieve en foros internacionales, lo que le permitió aumentar su visibilidad y proyección. Sin embargo, mostró una actitud inconsistente en la votación de la resolución sobre los detenidos en la base militar estadounidense de Guantánamo y no actuó con suficiente diligencia en el seguimiento de la petición de retirar su nombre de la lista de la coalición que realizó operaciones militares en Iraq, según mandato de la Sala Constitucional del año 2004. En la promoción y defensa de los intereses nacionales se observaron dos tendencias. Por un lado, la política exterior se inclinó más a fortalecer el posicionamiento de Costa Rica ante dos aliados tradicionales, Estados Unidos y Taiwán, que a construir mayores equilibrios estratégicos. Por otro lado, la acción internacional del país tendió a “regionalizarse”, es decir, su relación con actores centrales de la geopolítica mundial se inscribió más en el marco del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) que en la búsqueda de objetivos nacionales a través de relaciones bilaterales.

Por último, la conflictividad social del 2005, un año preelectoral, disminuyó sensiblemente con respecto al período anterior, del mismo modo que en el 2001 (otro año preelectoral), la conflictividad fue inferior a la del 2000. En el quinquenio 2000-2004 se registró un promedio de 462 acciones colectivas anuales, mientras que en el 2005 la prensa escrita reportó 371. En todo el período, los protagonistas centrales

de estos hechos fueron los trabajadores, quienes gestaron el 44% de los movimientos (Mora, 2006). En orden de importancia les siguieron los grupos de vecinos y los empresarios. El principal recurso de la acción colectiva sigue siendo la declaración pública, que contabiliza el 32% de los casos en 2000-2004 y el 42% en el 2005. En este último año hubo una sensible disminución en el uso del bloqueo como mecanismo de protesta (solo un 6% de las acciones colectivas, en comparación con un promedio de 24% durante el período 2000-2004).

Debates para el desarrollo

La sección “Debates para el desarrollo”, inaugurada en el Undécimo Informe, introduce un enfoque propositivo y comparativo en el análisis de temas clave para el desarrollo nacional. Esta perspectiva implica la elaboración de estudios comparativos sobre asuntos relevantes en materia de política pública que constituyen desafíos en la agenda del país. Se trata, en síntesis, de abordar la siguiente pregunta: ¿qué han hecho otras naciones para vencer obstáculos similares a los que enfrenta Costa Rica en el tema bajo consideración?

El resultado de este ejercicio apunta hacia la identificación de alternativas viables de política pública que permitan enriquecer el debate nacional. No se trata de diseñar “recetas” sino de ensanchar el “menú” de opciones a las que los diversos sectores institucionales, políticos y sociales pueden acudir para solventar los problemas estudiados. Este ensanche de la deliberación se basa en la cuidadosa indagación de las experiencias internacionales en aspectos como tipos de medidas, contextos, costos, efectos de corto y largo plazo, entre otros.

Este año el ejercicio propositivo se centra en el tema de la infraestructura vial, por dos razones fundamentales. En primer lugar es incuestionable la importancia de un infraestructura vial moderna como instrumento estratégico para el desarrollo humano; así lo demuestran sus múltiples efectos en diversas dimensiones: apoya el crecimiento económico en tanto facilita el

traslado de bienes y servicios para los mercados interno y externo; permite la movilización de las personas y la integración -al menos física- de áreas periféricas y grupos sociales; promueve el desarrollo rural y contribuye a la implantación de modelos de gestión en armonía con la naturaleza. Por otra parte, desde su segunda edición (1996) este Informe a venido señalando la modernización de la infraestructura vial como un desafío impostergable para el país, razón por la cual ha dado seguimiento al tema y, en años recientes, gracias a la colaboración de diversos investigadores y del Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (LANAMME) de la Universidad de Costa Rica, ha logrado estructurar un diagnóstico detallado en esta materia. Este esfuerzo ha generado valiosos insumos para desarrollar el enfoque propositivo y comparativo que se busca.

Un segundo componente de esta sección es el resumen del proyecto “Estrategia Siglo XXI: conocimiento e innovación hacia el 2050 en Costa Rica”, desarrollado mediante un proceso amplio y participativo en el que se contó con los aportes de numerosas personas de reconocido liderazgo en los ámbitos académico, empresarial e institucional, y que fue coordinado por los científicos Gabriel Macaya y Alejandro Cruz. Se trata de una propuesta que, con la mirada puesta en la primera mitad del siglo XXI, busca orientar al país hacia el máximo aprovechamiento de su incorporación a la economía mundial y hacia el logro del desarrollo humano sostenible a través de la educación, la ciencia y la tecnología. Por la relevancia del tema en el debate nacional, y por ser una iniciativa de carácter propositivo y comparativo, se consideró oportuno incluirla como un aporte especial a los “Debates para el Desarrollo”.

Finalmente, la sección se completa con dos ejercicios de debate bajo la modalidad de “miniforos”, ya utilizada en las dos ediciones anteriores del Informe. Este año se trabajaron dos temas: gobernabilidad del recurso hídrico y reformas electorales.

Cabe agregar que en el Undécimo Informe, la sección “Debates para el desarrollo”, dedicada al tema de la universalización de la educación secundaria, generó numerosas y positivas reacciones, lo que aportó un aliciente adicional para desarrollar un nuevo ejercicio en esta edición.

Opciones y desafíos prácticos para avanzar hacia una red vial moderna y eficiente en Costa Rica

Una infraestructura vial moderna, extensa y eficiente, es una poderosa herramienta para impulsar el desarrollo humano. Aunque la infraestructura no es en sí misma una causa, favorece interacciones más amplias y, con ello, permite un mayor acceso a oportunidades laborales y empresariales, el uso de servicios sociales y la participación en los asuntos de interés público.

Para Costa Rica, que aspira a iniciar una nueva época de progreso económico y social, la inversión en infraestructura es una tarea estratégica. En seis ediciones previas, el *Informe Estado de la Nación* ha evaluado críticamente el estado de la infraestructura vial del país. En esta ocasión, de acuerdo con la estrategia metodológica de la sección “Debates para el desarrollo”, se aborda el tema desde una perspectiva propositiva y comparada. El objetivo es contribuir a identificar opciones de política que podrían ser útiles para resolver debilidades o “cuellos de botella” de la gestión pública, que impiden a las y los habitantes el disfrute de una infraestructura vial moderna, de alta calidad, capaz de estimular el crecimiento económico sostenido y la equidad social (cuadro 1.1). En este sentido, se ofrece un insumo para estimular el debate público sobre asuntos que, por su importancia práctica para una gestión eficaz y eficiente en esta materia, podrían resultar relevantes para impulsar posibles reformas legales, institucionales y gerenciales.

La gestión en este ámbito es un proceso complejo, que involucra diversos y múltiples aspectos legales, financieros, institucionales, técnicos y administrativos. Por esa razón, el análisis se circunscribe a tres dimensiones de la gestión

pública: las fuentes y modalidades de financiamiento de la infraestructura vial pública, la gestión de los sistemas estatales de transporte vial, y los mecanismos de control y rendición de cuentas que aplican los Estados en las áreas legal, financiera y técnica.

La principal interrogante que se busca responder es: ¿qué han hecho otros países para vencer obstáculos similares a los que enfrenta Costa Rica en la gestión de su infraestructura vial? La indagación de experiencias internacionales, especialmente las de España y Chile, aportan valiosos puntos de referencia para definir las acciones que podría emprender el país a fin de contar con una red vial moderna y eficiente.

Desde una perspectiva comparativa se puede afirmar que Costa Rica ha avanzado en la dirección correcta al crear un fondo vial y con la reciente decisión estatal de transferirle de la totalidad de los recursos que le asigna la Ley 7798, de Creación del Consejo Nacional de Vialidad. No obstante, las buenas prácticas de otros países sugieren que para superar el rezago que tiene Costa Rica en su infraestructura vial se requiere combinar acciones en, al menos, tres ámbitos: institucional, legal y de gestión (Monge, 2006).

La comparación entre países también hace resaltar las notables dificultades del Estado costarricense para la toma de decisiones estratégicas sobre concesión de obras viales. En particular destacan la carencia de una estrategia nacional en materia de infraestructura vial que oriente las decisiones políticas y técnicas, y la existencia de una estructura de líneas de decisión difusas, superpuestas y de fácil ruptura en el nivel jerárquico más alto del Poder Ejecutivo. Con respecto al CONAVI, el rediseño de su esquema de operación, la asignación de mayores recursos humanos y el fortalecimiento de su capacidad técnica podrían elevar de manera notable su efectividad en la conservación de la red de carreteras nacionales. Sin embargo, conviene tener presente que los alcances de una eventual reforma no llegarían a resolver los problemas prevalecientes en el entorno de este Consejo: en el régimen de empleo

CUADRO 1.1

Debilidades y enfoque de las opciones de política pública para avanzar hacia una red vial moderna y eficiente en Costa Rica

Debilidades	Enfoque de las opciones de política pública
Deficiente conservación de la red de carreteras nacionales.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Limitaciones del esquema organizativo del CONAVI. ■ Deficiencias en materia de planificación vial. ■ Carencia de sistemas modernos de gestión de redes viales. ■ Lenta adopción de nuevas modalidades de conservación vial.
Deficiente conservación de la red vial cantonal.	<ul style="list-style-type: none"> ■ La Asociación de Mantenimiento Vial (AMVI) como modelo de gestión vial cantonal.
Deficiencias en la contratación de obras viales con recursos estatales.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Deficiencias susceptibles de corrección sin necesidad de cambios legales. ■ Deficiencias cuya superación requiere cambios legales. ■ Rezagos en el uso de tecnologías de información.
Insuficiente rendición de cuentas en los procesos de gestión vial.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Separar de las funciones que ejerce el CONAVI. ■ Gestión de procesos y proyectos específicos de conservación y construcción vial.
Limitaciones en la contratación de personal para la gestión de proyectos viales.	<ul style="list-style-type: none"> ■ El marco legal del régimen de empleo público (Ley del Servicio Civil). ■ Esquema de contratación, remuneración e incentivos al personal. ■ El estatus jurídico del CNC y el CONAVI.
Dificultades para la toma de decisiones estratégicas sobre concesión de obras viales.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Falta de voluntad política y capacidad de planificación estratégica del Estado. ■ Deficiencias en la coordinación interinstitucional. ■ Largos procesos de expropiación y precios especulativos de los terrenos.
Insuficiente desarrollo organizativo del CNC.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Capacidad de generación de diseños de obra. ■ Promoción y mercadeo de proyectos de concesión. ■ Capacidad para atender demandas de las comunidades. ■ Expropiaciones y renegociación de contratos.

Fuente: Elaboración propia, con base en Monge, 2006.

público, en el sistema de contratación administrativa, en el manejo presupuestario del Ministerio de Hacienda y en la renegociación de contratos, entre otros. La superación de los “cuellos de botella” en algunas de estas áreas estaría condicionada a la realización de cambios legales. No obstante, también se han identificado acciones que no los requerirían, y que podrían ser un buen punto de partida para lograr avances en el corto plazo.

Aparte de algunos aspectos relacionados con la contratación de obras viales y de recursos humanos, agilizar los procesos de expropiación de terrenos es uno de los ámbitos que requeriría modificaciones en el marco normativo actual. En esta materia resulta clave lograr un equilibrio entre la preservación de los derechos individuales de propiedad -mediante la reducción del plazo en que el Estado puede tomar posesión de los terrenos- y la aplicación de

mecanismos para evitar precios especulativos.

Fortalecer la planificación sectorial, hacer efectivos los procesos de toma de decisiones, administración y gerencia, mejorar la conservación vial y propiciar la transparencia y la rendición de cuentas son tareas con las que se entrelaza la necesidad de mejorar la gestión institucional con el uso de nuevas herramientas y recursos. Aparte de fortalecer la Dirección de Planificación Sectorial del MOPT y la capacidad de planificación del CONAVI, resulta clave garantizar un flujo de recursos estable y predecible, que evite oscilaciones en los montos anuales de inversión y la incertidumbre acerca de su asignación. La aplicación de nuevos modelos de conservación vial y la certificación de calidad de las empresas constructoras, junto con la superación del rezago de Costa Rica en el uso de la tecnología y los sistemas de información, surgen

como alternativas para optimizar el uso de los recursos, simplificar y hacer más eficientes los procesos de contratación y mejorar la transparencia y la rendición de cuentas.

Por último cabe señalar que en el país existen ciertas limitaciones de tipo legal, como la insuficiente definición del mecanismo para las renegociaciones de contratos, cuyos efectos probablemente se manifestarán una vez que empiecen a ejecutarse los dos proyectos ya adjudicados. Sin embargo, las restricciones legales no parecen ser las más importantes para explicar la trayectoria poco exitosa que ha tenido Costa Rica en la concesión de obras viales. El problema fundamental por resolver no está en la ley, sino en la capacidad institucional para desarrollar en forma técnica, adecuada y eficiente, los proyectos de infraestructura pública que requiere el país, independientemente de que estos se desarrollen a través del Presupuesto

Nacional, el financiamiento público o la inversión privada (Donato, 2006).

Costa Rica en perspectiva internacional

Para complementar el seguimiento del desarrollo humano sostenible basado en estadísticas nacionales, en el Undécimo Informe se incorporó un conjunto de indicadores que analizan, desde una perspectiva internacional, la situación del país en diversos aspectos sociales, económicos, ambientales y políticos. Se trata de índices que examinan a los países comparando sus fortalezas y debilidades, e identifican avances y retrocesos que sirven como puntos de referencia para sustentar las decisiones de gobiernos, empresas multinacionales, organismos internacionales, potenciales inversionistas y agencias de cooperación para el desarrollo. En este sentido, la posición que obtenga Costa Rica y la valoración sobre su desempeño en estos indicadores, aparte de afectar su imagen internacional, puede tener implicaciones, negativas o positivas, sobre el monto de los recursos que recibe por concepto de

inversión extranjera, cooperación internacional y turismo. Por lo tanto, conocer su evolución en estos indicadores resulta relevante para dar seguimiento a su desarrollo humano.

En esta ocasión se presenta un conjunto más amplio de indicadores y se incluye la posición de otras naciones latinoamericanas, así como una breve descripción de los índices, para brindar elementos adicionales de análisis y comparación (notas del cuadro 1.2). Una lectura general de los resultados permite concluir que, desde una perspectiva internacional, Costa Rica tiene una posición ventajosa en los indicadores sociales, en los que se ubica entre el grupo de países mejor calificados a nivel mundial y entre los primeros lugares en el contexto latinoamericano (índice de pobreza humana, índice de potenciación de género, empoderamiento de las mujeres) y un relativo rezago en los indicadores de desarrollo y educación. No obstante, esta ventaja se erosiona en el plano económico, donde la posición de Costa Rica a nivel mundial se ubica en lugares intermedios con

respecto a otros países de la región. La desventaja comparativa es particularmente notoria en las condiciones para el establecimiento de nuevos negocios (índice de negocios) y en el aprovechamiento de las oportunidades que ofrece el desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación (índice de potencial para la conectividad).

El desempeño internacional en el ámbito político muestra claroscuros. Aunque Costa Rica es reconocido como un país libre en el que las libertades civiles, políticas y de prensa son ampliamente respetadas, ha aumentado la percepción sobre la existencia de corrupción, en particular en los partidos políticos y el Parlamento. En el campo ambiental, aunque la información es escasa y no propicia la comparación, se observan resultados positivos, sobre todo en lo que concierne al grado de preparación para enfrentar desastres, la reducción de los niveles de vulnerabilidad y la capacidad de manejo del riesgo. Además, el país continúa cosechando frutos de un desarrollo institucional y legal innovador para una adecuada gestión ambiental.

CUADRO 1.2

Situación de Costa Rica a la luz de indicadores internacionales seleccionados

Nombre del indicador	Fuente	Posición	Países cercanos a Costa Rica en Latinoamérica
Sociales			
Índice de desarrollo humano (IDH) ^{a/} 2005	PNUD	47 de 177	Argentina (34), Chile (37), Uruguay (46), Cuba (52), México (53), Panamá (56)
Índice de pobreza humana ^{b/} 2005	PNUD	3 de 103	Uruguay (1), Chile (2), Cuba (5), Colombia (8), Panamá (9), México (13)
Índice de desarrollo humano relativo al género (IDG) ^{c/} 2005	PNUD	44 de 140	Argentina (34), Chile (38), Uruguay (42), México (46), Panamá (47), Brasil (52), Colombia (55).
Índice de potenciación de género (IPG) ^{d/} 2005	PNUD	19 de 80	Argentina (20), México (38), Panamá (40), Bolivia (47)
Empoderamiento de las mujeres ^{e/} 2005	Foro Económico Mundial	18 de 58	Colombia (30), Uruguay (32), Argentina (35)
Índice de desarrollo de la educación para todos (IDE) ^{f/} 2005	UNESCO	44 de 127	Argentina (23), Chile (38), México (48), Panamá (49), Venezuela (50)
Económicos			
Índice global de competitividad ^{g/} 2005-2006	Foro Económico Mundial	64 de 117	Chile (23), Uruguay (54), México (57), El Salvador (58), Colombia (59), Brasil (65), Perú (68)
Índice de negocios ^{h/} 2005	Banco Mundial	89 de 155	Chile (25), Panamá (57), Nicaragua (59), Colombia (66), Perú (71), México (73), El Salvador (76), Argentina (77), Uruguay (85), Paraguay (88), Ecuador (107)
Índice de potencial para la conectividad ^{i/} 2005-2006	Foro Económico Mundial	69 de 115	Chile (29), Brasil (52), México (55), El Salvador (59), Colombia (62), Uruguay (65), Panamá (66), Argentina (71)

CUADRO 1.2 (CONTINUACIÓN)

Políticos			
Libertad en el mundo ^{a/} 2005	Freedom House	Libre	Uruguay, Chile, Panamá, Argentina, Brasil
Libertad de prensa ^{k/} 2005	Freedom House	35 de 194	Belice (37), Guyana (51), Chile (54), Uruguay (66), Bolivia (77)
Índice de percepción de corrupción (IPC) ^{v/} 2005	Transparencia Internacional	51 de 159	El Salvador (51), Chile (21) y Uruguay (32).
Barómetro global de la corrupción ^{m/} 2005	Transparencia Internacional	No asigna posición	Los partidos políticos son percibidos como el sector más corrupto, seguido por el Parlamento. En trece de los quince países latinoamericanos analizados se percibe que la corrupción ha empeorado en los últimos tres años, pero en Costa Rica, República Dominicana, Ecuador y Nicaragua la valoración es particularmente negativa.
Índice de gestión ^{n/} 2006	Fundación Bertelsmann	19 de 118	Chile (2), Brasil (13), Uruguay (14), El Salvador (27), México (30)
Índice de situación ^{o/} 2006	Fundación Bertelsmann	12 de 119	Chile (10), Uruguay (13), Brasil (20), Argentina (24)
Ambientales			
Índice de sostenibilidad ambiental ^{p/} 2005	Universidad de Yale y Universidad de Columbia	18 de 146	Argentina (9), Brasil (11), Perú (16), Paraguay (17), Bolivia (20), Colombia (23), Panamá (28)
Índice de preparación ^{q/} 1996-2000	Instituto de Estudios Ambientales (IDEA) de Colombia y BID	No asigna posición	De los doce países de América Latina y el Caribe para los cuales se calculó este índice, Costa Rica obtuvo la mejor calificación, seguida por Argentina, Guatemala y México.
Índice de desastres locales ^{q/} 1996-2000	Instituto de Estudios Ambientales (IDEA) de Colombia y BID	No asigna posición.	Costa Rica ocupa la cuarta mejor calificación, después de Trinidad y Tobago, Jamaica y República Dominicana.
Índice de vulnerabilidad ^{q/} 1996-2000	Instituto de Estudios Ambientales (IDEA) de Colombia y BID	No asigna posición	Después de Chile, Costa Rica es el país con el nivel más bajo de vulnerabilidad de los doce países de América Latina y el Caribe analizados. Le siguen Colombia, Perú y México.
Índice de manejo del riesgo ^{q/} 1996-2000	Instituto de Estudios Ambientales (IDEA) de Colombia y BID	No asigna posición	Costa Rica y Colombia son los países que más lograron reducir sus niveles de riesgo. Después de Chile, Costa Rica es el segundo país mejor calificado en relación con su capacidad para el manejo del riesgo de desastres.

a/ Mide el progreso medio de un país en tres aspectos básicos de desarrollo humano: vida larga y saludable, educación y nivel de vida digno.

b/ Toma en cuenta la probabilidad de no sobrevivir hasta los 40 años de edad, la tasa de analfabetismo de adultos, el porcentaje de población sin acceso a fuentes de agua mejorada y el porcentaje de niños con bajo peso.

c/ Mide la desigualdad promedio entre hombres y mujeres en las tres dimensiones básicas que componen el índice de desarrollo humano: vida larga y saludable, educación y nivel de vida digno.

d/ Mide la desigualdad de género en tres dimensiones básicas de potenciación: participación económica y poder de decisión; participación política y poder de decisión, y control sobre los recursos económicos.

e/ Analiza las brechas de género en cinco áreas: participación económica, oportunidades económicas, participación política, logros educativos y salud y bienestar.

f/ Mide el progreso educativo de los países con base en indicadores sobre acceso a la educación primaria, calidad de la educación, equidad de género y alfabetización de adultos.

g/ Califica el ambiente de negocios con base en encuestas a líderes empresariales e información estadística sobre aspectos clave para el crecimiento económico.

CUADRO 1.2 (CONTINUACIÓN)

- h/ Mide el efecto de las regulaciones estatales sobre el ambiente de negocios, principalmente para las pequeñas y medianas empresas. Toma en cuenta aspectos como los trámites necesarios para iniciar un negocio, las características de la economía y las condiciones del mercado laboral, entre otros.
- i/ Mide el grado de preparación de un país para aprovechar las oportunidades que ofrece el desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación.
- j/ Evalúa el estado mundial de la libertad, con base en una encuesta que mide las percepciones sobre el ejercicio de libertades civiles y derechos políticos en 192 países y 14 territorios.
- k/ Valora la libertad de prensa en tres áreas: contexto legal, ambiente político y ambiente económico.
- l/ Clasifica los países de acuerdo con el nivel de percepción sobre la corrupción de funcionarios públicos y políticos.
- m/ Encuesta de opinión pública que se aplica en 69 países para indagar sobre cómo afecta la corrupción la vida de las personas.
- n/ Evalúa la gestión de los tomadores de decisiones políticas con base en su nivel de desempeño y el grado de complejidad de sus decisiones. Toma en cuenta aspectos como la construcción de consensos, la eficiencia en el uso de los recursos, la intensidad de los conflictos y la capacidad institucional.
- ñ/ Analiza las transformaciones económicas y políticas de los países a partir de un grupo de 32 indicadores sobre aspectos como: participación política, estado de derecho, nivel de desarrollo social y estabilidad de precios y de la moneda.
- o/ Se basa en la compilación de 21 indicadores agrupados en cuatro componentes: sistemas ambientales, reducción de la presión ambiental y la vulnerabilidad humana, capacidad social e institucional, y vínculos internacionales. Incluye información sobre aspectos como contaminación del aire, biodiversidad, hábitos de consumo y generación de desechos, cantidad y calidad del agua y gestión ambiental del sector privado.
- p/ Mide el grado de preparación macroeconómica y financiera de un país para enfrentar los efectos de eventuales catástrofes.
- q/ Se refiere al riesgo social y ambiental que resulta en eventos recurrentes de bajo impacto en los niveles local y subnacional, que suelen afectar a las poblaciones más vulnerables social y económicamente y provocan grandes pérdidas en los países en desarrollo.
- r/ Es calculado con base en una serie de indicadores que caracterizan la prevalencia de condiciones de vulnerabilidad que se reflejan en aspectos como la fragilidad socioeconómica y el incremento de las áreas propensas a desastres.
- s/ Combina indicadores relacionados con la capacidad institucional y organizacional para reducir la vulnerabilidad y las pérdidas asociadas a desastres, así como para enfrentar efectivamente las crisis y las labores de recuperación generadas por este tipo de situaciones.

Fuente: Elaboración propia.

Leda Muñoz, con el apoyo de Miguel Gutiérrez, Jorge Vargas, Alberto Mora e Isabel Román redactó la primera versión de la "Sinopsis".

El Consejo Consultivo discutió y aprobó el capítulo en reunión celebrada el 19 de setiembre del 2006.

NOTAS

- 1** Es importante destacar que los hogares con al menos un vehículo pasaron de representar un 35% en 1998, al 55% en el 2004.
- 2** El BCCR considera como déficit del sector público no financiero, al Gobierno Central y a una muestra de seis instituciones, a saber: CCSS, RECOPE, ICE, CNP, ICAA y JPSSJ. Es importante anotar que la presencia de RECOPE en esta muestra, dado el comportamiento en los precios del crudo, afecta sensiblemente este resultado, pues la vía de ajustes automáticos en los precios reduce su carga financiera de períodos pasados.
- 3** En un informe de diciembre del 2005, la CGR estimó que la evasión conjunta en estos impuestos sobrepasa el 50% (CGR, 2005). Sin embargo, aclara que "...el método utilizado es contable, no precisamente de equilibrio económico, en el sentido de que no compara la recaudación en una economía con evasión (la real) y lo que se recaudaría si no hubiera evasión. Esta economía sin evasión es un referente teórico que debería elaborarse a partir de modelos de equilibrio general (...) pero si aceptamos que la evasión es un tipo no planeado de "incentivo" económico, con mucha probabilidad esa economía sin evasión generaría menos impuesto que el computado en el modelo contable" (Torrealba, 2005).
- 4** A este respecto, en el Décimo Informe se hizo referencia a un estudio de la CGR, según el cual: "Al analizar un grupo de países de América Latina y de la OCDE, utilizando el PIB per cápita en dólares, ajustado por el poder de paridad de compra, y el índice de desarrollo humano (IDH), la información sobre el tamaño relativo de la carga tributaria internacional permite llegar a dos conclusiones; primero, que existe una relación positiva entre carga tributaria y desarrollo, y segundo, que la carga tributaria costarricense, en el contexto internacional, muestra un rezago de importancia, particularmente si no se considera en el análisis la seguridad social" (CGR, 2002).
- 5** Las economías centroamericanas tienen una alta dependencia de su base de recursos naturales, que determina la posición competitiva de la región en los mercados internacionales (Pratt et al., 2001). Esa posición seguirá siendo vulnerable mientras los recursos naturales sean usados como insumos de reducido valor en los procesos de producción y se mantengan su desperdicio, deterioro y destrucción.
- 6** 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.
- 7** El primer párrafo del artículo 9 constitucional fue reformado por el artículo único de la Ley 8364, de 1º de julio de 2003, publicada en *La Gaceta* n° 146, de 31 de julio de 2003.
- 8** El indicador "número de habitantes por juez" se redujo por décimo año consecutivo en el 2005. De esta forma, su valor ha descendido en un 30% durante la última década.
- 9** Doce jueces con carácter ordinario y dos jueces supernumerarios que trabajaron durante el segundo semestre.
- 10** Para el análisis cuantitativo de los proyectos se utiliza la información aportada por el Centro de Información Estadística de la Biblioteca de la Asamblea Legislativa.

