

Estado de la Nación

EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

Un análisis amplio y objetivo
sobre la Costa Rica que tenemos,
a partir de los indicadores
más actuales (2005)



ESTADO DE LA NACION EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

*Un análisis amplio y objetivo
sobre la Costa Rica que tenemos
a partir de los indicadores más actuales
(2005)*

PROGRAMA ESTADO DE LA NACION
APDO. 1174-1200 PAVAS, COSTA RICA
www.estadonacion.or.cr

303.447.286

P969d Programa Estado de la Nación (Costa Rica)
Duodécimo informe Estado de la Nación en Desarrollo
Humano Sostenible / Programa Estado de la Nación. -
San José CR. 2006
480 p. : cuadros, gráficos. ; 28 cm.

ISBN 9968-806-36-6

1. Equidad. 2. Integración Social. 3 Educación.
4. Pobreza. 5. Economía. 6. Democracia. 7. Elecciones.
8. Participación Ciudadana. 9. Gestión ambiental. 10. Costa Rica.
I. Título.

Primera edicion: Octubre, 2006.

Diseño: Erick Valdelomar / NeoGráfica S.A.

Diagramación: William Diaz / Jenny Valdelomar / NeoGráfica S.A.

Cubierta: Estado de la Nación /E. Valdelomar / J. Gamboa / NG

Fotografía de cubierta: ??????????????

Litografía e imprenta: ??????????????

Indices

Índice general

PRESENTACION	29
RECONOCIMIENTOS	33
PROLOGO AL UNDECIMO INFORME	35
Tiempo de transición política	35
Época insuficiente y de malestar ciudadano	35
Reconstruir el entusiasmo	35
Gobernabilidad es el nombre del juego	36
El Informe Estado de la Nación	36
CAPITULO 1	
SINOPSIS	49
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
PARTE I: Seguimiento del Desarrollo Humano Sostenible	
CAPITULO 2	
EQUIDAD E INTEGRACIÓN SOCIAL	77
Hechos relevantes	77
Valoración General	79
Valoración del Décimo Informe	80
Aspiraciones	80
Introducción	81
Acumulación de capacidades en el 2005	82
Acceso a una vida larga y sana	82
<i>Vuelve a aumentar la esperanza de vida</i>	83
<i>Nutrición y perfil epidemiológico: nuevos desafíos</i>	86
<i>Avances hacia la universalización de la seguridad social</i>	88

Acceso al conocimiento	90
<i>Expulsión y reprobación de la secundaria vuelven a aumentar en el 2005</i>	92
<i>Importantes diferencias de desempeño según tipo de colegio</i>	92
<i>Factores de éxito en secundaria: una exploración cualitativa en colegios de la GAM</i>	94
<i>¿Cuán eficiente resulta la inversión en educación?</i>	95
Acceso a vivienda	99
<i>Factores asociados al éxito o no éxito de proyectos creados con el bono de vivienda</i>	100
Acceso a un ingreso digno	102
<i>Cae el ingreso promedio de los ocupados, por tercer año consecutivo</i>	103
<i>Continúa la reducción de la inversión social por tercer año consecutivo</i>	104
Acceso a una vida libre de amenazas	105
Desigualdad y pobreza	106
Crece la desigualdad del ingreso en los últimos veinte años	107
<i>Comportamiento de la desigualdad en el período reciente</i>	109
La pobreza continúa estancada	110
<i>Pobreza con un rostro cada vez más urbano</i>	110
<i>Mayor vulnerabilidad de los no pobres a la pobreza</i>	111
Persisten brechas de acceso al mercado laboral	112
Manifestaciones espaciales de las brechas de equidad	114
Estancamiento en la reducción de brechas de género	117
Siguen en aumento las víctimas de violencia contra las mujeres	119
Crisis en el INAMU	120
Financiamiento del desarrollo humano	121
<i>Por tercer año consecutivo medidas de contención restringen la atención de la pobreza</i>	123
<i>Persiste la contracción en el financiamiento del FODESAF</i>	124
<i>Problemas de gestión en los programas sociales</i>	125
CAPITULO 3	
OPORTUNIDADES, ESTABILIDAD Y SOLVENCIA ECONÓMICAS	135
Hechos relevantes	135
Valoración general	137
Valoración del Undécimo Informe	138
Aspiraciones	138
Introducción	139
Oportunidades	139
Comportamiento de la producción nacional, sus componentes y determinantes	140
<i>Una mirada comparativa: Costa Rica en el entorno internacional</i>	142
<i>La demanda externa crece más que la demanda interna</i>	143
<i>Se mantiene la estructura de las exportaciones</i>	143
<i>Cambia la estructura de gastos de los hogares</i>	144
<i>Se reactivan la industria y la agricultura orientadas a la exportación</i>	144
<i>El sector agropecuario en el contexto de la apertura comercial</i>	146
<i>El programa de Doha y las negociaciones en la OMC</i>	148
<i>Aporte especial: Enfoques de competitividad para el desarrollo</i>	150
Aumenta el número de ocupados	150
<i>Se mantiene la estructura global del empleo</i>	153
<i>El salario mínimo real sigue estancado, disminuyen la pobreza y la desigualdad</i>	153
Ahorro y esfuerzo de ahorro	154
Crece el crédito privado y decrece el crédito al sector público	154
La inconclusa reforma financiera	156
<i>Es necesario "nivelar la cancha"</i>	156
<i>La organización del sistema financiero limita la competencia</i>	157
<i>Efectos de una reforma financiera inconclusa</i>	157
<i>Algunos temas de la agenda pendiente</i>	160

<i>Tema especial: Las microfinanzas en Costa Rica</i>	160
Inversión extranjera directa: contribución al crecimiento	164
<i>Costa Rica en el contexto global de atracción de inversiones</i>	165
<i>Obstáculos y retos para el incremento de la IED en los sectores competitivos</i>	165
Estabilidad y solvencia económicas	168
Precios y política monetaria	169
Política cambiaria ante cambios estructurales	170
Cuenta corriente y cuenta de capital	170
<i>Financiamiento de la cuenta corriente: relevancia de la IED</i>	172
Se reduce el déficit fiscal, pero se deteriora la solvencia	173
<i>Mejoran los ingresos del Gobierno Central</i>	173
<i>Contabilidad fiscal: el tratamiento de las inversiones en el registro de las finanzas públicas</i>	176
<i>Se reducen los gastos del Gobierno Central, a costa del crecimiento sostenido</i>	179
<i>Estado de la infraestructura limita las posibilidades de crecimiento</i>	181
<i>Disminuye el saldo de la deuda pública total</i>	181
APORTE ESPECIAL	
APORTE ESPECIAL SOBRE EL TLC-CA	185
El Informe de los Notables sobre el TLC-CA	185
Asimetrías	185
Naturaleza jurídica del tratado	186
Intercambio comercial, inversión extranjera directa y empleo	186
El agro: pequeños y medianos agricultores	186
Ambiente	186
Trabajo	186
Propiedad intelectual	187
Telecomunicaciones	187
Seguros	187
Las agendas	187
Desarrollo nacional	188
La aprobación del tratado en otros países	188
TLC-CA y el debate político sobre comercio en los Estados Unidos	188
Antecedentes	188
Las perspectivas sobre el ambiente político	189
CAPITULO 4	
ARMONÍA CON LA NATURALEZA	191
Hechos relevantes	191
Valoración general	193
Valoración del Décimo Informe	194
Aspiraciones	194
Introducción	195
El contexto de la gestión ambiental	195
La Ley Orgánica del Ambiente: apuesta estratégica para el desarrollo	196
<i>LOA genera normativa e instrumentos novedosos</i>	196
<i>Brechas en el desarrollo institucional y la asignación de recursos</i>	198
<i>Problemas y desafíos del sector ambiental diez años después de la LOA</i>	201
<i>Debilidad creciente en un área estratégica: el caso de la SETENA</i>	202
El marco de la participación y los conflictos ambientales	203
<i>Más espacios de consulta, pero con poca articulación</i>	203
<i>Conflictos socioambientales en el 2005</i>	205
Gestión del patrimonio	207
Protección de la biodiversidad	207

<i>Leve expansión del territorio protegido</i>	207
<i>Nuevos esfuerzos de protección marino-costera, aunque persisten amenazas</i>	208
<i>El SINAC: más tierras, pero con pocos recursos para su protección</i>	211
<i>Avances y limitaciones en la gestión y el control de la vida silvestre</i>	212
Conocimiento de la biodiversidad	212
<i>Crece el número de nuevas especies identificadas</i>	212
<i>Avances en el manejo de especies amenazadas</i>	213
Usos de la biodiversidad	214
<i>En pro de un turismo más sostenible</i>	214
<i>Aumentan proyectos de bioprospección</i>	215
Gestión del cambio	216
Continúa el crecimiento urbano desordenado y expansivo	216
Recurso energía	217
<i>Crecen los precios, pero también el consumo de hidrocarburos</i>	217
<i>Sector eléctrico sin ampliación, pero con mayor demanda</i>	217
<i>Imperan medidas de corto plazo frente a la crisis energética</i>	220
Recurso aire	220
<i>Alta dispersión de contaminantes en el área metropolitana de San José</i>	221
<i>Revisión vehicular incide en la reducción de emisiones de monóxido de carbono</i>	221
Manejo de residuos sólidos	223
<i>Persisten rezagos en la recolección</i>	223
<i>Tarifas desactualizadas limitan una mejor gestión</i>	224
<i>Separación, procesamiento, recuperación y reciclaje: oportunidades poco aprovechadas</i>	224
<i>Persisten las dificultades para el manejo de residuos sólidos</i>	225
Recursos forestales	226
<i>Guanacaste muestra recuperación en su cobertura forestal</i>	226
<i>Avances y limitaciones en el control de la tala ilegal</i>	226
<i>Desafíos y encrucijadas en el pago de servicios ambientales</i>	229
<i>Avances puntuales en el manejo del sector forestal</i>	229
Tierras de uso agrícola	229
<i>Expansión de nuevos monocultivos con poco control de impactos ambientales</i>	229
Aguas continentales	231
<i>Nuevos instrumentos para la gestión integrada del recurso hídrico</i>	231
<i>Distribución del aprovechamiento del agua en el país</i>	232
<i>Dispersión en el monitoreo de aguas superficiales</i>	233
<i>Continúan denuncias y riesgo de contaminación de las aguas</i>	234
Recursos marino-costeros	235
<i>Producción acuícola consolida su crecimiento</i>	235
<i>Diversidad en los actores que desarrollan actividades pesqueras</i>	235
<i>Composición social del sector pesquero</i>	236
<i>Rigen nuevos instrumentos para la gestión de los recursos pesqueros</i>	236
<i>Persisten amenazas para los recursos marino-costeros</i>	237
Gestión del riesgo	238
Perfil de los desastres y atención institucional	238
<i>2005: predominan desastres asociados con ciclones tropicales</i>	238
<i>Impacto social, económico y productivo del temporal en el Caribe y la zona norte</i>	241
<i>Complejo registro de accidentes tecnológicos</i>	241
<i>Cambios significativos en la estructura institucional para la gestión del riesgo</i>	242
Cambio climático global: hallazgos y acciones para Costa Rica	242
CAPITULO 5	
FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA	247
Hechos relevantes	247
Valoración General	249

Valoración del Undécimo Informe	250
Aspiraciones	250
Introducción	251
Sistema electoral y partidos políticos	252
Voto libre y sin barreras de exclusión	252
<i>No hay barreras geográficas para el ejercicio del sufragio</i>	252
<i>Nuevas oportunidades de participación para grupos excluidos</i>	254
Más cargos elegibles y más oferta electoral	255
Abstención más alta en los últimos 44 años	255
Fin de la era bipartidista que dirigió al país hasta fines del siglo XX	256
<i>Concluye una era política</i>	256
<i>Gobierno nacional y municipales divididos</i>	259
<i>Debilitamiento electoral de los partidos</i>	260
Limpieza del proceso electoral	262
Menor capacidad del sistema electoral para garantizar la igualdad política	264
<i>Se incrementa la desproporcionalidad del sistema electoral</i>	264
<i>Importantes niveles de sobre y subrepresentación política</i>	266
<i>Sin cambios en las normas para acceder al financiamiento político</i>	266
Descontento ciudadano alimentó preferencias electorales volátiles	268
<i>Variabilidad de las preferencias electorales</i>	268
<i>Fundamentos de la volatilidad</i>	270
Mecanismos de democracia directa	271
Democracia participativa en el ámbito nacional	272
Mecanismos de democracia participativa en el ámbito local	273
Administración de la justicia	274
Amplio acceso ciudadano a una justicia independiente	274
La garantía de justicia pronta	275
<i>Eficacia del sistema de administración de justicia</i>	275
<i>Aproximación a la eficiencia judicial</i>	276
Una mirada a tres materias judiciales	276
<i>Justicia laboral: continúan señales preocupantes</i>	276
<i>La materia agraria en diversas velocidades</i>	277
<i>Rezagos en el desempeño de lo contencioso-administrativo</i>	279
Delitos contra la función pública: sin mayores cambios	281
Gestión y representación política responsables	281
Parlamento poco eficaz	282
<i>Disidencia debilitó fracciones parlamentarias</i>	282
<i>Acuerdos legislativos no logran dinamizar el Congreso</i>	282
<i>Una producción legislativa sin sustancia</i>	283
<i>Aporte especial: Legisladores y representación política</i>	284
Poder Ejecutivo débil y aislado	285
<i>Antecedentes de un estilo de gobierno</i>	286
<i>Un Poder Ejecutivo contradictorio languideció en el 2005</i>	286
Política exterior	288
Incongruencias en la promoción de la paz y los derechos humanos	288
Diplomacia presidencial menos "proactiva" que en períodos anteriores	289
No existe un sistema de evaluación de las sedes diplomáticas	289
Participación y rendición de cuentas	290
Persiste la débil fiscalización sobre el financiamiento político	290
Cancelación de credenciales: un problema de representación política	291
Dificultades para articular un sistema de control sobre la acción pública	292
Convivencia ciudadana	292
Disminuyó la conflictividad social	293
Organizaciones sociales irrumpen en la política electoral	294
Dos actores sociales con alto perfil	294
<i>Una Conferencia Episcopal más activa</i>	294

<i>Organizaciones de mujeres y su vínculo con el INAMU</i>	295
PARTE II: Debates para el desarrollo	301
CAPITULO 6	
HACIA UNA RED VIAL MODERNA Y EFICIENTE, OPCIONES Y DESAFÍOS PRÁCTICOS	303
Introducción	303
Justificación	303
Estrategia de investigación	304
Alcances y limitaciones	306
Resumen de situación: estado actual de la infraestructura vial	306
Extensión y condición actual de la red vial	306
Estimación del patrimonio vial y de la depreciación de este capital	308
Gestión de la infraestructura vial	308
Insuficiente financiamiento y capacidad de gasto	309
Reforma institucional incompleta, con resultados decepcionantes	310
Débil planificación sectorial	311
Opciones de política pública para la gestión en infraestructura vial	313
Deficiente conservación de la red de carreteras nacionales	313
El problema	313
Consideraciones relevantes	313
Opciones de política	317
Deficiente conservación de la red vial cantonal	319
El problema	319
Consideraciones relevantes	319
Opciones de política	319
Deficiencias en la contratación de obras viales con recursos estatales	320
El problema	320
Consideraciones relevantes	320
Opciones de política	322
Insuficiente rendición de cuentas en los procesos de gestión vial	323
El problema	323
Consideraciones relevantes	323
Opciones de política	324
Limitaciones en la contratación de personal para la gestión de proyectos viales	325
El problema	325
Consideraciones relevantes	325
Opciones de política	326
Dificultades para la toma de decisiones estratégicas sobre concesión de obras viales	328
El problema	328
Consideraciones relevantes	329
Opciones de política	330
Insuficiente desarrollo organizativo del CNC	331
El problema	331
Consideraciones relevantes	331
Opciones de política	333
Reflexiones finales	335
APORTE ESPECIAL	
FINANCIAMIENTO PRIVADO DE OBRAS VIALES: VENTAJAS, DESVENTAJAS, COSTOS Y RIESGOS	341
Introducción	341
Ventajas y desventajas de la concesión de obras viales	341

La experiencia de otros países	341
Potencial de vías concesionables en Costa Rica	342
Uso de subsidios para ampliar el potencial de vías concesionables	342
Costos y riesgos para el Estado	342
Costos inherentes a la concesión vial	342
Los riesgos para el Estado en los contratos de concesión vial	343
Opciones para controlar los riesgos	344
Costos y riesgos en concesiones: algunas referencias a Costa Rica	344

CAPITULO 7**ESTRATEGIA SIGLO XXI: CONOCIMIENTO E INNOVACIÓN HACIA EL 2050 EN COSTA RICA** 347

Introducción	347
Un Plan de Medio Siglo en Ciencia y Tecnología para Costa Rica	347
Metas de la estrategia	348
La estructura del plan: una síntesis	348
La ciencia y la tecnología hacia el 2050	348
Las tecnologías convergentes	348
Las plataformas tecnológicas estratégicas	349
Apuntar a los retos de la sociedad	349
Los grandes objetivos éticos y sociales del desarrollo	349
La visión de país: Costa Rica en el 2050	349
Algunos desafíos para la Costa Rica del año 2050	350
CR-2050: una síntesis de su comparación con la Costa Rica de hoy	350
¿Cómo deben ser la ciencia y la tecnología en la Costa Rica del 2050?	351
Principales objetivos de la Estrategia	351
El plan de acción: cimientos y etapas	352
<i>Etapa I: Acciones de puesta al día (2006-2015)</i>	352
<i>Etapa II: Acciones para la construcción de una plataforma de despegue (2010-2025)</i>	353
<i>Etapa III: Acciones para el horizonte de largo plazo: hacer realidad la visión y el desarrollo (2025-2050)</i>	354
Inversión y financiamiento del plan	354
Consideraciones finales	355

MINIFORO**ENFOQUES Y POSICIONES DE PERSONAS EXPERTAS** 357

Introducción	357
Metodología	357

MINIFORO**GOBERNABILIDAD DEL RECURSO HÍDRICO** 359

Introducción	359
Eje temático 1: Marco jurídico e institucional	359
Proyecto de Ley del Recurso Hídrico	359
<i>Situación actual</i>	359
<i>Balance de la discusión</i>	360
<i>Síntesis de posiciones</i>	360
Marco institucional	360
<i>Situación actual</i>	360
<i>Balance de la discusión</i>	360
<i>Síntesis de posiciones</i>	360
Eje temático 2: El manejo integrado y la participación de la sociedad civil	361
<i>Situación actual</i>	361
<i>Balance de la discusión</i>	361

<i>Síntesis de posiciones</i>	361
Eje temático 3: Monitoreo y control de la gestión del recurso hídrico	362
Disponibilidad y calidad de la información	362
<i>Situación actual</i>	362
<i>Balance de la discusión</i>	362
<i>Síntesis de posiciones</i>	362
Mecanismos de control de extracción, vulnerabilidad y descargas contaminantes	362
<i>Situación actual</i>	362
<i>Balance de la discusión</i>	362
<i>Síntesis de posiciones</i>	363
Eje temático 4: Estilo de desarrollo y uso del agua	363
Principios que orientan la gestión del recurso hídrico	363
<i>Situación actual</i>	363
<i>Balance de la discusión</i>	363
<i>Síntesis de posiciones</i>	363
Aspectos que se deben incorporar en la planificación urbana y del desarrollo	364
<i>Situación actual</i>	364
<i>Balance de la discusión</i>	364
<i>Síntesis de posiciones</i>	364
Mecanismos para financiar la protección del recurso	364
<i>Situación actual</i>	364
<i>Balance de la discusión</i>	364
<i>Síntesis de posiciones</i>	364
MINIFORO	
Reformas políticas y electorales	367
Introducción	367
Eje temático 1: Sistema electoral y de representación	367
Circunscripciones electorales	367
<i>Situación actual</i>	367
<i>Balance de la discusión</i>	368
<i>Síntesis de posiciones</i>	368
Número de diputados	368
<i>Situación actual</i>	368
<i>Balance de la discusión</i>	368
<i>Síntesis de posiciones</i>	368
Fórmula para la asignación de curules	368
<i>Situación actual</i>	368
<i>Balance de la discusión</i>	369
<i>Síntesis de posiciones</i>	369
Carrera parlamentaria	369
<i>Situación actual</i>	369
<i>Balance de discusión</i>	369
<i>Síntesis de posiciones</i>	369
Voto preferente	369
<i>Situación actual</i>	370
<i>Balance de la discusión</i>	370
<i>Síntesis de posiciones</i>	370
Eje temático 2: Gestión y administración electorales	370
Conflictos de constitucionalidad en materia electoral	370
<i>Situación actual</i>	370
<i>Balance de la discusión</i>	370
<i>Balance de posiciones</i>	371
Funciones del Tribunal Supremo de Elecciones	371
<i>Situación actual</i>	371

<i>Balance de la discusión</i>	371
<i>Síntesis de posiciones</i>	371
Eje temático 3: Financiamiento de los partidos políticos	371
Financiamiento público	371
<i>Situación actual</i>	371
<i>Balance de posiciones</i>	372
<i>Síntesis de posiciones</i>	372
Financiamiento privado	372
<i>Situación actual</i>	372
<i>Balance de la discusión</i>	373
<i>Síntesis de posiciones</i>	373
Eje temático 4: Forma de gobierno	373
<i>Situación actual</i>	373
<i>Balance de posiciones</i>	373
<i>Síntesis de posiciones</i>	374
PARTE III: Anexo estadístico y metodológico	377
ANEXO METODOLÓGICO	379
Introducción	379
Precisiones metodológicas y estadísticas	379
El aumento de las personas ocupadas en el año 2005	379
La caída en incidencia de la pobreza en la región Brunca	381
Inversión social pública	381
Nuevas estimaciones y herramientas de análisis	382
Análisis de los cambios en la esperanza de vida	382
Indicador del volumen de la migración de nicaragüenses	382
La eficiencia de la inversión en educación	383
Casos de resultados escolares exitosos	384
Condiciones de vida familiar y comunal en proyectos habitacionales	384
Impacto real de las medidas de contención del gasto público	385
Medición de la calidad del aire en Costa Rica	386
Participación política y accesibilidad de los lugares de votación	386
Debilidades en la disponibilidad de información oportuna y de calidad	387
COMPENDIO ESTADÍSTICO	391
Estadísticas sociales	393
Estadísticas económicas	409
Estadísticas ambientales	417
Estadísticas políticas	421
Estadísticas cantonales	425
FUENTES DEFINICIONES Y NOTAS TECNICAS	435
BIBLIOGRAFIA	459

Índice de cuadros

1.1. Debilidades y enfoque de las opciones de política pública para avanzar hacia una red vial moderna y eficiente en Costa Rica	69
1.2. Situación de Costa Rica a la luz de indicadores internacionales seleccionados	70
2.1. Resumen de indicadores sociales. 1990-2005	78
2.2. Hitos en el aseguramiento de salud y pensiones de la CCSS a lo largo de la historia	90
2.3. Grupos específicos que requieren estrategias particulares de afiliación a los seguros de la CCSS	91
2.4. GAM: indicadores de desempeño educativo según tipo de colegio. Promedio 2002-2005	93
2.5. Estimación de la inversión asociada a los estudiantes que pierden el curso o desertan en la educación básica. 2000-2005	98
2.6. Población que completa al menos cada ciclo de la educación regular, por estrato, zona y sexo. 1989-2005	99
2.7. Estado de las paredes, pisos y techos de las viviendas, por condición de éxito del proyecto habitacional. 2006	102
2.8. Percepción de las familias en cuanto a la seguridad de su barrio, según condición de éxito del proyecto habitacional. 2006	102
2.9. Ingreso promedio mensual de los hogares, por fuentes. 1988 y 2004	104
2.10. Medidas de desigualdad de la distribución del ingreso familiar. ENIG 1988 y 2004	107
2.11. Ingreso promedio de los hogares, por decil del hogar. 1988 y 2004	108
2.12. Región Brunca: características de la población y los hogares. 2000-2005	112
2.13. Número promedio de perceptores de ingreso del hogar, según condición de pobreza. 2003-2005	113
2.14. Brechas de acceso al mercado laboral. 2005	114
2.15. Resumen de indicadores sobre brechas de género. 1995-2005	118
2.16. Ingresos tributarios y gastos en relación con el PIB. 1985-2005	122
2.17. Evolución de los ingresos y gastos del FODESAF. 2000-2005	125
2.18. Principales problemas identificados por la CGR en la gestión de programas sociales	129
2.19. Acceso a la base de datos del SIPO, de las instituciones ejecutoras de programas sociales selectivos. 2005	131
3.1. Resumen de indicadores económicos. 2001-2005	136
3.2. Indicadores macroeconómicos en varios países latinoamericanos. 2005	143
3.3. Participación relativa en el PIB y crecimiento del PIB según rama de actividad económica. 1995-2005	145
3.4. Principales indicadores del dinamismo del banano, la piña y el café. 2000, 2004 y 2005	146
3.5. Principales características de la población ocupada. 2003, 2004 y 2005	152
3.6. Crecimiento de la producción y el empleo por rama de actividad. 2004-2005	152
3.7. Ahorro nacional, ahorro externo, esfuerzo de ahorro interno y externo	155
3.8. Fuentes de tensión y controversia en el sistema financiero nacional	158
3.9. Incentivos para la inversión en Costa Rica, Irlanda y Malasia	167
3.10. Absorción monetaria del Banco Central. 2004-2005	170
3.11. Remesas recibidas en Centroamérica. 2004	172
3.12. Déficit del sector público consolidado como porcentaje del PIB. 2000-2005	173

3.13. Resultados primario y financiero del Gobierno Central. 2000-2005	174
3.14. Variaciones en los gastos e ingresos del Gobierno Central, en relación con el PIB. 2003-2005	174
3.15. Variaciones de los ingresos del Gobierno Central y su relación con el PIB. 2003-2005	175
3.16. Tasas de crecimiento reales, aporte y participación de los ingresos del Gobierno Central. 2003-2005	175
3.17. Requerimientos para la adaptación de la contabilidad de las finanzas públicas a la metodología del FMI	178
3.18. Variación de los gastos del Gobierno Central, en relación con el PIB. 2003-2005	179
3.19. Composición porcentual de los gastos del Gobierno Central	180
3.20. Contribución de la reducción del gasto en infraestructura al ajuste fiscal en América Latina	182
4.1. Resumen de indicadores ambientales. 2000-2005	192
4.2. Principales convenios internacionales suscritos por Costa Rica en materia ambiental	197
4.3. Legislación ambiental aprobada en Costa Rica. 1942-2005	198
4.4. Evolución de las entidades del sector ambiental antes y después de la Ley Orgánica del Ambiente	199
4.5. Presupuesto ejecutado en algunas instituciones del sector ambiental. 1996 y 2005	200
4.6. Empleo en el sector ambiental, según institución. 1995, 2000, 2005	201
4.7. Trámites de EIA en la SETENA, según proceso. 2002-2005	203
4.8. Algunos conflictos socioambientales surgidos en el 2005	205
4.9. Extensión de las áreas silvestres protegidas continentales y marinas, según categoría de manejo. 2005	210
4.10. Extensión de las áreas marinas y marino-costeras protegidas, según categorías, área de conservación y nombre. 2005	210
4.11. Recursos del SINAC, según fuente. 1995, 2000, 2005	211
4.12. Especies conocidas para Costa Rica, según grupo. 1992, 2001 y 2005	213
4.13. Estado del trámite e inversión de marinas y atracaderos, según proyecto. 2005	215
4.14. Residuos sólidos y costo anual de disposición, según relleno sanitario. 2005	224
4.15. Cobertura de la tierra, según tipo. 1992, 1997-2005	227
4.16. Evolución de la cobertura forestal en Guanacaste. 1986, 2000 y 2005	227
4.17. Área sembrada de algunos productos agrícolas. 1999-2005	230
4.18. Canon de aprovechamiento del recurso hídrico ambientalmente ajustado, según uso. 2005	233
4.19. Consumo de agua según sector. 2005	233
4.20. Población servida por acueducto, según ente administrador. 2000-2005	233
4.21. Organizaciones del sector pesquero nacional. 2006	236
4.22. Eventos hidrometeorológicos registrados, según provincia. 2005	239
4.23. Pérdidas humanas y daños en infraestructura provocados por eventos naturales extremos, en regiones con declaratoria de emergencia. 2005	241
5.1. Evolución de algunas variables e indicadores políticos. 2000-2005	248
5.2. Tiempo relativo e intervalos de confianza de los factores que inciden en el abstencionismo, por modelo de regresión, según variables	254
5.3. Resoluciones rechazadas por el TSE, según motivo de la demanda de nulidad. 2006	264
5.4. Discrepancias en el conteo de votos entre las elecciones para presidente y diputados, por junta receptora de votos. 2002 y 2006	264
5.5. Votación recibida y contribuciones privadas reportadas al TSE, según partido político. 2006	268
5.6. Decisión de voto según intención de voto. 27 a 31 de enero de 2006	270
5.7. Plebiscitos municipales. 2002-2005	273
5.8. Indicadores de eficacia del sistema de administración de justicia. 2001-2005	276
5.9. Costo total del recurso humano y costo por caso terminado, según materia judicial. 2004	276
5.10. Movimientos ocurridos en el Juzgado de Trabajo del Segundo Circuito Judicial de San José. 2004-2005	277
5.11. Casos entrados en los juzgados agrarios, por nivel de actividad. 2001-2005	278
5.12. Casos entrados por tipo de juicio, según juzgado agrario. 2001-2005	278
5.13. Movimientos ocurridos en el Juzgado Contencioso-Administrativo. 2004-2005	280
5.14. Sentencias dictadas en el Juzgado Contencioso-Administrativo y duración promedio, según tipo de juicio. 2005	280
5.15. Resoluciones de fondo dictadas por el Tribunal Contencioso-Administrativo, según tipo. 2001-2005	281
5.16. Casos ingresados a la Fiscalía de Delitos Económicos y Corrupción, por denuncias contra los deberes en la función pública. 2003-2005	282
5.17. Acuerdos legislativos, según órgano de decisión. Marzo de 2005 a abril de 2006	283
5.18. Resoluciones de la Presidencia de la Asamblea Legislativa. Mayo del 2002 a noviembre de 2005	283
5.19. Aprobación de leyes durante el cuatrienio constitucional de mayo de 2002 a abril de 2006, por categorías	284

5.20. Leyes aprobadas según reconocimiento de derechos y financiamiento otorgado. Mayo de 2005 a abril de 2006	285
5.21. Categoría que mejor describe el rol que debe cumplir un diputado. 2005-2006	285
5.22. Frecuencia de contactos de los legisladores con autoridades políticas y organizaciones sectoriales. 2005-2006	286
5.23. Votos de Costa Rica en la 60ª Asamblea General de la ONU, según temas de agenda. 2005	288
5.24. Elección y cancelación de credenciales a autoridades municipales, por partido político. 2002-2006	291
5.25. Acciones colectivas según tipo. 2000-2004 y 2005	293
5.26. Algunos registros sobre organizaciones de mujeres e instituciones que trabajan en el tema de género. 2005	295
6.1. Contribución del cambio en el stock relativo de infraestructura al cambio en el PIB relativo por trabajador, Este de Asia versus países seleccionados de América Latina. 1980-1997	304
6.2. Estado de la red vial cantonal. 2005	308
6.3. Estimación del patrimonio vial en términos de pavimento y magnitud de la depreciación. 2005	308
6.4. Estado del pavimento de las carreteras o vías, número de kilómetros, costos unitarios de intervención y tipos de intervención. 2006	309
7.1. Indicadores de desempeño de Costa Rica	351
8.1. Marco jurídico e institucional del recurso hídrico: balance y síntesis de posiciones	359
8.2. Manejo integrado y participación de la sociedad civil: balance y síntesis de posiciones	361
8.3. Monitoreo y control de la gestión del recurso hídrico: balance y síntesis de posiciones	362
8.4. Estilo de desarrollo y uso del agua: balance y síntesis de posiciones	363
8.5. Sistema electoral y de representación: balance y síntesis de posiciones	368
8.6. Gestión y administración electorales: balance y síntesis de posiciones	371
8.7. Financiamiento de los partidos políticos: balance y síntesis de posiciones	372
8.8. Forma de gobierno: balance y síntesis de posiciones	373
9.1. Muestra de familias beneficiarias del BFV, según condición de éxito urbanístico de los proyectos habitacionales	385
9.2. Efectos de equilibrio parcial de cambios en la inversión en infraestructura sobre el crecimiento y el valor neto de anualidad del sector público	385
9.3. Limitaciones de información e investigación identificadas durante la preparación del Duodécimo Informe	387

Índice de recuadros

0.1. Vivir la democracia	37
1.1. Desafíos señalados por diversas ediciones del Informe Estado de la Nación	51
1.2. Principales cambios en la estructura de ingresos y gastos de los hogares durante el período 1988-2004	57
2.1. Urge reorientar las políticas de salud para la prevención y control del dengue	86
2.2. Eliminación de auditorías de calidad en el sector vivienda: un retroceso	100
2.3. Principales tendencias de los ingresos de los hogares entre 1988 y 2004	104
2.4. Vulnerabilidad a la pobreza y número de perceptores de ingreso en los hogares	113
2.5. Cantones saludables 2004	117
2.6. Proyecto de Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres: principales acontecimientos del trámite legislativo. 2002-2006	120
2.7. Superávit en las instituciones sociales selectivas	124
2.8. Características y alcances de las fiscalizaciones de la CGR en torno a los programas sociales	127
2.9. Problemas para integrar un sistema único de información de beneficiarios de los programas sociales selectivos	130
3.1. Desarrollo industrial en un mundo global: políticas “proactivas” para un país pequeño en desarrollo	141
3.2. Normas internacionales para la exportación de frutas y hortalizas	147
3.3. La cadena global de prendas de vestir en Costa Rica	151
3.4. Retos de la supervisión y la regulación del sistema financiero	159
3.5. FODEMIPYME: un esfuerzo para el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas	163
3.6. Dinámica de la IED en el ámbito mundial	164
3.7. ¿Qué están haciendo los países en el tema tributario y de incentivos para atraer IED?	166
3.8. Política monetaria con metas de inflación	171
4.1. Principios y objetivos centrales de la Ley Orgánica del Ambiente	196
4.2. Desafíos en la figura del manejo compartido en ASP: una discusión abierta	204
4.3. Impacto de las políticas de persecución penal ambiental e instancias administrativas	208
4.4. Amenazas a la sostenibilidad ecológica de las áreas silvestres protegidas	209
4.5. Proyectos de ley sobre las islas del golfo de Nicoya	215
4.6. Logros en el desarrollo de la certificación Bandera Ecológica	223
4.7. Tibás: recolección de residuos hace crisis	225
4.8. Decreto de madera caída para Osa	228
4.9. Expansión de la piña: preocupan impactos ambientales	230
4.10. Tendencias de cambio en el uso del suelo en Pococí	231
4.11. Esfuerzos para sistematizar información sobre el recurso hídrico	232

4.12. Acueducto en riesgo sanitario por alto contenido de nitratos en San Nicolás de Cartago	234
4.13. Acciones para el uso sostenible del mar: el Código de Pesca Responsable de CoopeTárcoles R. L.	237
4.14. La temporada de ciclones 2005: "dos temporadas en una"	239
4.15. Aspectos institucionales relevantes de la gestión del riesgo, según las reformas a la Ley de Emergencias	242
4.16. Desastres y cambio climático	244
<hr/>	
5.1. Ampliación de los derechos de los ciudadanos y la representación política	255
5.2. Índice de nacionalización partidaria	261
5.3. Principales críticas al TSE en el proceso electoral 2006	263
5.4. Nuevos criterios para la asignación del financiamiento estatal a los partidos	267
5.5. Confiabilidad y pertinencia de las encuestas de opinión pública	269
5.6. Insuficiencias de la Ley de Regulación sobre el Referéndum	272
5.7. Comentario de autoridades judiciales sobre el desempeño del sistema en materia agraria	279
<hr/>	
6.1. España y Chile: las referencias comparativas	305
6.2. Particularidades del sistema de caminos vecinales de Costa Rica	307
6.3. Metodología para la estimación del valor y la depreciación del patrimonio vial nacional	309
6.4. Mantenimiento de redes viales en el largo plazo y mantenimiento de vías individuales en el corto plazo: ¿en qué se diferencian?	315
6.5. Antecedentes relevantes sobre la concesión de obra pública en Costa Rica	329

Índice de gráficos

1.1. Costa Rica: evolución del ingreso promedio real mensual de los ocupados en la ocupación principal y de la ISP real por persona. 1990-2005	56
1.2. Costa Rica: incidencia de la pobreza total en los hogares y evolución del índice de salarios mínimos reales. 1980-2005	56
1.3. Costa Rica: evolución del índice del PIB y del ingreso nacional disponible. 1991-2005	59
1.4. Costa Rica: evolución de la inversión extranjera directa y el ingreso por remesas familiares. 1995-2005	61
1.5. Costa Rica: evolución de las simpatías partidarias en Costa Rica. 1993-2006	65
2.1. Costa Rica: incidencia del dengue. 1993-2005	84
2.2. GAM: indicadores de desempeño en las pruebas nacionales de bachillerato y tasa de deserción, por tipo de centro educativo. 2002-2005	93
2.3. Costa Rica: participación de la inversión en cada nivel educativo, en relación con su respectivo nivel global. 1980-2005	96
2.4. Costa Rica: tasa conjunta de repetición y deserción y gasto real anual por estudiante, según nivel educativo. 1980-2005	97
2.5. Costa Rica: evolución del ingreso promedio real mensual de los ocupados en la ocupación principal y de la ISP real por persona. 1990-2005	103
2.6. Costa Rica: evolución del ingreso promedio real en la ocupación principal, según calificación del trabajador. 1990-2005	103
2.7. Costa Rica: evolución de la inversión social pública real, total y per cápita. 1980-2005	105
2.8. Costa Rica: tasas de criminalidad y delincuencia. 2000-2004	106
2.9. Costa Rica: distribución relativa del ingreso per cápita de los hogares, por fuente, según quintil de ingreso per cápita. 1988 y 2004	108
2.10. Costa Rica: años de escolaridad promedio en la población de 15 años y más. 1988 y 2004	109
2.11. Costa Rica: evolución del índice de ingreso promedio real de los hogares, según deciles. 1990-2005	109
2.12. Costa Rica: incidencia de la pobreza total en los hogares, según zona. 1990-2005	110
2.13. Costa Rica: incidencia de la pobreza total en los hogares, según regiones. 1990-2005	111
2.14. Costa Rica: indicadores socioeconómicos seleccionados, por regiones. Censo 2000	117
2.15. Costa Rica: incidencia de la pobreza total, por sexo de la jefatura del hogar. 1995-2005	118
2.16. Costa Rica: créditos otorgados por BN-Desarrollo, por tipo de cliente y saldo de cartera. 2003-2005	119
2.17. Costa Rica: tasa de personas asesinadas por sus parejas o exparejas, en ataques sexuales o por problemas pasionales. 1996-2005	120
2.18. Costa Rica: crecimiento real de los gastos del Gobierno Central, según función. 2000-2005	123
3.1. Costa Rica: valor absoluto y tasa de crecimiento del PIB real y del IND real. 1993-2005	140
3.2. Costa Rica: composición del saldo entre el PIB y el IND, en relación con el PIB. 1993-2005	141
3.3. Costa Rica: crecimiento real de la demanda interna y externa. 1993-2005	143
3.4. Costa Rica: crecimiento de los componentes de la demanda agregada. 2004-2005	144
3.5. Costa Rica: crecimiento del gasto de consumo per cápita de los hogares, por grupo de gasto, según quintil de ingreso per cápita. 1988 y 2004	144
3.6. Costa Rica: estructura relativa del gasto de consumo per cápita de los hogares, por grupo de gasto, según quintil de ingreso per cápita. 1988 y 2004	145

3.7. Costa Rica: balanza comercial del sector agropecuario. 2001-2005	146
3.8. Costa Rica: evolución del empleo por sector de productividad. 1990-2005	153
3.9. Costa Rica: índice de salarios mínimos reales. 1987-2005	154
3.10. Costa Rica: evolución del ahorro y el esfuerzo de ahorro interno y externo, en relación con el PIB. 1993-2005	155
3.11. Costa Rica: crecimiento del crédito interno neto total del Sistema Bancario Nacional. 1993-2005	156
3.12. Costa Rica: crecimiento del crédito interno del sector privado, por actividad. 2004-2005	156
3.13. Costa Rica: distribución porcentual de la IED según sector económico. 1997-2005	165
3.14. Costa Rica: variación del IPC, según componentes. 2004-2005	169
3.15. Costa Rica: saldo de la cuenta corriente y factura de hidrocarburos en relación con el PIB. 2000-2005	170
3.16. Costa Rica: evolución de las remesas familiares. 1996-2005	172
3.17. Costa Rica: evolución de los componentes de la balanza de pagos. 1980-2005	173
3.18. Costa Rica: tasa de crecimiento real de los componentes del gasto del Gobierno Central. 2003-2005	180
3.19. Costa Rica: transferencias del Gobierno Central al FODESAF y al CONAVI. 2000-2005	181
3.20. Costa Rica: ejecución de los presupuestos del Gobierno Central, el CONAVI y el FODESAF. 2000-2005	181
3.21. Costa Rica: gastos de capital y superávit primario del Gobierno Central en relación con el PIB. 1983-2005	182
4.1. Costa Rica: composición del gasto total de las instituciones del sector ambiental. 1996 y 2005	201
4.2. Costa Rica: visitantes a las áreas silvestres protegidas e ingresos percibidos. 1982-2004	211
4.3. Costa Rica: tasa de vehículos, según tipo. 1998-2005	217
4.4. Costa Rica: distribución de la flota vehicular a gasolina en la GAM, según año del modelo. 2003-2005	221
4.5. Costa Rica: emisiones de monóxido de carbono en vehículos a gasolina. 2003 y 2005	223
4.6. Costa Rica: evolución del área sembrada de piña. 1999-2005	229
5.1. Costa Rica: abstencionismo en los 81 cantones del país en las elecciones del 2006	256
5.2. Costa Rica: índice de número efectivo de partidos, según tipo de elección. 1953-2006	260
5.3. Costa Rica: volatilidad electoral según tipo de elección. 1958-2006	261
5.4. Costa Rica: índice de nacionalización partidaria, según tipo de elección. 1953-2006	262
5.5. Costa Rica: índice de nacionalización partidaria en la elección presidencial, para partidos políticos seleccionados. 1953-2006	262
5.6. Costa Rica: desproporcionalidad en las elecciones legislativas y municipales. 1953-2006	265
5.7. Costa Rica: porcentaje de escaños asignados por residuo y desproporcionalidad en las elecciones legislativas. 1953-2006	265
5.8. Costa Rica: número de partidos con acceso al aporte estatal y monto estatal establecido por el TSE. 1982-2006	267
5.9. Costa Rica: votación obtenida y contribución estatal asignada. 2006	268
5.10. Costa Rica: intención de voto para presidente, según candidato. 2005-2006	269
5.11. Costa Rica: intención de voto para presidente, según partido. 2004-2006	270
5.12. Costa Rica: perspectivas ciudadanas sobre la situación económica del país en los últimos doce meses. 1995-2005	271
5.13. Costa Rica: evolución del índice de evaluación sobre la labor del Gobierno de Abel Pacheco. 2004-2006	271
5.14. Costa Rica: resoluciones sobre acciones de inconstitucionalidad, según origen de admisión. 2002-2005	274
5.15. Costa Rica: nuevos casos entrados en materias seleccionadas, por habitante. 2000-2005	275
5.16. Costa Rica: instituciones públicas como actoras y demandadas en juicios contencioso-administrativos de primera instancia. 2004-2005	280
5.17. Costa Rica: monto asignado de aporte estatal, contribuciones privadas reportadas e inversión en publicidad, según partido político. 2005-2006	290
6.1. Costa Rica: resultados de las evaluaciones de la totalidad de la red vial nacional pavimentada, según deflectometría. 2004 y 2006	307
6.2. Costa Rica: red vial nacional en buen estado estructural por deflectometría, según regiones. 2006	307
6.3. Costa Rica: inversión pública en infraestructura vial, en relación con el PIB. 2001-2005	310
6.4. Costa Rica: subejecución presupuestaria en infraestructura vial. 2001 y 2005	310

Índice de mapas

2.1. Costa Rica: ocurrencia de casos de dengue, por distrito. 2003 y 2005	85
2.2. Costa Rica: índice de Gini a nivel cantonal. 2001	116
4.1. Costa Rica: concentraciones de óxido de nitrógeno en algunos cantones y distritos de San José. 2005	222
4.2. Costa Rica: niveles de riesgo de exposición a contaminantes del aire en algunos cantones y distritos de San José. 2005	222
4.3. Costa Rica: cobertura forestal de Guanacaste. 1986 y 2005	228
4.4. Costa Rica: viviendas afectadas por eventos naturales extremos, según cantón. 2000-2004	240
5.1. Costa Rica: accesibilidad de los centros de votación. 2002	253
5.2. Costa Rica: partido ganador de las elecciones presidenciales por distrito administrativo. 2002	257
5.3. Costa Rica: partido ganador de las elecciones presidenciales por distrito administrativo. 2006	258
5.4. Costa Rica: partido ganador de las elecciones presidenciales del 2006, con respecto a las elecciones del 2002	259

Índice de fotos

1.1. Expansión de la mancha urbana en la GAM. 1975-2005	63
4.1. Expansión del área urbana. 1975, 1986, 2001 y 2005	218

Índice de figuras

7.1. Cuatro elementos de una pirámide halada desde el 2050	349
--	------------

Siglas y acrónimos

A

ACA	Área de Conservación Arenal	AEC	Asociación de Estados del Caribe
ACA-HN	Área de Conservación Arenal-Huetar Norte	AGEF	Auditoría General de Entidades Financieras
ACAM	Academia de Centroamérica	ALCA	Acuerdo de Libre Comercio de las Américas
ACA-T	Área de Conservación Arenal-Tempisque	ALIDES	Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible
ACCD	Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia	AMC	Alianza de Mujeres Costarricenses
ACCCR	Asociación de Carreteras y Caminos de Costa Rica	AMSJ	Área Metropolitana de San José
ACCVC	Área de Conservación Cordillera Volcánica Central	ANDAR	Asociación Andar
ACG	Área de Conservación Guanacaste	ANDE	Asociación Nacional de Educadores
ACICAFOC	Asociación Coordinadora Indígena y Campesina de Agroforestería Comunitaria Centroamericana	ANEP	Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados
ACIPLAST	Asociación Costarricense de la Industria del Plástico	AP	Autoridad Presupuestaria
ACLA-CA	Área de Conservación La Amistad-Caribe	APACO	Asociación de Productores Agrícolas y de Comercializadores
ACLA-P	Área de Conservación La Amistad-Pacífico	APIAGOL	Asociación de Productores Industriales y Artesanales de Golfito
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados	APICD	Acuerdo sobre el Programa Internacional para la Conservación de los Delfines
ACOPAC	Área de Conservación Pacífico	APPTA	Asociación de Pequeños Productores de Talamanca
ACOPEHEL	Asociación Costarricense de Productores y Exportadores de Helechos	APREFLOFAS	Asociación Preservacionista de Flora y Fauna Silvestre
ACORDE	Asociación Costarricense para Organizaciones de Desarrollo	APROMUJER	Asociación Nacional de Asesoría y Capacitación para la Mujer
ACOSA	Área de Conservación de la Península de Osa	APROSANRAMON	Asociación Pro Fomento de Proyectos Productivos de la Subregión de San Ramón
ACP	Países en vías de desarrollo de África, Caribe y Pacífico	APSE	Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza
ACT	Área de Conservación Tempisque	APTAMAI	Asociación de Propietarios de Talleres de Mantenimiento Industrial
ACTo	Área de Conservación Tortuguero	ARAPAC	Asociación Regional Agroforestal del Pacífico Central
ACTUAR	Asociación Costarricense de Turismo Rural Comunitario	ARCOSA	Complejo hidroeléctrico Arenal, Corobicí y Sandillal
ADAPTE	Asociación de Apoyo al Pequeño Trabajador y Empresario	ARESEP	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos
ADEFOR	Asociación de Desarrollo Forestal de la Zona Branca	ASADAS	Asociaciones administradoras de acueductos y alcantarillados
ADESTRA	Asociación de Desarrollo Transformador y Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa	ASDI	Agencia Sueca de Cooperación y Desarrollo Internacional
ADPIC	Acuerdo sobre Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio	ASEMECO	Asociación de Servicios Médicos Costarricenses
ADRI	Asociación ADRI	ASEPALECO	Asociación Ecológica de Paquera, Lepanto y Cóbano
		ASEPROLA	Asociación de Servicios de Promoción Laboral

ASIS	Análisis de situación de salud	CANATUR	Cámara Nacional de Turismo
ASMC	Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias	CAPEL	Centro de Asesoría y Promoción Electoral
ASN	Autoridad Sanitaria Nacional	CAPROSOFT	Cámara de Productores de Software
ASOINGRAF	Asociación de la Industria Gráfica Costarricense	CARICOM	Comunidad del Caribe (sigla en inglés)
ASP	Áreas silvestres protegidas	CATA	Agencia de Turismo de Centroamérica (sigla en inglés)
ASVO	Asociación de Voluntarios para el Servicio en las Áreas Protegidas	CATHALAC	Centro del Agua del Trópico Húmedo para América Latina y el Caribe
B		CATIE	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza
BAC	Banco Anglo Costarricense	CAV	Contrato de administración de valores
BANHVI	Banco Hipotecario de la Vivienda	CBA	Canasta básica alimentaria
BCAC	Banco Crédito Agrícola de Cartago	CBI	Iniciativa de la Cuenca del Caribe (sigla en inglés)
BCCR	Banco Central de Costa Rica	CBM	Corredor Biológico Mesoamericano
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica	CBTPA	Caribbean Basin Trade Promotion Act
BCR	Banco de Costa Rica	CCAD	Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo
BCRFI	Banco de Costa Rica Sociedad Administradora de Fondos de Inversión S.A.	CCF	Cámara Costarricense Forestal
BCRPP	Banco de Costa Rica Planes de Pensión S.A.	CCP	Centro Centroamericano de Población (UCR)
BCRV	Banco de Costa Rica Valores, Puesto de Bolsa S.A.	CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social
BEM	Bonos de estabilización monetaria	CCSSOP	Operadora de Pensiones Complementarias y de Capitalización Laboral de la Caja Costarricense de Seguro Social S.A.
BFM	Bono familiar de vivienda	CCT	Centro Científico Tropical
BICSA	Banco Internacional de Costa Rica	CE	Comunidad Europea
BID	Banco Interamericano de Desarrollo	CEAAM	Centros Especializados de Atención y Albergue para las Mujeres
BIE	Oficina Internacional de Exposiciones (sigla en inglés)	CECADE	Centro de Capacitación y Desarrollo
BM	Banco Mundial	CEDAL	Centro de Estudios Democráticos para América Latina
BNCR	Banco Nacional de Costa Rica	CEDARENA	Centro de Derecho Ambiental y Recursos Naturales
BNFI	Banco Nacional Sociedad Administradora de Fondos de Inversión S.A.	CEDAW	Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (sigla en inglés)
BNV	Bolsa Nacional de Valores	CEDECO	Corporación Educativa para el Desarrollo Costarricense
BNVITAL	BN Vital Operadora de Pensiones Complementarias S.A.	CEGESTI	Centro de Gestión Tecnológica e Informática Industrial
BPA	Buenas prácticas agrícolas	CEFEMINA	Centro Feminista de Información y Acción
BPDC	Banco Popular y de Desarrollo Comunal	CEFOF	Centro Nacional de Formación de Formadores y de Personal Técnico para el Desarrollo Industrial
BPOPFI	Sociedad Administradora de Fondos de Inversión del Banco Popular y de Desarrollo Comunal S.A.	CELADE	Centro Latinoamericano de Demografía
BPOPOP	Banco Popular Operadora de Pensiones Complementarias S.A.	CEMEDE/UNA	Centro Mesoamericano de Desarrollo Sostenible del Trópico Seco (UNA)
BUN-CA	Biomass Users Network-Centroamérica	CEN	Centro de Educación y Nutrición
C		CENAC	Centro Nacional de la Cultura
CAAR	Comités administradores de acueductos rurales	CENADI	Centro Nacional de Didáctica
CAATEC	Fundación Comisión Asesora de Alta Tecnología	CENAT	Centro Nacional de Alta Tecnología
CAC	Centros agrícolas cantonales	CENAT-PRIAS	Centro Nacional de Alta Tecnología-Programa Nacional de Investigaciones Aerotransportadas y Sensores Remotos
CACJ-P	Centro Agrícola Cantonal de Puntarenas, Sede Jicaral	CENCE	Centro Nacional de Control de Energía
CADETI	Comisión Asesora de Degradación de Tierras	CEN-CINAI	Centros de Nutrición y Desarrollo Infantil
CADEXCO	Cámara de Exportadores Costarricenses	CENDEISS	Centro de Desarrollo Estratégico e Información en Salud y Seguridad Social
CAFTA	Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana (sigla en inglés)	CENIGA	Centro Nacional de Investigación Geoambiental
CAIS	Centros de Atención Integral en Salud	CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CAN	Corporación Arrocería Nacional	CEPREDENAC	Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central
CANAECO	Cámara Nacional de Ecoturismo	CEPRONA	Fundación Centro de Productividad Nacional
CANARA	Cámara Nacional de Radio		

CERCA	Centro de Recursos para el Desarrollo Sostenible de los Asentamientos Humanos en Centroamérica	CONAC	Consejo Nacional de la Calidad
CFIA	Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos	CONACCOOP	Consejo Nacional de Cooperativas
CGM	Cultivos genéticamente modificados	CONADECO	Confederación Nacional de Desarrollo Comunal
CGN	Corporación Ganadera Nacional	CONAGEBIO	Comisión Nacional para Gestión de la Biodiversidad
CGR	Contraloría General de la República	CONAI	Comisión Nacional de Asuntos Indígenas
CI	Conservación Internacional	CONAMAJ	Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia
CIA	Colegio de Ingenieros Agrónomos	CONAO	Consejo Nacional de Organizaciones no Gubernamentales y Organizaciones Sociales
CIAT	Comisión Interamericana del Atún Tropical	CONAPAM	Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor
CIBM	Centro de Investigación en Biología Molecular y Celular (UCR)	CONARE	Consejo Nacional de Rectores
CICA	Centro de Investigaciones en Contaminación Ambiental (UCR)	CONASSIF	Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero
CICAD	Centro de Inteligencia Conjunta Antidrogas	CONAVI	Consejo Nacional de Vialidad
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja	CONEA	Comisión Nacional de Educación Ambiental
CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos	CONESUP	Consejo Nacional de Educación Superior
CIEA	Comisión Internacional de Energía Atómica	CONICIT	Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas
CIEDES	Centro de Investigaciones en Desarrollo Sostenible (UCR)	COOCIQUE	Cooperativa de Ahorro y Préstamo de la Comunidad de Ciudad Quesada
CIEM	Centro de Investigación en Estudios de la Mujer (UCR)	COOPELESCA	Cooperativa de Electrificación Rural de San Carlos
CIF	En el puerto de entrada (sigla en inglés)	COOPESOLIDAR	Cooperativa Autogestionaria de Servicios Profesionales para la Solidaridad Social
CIGP	Comisión para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos de la Asamblea Legislativa	COOPRENA	Consortio Cooperativo Red Ecoturística Nacional
CIU	Código Internacional Industrial Unificado	CPN	Consejo Portuario Nacional
CIMAR	Centro de Investigaciones de Ciencias del Mar y Limnología (UCR)	CORBANA	Corporación Bananera Nacional
CIMAT	Comisión Interinstitucional de Marinas y Atracaderos Turísticos	COSEVI	Consejo de Seguridad Vial
CINDE	Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo	COVIRENA	Comités de Vigilancia de los Recursos Naturales
CINDEA	Centros Integrados de Educación de Adultos	COSEFORMA	Proyecto de Cooperación en los Sectores Forestal y Maderero
CINPE	Centro Internacional en Política Económica	CPC	Comisión de Promoción de la Competencia
CIPA	Centro de Protección Ambiental (ITCR)	CPCA	Comisión Permanente de Cooperativas de Autogestión
CITES	Convención sobre Comercio Internacional de Especies en Peligro de Flora y Fauna Silvestres (sigla en inglés)	CREDIMUJER	Asociación Credimujer
CMCA	Consejo Monetario Centroamericano	CRID	Centro Regional de Información sobre Desastres
CMTC	Central del Movimiento de Trabajadores Costarricenses	CRRH	Comité Regional de Recursos Hidráulicos del Istmo Centroamericano
CNC	Comisión Nacional del Consumidor	CSA	Certificado de servicios ambientales
CNE	Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias	CSE	Consejo Superior de Educación
CNFL	Compañía Nacional de Fuerza y Luz	CST	Certificado para la sostenibilidad turística
CNP	Consejo Nacional de Producción	CTAMS	Consejo Técnico de Asistencia Médico Social
CNPE	Comisión Nacional de Política de Empleo	CTRN	Central de Trabajadores Rerum Novarum
CNPJ	Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven	CUNA	Colegio Universitario de Alajuela
CNPL	Centro Nacional de Producción más Limpia	CZEE	Comisión Interdisciplinaria de la Zona Económica Exclusiva
CNREE	Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial	D	
CNT	Compañía Nacional de Teatro	DAACI	Dirección de Aplicación de Acuerdos Comerciales Internacionales (Ministerio de Comercio Exterior)
CNV	Comisión Nacional de Valores	DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo
COBODES	Proyecto de Conservación de Bosque y Desarrollo Sostenible	DANIDA	Agencia Danesa de Cooperación Internacional
COCIM	Convenio Cooperativo Intermunicipal	DECAFOR	Programa de Desarrollo Campesino Forestal
CODEFORSA	Comisión de Desarrollo Forestal de San Carlos	DESAF	Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
CODESA	Corporación Costarricense de Desarrollo		
COF	Centro de Orientación Familiar		
COMEX	Ministerio de Comercio Exterior		

DGA	Dirección General de Aduanas	FDA	Administración de Alimentos y Drogas (siglas en inglés)
DGAC	Dirección General de Aviación Civil	FEAP	Formulario de evaluación ambiental preliminar
DGF	Dirección General Forestal	FECON	Federación Costarricense para la Conservación de la Naturaleza
DGM	Dirección de Geología y Minas	FEDECOOP	Federación de Cooperativas
DGSC	Dirección General de Servicio Civil	FEDEPRICAP	Federación de Empresas Privadas de Centroamérica
DGT	Dirección General de Tributación	FEDEMUR	Federación Municipal Regional del Este
DHR	Defensoría de los Habitantes de la República	FEES	Fondo Especial de la Educación Superior
DHS	Desarrollo humano sostenible	FEM	Foro Económico Mundial
DIGECA	Dirección de Gestión de la Calidad Ambiental	FENASCO	Federación Nacional de Asociaciones de Consumidores
DIGEPYME	Dirección General de la Pequeña y Mediana Empresa	FETRAL	Federación de Trabajadores de Limón
DINADECO	Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad	FEUNA	Federación de Estudiantes de la Universidad Nacional
DIS	Dirección de Inteligencia y Seguridad	FEUCR	Federación de Estudiantes de la Universidad de Costa Rica
DNI	Defensa de los Niños Internacional	FIA	Festival Internacional de las Artes
DNIT	Dirección Nacional de Inspección de Trabajo	FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
DRAT	Distrito de Riego Arenal-Tempisque	FIDERPAC	Fundación Integral de Desarrollo Rural del Pacífico Central
DSC	Dirección de Sociedad Civil (MINAE)	FINCA	Fundación Integral Campesina
DSE	Dirección Sectorial de Energía	FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
DSF	Servicio Fitosanitario del Estado (MAG)	FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
DSP	Dirección de Salud y Producción Pecuaria (MAG)	FMI	Fondo Monetario Internacional
E		FNC	Fondo no contributivo
EARTH	Escuela de Agricultura de la Región Tropical Húmeda	FNCA	Fondo Nacional de Contingencias Agrícolas
EBAIS	Equipos Básicos de Atención Integral en Salud	FOB	En el puerto de salida (sigla en inglés)
ECA	Ente Costarricense de Acreditación	FOD	Fundación Omar Dengo
ECODES	Estrategia de Conservación para el Desarrollo Sostenible	FODEMIPYME	Fondo Especial para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
ECOSOC	Consejo Económico Social de la Asamblea General de las Naciones Unidas	FODESAF	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
ECOSOS	Estrategia Costarricense por la Sostenibilidad	FOMIC	Fondo de Microproyectos Costarricenses
ECU	European Currency United (Unidad de Cuenta Europea)	FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
EEMAG	Estaciones experimentales (MAG)	FONABE	Fondo Nacional de Becas
EHPM	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	FONAVI	Fondo Nacional Vivienda
EMAT	Empresas multinacionales de alta tecnología	FONAFIFO	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal
E-MIPYME	Proyecto Estrategias para el Desarrollo de la E-MIPYME en Centroamérica (OEA)	FOSUVI	Fondo de Subsidios para la Vivienda
ENF	Encuesta Nacional de Fecundidad	FUNDATEC	Fundación Tecnológica de Costa Rica
ENIG	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos	FUNDEBASE	Fundación para el Desarrollo de Base
ENISO	Encuesta Nacional de Inversión Social	FUNDECO	Fundación para la Economía Popular
ENN	Encuesta Nacional de Nutrición	FUNDECOCA	Fundación Unión y Desarrollo de las Comunidades Campesinas
ENOS	Fenómeno El Niño-Oscilación del Sur	FUNDECOOPERACION	Fundación de Cooperación para el Desarrollo Sostenible
ENSR	Encuesta Nacional de Salud Reproductiva	FUNDECOR	Fundación para el Desarrollo de la Cordillera Volcánica Central
ESPH	Empresa de Servicios Públicos de Heredia	FUNDEMUCA	Fundación para el Desarrollo y el Fortalecimiento Municipal de Centroamérica
ESRM	Encuesta de Salud Reproductiva y Migración	FUNDES	Fundación de Desarrollo Sostenible
ETS	Enfermedades de transmisión sexual	FUNDEVI	Fundación de la Vicerrectoría de Investigación (UCR)
EUREP	Asociación Global para una Agricultura Segura y Sostenible (sigla en inglés)	FUNPADEM	Fundación del Servicio Exterior para la Paz y la Democracia
EyM	Enfermedad y maternidad	FUPROVI	Fundación Promotora de Vivienda
F			
FANAL	Fábrica Nacional de Licores		
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación (sigla en inglés)		
FD	Partido Fuerza Democrática		

G

GAM	Gran Área Metropolitana
GATT	Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio, que se transformó en la Organización Internacional del Comercio (sigla en inglés)
GATS	Acuerdo General sobre Servicios (sigla en inglés)
GEF	Fondo para el Medio Ambiente Mundial (sigla en inglés)
GPS	Sistema de posicionamiento global (sigla en inglés)
GTZ	Cooperación Técnica Alemana (sigla en alemán)
GWP	Asociación Mundial del Agua (sigla en inglés)

H

HMSO	Her Majesty's Stationery Office (sigla en inglés)
HNN	Hospital Nacional de Niños

I

IA-CR	Iniciativa de Acceso Costa Rica
IAFA	Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia
IAT	Índice de adelanto tecnológico
IBERGOP	Escuela Iberoamericana de Gobierno y Política Pública
IBFI	Instituto Nacional de Seguros-Bancrédito Sociedad Administradora de Fondos de Inversión S.A.
IBI	Impuesto sobre bienes inmuebles
IBOPC	Instituto Nacional de Seguros-Bancrédito Operadora de Pensiones Complementarias S.A.
IBV	Instituto Nacional de Seguros-Bancrédito Valores S.A.
ICAA	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados
ICAFE	Instituto del Café
ICAP	Instituto Centroamericano de Administración Pública
ICC	Iniciativa de la Cuenca del Caribe
ICCC	Instituto Costarricense contra el Cáncer
ICD	Instituto Costarricense sobre Drogas
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
ICODER	Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación
ICT	Instituto Costarricense de Turismo
IDA	Instituto de Desarrollo Agrario
IDEA	Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad de Colombia en Manizales
IDEAS	Instituto para el Desarrollo y la Acción Social
IDESPO	Instituto de Estudios Sociales en Población
IDG	Índice de desarrollo relativo al género
IDH	Índice de desarrollo humano
IDS	Índice de desarrollo social
IED	Inversión extranjera directa
IFAM	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal
IGN	Instituto Geográfico Nacional
IGR	Índice de gestión del riesgo
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
IICE	Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (UCR)
IIDH	Instituto Interamericano de Derechos Humanos

IIP	Instituto de Investigaciones Psicológicas (UCR)
IIS	Instituto de Investigaciones Sociales (UCR)
IEAT	Industria electrónica de alta tecnología
ILANUD	Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente
ILTP	Índice latinoamericano de transparencia presupuestaria
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
IMN	Instituto Meteorológico Nacional
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
INAMU	Instituto Nacional de las Mujeres
INBio	Instituto Nacional de Biodiversidad
INCAE	Instituto Centroamericano de Administración de Empresas
INCAP	Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá
INCIENSA	Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud
INCOFER	Instituto Costarricense de Ferrocarriles
INCOF	Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico
INCOPECA	Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura
IND	Ingreso nacional disponible
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
INEP	Índice de número efectivo de partidos políticos
INFOCOOP	Instituto Nacional de Fomento Cooperativo
INIE	Instituto de Investigaciones en Educación
INISA	Instituto de Investigaciones en Salud (UCR)
INISEFOR	Instituto de Investigación y Servicios Forestales
INMARSAT	Organización Internacional de Comunicaciones Móviles por Satélite (sigla en inglés)
INRECOMAR	Instituto de los Recursos Pesqueros y Marinos
INS	Instituto Nacional de Seguros
INTA	Instituto Nacional de Innovación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria
INTECO	Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica
INVU	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo
IPC	Índice de precios al consumidor
IPCC	Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (sigla en inglés)
IPEC	Instituto Profesional en Educación Comunitaria
IPG	Índice de potenciación de género
IPH	Índice de pobreza humana
IPS	Instituto de Políticas para la Sostenibilidad
IRET	Instituto Regional de Estudios en Sustancias Tóxicas
IRI	Índice internacional de regularidad superficial
IRPF	Impuesto sobre la renta de las personas físicas
IRS	Índice de rezago social
ISBN	International Standard Book Number
ISP	Inversión social pública
ITCER	Índice tipo de cambio efectivo real multilateral
ITCR	Instituto Tecnológico de Costa Rica
ITR	Infecciones del tracto reproductivo
IVM	Invalidez, vejez y muerte
IVRS	Infecciones de vías respiratorias superiores

J

JAPDEVA	Junta de Administración Portuaria de la Vertiente Atlántica
JASEC	Junta Administrativa de Servicios Eléctricos de Cartago
JDPCG	Junta Administradora del Muelle de Golfito
JDT	Junta de Defensa del Tabaco
JFA	Junta de Fomento Avícola
JFP	Junta de Fomento Porcino
JFS	Junta de Fomento Salinero
JNC	Junta Nacional de la Cabuya
JPSSJ	Junta de Protección Social de San José
JUDESUR	Junta de Desarrollo de la Zona Sur
JUNAFORCA	Junta Nacional Forestal Campesina

L

LAICA	Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar
LANAMME	Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (UCR)
LAQAT	Laboratorio de Química de la Atmósfera (UNA)
LA RED	La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en Latinoamérica
LIBOR	London Inter Bank Offering Rate
LNA	Laboratorio Nacional de Aguas
LPT	Ley de Protección al Trabajador

M

MAC	Museo de Arte Costarricense
MADC	Museo de Arte y Diseño Contemporáneo
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MCCA	Mercado Común Centroamericano
MCJD	Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes
MDL	Mecanismo de desarrollo limpio
MEIC	Ministerio de Economía, Industria y Comercio
MEP	Ministerio de Educación Pública
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MH	Ministerio de Hacienda
MIB	Mercado interbancario de dinero
MICYT	Ministerio de Ciencia y Tecnología
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
MINAE	Ministerio de Ambiente y Energía
MINSA	Ministerio de Salud
MIVAH	Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos
MJG	Ministerio de Justicia y Gracia
ML	Movimiento Libertario
MNC	Mesa Nacional Campesina
MNJ	Movimiento Nacional de Juventudes
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes
MP	Ministerio de la Presidencia
MSJ	Municipalidad de San José
MSP	Ministerio de Seguridad Pública
MTC	Movimiento de Trabajadores y Campesinos

MTSS

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

N

NAFTA	Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, suscrito por Estados Unidos, Canadá y México (sigla en inglés)
NAMA	Negociaciones sobre bienes no agrícolas (sigla en inglés)
NBI	Necesidades básicas insatisfechas (método de cálculo de la pobreza)
NMF	Nación más favorecida
NOAA	National Oceanic & Atmospheric Administration
NORAD	Agencia Noruega de Cooperación Internacional
NPE	Número de partidos efectivos

O

OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OCIS	Oficina de Cooperación Internacional de la Salud
OdD	Observatorio del Desarrollo (UCR)
ODRES	Asociación de Desarrollo Sostenible de la Región Chorotega
OEA	Organización de Estados Americanos
OET	Organización de Estudios Tropicales
OFI	Organismos financieros internacionales
OFIARROZ	Oficina del Arroz
OFIM	Oficinas Municipales de la Mujer
OIJ	Organismo de Investigación Judicial
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OIRSA	Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria
OLADE	Organización Latinoamericana de Energía
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMI	Organización Marítima Internacional
OMS	Organización Mundial de la Salud
OMT	Organización Mundial de Turismo
ONF	Oficina Nacional Forestal
ONG	Organización no gubernamental / organizaciones no gubernamentales
ONSEM	Oficina Nacional de Semillas
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPANAL	Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe
OPC	Operadora de pensiones complementarias
OPES	Oficina de Planificación de la Educación Superior
OPS	Organización Panamericana de Salud
ORT	Órgano de reglamentación técnica
OSJ	Orquesta Sinfónica Juvenil
OSN	Orquesta Sinfónica Nacional
OVISICORI	Observatorio Vulcanológico y Sismológico de Costa Rica

P

PAC	Partido Acción Ciudadana
PACADIRH	Plan Centroamericano para el Manejo Integrado y la Conservación de los Recursos Hídricos
PAHO	Organización Panamericana de la Salud (sigla en inglés)
PANI	Patronato Nacional de la Infancia
PAO	Plan anual operativo
PARCA	Plan Ambiental de la Región Centroamericana
PARLATINO	Parlamento Latinoamericano
PASA	Programa de Ajuste Sectorial Agropecuario
PBCC	Proyecto Bosques y Cambio Climático
PDAZA	Proyecto de Desarrollo Agrícola de la Zona Atlántica
PIN	Partido Integración Nacional
PEA	Población económicamente activa
PECAire-UNA	Programa de Estudios de Calidad del Aire, Escuela de Ciencias Ambientales (UNA)
PGR	Procuraduría General de la República
PGSA	Programa Ganadero de Salud Animal
PIB	Producto interno bruto
PIBA	Programa de Incremento de la Productividad Agrícola
PILA	Parque Internacional La Amistad
PIMA	Programa Integral de Mercadeo Agropecuario
PLN	Partido Liberación Nacional
PMA	Países menos adelantados
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNDF	Plan Nacional de Desarrollo Forestal
PNDU	Plan Nacional de Desarrollo Urbano
PNF	Pago neto a factores
PNUMCACH	Programa Nacional de Mejoramiento de la Calidad del Agua para Consumo Humano
PNMIRH	Plan Nacional de Manejo Integral del Recurso Hídrico
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
POGOL	Programa de Desarrollo Rural Integrado Osa-Golfito
PPA	Paridad del poder adquisitivo
PPD	Programa de Pequeñas Donaciones
PPP	Plan Puebla-Panamá
PRC	Partido Renovación Costarricense
PRETOMA	Programa de Restauración de Tortugas Marinas
PROARCA	Programa Ambiental Regional para Centroamérica
PROCESOS	Programa Centroamericano para la Sostenibilidad
PROCOMER	Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica
PROCUMEN	Programa de Escuelas de Atención Prioritaria
PRODAPEN	Proyecto de Desarrollo Agrícola de la Península de Nicoya
ProDUS	Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible (UCR)
PROEBI	Programa de Educación en Biodiversidad (INBio)
PROINDER	Programa Proinfancia y Desarrollo Rural
PROMAR	Fundación PROMAR
PROMECE	Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación
PROMESA	Programa de Mejoramiento de la Calidad de la

**PRONACA
PRONAMYPE**

Educación Secundaria Académica
Programa Nacional de Centros de Acopio
Programa Nacional de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa
Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa
Pago de servicios ambientales
Programa Sectorial Agropecuario de Gestión de Riesgos
Parque de Tecnología Ambiental
Partido Unidad Social Cristiana
Popular Valores, Puesto de Bolsa S.A.
Pequeñas y medianas empresas

PROPYME**PSA
PSAGR****PTA
PUSC
PVAL
PYME****R****RAC
RACSA
RAMT**

Resolución alterna de conflictos
Radiográfica Costarricense S.A.
Programa de Reparación, Ampliación, Mejora y Terminación de Viviendas

**RECOPE
REDCICLA
REDCOM**

Refinadora Costarricense de Petróleo
Red de Reciclaje en Costa Rica
Red Costarricense de Organizaciones de Microfinanzas

**REM
RITEVE**

Régimen de enfermedad y maternidad

RIVM

Revisión Integral Técnica Vehicular

RNCP

Régimen de invalidez, vejez y muerte

RNCTM

Régimen no contributivo de pensiones
Red Nacional para la Conservación de las Tortugas Marinas

S**SAC
SABEN**

Sistema Arancelario Centroamericano
Sistema de Atención de Beneficiarios

SAPS

Sector de Agua Potable y Saneamiento

SARS

Síndrome respiratorio agudo severo (sigla en inglés)

SCIJ

Sistema Costarricense de Información Jurídica

SCN

Sistema de Cuentas Nacionales

SEC

Sindicato de Educadores Costarricenses

SEMEC

Sistema de Evaluación del Mejoramiento Continuo de la Calidad

SENARA

Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento

SEPSA

Secretaría Ejecutiva de Planificación del Sector Agropecuario

SETENA

Secretaría Técnica Nacional Ambiental

SFNV

Sistema Financiero Nacional de la Vivienda

SGP

Sistema Generalizado de Preferencias

SICA

Sistema de Integración Centroamericana

SICAP

Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas

SICERE

Sistema Centralizado de Recaudación

SIDA

Síndrome de inmunodeficiencia adquirida

SIDES

Sistema de Indicadores sobre Desarrollo Sostenible

SIECA

Secretaría de Integración Económica de Centroamérica

SIFMI

Servicios de Intermediación Financiera Medidos Indirectamente

SIG

Sistema de Información Geográfica

SIL	Sistema de Información Legislativa	UCR	Universidad de Costa Rica
SIMED	Sistema para el Mejoramiento de la Educación	UE	Unión Europea
SIN	Sistema Interconectado Nacional	UEBID-MH	Unidad Ejecutora 1030 Banco Interamericano de Desarrollo-Ministerio de Hacienda
SINAC	Sistema Nacional de Áreas de Conservación	UECZN	Unidad Ejecutora de Crédito y Desarrollo Agrícola de Pequeños Productores de la Zona Norte
SINADES	Sistema Nacional de Desarrollo Sostenible	UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
SINAES	Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior	UIP	Unidad de Intervención Policial
SINALEVI	Sistema Nacional de Legislación Vigente	UMF	Unidades de Manejo Forestal
SINAMI	Sistema Nacional de Análisis de la Mortalidad Infantil	UNA	Universidad Nacional
SINART	Sistema Nacional de Radio y Televisión	UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (sigla en inglés)
SINE	Sistema Nacional de Evaluación	UNDECA	Unión de Empleados de la Caja Costarricense de Seguro Social
SINETEC	Sistema Integrado de Nacional de Educación Técnica para la Competitividad	UNDP	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (sigla en inglés)
SINPE	Sistema Interbancario de Negociación y Pagos Electrónicos	UNED	Universidad Estatal a Distancia
SIP	Sociedad Interamericana de Prensa	UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (sigla en inglés)
SIPO	Sistema de Información de la Población Objetivo (IMAS)	UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
SNC	Sistema Nacional para la Calidad	UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas (sigla en inglés)
SPNF	Sector público no financiero	UNGL	Unión Nacional de Gobierno Locales
STAP	Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (Ministerio de Hacienda)	UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (sigla en inglés)
SUGEF	Superintendencia General de Entidades Financieras	UNIMER	Unidad de Investigación y Mercadeo
SUGESS	Superintendencia General de Servicios de Salud	UPANACIONAL	Unión de Pequeños y Medianos Productores
SUGEVAL	Superintendencia General de Valores	UPAZ	Universidad para la Paz
SUPEN	Superintendencia de Pensiones	UPOV	Unión para la Protección de las Obtenciones Vegetales
T		USAID	Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos (sigla en inglés)
TAA	Tribunal Ambiental Administrativo	USEPA	Oficina de Protección Ambiental de los Estados Unidos (sigla en inglés)
TAN	Tribunal Aduanero Nacional	USIS	Sistema Informativo y Cultural de los Estados Unidos de América (sigla en inglés)
TAT	Tribunal Administrativo de Transportes	USPTO	United States Patent and Trademark Office
TCU	Trabajo Comunal Universitario	USTR	United States Trade Representative
TDA	Tasa de desempleo abierto	V	
TFA	Tribunal Fiscal Administrativo	VIH	Virus de inmunodeficiencia humana
TGF	Tasa global de fecundidad	VOC	Compuestos orgánicos volátiles (sigla en inglés)
TI	Términos de Intercambio	W	
TIC	Tecnologías de información y comunicación	WIDER	World Institute for Development Economics Research
TLC	Tratado de libre comercio	WRI	World Resources Institute
TLCAN	Tratado de libre comercio Canadá-Costa Rica	WSPA	World Society for the Protection of Animals
TMI	Tasa de mortalidad infantil	WWF	Fondo Mundial para la Naturaleza (sigla en inglés)
TNC	The Nature Conservancy	Z	
TNP	Tasa neta de participación	ZCI	Zona de convergencia intertropical
TO	Tasa de ocupación	ZEE	Zona económica exclusiva
TPA	Autoridad de Promoción Comercial (sigla en inglés)		
TPS	Total de partículas en suspensión		
TRIPS	Aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (sigla en inglés)		
TSE	Tribunal Supremo de Elecciones		
TUVA	Fundación Tierras Unidas Vecinales por el Ambiente		
U			
UACA	Universidad Autónoma de Centroamérica		
UCCAEP	Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada		

Presentación

Desde su creación en 1994, el Proyecto Estado de la Nación, hoy denominado Programa Estado de la Nación, ha realizado importantes esfuerzos para impulsar y profundizar el estudio y discusión sobre el desarrollo humano sostenible de Costa Rica. La preparación anual del *Informe Estado de la Nación* ha sido la base para lograr ese propósito. Mediante la combinación de procesos de investigación y la consulta a representantes de diversos sectores sociales, se han articulado redes de relaciones que han favorecido la pertinencia y legitimidad de los análisis, así como vínculos que facilitan la difusión y el acceso a la información obtenida a través de ellos.

A partir del año 2003, el Informe se presenta bajo un marco institucional estrictamente nacional: el Consejo Nacional de Rectores, CONARE, creó el Programa Estado de la Nación, propiciando así el marco adecuado para el apoyo sostenido a esta relevante iniciativa por parte de las cuatro instituciones de educación superior universitaria estatal (Universidad de Costa Rica, Instituto Tecnológico de Costa Rica, Universidad Nacional y Universidad Estatal a Distancia) y la Defensoría de los Habitantes de la República. Al concretarse un convenio para su operación, se garantiza la continuidad de este esfuerzo y se define una base permanente para resguardar la independencia del enfoque del Informe sobre los mejores principios de funcionamiento que lo han hecho posible en el pasado.

De esta manera se ha consolidado un sistema de seguimiento del desarrollo humano en Costa Rica, tarea en la que tanto las universidades públicas como la Defensoría de los Habitantes ven expresado el cumplimiento de sus respectivas misiones.

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

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

El Quinto Informe (1998) amplió el examen de algunos temas tratados en las ediciones anteriores, procurando una mayor profundidad en la investigación,

e incorporó la “Sinopsis del Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible”, con lo cual se enriqueció el análisis nacional con la perspectiva centroamericana. En el Sexto Informe (1999) nuevamente se realizó una evaluación subnacional, esta vez sobre la región Chorotega (provincia de Guanacaste).

La edición del 2000 (Sétimo Informe) incluyó un capítulo especial sobre los “Desafíos para avanzar hacia la equidad entre los géneros”, en el cual se sintetizaron los esfuerzos realizados en los seis informes precedentes, para incorporar el enfoque de género en el análisis sobre el desempeño nacional en desarrollo humano sostenible.

El Octavo Informe, correspondiente al año 2001, enfatizó la necesidad de gestar propuestas de desarrollo nacional para atender los desafíos del desarrollo humano sostenible señalados en ediciones previas. Asimismo, este Informe profundizó en temas como la educación y la pobreza, entre otros, y desagregó regionalmente algunas características, con datos censales. En este sentido, el proceso electoral y el inicio de un nuevo período de gobierno marcaron una oportunidad decisiva para impulsar esas acciones.

El Noveno Informe, publicado en el 2003 con los indicadores más actuales del 2002, examinó en detalle un conjunto de temas e incorporó “miniforos”, en los que diversos actores expusieron posiciones contrastantes sobre temas relevantes de la agenda nacional. En

ese Informe, al igual que en el Quinto, se incluyó, como capítulo especial, la “Sinopsis del Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá”.

El Décimo Informe fue una edición especial en relación con entregas anteriores; aportó una perspectiva diferente para analizar los temas a los que año con año se da seguimiento. Presentó una valoración de cierre de una década de trabajo. Este Informe sumó a sus capítulos usuales cinco aportes especiales.

El Undécimo Informe, además de dar seguimiento a los temas tratados en los capítulos regulares de esta publicación, incorporó una nueva sección que presenta temas relacionados con las opciones de política para promover el desarrollo humano. En esa oportunidad se abordaron dos asuntos que constituyen importantes desafíos para el país: la universalización y diversificación de la educación secundaria en el mediano plazo y la situación de la prevención, control y sanción de la corrupción.

El Duodécimo Informe mantiene la estructura de la edición anterior. En primer lugar, da seguimiento al desarrollo humano sostenible en las áreas tratadas en los capítulos regulares. En la sección “Debates para el desarrollo”, incorpora este año un análisis sobre la infraestructura vial del país. Además, en la serie de espacios de discusión entre especialistas sobre asuntos puntuales, denominados “miniforos”, se incluyeron dos temas, a saber; gobernabilidad del recurso hídrico y reformas políticas y electorales.

Al igual que en años anteriores, las limitaciones del Informe están asociadas a la persistencia de algunas deficiencias en la calidad, continuidad o existencia de información, principalmente en materia ambiental.

Al presentar el *Duodécimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible* queremos dejar constancia de nuestro reconocimiento a Miguel Gutiérrez Saxe, Director del Programa, al igual que al equipo técnico que, con él, tuvo a cargo la realización de este trabajo, y a los investigadores e investigadoras

universitarias que aportaron el fruto de sus estudios.

A los integrantes del Consejo Consultivo manifestamos nuestra renovada gratitud por su orientación y valiosos aportes en las distintas etapas de elaboración del Informe.

Asimismo, expresamos nuestro agradecimiento a todos aquellos que, por distintos medios, han nutrido este trabajo con comentarios sobre su contenido, y a quienes mediante su estudio, discusión y divulgación, hacen que esta iniciativa resulte útil para la promoción del desarrollo humano sostenible en Costa Rica.

La excelente acogida de los once informes anteriores, y las expectativas en torno a esta y sucesivas entregas, refuerzan nuestra convicción de que con este esfuerzo se verá fortalecida la capacidad del país para reflexionar sobre su propio desarrollo y elegir, en consecuencia, las bases sobre las que se asentará su futuro.

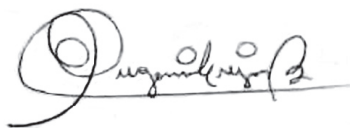
San José, Costa Rica
13 de noviembre del 2006



Yamileth González García
Rectora
Universidad de Costa Rica
Presidenta del CONARE



Lisbeth Quesada Tristán
Defensora de los Habitantes de la
República



Eugenio Trejos Benavides
Rector
Instituto Tecnológico de Costa Rica



Olman Segura Bonilla
Rector
Universidad Nacional



Rodrigo Arias Camacho
Rector
Universidad Estatal a Distancia



José Andrés Masís Bermúdez
Director
Oficina de Planificación de la
Educación Superior (OPES)

Créditos

Consejo Consultivo

Rodrigo Aguilar, Mayi Antillón, Rolando Barrantes, Marta Campos, Wilson Campos, Rodolfo Cerdas, Jorge Arturo Chaves, Alejandro Cruz, Helio Fallas, Clotilde Fonseca, Rodrigo Gámez, Leonardo Garnier, Miguel Gómez, Milena Grillo, Francisco Gutiérrez, Pedro León, Gabriel Macaya, Rodrigo Madrigal (q.d.D.g.), Guido Miranda, Sandra Pizsk, Samuel Rovinski, Marco Vinicio Ruiz, Pablo Sauma, Eduardo Ulibarri, Constantino Urcuyo, Gloria Valerín, Albino Vargas, Guido Vargas, Saúl Weisleder, Samuel Yankelewitz, Fernando Zumbado, Joyce Zürcher.

Consejo Directivo

Yamileth González, Lisbeth Quesada, Daniel Soley, José Andrés Masís.

Convenios marco de cooperación

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

Director del Programa

Miguel Gutiérrez Saxe.

Equipo técnico

Ronald Alfaro, Guido Barrientos, Vera Brenes, Enrique González, Karla Meneses, Leonardo Merino, Alberto Mora, Natalia Morales, Isabel Román, Marcela Román, Arodys Robles, Susan Rodríguez, Elisa Sánchez, Jorge Vargas Cullell, Evelyn Villarreal.

Equipo de apoyo administrativo

Arlene Méndez, Mary Rivera (q.d.D.g.), Guisselle Rojas, Guisselle Sánchez, Joani Valverde.

Coordinadora general de investigación

Leda Muñoz.

Consultores temáticos

Eduardo Alonso, Bernal Arias, Pascal Girot, Isabel Román.

Editor

Programa Estado de la Nación.

Corrección de estilo

Alexandra Steinmetz.

Reconocemos agradecidos los aportes y trabajo persistentes de Eugenio Pignataro al diálogo social y al Programa Estado de la Nación. El fue un distinguido costarricense, hacedor de acuerdos desde UCCAEP, donde trabajó incansablemente por el entendimiento con otros sectores sociales y por el logro de fórmulas que hicieran avanzar al país y a su gente.

Estando el Informe en prensa se produjo el lamentable fallecimiento de Rodrigo Madrigal Nieto, quien nos acompañó con su sabio consejo y orientación como parte del Consejo Consultivo del Estado de la Nación y el Estado de la Región. Su pensamiento y compromiso con la Patria serán un acicate para mantener y ampliar el sentido de servicio público de nuestra Programa.

Con sencillez, alegría y dedicación nos regaló doña Mary parte de sus últimos años de vida. Hoy le reconocemos también sus aportes de realismo y sentido práctico al Informe. La extrañamos.

Reconocimientos

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

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

Especial reconocimiento merecen las numerosas instituciones y organizaciones que suministraron información o

facilitaron el acceso a bases de datos y otros registros durante el proceso de investigación para este y todos los Informes anteriores. Asimismo, muchas entidades brindaron valiosa información, tanto para los estudios en las diversas áreas que analiza el Informe, como para la actualización del Compendio Estadístico, entre ellas: Academia de Centroamérica, Asamblea Legislativa, ARESEP, Banco de Costa Rica, Banco Nacional de Costa Rica, BANHVI, BCCR, Cámara Costarricense de la Construcción, Cámara Costarricense Forestal, Cámara de Industrias de Costa Rica, Cámara de Insumos Agropecuarios, Centro de Investigación y Conservación del Patrimonio Cultural, Casa Presidencial, CATIE, CCP (UCR), CCSS, CICAD, CIEM (UCR), CINPE (UNA), CITES (MINAE), CMCA, CNP, COMEX, Comisión Nacional del Consumidor (MEIC), CNE, Comisión para la Promoción de la Competencia (MEIC), CNFL, CONAI, CONAR, CONARE, CONAVI, CONESUP, Contraloría General de la República, COSEVI, Defensoría de los Habitantes, DINADECO, Dirección General de Adaptación Social (MJG), Dirección General del Registro Civil (TSE), Dirección Sectorial de Energía (MINAE), Fiscalía Ambiental (Poder Judicial), FONABE, FONAFIFO, Fundación Omar Dengo, FUPROVI, Gerencia de Biotecnología (MAG), Gerencia Técnica de Acreditación y Registro en Agricultura Orgánica (MAG), IAFA, ICAA, ICAFE, ICE, ICT,

IDA, IDESPO, IFAM, IICE (UCR), IIS (UCR), IMAS, INA, INBio, INCAE, INCOP, INCOPECA, INFOCOOP, INISA (UCR), INS, IMN, INEC, INAMU, INVU, INRECOSMAR, IRET (UNA), ITCR, Laboratorio de Aguas (ICAA), Laboratorio de Hidrología (UNA), Laboratorio de Química de la Atmósfera y de Calidad del Aire (UNA), LANAMME (UCR), MEIC, MEP, Mesa Nacional Campesina, MICYT, MIDEPLAN, MAG, Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Justicia y Gracia, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Ministerio de Salud, Ministerio de Seguridad Pública, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, MINAE, MIVAH, MOPT, Movimiento Solidarista Costarricense, Municipalidad de San José, Museo Nacional, Observatorio del Desarrollo (UCR), Oficina Costarricense de Implementación Conjunta, Oficina ISBN Costa Rica, Oficina Nacional de Semillas (MAG), PANI, PNUD, Poder Judicial, PROCOMER, Procuraduría General de la República, Programa del Corredor Mesoamericano, PRONAMYPE, RECOPE, Red Costarricense de Reservas Privadas, Registro Nacional, Riteve, Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, SENARA, SEPSA, SETENA, SINAC, SINAMI, SUGEF, SUGESS, SUGEVAL, SUPEN, TSE, Tribunal Ambiental Administrativo (MINAE), UCCAEP, UICN, UNED, UNESCO,

Unión Nacional de Gobiernos Locales, Unimer, Universidad de Costa Rica y Universidad Nacional. La lectura de las fuentes, citas y referencias bibliográficas da cuenta del alcance e importancia de su contribución.

Nuestra gratitud también para las personas que acudieron a las distintas actividades realizadas en el marco de la preparación de este Informe. Las reuniones del Consejo Consultivo, celebradas el 28 de febrero, el 16 de marzo y el 19 de setiembre del 2006, contaron con la asistencia de Mayi Antillón, Rodrigo Arias, Marta Campos, Jorge Chaves, Alejandro Cruz, Helio Fallas, Rodrigo Gámez, Milena Grillo, Pedro León, Gabriel Macaya, Mario Oliva, Rodrigo Madrigal, Guido Miranda, Lisbeth Quesada y Eduardo Ulibarri. El taller con fuentes de información se realizó

el 8 de marzo del 2006, con la asistencia de las siguientes personas: Marita Beguerí, Jorge Brizuela, Jacqueline Castillo, Giselle Chaves, María Mayela Chaves, Jimmy Fernández, Alejandro Fonseca, Francisco González, Franklin González, Lidia González, Viria Huertas, Germán Matamorros, Guido Matamorros, Ana Lorena Montero, Martha Mora, Ligia Oviedo, Luis Guillermo Picado, Lizbeth Quesada, Yetty Quirós, Olman Ramírez, Leonel Rivera, Lina Román, Jesús Armando Ugalde, Mario Umaña y Virginia Valverde.

La revisión de cifras estuvo a cargo de Elisa Sánchez, con ayuda de Karla Meneses, Leonardo Merino y Natalia Morales.

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

Se reconoce también el valioso trabajo realizado por Alexandra Steinmetz en la corrección de estilo, por Alonso Ramírez en la actualización y depuración de los textos digitales, y por el personal de Neográfica S.A., particularmente Hosana Barquero, Erick Valdelomar y William Díaz, en el proceso de diseño y diagramación del Informe.

Cabe destacar asimismo el aporte de un grupo de estudiantes que colaboró en el Programa en el marco del trabajo comunal universitario (TCU) de la Universidad de Costa Rica: Mónica Acosta, Dennise Chavarría, Noel Cuevas, Natalia Dobles, Pablo Esquivel, Eddy García, Andrea Hidalgo, Manrique Lizano, Melissa Rodríguez y Mauricio Vargas.

Prólogo

Tiempo de transición política

Por tercera vez en su historia, el *Informe Estado de la Nación* sale a la luz en tiempos de transición política. Cuando esto sucede, el Informe documenta lo acontecido en el último año de un período constitucional, presenta los resultados electorales y se detiene en los principales desafíos del desarrollo humano sostenible con los que el nuevo Gobierno y la sociedad se topan, y que no necesariamente enfrentan. Estos años de transición son complejos, aunque por lo general han sido de bajo riesgo manifiesto para esta publicación¹; también son años en los que se renueva cierta esperanza.

De esta manera, todo parece indicar la necesidad de otorgar el énfasis mayor del Informe a las relaciones políticas. Pero no podemos ignorar que lo político, en la Costa Rica de hoy, condensa y expresa la acumulación social de un largo peregrinar de más de una década, no siempre fácil ni lineal, en la modificación de un estilo de crecimiento económico y de distribución de oportunidades entre las y los habitantes del país.

Época insuficiente y de malestar ciudadano

Como lo sintetizó el Décimo Informe, el último decenio no fue una época de estancamiento, tampoco otra “década perdida”. Sin embargo, desde una perspectiva estratégica, fue una época insuficiente que, además, partió de una situación menguada por la crisis de la

deuda de los ochenta. La nueva economía resultó muy dinámica, pero con débiles encadenamientos. La ausencia de políticas de fomento a las actividades productivas de la mayoría de las empresas (micro, pequeñas, medianas) ha sido señalada como una de las deficiencias más severas en las acciones adoptadas en Costa Rica para impulsar el crecimiento económico con bienestar para la gente. Así, las políticas de fomento se desplazaron principalmente hacia sectores de la nueva economía, con débiles encadenamientos sociales (no generan empleo en forma masiva), productivos (importan sus insumos, realizan escasas compras internas, envían sus ganancias como pago a factores externos) y fiscales (pagan pocos o del todo no pagan impuestos), con algunas excepciones notables, como pueden ser el turismo ecológico y ciertas actividades agropecuarias de exportación no tradicionales.

Una época que inició con la consolidación de un nuevo estilo de desarrollo se encuentra, hoy en día, con una sociedad enzarzada en crecientes conflictos distributivos sobre posesiones y posiciones. El crecimiento por sí solo resultó insuficiente. La advertencia consignada en el *Segundo Informe Estado de la Nación*, sobre la necesidad de combinar metas económicas y sociales para salir del atascadero era, además de ética, extremadamente realista: crecimiento y estabilidad con fortalecimiento de la inversión social y redistribución del ingreso en favor de los más pobres,

siguen siendo los grandes imperativos de nuestra nación. La forma en que se concretaron estos propósitos a lo largo de la última década fue: 4% de mayores ingresos para los sectores más pobres, 6% del PIB para educación, 4% de inflación y 6% de crecimiento anual. Pero solo se avanzó parcialmente en algunas partes de ese conjunto; en otras se involucionó (Programa Estado de la Nación, 2004). Lo que se pretendía fuera el incremento del ingreso adicional a favor de los más pobres, se convirtió en un decremento de casi el 50% en los ingresos de estos, que pasaron de apropiarse el 6% del ingreso nacional, a obtener tan solo el 4% (INEC, 2006). Además, en los años recientes se deterioraron los ingresos autónomos de los hogares o de los ocupados, así como los ingresos sociales; ambas reducciones afectan a la población de manera generalizada.

Reconstruir el entusiasmo

Así las cosas, no es posible esperar un clima entusiasta mientras se achican los ingresos, aumenta la desigualdad, se reducen los ingresos sociales, se deterioran servicios básicos de salud, seguridad, vialidad y, al borde del paroxismo, se acumula un crecimiento muy notable del PIB, de las exportaciones y, también, de las ganancias del sector financiero. Nueva economía boyante, pero sin mayores encadenamientos productivos, sociales y fiscales, magros resultados para la gente.

Ese estilo, por cierto, requiere corrección si se desea contar con la voluntad

de las personas. Hoy tenemos una imperiosa necesidad de renegociar entre nosotros. Después de todo, la democracia no es solo un procedimiento para elegir; es un acervo de resultados y oportunidades que reclama la ciudadanía, especialmente después de largos años de promesa democrática creciente y una decreciente “capacidad de hacer”, por parte del Estado, como bien lo reflejaron las últimas elecciones.

El proceso electoral mostró un sistema político asediado por el malestar ciudadano. Abstención elevada, clima electoral frío, participación limitada y un resultado sin triunfadores. Nadie tiene el poder suficiente para reclamar un mandato y desarrollar exclusivamente su propio programa; ninguna de las principales fuerzas acumuló más allá de una cuarta parte del electorado en la votación presidencial. De esta forma, se impone la necesidad de gobernar sobre la base del entendimiento, en primerísimo lugar, con la población que exige atención a sus demandas y sobre todo redistribuir los beneficios lo mismo que los aportes y sacrificios. Son muchos los asuntos que se acumulan, unos sobre otros. El país no logra traspasar umbrales críticos, particularmente en la adaptación de sus instituciones. Hay muchas tareas pendientes, y la más apremiante de todas es la fiscal, sin la cual las demás son imposibles, o se malograrían en un escenario de inflación, inestabilidad y empobrecimiento.

Para poder sacarlas adelante es necesario reducir el temor y la desconfianza recíproca entre las fuerzas políticas y sociales, que han resultado paralizantes en los últimos años. En nuestras relaciones de confianza todavía vivimos algunos de los efectos de la última “guerra caliente de la Guerra Fría” que se libró hace pocas décadas en Centroamérica. Pero ni siquiera aquella polarización alcanza ya para cimentar un apoyo específico a la política. Ahora, la valoración de la democracia se forja en los puntos de contacto directo entre la ciudadanía y las instituciones. La eficacia, el buen trato, el uso adecuado de los recursos, la ausencia de corrupción y tráfico de influencias, el castigo

a los que incurren en falta, son lo que cuenta para lograr legitimidad. En este sentido, el impulso, desde la política, de un conjunto de reformas económicas restrictivas muy de fondo, incluido el achicamiento del Estado, ha generado una distancia creciente entre una promesa electoral de mayor bienestar, una Constitución que la consagra y “las duras realidades de gobierno”. En consecuencia, se duda de la política, de los políticos, prácticamente de cualquier representación, sea política o social, de la estructura institucional y hasta de tener un destino común como nación.

Gobernabilidad es el nombre del juego

Estos son problemas de gobernabilidad prácticos y acuciantes, que se agudizan con algunas tendencias del Estado. El logro de transformaciones para mejorar la eficiencia de las instituciones se ha dificultado por muchos motivos, entre ellos el estrujamiento generado por el servicio de la deuda y la escasez de recursos. Se dejó de lado a un “funcionariado” estable, con margen de autonomía técnica, y se sustituyó el mecanismo de descentralización institucional por una coordinación basada en la influencia política. Hoy la toma de decisiones no se basa finalmente en los planes y objetivos forjados en muchas instituciones, sino más bien en las decisiones de directivos nombrados según el “cuatro-tres”, que se convierte en “siete-cero”, cuando hay repetición de partido en el Gobierno. Se pierde así responsabilidad y autonomía alrededor de la misión institucional. Por supuesto que se han creado contrapesos, en la forma de trámites y controles, que no necesariamente sorprenden al “clientelista”, al corrupto o al despilfarrador, pero sí causan entramamiento.

Además, en razón de los cambios en la correlación de fuerzas y de prácticas políticas, en la Costa Rica actual no se puede gobernar ni administrar objetivos, ni construir coaliciones con algún grado de estabilidad; apenas se pueden crear mayorías parlamentarias fugaces, con alcances reducidos y logros mínimos. Es poco lo que se puede hacer, es muy inestable lo que se logra, es

mucha la impaciencia ciudadana que se genera. Así, sistemáticamente no solo pierde el partido político en el Ejecutivo, en medio de acusaciones de ineptitud y falta de rumbo, sino que pierde, y mucho, el sistema político en su conjunto, como se ha podido constatar y como queda documentado en el presente Informe.

El Informe Estado de la Nación

La extensa cita de Munro que se consigna en el recuadro 0.1 nos recuerda la importancia de saber valorar los caminos singulares que recorrió el país en el pasado, así como la necesidad y conveniencia de retomar esa senda. Pero también, reconociendo la diferencia de escalas, permite confirmar la tarea del *Informe Estado de la Nación*: dotar a la sociedad de instrumentos de fácil acceso para conocer su evolución, desarrollar instancias de rendición de cuentas, fortalecer mecanismos de participación y negociación, y contribuir a la formación de consensos nacionales. Esta es una iniciativa independiente, cuya misión es mejorar el acceso de la ciudadanía a información amplia, oportuna y veraz sobre los asuntos de interés público. Informar es construir democracia y favorecer canales de procesamiento de intereses, y hasta de conflictos.

El oficio de informar con credibilidad y balance es difícil y no está exento de riesgos. A este punto, luego de doce informes nacionales y dos regionales centroamericanos, lo protege una importante acumulación de prestigio y un método, que no es otro que el propio del conocimiento científico: prevalecen las nuevas conclusiones en el tanto sean producto del estudio riguroso y fundado, pero a la vez, a cada paso, el nuevo conocimiento y las críticas sugieren los nuevos desafíos de investigación. Por esto se promueve la crítica, sea cual sea y sin importar su origen, como herramienta para la construcción de resultados.

Pero además, y desde siempre, desde adentro, a esta iniciativa la han protegido los mecanismos de pesos y contrapesos y los procedimientos que depuran, seleccionan y precisan los contenidos y la estructura del Informe. El Consejo Consultivo, conformado por

RECUADRO 0.1

Vivir la democracia

Según señaló Dana Munro, al escribir sobre las repúblicas de Centroamérica a principios del siglo XX:

“Los peores rasgos de los gobiernos centroamericanos se deben a que los gobiernos estén sujetos a tan poco control por parte de la opinión pública. Aquellos que se benefician con los actos de la administración la apoyan sin importar qué defectos tenga, mientras que los que se oponen lo hacen a pesar de los méritos que tenga. El sentimiento de la clase gobernante como un todo puede influir en el gobierno en asuntos no políticos, pero al tomar medidas para fortalecer su propia posición, el presidente y sus consejeros rara vez se detienen ante consideraciones de legalidad, popularidad o moralidad. Una administración no se debilita tanto por la violación de los derechos garantizados en la Constitución, como por no darles puestos y otras recompensas a quienes lo apoyan. La prensa, como medio para moldear la opinión pública, tiene poca importancia política, pues incluso en aquellos países en donde no es objeto de una fuerte censura, la mayoría de los periódicos son demasiado partidistas o sobornables como para merecer el respeto general.

El único remedio contra un mal gobierno es la revolución. Esto, desafortunadamente,

casi siempre demuestra ser peor que el mal que pretende erradicar. Las guerras civiles en los últimos noventa y seis años han causado un daño incalculable en todas las repúblicas, excepto en Costa Rica, no solo debido a la pérdidas de vidas y de bienes, sino porque han hecho que la fuerza sea la única fuente de autoridad y porque han llevado al poder a hombres con habilidad militar, pero no a estadistas constructivos. Los numerosos patriotas centroamericanos que han puesto todo su empeño y energía en establecer una administración eficaz y en lograr el progreso económico de sus países, han visto cómo se anulan sus esfuerzos frente al continuo desorden que imposibilita la evolución pacífica.

...algunas de las repúblicas del istmo han progresado muy poco desde la declaración de independencia, a pesar de que aquellos que han gozado de una paz relativa han avanzado rápidamente en prosperidad y civilización. El primer requisito para el mejoramiento de las condiciones económicas y políticas de Centroamérica es sustituir el medio costoso y destructivo de la revolución por formas pacíficas de sustituir a los funcionarios de los gobiernos”.

Fuente: Munro, 2003.

distinguidas personalidades nacionales, reconocidas por su trayectoria personal y su orientación hacia la búsqueda del desarrollo, es el responsable sustantivo del documento, pues esa misión le fue encomendada por el CONARE y la Defensoría de los Habitantes al constituir el Programa Estado de la Nación. Para efectos de investigación se identifica y articula una vasta red que involucra a académicos, consultores temáticos y fuentes de información. Además, en dos o tres talleres de consulta para cada capítulo, especialistas y representantes de sectores sociales e institucionales acompañan el proceso de preparación del Informe, y se encargan de depurar las conclusiones y precisar las valoraciones. La participación responsable e informada es la que moldea los productos. Un equipo técnico central realiza la

muy compleja tarea de gestionar proceso y traducir los mandatos, sugerencias y hasta desacuerdos de las diversas instancias y grupos, a un texto que debe ser riguroso, fundado, balanceado y, además, comprensible y atractivo para la opinión pública.

En ese proceso se manifiestan las tres orientaciones del Estado de la Nación: rigor académico, legitimidad social y amplitud en la difusión.

Rigor académico. El Informe tiene como fundamento la articulación de las capacidades de investigación de las universidades públicas, lo que le ha permitido obtener información y análisis pertinentes y de calidad sin crear estructuras complejas. Este año se sistematizaron casi 600 referencias bibliográficas y se emprendieron alrededor de 55 estudios

especializados. Esta práctica ha generado una corriente de investigación sobre el desarrollo humano sostenible y nuevas políticas de indagación científica y social en los ámbitos nacional y subnacional. Asimismo, al sistematizar datos de muy variadas fuentes se ha tenido una incidencia real en la formulación de indicadores, desde su identificación hasta los métodos empleados, pasando por el abordaje de temas antes poco tratados en el país.

Legitimidad social. Para obtener arraigo y legitimidad se han diseñado formas de operación que son parte esencial del proceso de elaboración del Informe, ya brevemente comentadas en líneas anteriores.

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

- Énfasis en la relación directa: presentaciones a grupos o sectores, talleres, foros entre académicos, organizaciones sociales, docentes y estudiantes, funcionarios públicos y comunicadores.
- Promoción de publicaciones, artículos y reportajes en prensa escrita, radio y televisión.
- Portal en Internet, con un elevado volumen de visitas, tanto nacionales como del exterior.
- Desarrollo de acciones comunales, para llegar a muchos lugares del país.
- Desarrollo de actividades con el sistema educativo, que se han expresado en acciones como: realización de cursos de actualización para docentes y asesores; publicación del libro *Costa Rica contemporánea, raíces del estado de la nación*, para la educación secundaria y cursos introductorios universitarios; uso de las publicaciones en los cursos sobre realidad nacional que imparten las universidades y elaboración de

módulos didácticos para la educación primaria y secundaria, así como para las escuelas a las que asisten niños y niñas migrantes.

A partir del año 2005 el Informe incluye una nueva sección, que recoge proposiciones, debates y aportes, con una orientación más práctica. Dos capítulos

especiales, “Universalización de la educación secundaria y reforma educativa”, en la undécima edición y “Hacia una red vial moderna y eficiente. Opciones y desafíos prácticos”, en este Duodécimo Informe, procuran introducir un debate propositivo sobre política pública en ciertos temas en los que esta publicación, a lo largo de los años, ha reunido un importante cúmulo

de información y análisis. Esperamos, de este modo, ayudar a construir algunas premisas de acuerdos nacionales que nos deparen entusiasmo y sean parte de una hoja de ruta hacia una nueva era de progreso social, crecimiento económico arraigado y perfeccionamiento de nuestras instituciones democráticas. Esta es una buena razón para existir.



Miguel Gutiérrez Saxe
Director
Programa Estado de la Nación

NOTAS

- 1 En un año como este, los resfríos no afectan mayormente a la garganta, ni se considera la idea de tomar medidas drásticas para curarla.

FICHA 1

Primer Informe Estado de la Educación Costarricense

A fines del año 2004 el CONARE tomó la decisión de llevar adelante la iniciativa que culminó en febrero de 2006, con la publicación del *Primer Informe Estado de la Educación Costarricense*. De esta forma se puso a disposición del país un análisis del desempeño nacional en materia educativa, con los indicadores más actualizados y a partir de una lectura rigurosa e independiente sobre este tema estratégico para el desarrollo humano. Se trata de medir cuánto se acerca o se aleja Costa Rica de la aspiración de ofrecer oportunidades para que la población, de manera equitativa, tenga acceso a una educación de calidad.

Este trabajo sigue la línea de los estudios que en esta temática ha venido realizando el Programa Estado de la Nación y pretende, sobre una base documentada, contribuir a identificar los principales desafíos nacionales en materia educativa. La información que se analiza tiene como insumos principales los registros administrativos del Ministerio de Educación Pública, las universidades públicas, el Ministerio de Ciencia y Tecnología (MICIT), el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA),

el Consejo Nacional de Rectores (CONARE), la base de datos de la Encuesta de Hogares producida anualmente por el Instituto de Estadísticas y Censos (INEC) e información del último Censo de Población, además de los hallazgos obtenidos en distintas investigaciones efectuadas en el contexto de las universidades estatales. El Informe se compone de tres capítulos ("Desempeño del sistema educativo preuniversitario", "Diseño institucional y política educativa" y "La educación superior y la generación de conocimiento"), un Anexo Estadístico y un aporte especial sobre la universalización de la educación secundaria. A lo largo del documento se ha identificado un conjunto amplio de desafíos, a los cuales se dará seguimiento en las siguientes ediciones.

Mediante presentaciones en diversos lugares del país, videoconferencias y entrevistas en distintos medios de comunicación, se han dado a conocer los resultados del *Informe Estado de la Educación Costarricense* a autoridades políticas, organizaciones gremiales, representantes de los sectores público y privado, docentes y personal administrativo del MEP, facultades de educación y organismos internacionales,

entre otros. De algunos de ellos se ha recibido un importante conjunto de observaciones, críticas y sugerencias.

Recientemente el CONARE tomó la decisión de realizar la segunda edición del Informe, así como de crear un Consejo Consultivo para el Estado de la Educación. Además se estableció un fondo en el que podrán participar, mediante concurso, investigadores de las universidades públicas interesados en realizar estudios relevantes acerca de las políticas educativas en Costa Rica.

De cara al Segundo Informe, se han preparado propuestas sobre su enfoque, estructura y contenidos. Se han identificado posibles investigadores y se ha avanzado en algunos de los estudios en torno a temas como: seguimiento a la educación preuniversitaria; historia de la educación en Costa Rica: desde la reforma de 1886 hasta la actualidad; estudio cualitativo sobre la calidad de la educación secundaria pública; asuntos relevantes para el desempeño de los profesionales en educación, y la educación costarricense en perspectiva.

FICHA 2

Brechas cantonales en el cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia

Desde hace ya varios años, el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Programa Estado de la Nación vienen desarrollando en conjunto estudios que contribuyen a iluminar los principales desafíos nacionales en la atención de los niños, niñas y adolescentes. Aunque Costa Rica tiene logros importantes en materia de reconocimiento y protección de los derechos de este grupo de población, que requiere mantener y consolidar, también debe encarar tareas inaplazables en cuanto a derechos económicos, políticos y sociales de la niñez y la adolescencia.

Una preocupación permanente de ambas organizaciones ha sido procurar la mayor desagregación posible de la información sobre desarrollo humano, a fin de observar el carácter heterogéneo del desarrollo nacional, visualizar mejor los desafíos para el efectivo cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia, y contribuir a la ampliación de las oportunidades y la reducción de inequidades que se presentan por razones geográficas, de género, etnia, edad o ingreso. Desde el punto de vista de la niñez y la adolescencia, el análisis desagregado de la información a escala

local y la identificación de brechas en materia de desarrollo humano resultan claves por: i) la importancia de la referencia al espacio inmediato y cercano, que es fundamental tanto para la construcción de relaciones, identidades, valores y derechos, como para su defensa, ii) sus implicaciones para el diseño políticas específicas basadas en las diferencias locales y en las capacidades y posibilidades de las instituciones del Estado.

Con base en estas consideraciones, y en el marco del plan de acción de UNICEF para el año 2005, se le encargó al Programa Estado de la Nación el estudio *Derechos de la niñez y la adolescencia: una mirada detallada a las brechas cantonales y regionales*. La investigación se realizó durante 2005-2006; recorre gran cantidad de temas, variables e indicadores, y aporta valiosos elementos para conocer de qué forma se protege a la niñez y la adolescencia a nivel cantonal. El informe final que recoge los hallazgos de este trabajo se publicó en octubre del 2006.

El documento se divide en tres partes, introducidas por un resumen ejecutivo que sintetiza los principales hallazgos y ofrece un conjunto de ilustraciones que ubican la posición relativa de los cantones, en distintos ámbitos de la

protección de su población menor de edad. El capítulo inicial presenta una actualización del índice de vulnerabilidad infantil (IVI), que fue calculado por primera vez en 1998, y que se compara con los resultados del 2004. Adicionalmente, explora las brechas de equidad entre cantones en la situación de las niñas, niños y adolescentes, en derechos básicos como salud, nutrición, educación, acceso a servicios, recreación y participación política. La segunda parte describe las principales características y la evolución del marco normativo e institucional vigente en el país para la protección de los derechos de la niñez y la adolescencia; aborda el tema de los actores locales, específicamente la participación de los municipios en la defensa de los derechos de este grupo de población. Los hallazgos de este apartado son producto de una consulta directa a las municipalidades, sobre sus principales fortalezas y limitaciones en esta materia, que se realizó con el apoyo del IFAM. La tercera parte brinda dos importantes contribuciones metodológicas, que procuran sentar las bases para la continuidad de este tipo de trabajos: un Compendio Estadístico y un Anexo Metodológico.

FICHA 3

Tercer informe regional centroamericano

En el 2005 iniciaron gestiones para la obtención de recursos que permitan elaborar la tercera edición del *Informe Estado de la Región Centroamericana*. En diciembre de ese año se firmó un convenio de cooperación entre el Programa Estado de la Nación-CONARE y el Gobierno del Reino de Dinamarca, para el financiamiento parcial de esta iniciativa. Igualmente han sido exploradas posibilidades de trabajo conjunto y cooperación con entidades como OMS, OPS y CEPAL-México. Asimismo, con el Consejo Consultivo del SICA se suscribió una carta de entendimiento para sustentar el proceso de colaboración en torno a este proyecto editorial.

En lo que concierne al planeamiento y los ámbitos de investigación, durante el 2006 se han realizado varias reuniones de coordinación para conocer diferentes propuestas acerca del enfoque, las características generales y los elementos necesarios para preparar un diseño conceptual del estudio. Además

se dio inicio a una lectura crítica de los dos informes anteriores y a una búsqueda exhaustiva de fuentes de información sobre Centroamérica.

Como parte del proceso se llevó a cabo una preconsulta con un grupo de aproximadamente treinta personalidades y expertos, a quienes se les solicitó que propusieran temas relevantes que convendría abordar, y que dieran sus opiniones sobre una primera caracterización del informe regional. Las reuniones se efectuaron durante el mes de junio de 2006 en cada uno de los países del istmo.

El Primer Informe, elaborado por el Proyecto Estado de la Nación, se publicó en 1999, con el auspicio del PNUD y el Programa de Democratización y Derechos Humanos de la Unión Europea. Aparte de profundizar en el estudio del desarrollo humano sostenible, ese Informe tuvo impacto en la deliberación y la agenda de integración regional y dio lugar a la conformación de redes de investigadores de alcance centroamericano. También, promovió la participación de la

sociedad en la gestión del desarrollo, pues puso a su disposición un documento útil y de fácil acceso para conocer, dar seguimiento y fortalecer las acciones y retos que plantea el desarrollo humano sostenible. Sobre la base de estos resultados, a fines del año 2000 se puso en marcha el Segundo Informe, en esa oportunidad con el apoyo del PNUD y la Embajada del Reino de los Países Bajos. El *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano Sostenible en Centroamérica y Panamá* se publicó en julio de 2003 y tuvo como productos complementarios un módulo educativo para segundo ciclo, titulado *Viaje al desarrollo humano sostenible en la región centroamericana* (marzo de 2004), el cual se empleó como herramienta de capacitación para maestros de tres países del área, y un módulo para sociedad civil, entre otros. Estos informes regionales han sido desarrollados, ejecutados y coordinados por el Programa Estado de la Nación en Costa Rica.

FICHA 4

Información y formación para funcionarios públicos y organizaciones sociales

Uno de los objetivos fundamentales del *Informe Estado de la Nación* es la difusión de sus resultados. Es un documento para la ciudadanía, por lo que compartir sus hallazgos y propiciar su análisis son compromisos permanentes.

Para concretar estos compromisos, el Programa Estado de la Nación desarrolla una serie de labores de información y formación en todo el territorio nacional, dirigidas al personal de las instituciones públicas, docentes, organizaciones privadas y sociales, y a la población en general. Como parte de este proceso de difusión se realizan conferencias, talleres y presentaciones, en las que se comparten los principales resultados del Informe y otras publicaciones del Programa Estado de la Nación, lo que ayuda a generar una opinión fundamentada acerca del acontecer nacional y aporta al sustento de propuestas ciudadanas sobre el presente y futuro del país. Con estos propósitos, durante el período 2005-2006 se impulsó y dio seguimiento a las acciones que se detallan a continuación:

- En el marco del proceso electoral del 2006, y en coordinación con el Departamento de Recursos Humanos de la Asamblea Legislativa, se participó en actividades de información y formación de los y las diputadas electas, así como de un grupo de 120 nuevos asesores legislativos. Del mismo modo, se apoyó al IFAM en la realización de un ciclo de ocho foros de capacitación para las autoridades municipales 2006-2010, en los que participaron cerca de 800 regidores y regidoras propietarios y suplentes, recién elegidos.
- En coordinación con el Departamento de Capacitación de la Contraloría General de la República, se diseñó y está en ejecución un programa de formación para funcionarios de esa entidad. Aproximadamente una vez al mes se llevan a cabo sesiones de análisis sobre temas relevantes para su quehacer institucional.
- Con la Dirección General de Servicio Civil se siguieron realizando los talleres sobre realidad nacional y toma de decisiones gerenciales. En el período 2005-2006 se efectuaron

cinco de estas actividades, en las que participaron 112 funcionarios, incluidos 55 que asumieron la tarea de multiplicar la información recibida en su trabajo de capacitación en diferentes instituciones del sector público.

- Solicitudes recibidas de todo el territorio nacional dieron lugar a 72 presentaciones del *Undécimo Informe Estado de la Nación*, a las que asistieron 4.132 personas, incluidos funcionarios públicos, docentes de primaria y secundaria, miembros de organizaciones sociales y ciudadanía en general. Además se expusieron temas específicos en una gran cantidad de foros organizados por colegios universitarios, colegios profesionales, congresos de gremios y diversas organizaciones sociales.
- Para la población de las universidades públicas, se presentaron los principales resultados del Undécimo Informe a través de una videoconferencia, que enlazó once sitios en todo el país y permitió la participación de 353 docentes, administrativos y estudiantes universitarios.

FICHA 5

El Informe Estado de la Nación en la comunidad universitaria

El Programa del Estado de la Nación es una iniciativa de la Defensoría de los Habitantes y del Consejo Nacional de Rectores (CONARE), que reúne a las cuatro universidades públicas del país. Nació como un mecanismo de información y formación para preparar y publicar un informe nacional que dé seguimiento minucioso al desarrollo humano sostenible, como si fuera un espejo en el cual la sociedad se mira para conocerse mejor en sus aspectos positivos, sus limitaciones,

aspiraciones y desafíos. A la vez, ha venido a dotar a las universidades estatales de una voz articulada, cotidiana y pública, en materia de desarrollo.

Dado lo anterior, la Comisión de Vicerrectores del CONARE aprobó la creación de una Comisión Interuniversitaria para la promoción del *Informe Estado de la Nación* en la comunidad académica de las universidades estatales.

La Comisión tiene los objetivos de promover y desarrollar actividades que utilicen el

Informe y otras publicaciones del Programa Estado de la Nación, que impulsen procesos de formación e información, y que desarrollen investigación y nuevos indicadores sobre desarrollo humano sostenible, con la participación activa de las comunidades académicas de las universidades públicas.

En este marco, durante el 2006 se ha organizado un conjunto importante de actividades presenciales y videoconferencias, en coordinación con diversos centros universitarios.

FICHA 6

El Informe Estado de la Nación en el sistema educativo

Desde el año 2003 ha desarrollado su trabajo una comisión bipartita para la promoción del *Informe Estado de la Nación* en el sistema educativo nacional. Esta instancia se encarga de concretar los propósitos expresados en el convenio que al efecto suscribieron el MEP y el CONARE/Programa Estado de la Nación. En el período 2005-2006, se tienen los siguientes logros:

- Se diseñó un taller sobre el abordaje de la transversalidad mediante la utilización del *Undécimo Informe Estado de la Nación*, dirigido a bibliotecólogos y docentes escolares y colegiales. Se utilizó como material de base el "Resumen" del citado Informe, cuyos contenidos fueron vinculados con los objetivos del currículo educativo en las materias de Estudios Sociales, Cívica y Ciencias. Como parte de esta iniciativa se realizaron 13 talleres con un total de 271 personas. La participación del personal a cargo de las bibliotecas es fundamental para la promoción del uso de estos materiales entre los y las docentes de las instituciones educativas.
- Fueron distribuidos al menos 150 paquetes de materiales a bibliotecas de colegios, en coordinación con el Departamento de Bibliotecas Escolares del MEP. Entre las publicaciones remitidas se incluyó el *Décimo Informe Estado de la Nación*, la matriz de orientación para la utilización de ese documento a nivel curricular en la materia de Estudios Sociales, así como el texto *Aportes para el análisis del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y los Estados Unidos* de la serie Aportes para el análisis del desarrollo humano sostenible.
- Se continuaron impulsando las entregas técnicas del módulo *Viaje al desarrollo humano sostenible en la región centroamericana*, material basado en el *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*. Con este material se realizaron 17 actividades en las que se contó con la participación de 290 educadores y educadoras.
- Se efectuaron once presentaciones y dos videoconferencias sobre los contenidos principales del *Primer Informe Estado de la Educación Costarricense*, en las que participaron 717 docentes de todo el país.

FICHA 7

Foros Radio Universidad de Costa Rica-Estado de la Nación

El proyecto Foros Radio Universidad-Estado de la Nación surgió en el año 2004, con el fin de hacer un aporte a la construcción de una opinión pública informada, democrática y pluralista. Se trata de un espacio radiofónico en el que académicos e investigadores abordan temas de gran trascendencia para la vida nacional.

Cada uno de los foros aborda, desde una perspectiva debidamente documentada y fundamentada, los procesos y tendencias de la sociedad costarricense actual. Con una emisión mensual,

el programa, de hora y media de duración, se transmite por Radio Universidad de Costa Rica. Participan varios panelistas y es moderado por un integrante del equipo técnico del Programa Estado de la Nación. Entre los temas abordados en este espacio destacan los siguientes:

- Violencia delictiva en Costa Rica.
- Retos para el diseño de una política social efectiva.
- Cómo enfrentar el TLC.
- ¿Es Costa Rica un país de gente educada?
- Balance de poderes, ¿traba para el desarrollo?
- ¿Qué pasó el 5 de febrero en Costa Rica?
- Armonía con la naturaleza: ¿cuáles desafíos tenemos como nación?
- ¿Por qué, para qué y cómo universalizar la educación secundaria en Costa Rica?
- Corrupción.
- ¿Cuál es el estado de la educación costarricense?
- ¿Cuáles son los desafíos del nuevo Gobierno?

FICHA 8

Elecciones 2006

Por medio de múltiples iniciativas e investigaciones, el Programa Estado de la Nación ha procurado fortalecer las prácticas democráticas en la vida política costarricense, así como contribuir al desarrollo de las capacidades ciudadanas para participar de manera crítica e informada en el gobierno de su sociedad.

El *Undécimo Informe Estado de la Nación* advirtió que en el 2006 las agrupaciones políticas se enfrentarían a un proceso electoral enmarcado en la más profunda desafección partidaria de los últimos diez años y en una drástica

reducción de la confianza ciudadana. Ese ambiente de apatía se hizo evidente durante las semanas previas a las elecciones, cuando la baja en la participación ciudadana y la debilidad de los partidos políticos afectaron la gestión misma de los comicios. No se contó con los miembros de mesa requeridos para ofrecer garantías suficientes de transparencia; tampoco hubo la capacitación necesaria para reducir al mínimo los errores.

Ante esa situación, el Programa Estado de la Nación se unió a otros actores para hacer un vehemente llamado a la ciudadanía costarricense e instar a los votantes a

incorporarse de manera voluntaria como miembros de mesa y garantes de la pureza de las elecciones. Como parte de esta iniciativa, los integrantes del equipo técnico del Programa se pusieron a disposición de las autoridades electorales, y en los casos en que fueron requeridos, participaron como miembros de mesa y delegados electorales el 5 de febrero de 2006.

También se preparó un documento sintético sobre la situación nacional y se facilitó este y otros materiales a los delegados y observadores internacionales que participaron en las actividades del TSE.

FICHA 9

Costa Rica a la luz de la Encuesta de Ingresos y Gastos

Con el fin de aprovechar de manera oportuna la información generada por la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (ENIG), y dado el éxito obtenido en términos de cantidad y calidad de las investigaciones presentadas en el simposio "Costa Rica a Luz del Censo 2000", se acordó realizar una actividad similar, que le brinde a la sociedad costarricense información actualizada para la toma de decisiones en las actividades institucionales y empresariales, en los ámbitos nacional e internacional.

En este esfuerzo están trabajando de manera conjunta el Instituto Nacional de Estadística y Censos, el Banco Central de Costa Rica, el Programa Estado de la Nación y la Universidad de Costa Rica, por medio del Centro Centroamericano de Población y el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas.

Se ha invitado a investigadores, estudiantes avanzados y demás personas interesadas en desarrollar análisis e investigaciones de interés económico, social y metodológico, que se deriven de la información de la ENIG, para que presenten sus propuestas.

Se identificaron los siguientes ejes temáticos sobre los cuáles se espera que sean desarrolladas las investigaciones:

- Pobreza.
- Distribución del ingreso.
- Políticas públicas.
- Patrones de gasto en consumo.
- Grupos específicos de población.
- Desarrollo de Costa Rica.
- Metodología.

La actividad se realizará el 8 y el 9 de noviembre de 2006.

FICHA 10

Convenio de cooperación con el INFOCOOP

En el 2006 se firmó un nuevo convenio de cooperación entre el INFOCOOP y el CONARE/Programa Estado de la Nación, con el fin de seguir promoviendo el fortalecimiento del cooperativismo en su gestión socioempresarial, mediante acciones de formación e investigación en temas de interés común.

En este contexto, corresponde al Programa Estado de la Nación identificar

profesionales idóneos en diversas áreas y suministrar materiales y publicaciones en torno a los temas acordados, así como proponer las metodologías y fuentes de recursos para la realización de investigaciones, actividades de capacitación, seminarios, foros y talleres sobre asuntos de interés para el cooperativismo y el sector de la economía social y, en general, sobre temas del desarrollo humano en el país.

En el último año se presentaron los resultados de un estudio sobre banca de desarrollo y PYMES, realizado en el 2005, a los funcionarios de INFOCOOP. También se expusieron los principales hallazgos del *Undécimo Informe Estado de la Nación* a la Junta Directiva y a personal de la institución. Además se definieron nuevos temas de trabajo conjunto.

FICHA 11

Foro de Diálogo Social

Como se ha reportado en informes anteriores, el Programa Estado de la Nación se desempeña como facilitador del Foro de Diálogo Social, en el que participan distintos actores sociales del país, como la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados (ANEP), la Cámara de Exportadores de Costa Rica (CADEXCO), la Central del Movimiento de Trabajadores Costarricenses (CMTC), la Confederación de Trabajadores Rerum Novarum (CTRN), la Confederación Nacional de Desarrollo Comunal (CONADECO), el Consejo

Nacional de Cooperativas (CONACCOOP), el Movimiento Solidarista Costarricense y la Unión de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP).

El Foro de Diálogo Social produjo de forma consensuada un anteproyecto de ley para crear en el país un Consejo Económico y Social, que operaría como mecanismo de consulta a la sociedad por parte de los poderes Ejecutivo y Legislativo, en temas de política pública. La propuesta fue planteada al Poder Ejecutivo de la anterior Administración, la que a su vez lo presentó

a la Asamblea Legislativa como proyecto de ley.

Una vez celebradas las elecciones nacionales, la nueva Asamblea Legislativa retomó y envió el proyecto a la Comisión de Asuntos Sociales, y los sectores sociales, con el apoyo del Estado de la Nación, han procurado establecer una estrategia común para impulsar su aprobación, conscientes de que esta iniciativa puede ayudar a canalizar el conflicto social, al crearse un espacio permanente de diálogo social institucionalizado.

FICHA 12

Enciclopedia Greenwood

En el marco de un acuerdo de cooperación con el Programa Amigos del Aprendizaje (ADA) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) se elaboraron los textos de los temas relativos a salud, abuso y abandono, del capítulo sobre Costa Rica de la Enciclopedia

Mundial Greenwood sobre Temas de Niñez (*The Greenwood Encyclopedia of Children's Issues Worldwide*).

Adicionalmente se apoyó la conducción del proceso de investigación y consulta asociada con la preparación del capítulo en su conjunto, lo que permitió entregar a la casa

editorial una versión final en el mes de abril de 2006. La enciclopedia será publicada en idioma inglés en el año 2007. No obstante, las instituciones participantes en esta iniciativa cuentan con autorización para publicar y distribuir el capítulo sobre Costa Rica, en español.

FICHA 13

Resultados del Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2005

En octubre del 2005, el Programa Estado de la Nación, la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano y la Maestría en Economía de la Universidad de Costa Rica, dieron a conocer los principales resultados del *Tercer Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria*. Se trata de un estudio que combina dos instrumentos metodológicos: un cuestionario de expertos y una encuesta de opinión. Esta última se aplica entre la población que participa o tiene conocimiento del proceso presupuestal: diputados, funcionarios públicos, investigadores, académicos y periodistas especializados. Con base en la encuesta de opinión se construye el índice.

Los países participantes en esta ocasión fueron: Argentina, Colombia, Costa

Rica, Guatemala, El Salvador, México, Nicaragua y Perú. Las calificaciones obtenidas en el índice revelaron que la mayoría de estos países tiene niveles insatisfactorios en materia de transparencia en el gasto público. Solo la mitad de ellos alcanzó una calificación por encima de 50 puntos. En este grupo se encuentran Costa Rica -el único que logró un nivel satisfactorio en 2005-, Colombia, México y Perú. Un segundo bloque, conformado por Argentina y Guatemala, presenta calificaciones que oscilan entre 46,8 y 43,4 puntos. Por último, hay un tercer bloque en el que se agrupan los países con más bajas calificaciones: Nicaragua y El Salvador, con 38,5 y 32,3 puntos, respectivamente. La tendencia general muestra que las califica-

ciones obtenidas por los participantes en esta edición mejoraron en comparación con las logradas en 2003. Los casos más sobresalientes en este sentido son los de Costa Rica y Colombia, que incrementaron su calificación en 11,2 y 13,8 puntos, respectivamente.

El objetivo de esta iniciativa es que las y los ciudadanos comprendan mejor los procedimientos técnicos, políticos y administrativos inherentes a la formulación, aprobación, fiscalización y evaluación de los presupuestos nacionales, y que además puedan evaluar qué tanto se encuentran reflejados en los presupuestos los problemas más serios que enfrentan en sus sociedades. Actualmente se analiza la posibilidad de realizar un cuarto índice.

FICHA 14

Plan de Acción de la Política Pública de la Persona Joven

Una vez concluido y técnicamente aprobado por el Consejo de la Política Pública de la Persona Joven, el Programa Estado de la Nación hizo entrega del Plan de Acción de la Política Pública de la Persona Joven, encargado por el UNFPA y el Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven, como se

documentó en Informes anteriores. Este instrumento incluye las acciones estratégicas, el impacto esperado y los sectores involucrados en cada uno de los ejes de acción prioritarios, los que a su vez fueron establecidos durante el proceso de diálogo social realizado. Próximamente será publicado este Plan de Acción.

FICHA 15

Apoyo a espacios de reflexión sobre temas centrales del desarrollo

El cúmulo de información y experiencia en investigación y análisis que ha venido forjando el Programa Estado de la Nación, le ha permitido participar activamente en la reflexión y búsqueda de propuestas en torno a temas clave del desarrollo nacional, sectorial y regional, que impulsan diversos actores de la sociedad costarricense. Los aportes más recientes en ese sentido fueron:

- El seminario “Fortalecer la democracia económica: un reto para la gobernabilidad democrática”, realizado los días 27 y 28 de octubre del 2005. Esta actividad fue organizada por el Ministerio de la Presidencia, el Programa del Estado de la Nación, INFOCOOP, COONACCOOP, BCIE, CPCA, Fedejoven R.L. y el Consorcio La Catalina R. L. Sus objetivos centrales fueron: analizar las transformaciones necesarias que, desde la gobernabilidad democrática, permitirían fortalecer el desarrollo económico y social del país, así como identificar, colectivamente, temas y acciones que facilitarían el desarrollo de la economía social y la construcción de políticas públicas dirigidas al fortalecimiento de la democracia económica. Participaron noventa personas, en un grupo conformado por funcionarios públicos y miembros de organizaciones sociales.
- El foro “Desarrollo de los sistemas de salud y seguridad social. Riesgos y desafíos de cara al siglo XXI”, efectuado del 9 al 11 de agosto del 2005 y organizado por la OMS/OPS, el Ministerio de Salud, la CCSS, la Asociación Internacional de Seguridad Social y el Programa Estado de la Nación. Se contó con la asistencia de 120 personas relacionadas con el sector salud del país, así como con el aporte de expertos internacionales que comentaron las experiencias en seguridad social desarrolladas en México, Brasil, Chile, Colombia y España.

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 preescolar, 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 séptimo 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 séptimo 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

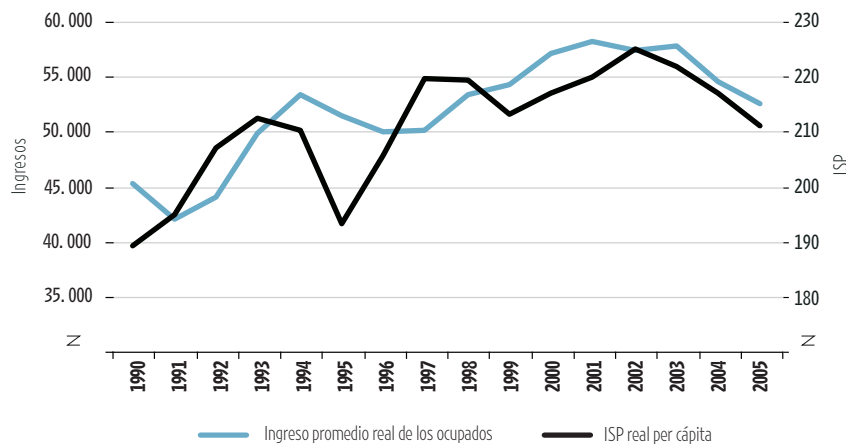
a 1,51 por hogar, lo que ocasionó un aumento en los ingresos de los hogares de un 2,8% entre 2004 y 2005, equivalente a un 3,8% en términos per cápita. Esta inserción de más personas al mercado de trabajo es lo que permite entender que, pese a la caída de los ingresos por ocupado, los hogares hayan percibido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

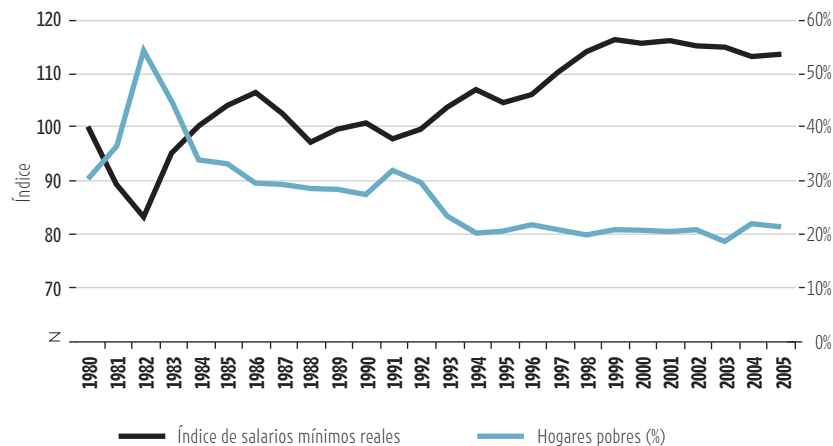


a/ En miles de colones del 2000 según deflator implícito del gasto de consumo final del Gobierno General.

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 dependientes por cada 100 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).

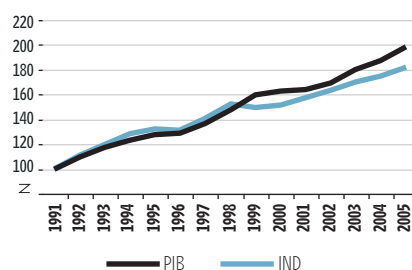
La demanda interna -constituida por la inversión, el consumo y el gasto de gobierno- creció un 5,4% frente a un 4,6% en el 2004. Este escaso dinamismo en comparación con el comportamiento de la demanda externa se debió a la reducción de los gastos de inversión pública, acompañada de una mayor contención 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.

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

GRAFICO 1.3

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



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

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.

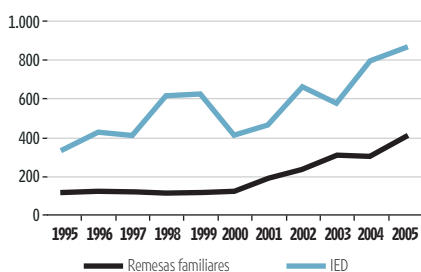
En el 2005 Costa Rica continuó mejorando y ampliando su marco normativo y sus esfuerzos de protección, tal como lo demuestran la promulgación de la Ley de Pesca y Acuicultura y la aprobación de los cánones de vertidos y de aprovechamiento ambientalmente ajustado del recurso hídrico. Además, dentro del 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 componente 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

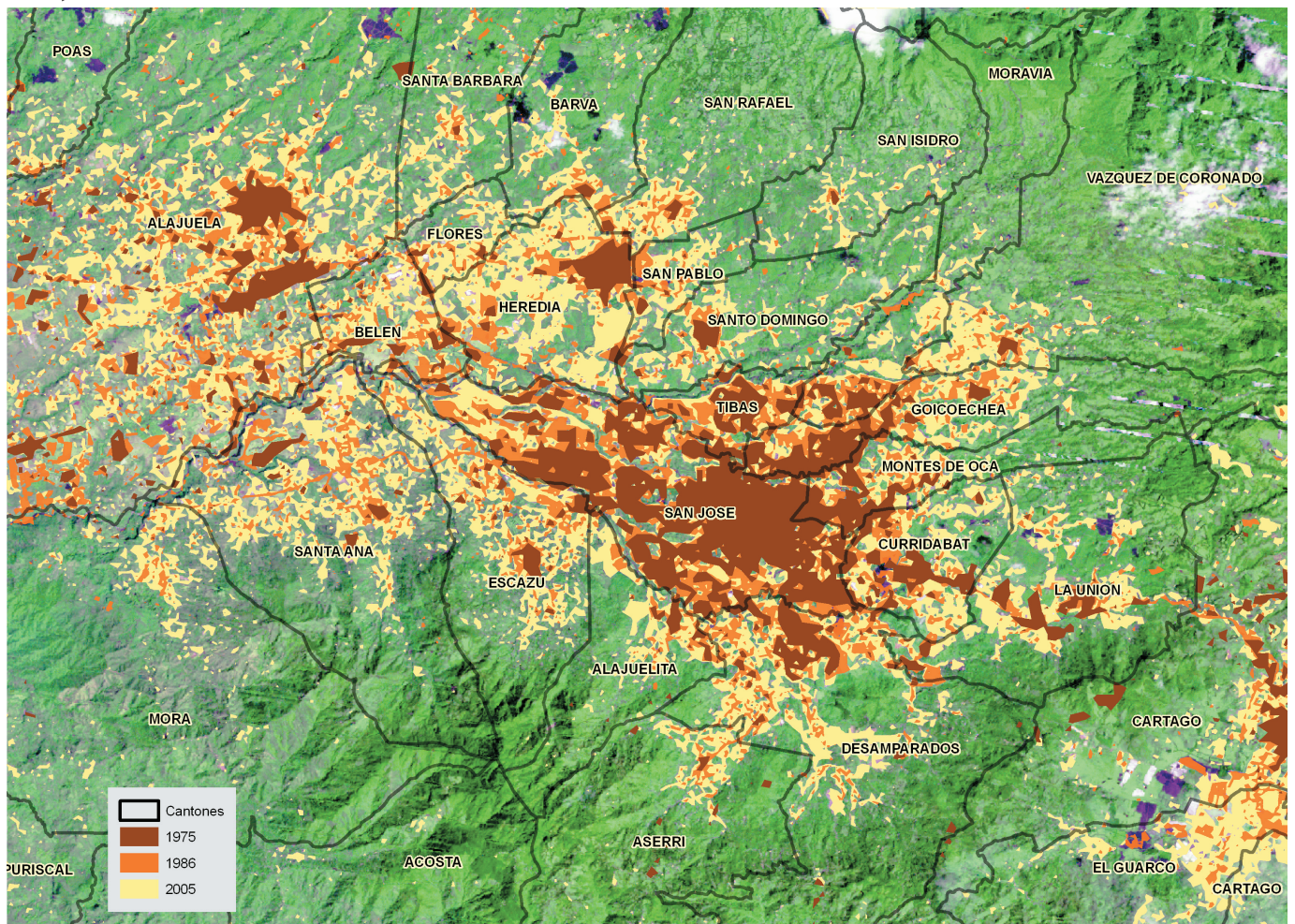
(provincia de Alajuela) en el oeste (foto 1.1). La expansión del uso habitacional del suelo ha sido rápida y desordenada. En todo el país, el número de viviendas en zona urbana pasó de 330.833 en 1994 a 666.126 en el 2005. Solo entre 2004 y 2005, el área de construcción creció un 12,1%, al pasar de 2.723.683 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.

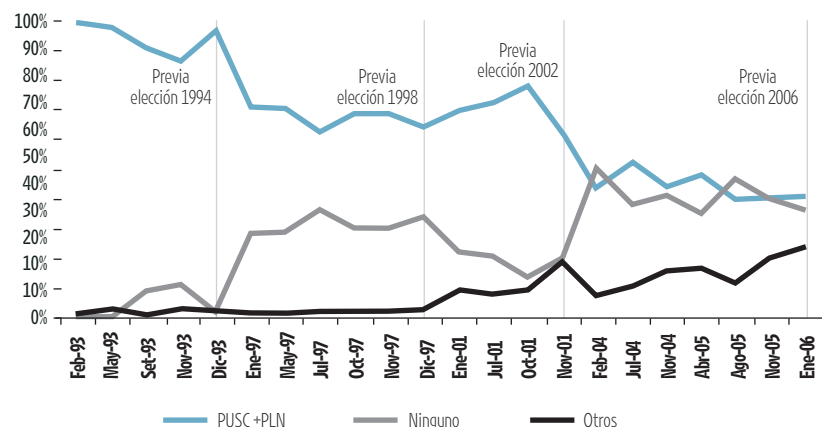
Las elecciones del 2006 produjeron la desaparición del bipartidismo PLN-PUSC que prevaleció en los últimos veinte años y dieron paso a un nuevo y frágil sistema multipartidista. El derrumbe electoral del PUSC, agrupación dominante en la década de los noventa e inicios del nuevo siglo, puso fin a una 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 prevaletentes 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 ^{i/} 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) ^{l/} 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 ^{a/} 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 ^{c/} 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 ^{d/} 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.

P
A
R
T
E



Seguimiento del Desarrollo Humano Sostenible

CAPITULO
2Equidad
e integración social

INDICE

Hechos relevantes	77
Valoración general	79
Valoración del Décimo Informe	80
Aspiraciones	80
Introducción	81
Acumulación de capacidades en el 2005	82
Acceso a una vida larga y sana	82
Acceso al conocimiento	90
Acceso a vivienda	99
Acceso a un ingreso digno	102
Acceso a una vida libre de amenazas	105
Desigualdad y pobreza	106
Crece la desigualdad del ingreso en los últimos veinte años	107
La pobreza continúa estancada	110
Persisten brechas de acceso al mercado laboral	112
Manifestaciones espaciales de las brechas de equidad	114
Estancamiento en la reducción de brechas de género	117
Financiamiento del desarrollo humano	121
Por tercer año consecutivo medidas de contención restringen atención de la pobreza	123
Persiste la contracción en el financiamiento del FODESAF	124
Problemas de gestión en los programas sociales	125

HECHOS RELEVANTES

- » La remuneración promedio de los ocupados volvió a caer en términos reales, esta vez en 3,7% respecto al año anterior.
- » Se mantuvieron las políticas de contención del gasto y contracción de la inversión social pública total (1,0%). En los últimos tres años, el ingreso social por persona muestra una contracción real acumulada de 6,3%.
- » En el FODESAF la transferencia de ingresos provenientes del impuesto de ventas se redujo de 28% en el 2000 a 0% en el 2005.
- » La pobreza total afectó al 21,2% de los hogares (238.037) y la extrema al 5,6% (67.711 hogares). Por segundo año consecutivo la pobreza total en el área urbana registró los niveles más altos desde 1994. El 52,2% de los hogares pobres se ubica en esa área.
- » Las regiones Brunca y Chorotega siguen siendo las más pobres, pero las regiones en las que más aumentó la pobreza fueron la Pacífico Central y la Huetar Atlántica.
- » El indicador de vulnerabilidad a la pobreza alcanzó su valor más alto desde 1990.
- » Datos de la Encuesta de Ingresos y Gastos señalan aumento de la desigualdad en los últimos dieciséis años, al pasar el coeficiente de Gini de 0,358 en 1988 a 0,475 en el 2004.
- » La tasa de mortalidad infantil mostró un leve incremento (9,78 por mil), pero es la segunda más baja en la historia del país.
- » La Encuesta Nacional de Salud y Nutrición Escolar, elaborada por la CCSS en el 2004 con el apoyo del MEP, determinó que cerca del 21% de los escolares presenta problemas de sobrepeso.
- » Mejor captura de información en la Encuesta de Hogares del 2005 reportó 123.024 ocupados más en relación con el 2004; se trata especialmente de mujeres y trabajadores en las actividades agropecuarias y de servicio doméstico.
- » Un 34,9% de los ocupados adicionales en el 2005 se insertó en el sector formal, un 45,2% en el informal y un 20,0% en el agropecuario.
- » Deuda del FODESAF con la CCSS ascendió a 288.008 millones de colones a febrero del 2006.
- » La incidencia del dengue alcanzó su registro más alto desde que reemergió la enfermedad en 1993 (37.798 casos).
- » Se otorgaron 9.917 bonos de vivienda, 1.651 menos que en el 2004, y se eliminaron las llamadas auditorías de calidad en ese sector.
- » Treinta mujeres víctimas de violencia doméstica murieron a manos de sus parejas o exparejas, por problemas pasionales o violencia sexual. Esta cifra es la más alta de los últimos nueve años.
- » El Poder Judicial aprobó la política de equidad de género que será aplicada en todos sus órganos e instancias.
- » La Defensoría de los Habitantes denunció problemas en la gestión interna del INAMU, causados por fuertes conflictos internos entre la Dirección Ejecutiva y el personal técnico.

CUADRO 2.1

Resumen de indicadores sociales. 1990-2005

Indicador ^{a/}	1990	1995	2000	2005	Diferencia 1990/2005
Expansión de capacidades					
Esperanza de vida al nacer (años)	76,9	76,2	77,7	79,1	2,2
Tasa de mortalidad infantil (por 1,000 nacidos vivos)	14,8	13,3	10,2	9,8	-5,0
Cobertura de la PEA por seguro de pensiones (%)	46,2	46,6	50,4	46,8	0,6
Asalariados	67,9	63,1	58,6	56,2	-11,7
No asalariados ^{b/}	3,6	5,3	25,0	26,4	22,8
Cobertura de la PEA por seguro de salud (%)	67,1	68,8	64,6	55,0	-12,1
Asalariados	75,3	70,3	63,7	61,0	-14,3
No asalariados	70,6	76,7	75,3	45,3	-25,3
Escolaridad promedio de las personas de 18 a 64 años (años)	7,2	7,6	8,0	8,5	1,4
Población de 18 a 64 años o más que tiene secundaria completa y más (%)	25,1	27,7	30,5	34,3	9,2
Población de 12 a 24 años que no estudia ni trabaja	20,9	17,7	16,7	12,0	-8,9
Población de 12 a 18 años que asiste a la educación (%)	58,6	67,0	69,1	79,5	20,8
Tasa neta de escolaridad en educación regular (%)					
Primaria	98,5	99,8	99,4	98,8	0,3
Tercer ciclo ^{c/}		56,7	60,9	73,2	19,6
Educación diversificada		30,5	33,6	40,1	8,5
Población de 18 a 24 años que asiste a la universidad (%)		17,0	22,3	22,4	5,3
Tasa neta de participación en el mercado de trabajo (%)	53,5	53,9	53,6	56,8	3,3
Hombres	77,0	75,9	72,8	73,9	-3,1
Mujeres	30,3	32,4	35,0	40,4	10,1
Tasa de participación femenina ampliada (%) ^{d/}	41,4	41,7	41,5	48,2	6,8
Tasa de desempleo abierto (%)	4,6	5,2	5,2	6,6	2,0
Hombres	4,2	4,6	4,4	5,0	0,8
Mujeres	5,9	6,5	6,8	9,6	3,7
Tasa de subutilización total (%)	10,7	11,0	12,0	15,0	4,3
Hombres	10,1	10,3	11,2	12,7	2,6
Mujeres	12,5	12,7	13,8	19,2	6,7
Índice de salarios mínimos reales. promedio del año (base 1984=100)	100,8	104,4	115,6	113,1	12,3
Ingreso promedio real mensual de los ocupados (1995=100) ^{e/}	45.231	51.378	56.991	52.429	7.198
Gasto público social real en relación con el PIB (%)	15,8	15,2	17,3	18,1	2,3
Inversión social real per cápita (colones constantes de 2003)	189,2	193,2	216,9	210,8	21,6
Tasa de delitos contra la vida (por cien mil habitantes) ^{f/}	229	333	367	393	164,2
Tasa de delitos contra la propiedad (por cien mil habitantes) ^{f/}	627	624	1.241	1.483	856,3
Brechas de equidad					
Coefficiente de Gini	0,374	0,377	0,412	0,406	0,032
Relación entre el ingreso promedio del hogar del quinto quintil y del primer quintil (veces) ^{g/}	8,2	7,9	9,7	9,4	1,2
Tasa de dependencia económica en los hogares pobres ^{h/}		3,0	2,9	2,9	-0,4
Tasa de dependencia económica en los hogares no pobres ^{h/}		1,4	1,3	1,0	-0,4
Hogares pobres (%)	27,4	20,4	20,6	21,2	-6,2
Relación entre la incidencia de pobreza en el promedio del resto de regiones y en la región Central (veces)	1,7	1,7	1,9	1,6	-0,1
Relación entre la tasa de subutilización total en el promedio del resto de regiones y en la región Central (veces) ^{i/}		1,3	1,6	1,3	-0,3
Razón de formalidad en el empleo	0,9	1,0	1,0	1,0	0,1
Deserción escolar en educación secundaria (%) ^{j/}			11,9	12,5	-1,2
Relación entre dependencia pública y privada (veces)			7,1	8,1	0,4

Ver notas al final del capítulo

VALORACION GENERAL

En el 2005 Costa Rica se alejó de la aspiración de que las personas puedan aumentar sus ingresos para llevar una vida digna. Por tercer año consecutivo convergieron dos tendencias que menoscaban el bienestar de la población. Por un lado, la reducción en términos reales de los ingresos laborales de los ocupados (3,7% con respecto al 2004 y 9,5% acumulado en dos años) y por otro, la disminución del ingreso social que el Estado proporciona a los hogares y a las personas (que en términos per cápita acumula en el último trienio una contracción real de 6,3%). La caída de los ingresos de los ocupados es producto del deterioro de la estabilidad de la economía, afectada a su vez por el aumento de la inflación y el incremento del número de personas ocupadas en trabajos de baja productividad. La erosión del ingreso social es el resultado de políticas públicas restrictivas orientadas a sostener la estabilidad en un marco de severa insuficiencia fiscal. La reducción de la inversión social, de 1,0% en el 2005, se materializó en acciones concretas que afectaron gastos sociales en salud y vivienda y tuvieron repercusiones críticas en el caso de FODESAF; por primera vez en su historia este fondo no recibió recurso alguno por transferencia del impuesto de ventas. Para sortear la situación descrita, los hogares incorporaron nuevos miembros a la fuerza laboral, generalmente en empleos de baja calidad que sin embargo no logran reducir su vulnerabilidad a la pobreza.

Este desempeño desfavorable para el desarrollo humano tiene lugar, además, en una sociedad que en los últimos veinte años vio crecer la desigualdad social. De acuerdo con la Encuesta de Ingresos y Gastos 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 semejantes a los de naciones europeas, a niveles más cercanos a los de otros países latinoamericanos que destacan entre los más desiguales del mundo. Las mediciones de corto plazo realizadas por medio de la Encuesta de Hogares, si bien presentan 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 muestra una mejora de la equidad, que lejos de ser una buena noticia, más bien expresa que el deterioro general de ingresos en el país está alcanzando a los sectores profesionales medios (el décimo decil captado

por la Encuesta), de tal forma que las brechas se están cerrando porque los ingresos de estos grupos tienden a decaer y a aproximarse a los rangos más bajos.

En estas condiciones, la economía no está generando oportunidades crecientes para la mayoría y además, ante una difícil coyuntura en la Hacienda Pública, las políticas de contención de la inversión castigan fuertemente los programas sociales, con lo que se lesionan los mecanismos de traslado directo de recursos a los más pobres y se acrecientan las dificultades del Estado para cerrar las brechas que se han venido acumulando entre regiones y grupos de edad, así como entre los géneros. En este último caso, los datos indican que el cierre de brechas no solo no se ha fortalecido sino que se ha estancado, y una mejor medición lograda en el 2005 reveló que muchas de las fisuras son más profundas de lo que se había registrado anteriormente.

Los malos resultados en materia de equidad y, en cierta medida, en pobreza (en relación con el alto crecimiento económico) no llegan a tener un impacto social más negativo debido a que el país se apoya sobre un umbral de alto desarrollo humano, que hace más fácil mantener tendencias o al menos enmendar retrocesos, tal como ocurrió a principios de los noventa, cuando se recuperaron capacidades que se habían perdido en los ochenta, especialmente en el ámbito educativo. Esa particular fortaleza nacional tiene por base la existencia de instituciones que por décadas han aplicado políticas sociales de carácter universal que logran sostener, y en algunos casos aumentar, la acumulación de capacidades en temas clave como esperanza de vida, coberturas educativas y seguridad social, en virtud del relativamente alto, aunque insuficiente, nivel de inversión social.

Las instituciones sociales tienen, sin embargo, retos muy importantes, no solo porque los avances posibles son cada vez más costosos, sino porque en el contexto de una situación fiscal tan restrictiva, la ineficiencia en el uso de los escasos recursos disponibles constituye un lujo que el país no puede darse, como sucede en los casos fiscalizados por la Contraloría General de la República y documentados en este Informe. Además de tener la posibilidad de efectuar una inversión social sostenida, esas instituciones deben ser capaces de maximizar los esfuerzos por alcanzar sus objetivos sociales con recursos exigüos, especialmente para mejorar la calidad de los servicios. Esto es claro para el sistema de seguridad social (infraestructura, recursos humanos, combate del dengue) o en el sistema educativo, en el cual, si bien hay iniciativas relevantes para

mejorar la calidad mediante diversos programas (colegios científicos y técnicos, por ejemplo), resulta inaceptable que cuando se miden rendimientos y resultados en pruebas nacionales, el primer colegio público aparece en el puesto 63 de la lista, o que la repro-bación y expulsión de los estudiantes le cueste anualmente al país un 0,5% del PIB, además de las implicaciones negativas que esto tiene para el futuro de estos jóvenes.

El desempeño que la sociedad costarricense mostró en el 2005 en materia de equidad e integración social plantea dos consideraciones importantes. En primer lugar, aunque en el corto plazo no se está frente a una situación de crisis, sí hay una creciente vulnerabilidad social, que debe atenderse a fin de evitar mayor desencanto político y costos sociales indeseables. En el largo plazo, el problema estratégico que enfrenta Costa Rica es el de tener resultados sociales inferiores a los necesarios en una época en la que, en virtud del avanzado proceso de transición demográfica por el que atraviesa el país, una equidad y una integración social mayores son indispensables para aumentar la productividad de la economía. Debido a la dotación relativa de factores -la carencia de recursos extractivos y de amplios contingentes poblacionales-, el desarrollo futuro depende de manera crítica de una fuerza laboral altamente capacitada y con acceso a oportunidades empresariales y laborales. Lo que no está claro en el panorama descrito para el 2005 es si, en ausencia de una situación fiscal más holgada y en presencia de políticas cada vez más restrictivas, el país podrá dar los saltos que requiere para encarar los desafíos que tiene por delante y cerrar las persistentes brechas que lo aquejan.

El país se apoya sobre un umbral de alto desarrollo humano, cuyos resultados paulatinamente se han venido consagrando como derechos de la población y que hoy por hoy constituyen un elemento clave en la dotación de factores para el desarrollo. Si hace cincuenta años las bases para el desarrollo se construyeron sobre la universalización de la enseñanza primaria, la reducción de la mortalidad infantil, el aumento de la esperanza de vida, la ampliación de los derechos políticos y la protección del patrimonio natural, en la Costa Rica actual no solo debe garantizarse la sostenibilidad de los logros acumulados en desarrollo humano -para lo que es necesario ampliar y mantener la inversión social pública y privada-, sino que resulta imprescindible formar una fuerza laboral altamente capacitada y una ciudadanía cada vez más activa.

VALORACIÓN DEL DÉCIMO INFORME

Para el período 1990-2003, el *Décimo Informe Estado de la Nación* señaló, como principal tendencia del desempeño nacional en materia de equidad e integración social, una desconexión entre la expansión de capacidades en desarrollo humano y el logro de resultados positivos en el ámbito de la equidad. Aunque el país mostró avances importantes en la ampliación de las capacidades de sus habitantes (salud, educación, vivienda) la sociedad también se volvió menos equitativa, pues se ensancharon las brechas entre grupos sociales en cuanto a ingresos, empleo y educación. Otra tendencia significativa reseñada en aquel Informe fue el aumento de la inversión social en los años noventa, que tuvo un notable efecto redistributivo pero no pudo compensar el incremento de la desigualdad en los ingresos. Esto se debió, en buena parte, al hecho de que la inversión social es una condición necesaria, pero insuficiente, para resolver el problema de la desigualdad. El origen de esta última está en la economía, específicamente en el mercado laboral, que exhibe grandes debilidades, sobre todo para generar empleos de calidad. En la última década el empleo formal creció, pero el informal lo hizo con mayor dinamismo, mientras el empleo agropecuario disminuyó y las brechas salariales se incrementaron. Otras causas que explican la falta de conexión entre capacidades y mayor equidad fueron la distribución desigual que operó en la ampliación de capacidades, a favor de los grupos de mayores ingresos, y la ausencia de una estrategia de combate a la pobreza sostenida y de largo plazo.

ASPIRACIONES

>> ENTORNO DE EQUIDAD CRECIENTE

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

>> INTEGRACIÓN

Integración de áreas geográficas, sectores o grupos de población tradicionalmente excluidos, mediante acciones de combate a la pobreza, la participación y el acceso a los derechos; al menos la no generación de exclusión social ni pobreza adicionales².

>> OPORTUNIDADES AMPLIADAS

Oportunidades ampliadas para el acceso de la población a servicios sociales de calidad que mejoren sus condiciones de vida, apoyen los procesos de movilidad y ascenso social y reduzcan las brechas entre los distintos sectores sociales y áreas geográficas³.

>> SEGURIDAD HUMANA

Un entorno de seguridad humana propicio para el aprovechamiento de las oportunidades y el desarrollo de las capacidades creativas y participativas de toda la población⁴.

CAPÍTULO
2Equidad
e integración social**Introducción**

El *Informe Estado de la Nación* es un sistema de seguimiento y evaluación del país en materia de desarrollo humano, y corresponde en este capítulo ofrecer un balance del año 2005 sobre el desempeño nacional en materia de equidad e integración social. La pregunta básica que aquí se busca responder es cuánto se alejó o se acercó Costa Rica a la aspiración de tener una sociedad cada vez más equitativa e integrada. El concepto de equidad remite a la igualdad de oportunidades de las personas para el logro del bienestar, mientras el de integración se refiere a la participación de las personas en ese bienestar, sin exclusiones por motivos de ubicación geográfica, sexo, edad, origen étnico, creencias o condición económica (Proyecto Estado de la Nación, 1994).

El análisis de la información se organiza teniendo en cuenta dos ejes conceptuales que se derivan del enfoque de desarrollo humano: “expansión de capacidades” e “igualdad de oportunidades”. El primero remite al conjunto de calidades básicas que todas las personas pueden desarrollar y que les permiten vivir la vida que desean según los valores de la sociedad a la cual pertenecen⁵. Se trata de las capacidades de tener una vida larga y sana, de adquirir y desarrollar conocimientos y destrezas, de generar recursos para lograr una vida decorosa (ingresos, vivienda) y de tener una vida libre de amenazas a su integridad física y patrimonial. Interesa desde este eje conocer

los logros alcanzados por las personas y los grupos sociales en cuanto a la expansión de estas capacidades, gracias al apoyo que reciben mediante el acceso a servicios e inversión social.

Pero no solo se trata de que las personas tengan ciertas capacidades, sino de que su potencial para desplegarlas sea similar. Es por eso que se considera el segundo eje de análisis, “igualdad de oportunidades”, estas últimas entendidas no como resultados, sino como posibilidades que tienen las personas para ser y actuar, sin que esto sea afectado por factores externos como su lugar de residencia, género, edad, origen étnico o condición económica⁶. Desde esta perspectiva se estudian las brechas que exhibe la sociedad costarricense en la distribución de las oportunidades y que impiden a las personas y los grupos desplegar sus capacidades y alcanzar el bienestar. La forma en que se distribuyen el ingreso y otros bienes económicos y sociales, así como las inequidades por razones de género, edad y etnia, son ejemplos claros de los aspectos que interesa analizar. El origen de algunas de estas brechas se relaciona con el estilo de crecimiento económico que impera en el país, razón por la cual este capítulo y el que le sigue, “Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas”, se complementan en todos sus temas.

Para la valoración del año 2005 este capítulo da cuenta de la ocurrencia o no de cambios relevantes en las principales tendencias sobre la expansión de

capacidades y la distribución de oportunidades prevalecientes en el período 1990-2003, estudiadas por el Décimo Informe. Se buscó, además, profundizar en un conjunto de temas específicos. En materia de salud se dio continuidad al tema de la sostenibilidad del seguro de salud y se introdujo un análisis de coberturas de la seguridad social según grupos sociales vulnerables. En cuanto a educación, se dio seguimiento a los indicadores usuales y se exploró el ámbito de los indicadores de calidad, mediante un estudio cualitativo sobre factores que contribuyen a explicar el éxito y los resultados positivos logrados en colegios de secundaria de la Gran Área Metropolitana (GAM). En el tema de vivienda se siguió enriqueciendo el estudio sobre segregación residencial socioeconómica en la GAM y el de ciudades intermedias publicados en los informes décimo y undécimo; en esta ocasión se presentan los hallazgos de una investigación realizada con la metodología de sitios centinela, orientada a conocer mejor aspectos como los niveles de satisfacción de los residentes en proyectos habitacionales creados con el bono de vivienda, los costos y diferencias que enfrentan las personas al vivir en proyectos estimados como exitosos o no exitosos, y factores de política pública que pueden asociarse con los resultados, positivos o negativos, de esos proyectos.

En materia de pobreza, junto a los indicadores habituales de incidencia, vulnerabilidad, intensidad y severidad,

se profundizó en el estudio de los factores que ayudan a explicar la ocurrencia de cambios bruscos de la pobreza en la región Brunca. En el caso de la desigualdad y la estructura de ingresos de los hogares se incorporaron algunos de los primeros resultados de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, realizada por el INEC.

En torno al mercado laboral se indagaron las causas del fuerte aumento en el empleo registrado en el 2005, y se documentó la persistencia de importantes brechas de acceso por diferente condición (sexo, edad, zona de residencia, nivel educativo). En la misma línea, se incluyeron dos apartados adicionales sobre brechas regionales y de género.

Finalmente, se dio seguimiento al tema de la sostenibilidad de la inversión social y el efecto de la aplicación de medidas especiales de contención del gasto público, y se ahondó en el análisis de los problemas de gestión y eficiencia de los programas sociales.

El capítulo está organizado en tres apartados. El primero contiene un balance social “macro”, elaborado a partir de un grupo de indicadores seleccionados que dan cuenta de los logros del país en materia de expansión de capacidades básicas en desarrollo humano. En la segunda parte se analizan las principales brechas en el acceso a las oportunidades para que los individuos y grupos sociales desplieguen sus capacidades (brechas de ingreso, de acceso a empleo, educación, salud y por razones de edad, sexo y ubicación territorial). Por último, la tercera sección examina los obstáculos que enfrenta el país para financiar de manera sostenida sus logros en desarrollo humano y encarar los nuevos desafíos.

Acumulación de capacidades en el 2005

El presente capítulo ofrece un balance de las principales tendencias que el país viene mostrando en cuanto al acceso de su población al conjunto de capacidades básicas mediante las cuales se espera que las personas puedan aprovechar mejor las oportunidades que ofrece el crecimiento económico y elegir libremente la vida que desean, de

acuerdo con sus valores. El desarrollo de estas capacidades no depende solo del esfuerzo individual, sino que este es complementado por el apoyo estatal que se materializa en la inversión social. El análisis del 2005 mantiene como referencia las tendencias reseñadas en los últimos años y se concentra en las variaciones significativas de la coyuntura anual.

Acceso a una vida larga y sana

Gozar de buena salud es requisito indispensable para que las personas tengan una vida larga y sana, para que sean y hagan aquello que valoran. Respecto a esta aspiración básica del desarrollo humano, el Informe examina los resultados obtenidos por el país en términos del estado de la salud de la población y el desempeño del sistema de atención a la salud, teniendo como referencia, para este último, sus principios constitutivos, a saber: universalidad en la cobertura, equidad en el acceso y solidaridad en el financiamiento, que deben garantizar la sostenibilidad financiera. Este año el seguimiento a las principales tendencias en salud se amplía con un análisis especial sobre el estado nutricional de la población, área en la que se plantean nuevos desafíos para el país. Con respecto al funcionamiento del sistema de salud, así como en informes anteriores se ha profundizado en la equidad en el acceso, la solidaridad y la sostenibilidad financiera, en esta edición se examina más de cerca el principio de universalidad, en torno al cual en el 2005 se dieron hechos relevantes como el aumento de la cobertura del seguro de pensiones en la PEA no asalariada. También se presentan los resultados de un estudio sobre la cobertura de la seguridad social en el sector privado para ciertos grupos de población.

En materia de los servicios de salud se advierten nuevos desafíos de cara al perfil epidemiológico de la población, así como ante los problemas de gestión institucional y calidad de la atención, que se han venido incrementando en los últimos años y que en el 2005 quedaron en evidencia con situaciones como el trágico incendio en el Hospital Calderón Guardia, o bien con las deficiencias de recursos humanos y equipos reportadas

por el Ministerio de Salud en los hospitales regionales y periféricos y los centros del primer nivel de atención. El episodio del incendio, además de la lamentable pérdida de vidas humanas⁷, mostró la lentitud del sistema para tomar medidas correctivas y oportunas a problemas que ya habían sido detectados por estudios previos del Ministerio Salud y del Cuerpo de Bomberos⁸ (INS, 2004, 2005 y 2006). La evaluación más reciente de este Ministerio sobre los temas de planta física, seguridad e higiene laboral, señala que en un 63% las instalaciones hospitalarias del país son obsoletas para el uso que se les da, tienen estructuras con más de treinta años, un mantenimiento rezagado y un severo deterioro en pisos, paredes y cielos; no se pasa de la teoría a la práctica en situaciones concretas de salud ocupacional y riesgos de emergencia, ni hay un tratamiento integral de los desechos fluidos, sólidos y gaseosos (Ministerio de Salud, 2006c). En lo que concierne a seguridad e higiene del trabajo, prevención de emergencias y desastres, manejo de desechos y fluidos sólidos y gaseosos, se señala que el sistema está en estado crítico y a punto de colapsar (Ministerio de Salud, 2006d).

En el ámbito de los recursos humanos, al igual que en años anteriores en el 2005 el Ministerio de Salud evaluó 28 hospitales públicos (3 nacionales, 5 especializados, 7 regionales y 13 periféricos) e identificó problemas relacionados con la escasez de recursos humanos; en situación crítica desde este punto de vista se encuentran las áreas de anestesiología, servicios de emergencia y mantenimiento, y en condición moderada las de trabajo social, microbiología, asistentes de enfermería y nutrición. Las mayores deficiencias se dan en los hospitales regionales y periféricos. La falta de personal provoca recargo en las funciones de los encargados de la atención directa a los pacientes y, en algunos casos, desprotección de servicios. También se detectaron carencias en equipos y ausencia o desorganización de protocolos médicos (Ministerio de Salud, 2006d).

El tema de los recursos humanos es un asunto complejo, que demanda

urgente atención y planificación para cubrir los requerimientos del sistema. Así lo indica un estudio realizado por el CENDEISS en el 2002, en el cual se identifican las necesidades de contratación de profesionales en medicina en la CCSS, proyectados a cinco y diez años, según el criterio de los directores de hospitales, directores regionales y de áreas de salud. El informe analiza las necesidades de profesionales según su formación y de acuerdo con los distintos niveles del sistema (hospitales, áreas de salud). Uno de los aspectos que más llama la atención se refiere a los médicos especialistas, dado que las solicitudes a cinco años superan los 800 médicos y a diez años se necesitarían 700 más⁹. La investigación revela que entre la graduación de médicos residentes y las necesidades de especialistas existe una brecha que implica un déficit de 448 profesionales en cinco años y de 1.068 en diez años¹⁰. Las especialidades que más se solicitan son pediatría, ginecobstetricia, anestesiología, cirugía general, psiquiatría, radiología, medicina interna y ortopedia. En cuanto a las especialidades técnicas el estudio indica que se requerirán 2.039 funcionarios entre 2004 y 2008, particularmente en disciplinas como registros médicos y estadísticas, farmacia, odontología, microbiología e imágenes médicas (Mora y Parada, 2003). Contar con los recursos financieros para formar estos especialistas en los próximos años, distribuirlos con equidad entre los centros de salud que los necesitan y mantenerlos en el sistema una vez graduados constituyen los principales desafíos que tiene por delante la administración de la seguridad social del país.

Pero las debilidades en la planificación y el desarrollo de acciones correctivas a problemas anunciados también se repiten en el primer nivel de atención. Desde hace varios años el Ministerio de Salud viene realizando una evaluación anual de la calidad de la atención integral en salud de este nivel. En el 2005 se observó el mismo patrón del período anterior: los rubros de recursos humanos (falta de personal), programación y administración

y participación social siguieron mostrando las calificaciones más bajas. El fortalecimiento de este nivel es clave no solo por el enfoque de salud preventiva que promueve, sino por la sobrecarga que los problemas señalados pueden ocasionar en los hospitales (Ministerio de Salud, 2006a). Según un estudio del CENDEISS, en las áreas de salud los directores demandan médicos generales y algunas especialidades como pediatría (Mora y Parada, 2003).

Vuelve a aumentar la esperanza de vida

La esperanza de vida del año 2005 es la más alta registrada en el país. Para ambos sexos fue de 79,1 años, 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. En la última década la esperanza de vida ha aumentado en alrededor de 2 años y 4 meses, en tanto que la mortalidad infantil ha disminuido a niveles por debajo de las diez muertes de menores de un año por cada mil nacidos vivos. Estos cambios, junto con el descenso en la tasa de fecundidad, marcan la fase final de la transición demográfica (Programa Estado de la Nación, 2004) y la aparición de un nuevo perfil epidemiológico en el que ulteriores avances en la mortalidad tienen que ver más con la prevención, la modificación del comportamiento de las personas -mediante la adopción de hábitos saludables- y las mejoras en las condiciones sanitarias, especialmente en la disposición de residuos líquidos y sólidos.

No cabe esperar variaciones drásticas en la mortalidad en el futuro. Un análisis de los factores que modifican la esperanza de vida por edades¹¹ revela que el aumento en este indicador en los últimos cinco años obedece sobre todo a los cambios en la mortalidad de los mayores de 65 y menores de 89 años. Tanto en hombres como en mujeres la mayor esperanza de vida se debe en alrededor de un 10% al descenso en la mortalidad infantil. La mitad de los cambios en el caso de los hombres y dos tercios en el caso de las mujeres son producto de cambios en la mortalidad

por edad entre los 65 y los 89 años. Esto es consistente con las variaciones en el perfil epidemiológico: más de dos tercios de las muertes corresponden a personas mayores de 60 años y solo un 5% a niños menores de cinco años. En estos últimos la mayoría de las defunciones se produce por causas propias del primer mes de vida o por factores externos (accidentes, homicidios). Las causas de mayor peso, como las enfermedades cardiovasculares y la diabetes, están claramente asociadas a las edades más avanzadas. En los hombres las muertes entre personas de 65 y más años debidas a cáncer, enfermedades cardiovasculares y diabetes equivalen a un 37% de las muertes masculinas que ocurren en el país. En las mujeres se trata de un 44% del total de muertes femeninas.

Frente a este panorama es claro que las funciones del sistema de salud deben ir variando, para tratar causas diversas y más complejas relacionadas con el comportamiento de la población. En algunas edades -por ejemplo entre los más jóvenes- en ausencia de problemas como la violencia, el número de muertes es muy bajo y las tasas por edad son cercanas a cero. En las enfermedades crónicas las y los adultos mayores están expuestos a otros riesgos y, por lo tanto, es difícil reducir drásticamente las tasas de mortalidad en esas edades. No obstante, estas patologías tienen un peso considerable en las posibilidades de una vida larga, especialmente cuando se empieza a actuar desde edades tempranas. Una forma de mostrar esto es calcular los posibles aumentos en la esperanza de vida en ausencia de causas específicas¹² (Anexo Metodológico). En el caso de las enfermedades cardiovasculares, tanto en hombres como en mujeres la esperanza de vida aumentaría cerca de cuatro años en ausencia de mortalidad por estas causas. Para los accidentes y muertes violentas el incremento sería de algo más de dos años en los hombres y de aproximadamente medio año en las mujeres.

Desde 1998 el Ministerio de Salud, por medio del SINAMI, realiza un análisis exhaustivo de las muertes de menores de un año ocurridas en el país¹³, y en

el último trienio ha identificado un 40% de los casos como prevenibles. Ello implica que la tasa de mortalidad infantil debería ser de alrededor de siete por mil nacidos vivos, lo cual resulta consistente con los niveles de esperanza de vida. Entre los aspectos catalogados como prevenibles está el incumplimiento de las normas técnicas en el control prenatal. En los casos analizados, el 86% de las madres asistió al control prenatal, pero solo con un 43% de ellas se cumplieron las normas; además, solo el 60% de las madres fue captado en el primer trimestre del embarazo. Con respecto a las características de los recién nacidos, un 60% de las muertes sobre las que se tenía información fue de niños con un peso inferior a 2.500 gramos. Igualmente, el 56% de las defunciones correspondió a niños de pretérmino. La ocurrencia de estas dos patologías está muy asociada, de modo que es probable que la mitad hayan sido niños de pretérmino con bajo peso. Según el SINAMI, las madres que presentaron muertes infantiles fueron en su mayoría mujeres de 20 a 39 años, de baja escolaridad, costarricenses, con un acceso precario a la seguridad social.

En el marco de la campaña de reducción de la mortalidad materna, desde hace dos años el Ministerio de Salud analiza también este tema. En el 2005 se estudiaron 21 de las 29 muertes maternas ocurridas, y se determinó que el 52% de ellas era prevenible. Si bien no se han cumplido las metas establecidas en cuanto a la reducción de este problema, el análisis de los casos muestra las áreas en que se puede actuar. Entre los casos prevenibles, las principales deficiencias identificadas fueron la debilidad de respuesta en el sistema de salud, poca capacitación del personal de salud para la atención prenatal, del parto y del posparto y la situación de pobreza de los hogares. Tanto en la mortalidad infantil como en la materna, un aspecto importante se refiere a las condiciones sociales de las familias. En las muertes infantiles, un 36% de los casos para los que se disponía de información correspondía a hogares con necesidades básicas insatisfechas. En las muertes maternas, la

pobreza y la alteración de la dinámica familiar se consideraron factores críticos (SINAMI, 2006).

El informe final de la evaluación de los compromisos de gestión del 2005 (CCSS, 2006b) indica que la atención ha mejorado en cobertura y en calidad, en tanto que se realizan esfuerzos por reducir brechas entre coberturas totales y coberturas con calidad, aunque, como también lo señala el informe, se requiere un mayor esfuerzo para cumplir con los criterios de atención de la “norma integral” en todas las consultas. El informe muestra 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 (de 28,4 en el 2000 a 67% en el 2005).

Hay aspectos en los que incrementar la cobertura y la calidad resulta más difícil. En el caso de las personas diabéticas, tanto la cobertura como la calidad de la atención han permanecido iguales en los dos últimos años (71% y 68%, respectivamente). En la atención integral a las mujeres embarazadas la cobertura es prácticamente la misma desde hace cinco años (alrededor del 80%), pese a que mejoró la calidad de la atención. También parece difícil avanzar en la prevención y la detección temprana. Por ejemplo, entre 2000 y 2005 no se lograron cambios importantes en el porcentaje de mujeres mayores de 35 años a las que se les han practicado citologías vaginales, aun cuando en los últimos tres años se ha conseguido dar seguimiento a casi el 100% de las citologías alteradas. En este sentido es indispensable que la población sana tome conciencia de la importancia de asistir a los programas no porque esté enferma, sino con el fin de prevenir. A su vez, los adolescentes siguen siendo uno de los grandes retos, pues entre ellos la cobertura se mantiene desde hace varios años en tan solo un 30%. Estos resultados señalan que, no obstante las mejoras sustanciales en los servicios, todavía queda mucho por hacer para la captación de ciertas poblaciones. De hecho el mismo informe de la CCSS concluye que “es importante que

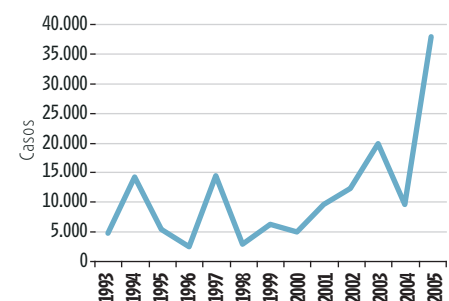
las unidades refuercen la gestión local promoviendo la participación social y fortaleciendo la planeación estratégica de manera que las actividades desarrolladas logren impactar positivamente en la población” (CCSS, 2006b).

Un claro ejemplo de la importancia de la interacción con las personas y las comunidades es el caso del dengue. Como se ha señalado en informes anteriores, la incidencia de esta enfermedad ha ido en aumento en el país (gráfico 2.1). A pesar de su patrón cíclico, la epidemia sigue creciendo y las cifras muestran que en realidad no ha existido un control que implique una reducción sostenida. El año 2005 registró la mayor incidencia, 37.798 casos, la cifra más alta desde que reemergió la enfermedad en 1993, para una tasa de 87 por diez mil habitantes. Estos datos ubican a Costa Rica como el país con la tasa de incidencia más alta de América Latina, superando por amplio margen a las dos naciones que le siguen (Honduras con 25,6 y El Salvador con 22,2) (PAHO, 2006).

Dadas las características de la epidemia, este aumento acelerado del número de casos impone un gran desafío al país, ya que la alta incidencia de la enfermedad implica el riesgo de que las personas contraigan dengue hemorrágico, que puede llevar a la muerte. Como se puede ver en el mapa 2.1, Costa Rica ha tenido dos picos de dengue, uno en el 2003 (distritos marcados en amarillo) y otro en el 2005 (distritos marcados

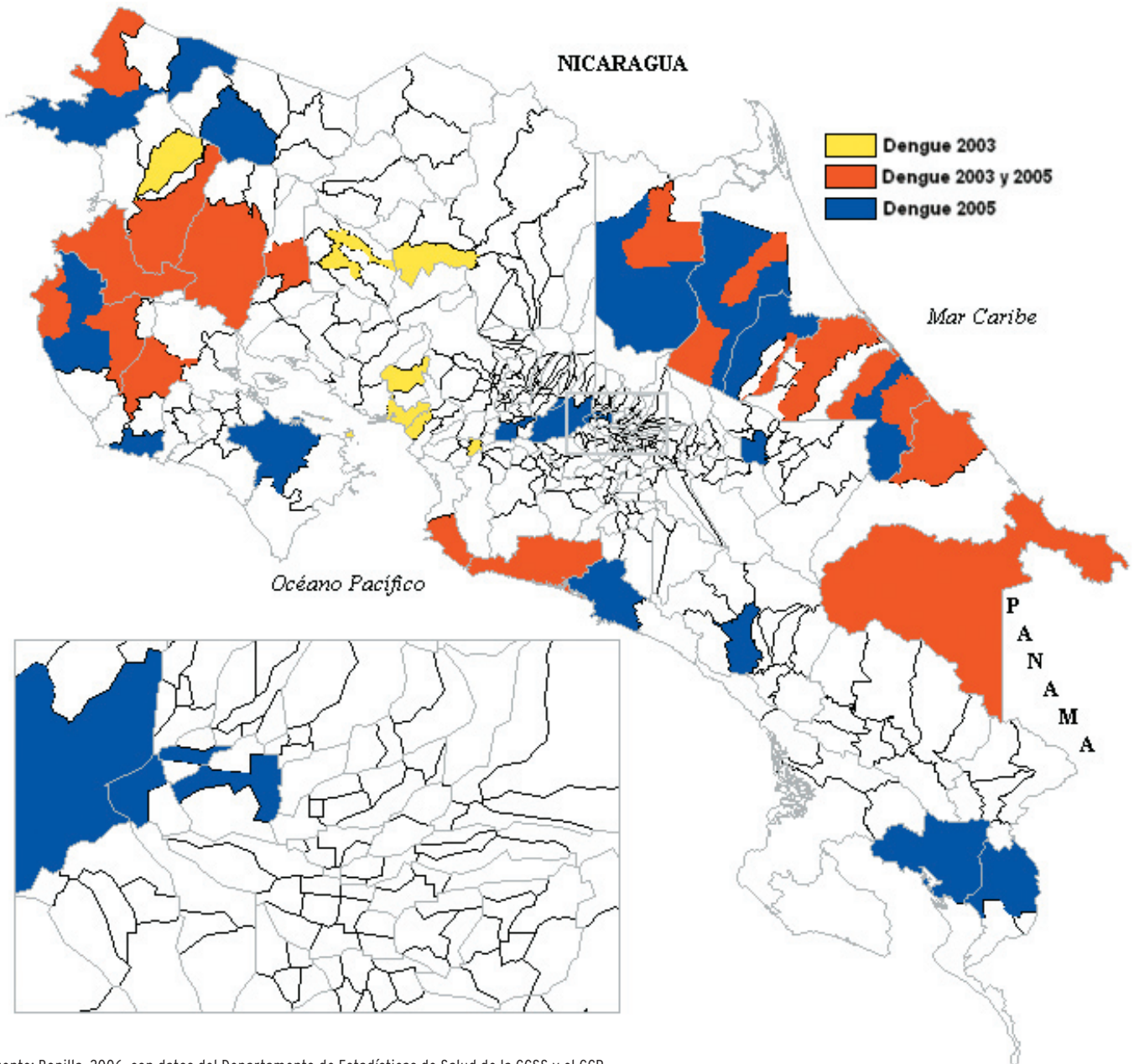
GRAFICO 2.1

Incidencia del dengue



Fuente: Unidad Estadística de Vigilancia Epidemiológica, Ministerio de Salud.

MAPA 2.1

Ocurrencia de casos de dengue, por distrito. 2003 y 2005

Fuente: Bonilla, 2006, con datos del Departamento de Estadísticas de Salud de la CCSS y el CCP.

en azul); los distritos marcados en rojo son aquellos en los que se ha mantenido la incidencia en ambos picos y, por lo tanto, es donde hay que ejercer mayor vigilancia. El aumento del 2005 significa que una amplia proporción del territorio tiene presencia del mosquito transmisor del virus y, por ende, que los riesgos se han extendido por encima de lo que se puede atender de manera

inmediata y con actividades de control localizadas.

Este panorama exige un cambio de estrategia (recuadro 2.1). Conviene apuntar que erradicar el dengue es difícil, tal como lo demuestra la experiencia de Puerto Rico (Rigau-Pérez y Clark, 2005); lo que se puede lograr es un control adecuado, a partir del cual se genere una rápida capacidad de respuesta

ante el incremento en el número de casos. Las autoridades de salud deben dirigir sus acciones a modificar de manera permanente el comportamiento de las personas, lo que solo será posible si se cuenta con la participación de distintos sectores públicos y privados. En otras palabras, por las dimensiones que ha alcanzado y los riesgos que implica, el control del dengue en el país es

actualmente un problema de voluntad y acción conjunta de los servicios técnicos y las comunidades.

En general, el sistema de salud debe ser capaz de responder a los cambios demográficos y sociales del país. Uno de ellos -ya señalado en informes anteriores- es el aumento de la población urbana y la alta concentración de habitantes en algunas áreas de rápido crecimiento. Por otro lado, Costa Rica experimenta desde hace años una disminución importante en la tasa de fecundidad (2,0 en el 2005) y en los nacimientos anuales (71.548 en el 2005). Como resultado de estos fenómenos, algunos nacimientos de alto riesgo tienen mayor peso relativo. Por ejemplo, en los últimos años ha aumentado el porcentaje de nacimientos de mujeres que son madres por primera vez; el número de madres menores de 20 años pasó de 16% en 1990 a 20% en

1999 y se ha mantenido alrededor de esa cifra. Este mismo registro de nacimientos, considerado de buena calidad, permite estimar en forma indirecta el volumen de migrantes. Hay indicaciones de que el volumen de la migración ha dejado de aumentar. No existe información que permita determinar con precisión el flujo de migrantes, tanto porque una parte de éste es ilegal, como porque en general se sabe que los registros de entradas y salidas tienden a producir estimaciones erradas. A partir de los resultados de la Encuesta de Fecundidad de 1999, el CCP calcula el número de nicaragüenses en forma indirecta utilizando los nacimientos de madres de esa nacionalidad que ocurren en el país anualmente (véase Anexo Metodológico)¹⁵. La información muestra que desde el año 2000 no se han registrado incrementos de magnitud semejante a la observada en la

década de los noventa. De 1990 a 1999 el crecimiento anual promedio de los nacimientos de madres nicaragüenses fue de 14,3%, mientras en los últimos cinco años ha sido de menos de un 1% anual. Incluso en 2002 y 2004 tuvo lugar una disminución en el número absoluto de estos nacimientos. Esto implica una alta probabilidad de que el flujo de migrantes nicaragüenses haya dejado de aumentar. Además, en ausencia de cambios drásticos en Nicaragua, es poco probable que se repitan los niveles de inmigración registrados en los noventa. En octubre del 2005 fue aprobada la nueva Ley General de Migración y Extranjería (n° 8487) que entró a regir en agosto del 2006. Está pendiente la reglamentación de esa normativa, así como determinar de dónde saldrán los recursos que el Estado requiere para ponerla en práctica. Tal como ha señalado la Defensoría de los Habitantes, este se perfila como un momento oportuno para regular con detalle aquellos supuestos que no fueron claramente desarrollados en esa ley e introducir el tema del respeto y las garantías de los derechos humanos de los migrantes (DHR, 2006a).

RECUADRO 2.1

Urge reorientar las políticas de salud para la prevención y control del dengue

La OMS ha reconocido en sus informes técnicos que las estrategias utilizadas en la prevención y control del dengue no han dado los resultados esperados, por lo que propone un nuevo paradigma en salud: el manejo integrado.

Al no disponerse de una vacuna ni un tratamiento específico, el eje central en las estrategias de prevención y control del dengue es el mosquito vector. Bajo el paradigma de un manejo integrado, tomando como eje central el vector, son cuatro los subsistemas involucrados: el sociocultural, el ambiental, el biológico y el químico. Cada uno de esos pilares incluye una serie de alternativas o estrategias de prevención y control específicas que deben ser aplicadas de acuerdo con las características de las regiones geográficas y sus condiciones epidemiológicas particulares, que determinan situaciones de mayor o menor riesgo de transmisión. De esta manera, cada región debería estar en capacidad de definir las líneas de acción más adecuadas

para enfrentar el problema. Asimismo, es imprescindible que los actores involucrados participen bajo el concepto de responsabilidad compartida: el sector salud, el sector privado y el sector social. En este sentido es necesario redefinir y articular mejor los ámbitos de acción de los actores clave (Ministerio de Salud, CCSS, MEP, centros educativos, universidades estatales, empresas privadas y comunidades), para lograr un verdadero enfoque científico que resulte en una inversión del recurso humano coordinada y lógica, que a su vez se traduzca en una significativa reducción de los casos y de su impacto en la atención de salud. En las universidades públicas costarricenses se ha venido generando un conjunto valioso de investigaciones sobre el comportamiento y tratamiento del mosquito transmisor, que constituyen una base fundamental para avanzar en el diseño de una política de manejo integrado del dengue en el país¹⁴.

Fuente: Vargas, 2006.

Nutrición y perfil epidemiológico: nuevos desafíos

El estado nutricional de una población es un indicador de desarrollo humano. Tanto las deficiencias como los excesos de energía y nutrientes son factores de riesgo de una amplia gama de enfermedades: desnutrición, obesidad, diabetes mellitus, dislipidemias, patologías cardiovasculares y algunos tipos de cáncer, que disminuyen la calidad de vida de las personas y aumentan los costos de atención en salud.

En Costa Rica se han venido dando cambios significativos en los indicadores de salud y nutrición, razón por la cual es muy importante contar con información actualizada sobre la situación alimentaria y nutricional de los diferentes grupos de edad, en especial los más vulnerables. La vigilancia permanente del crecimiento en la población infantil y adolescente es una tarea fundamental cuando se quieren identificar los problemas nutricionales en

forma temprana, a fin de prevenir las enfermedades señaladas y hacer intervenciones oportunas. De igual manera es necesario efectuar esa vigilancia en la población adulta, teniendo en cuenta la elevada esperanza de vida que registra Costa Rica. Ante la ausencia de una encuesta nacional de nutrición reciente, se recurrió a mediciones puntuales que se han realizado en los últimos diez años¹⁶. A continuación se presentan los principales hallazgos de ese análisis.

En relación con los problemas de retardo en el crecimiento (talla) y déficit de peso, la información disponible indica que están disminuyendo en forma sostenida tanto en niños, niñas y adolescentes, como en adultos de ambos sexos. Ya en 1996, en promedio, la niñez costarricense estaba creciendo de una manera muy cercana al patrón de referencia internacional, gracias a los programas de atención prenatal e infantil, vacunación, saneamiento del medio y atención oportuna en nutrición y salud. En 1997 casi la totalidad del país tenía una prevalencia de retardo en talla menor al 10%, excepto en los cantones fronterizos con Panamá y Nicaragua, precisamente los de menor índice de desarrollo social (Ministerio de Salud y MEP, 1998b; OPS y Ministerio de Salud, 2003).

La desnutrición infantil muestra una situación general positiva: el número de casos en la población preescolar se redujo sensiblemente. Según la Encuesta Nacional de Nutrición (ENN) de 1996, la cifra de niños preescolares con desnutrición moderada y severa¹⁷ estaba en 5,1% (4% mujeres y 6,2% hombres) (Ministerio de Salud y MEP, 1998b), mientras que la desnutrición según peso para talla (P/T) afectaba solamente al 1% de las niñas y el 3,7% de los niños. No obstante estos datos, aún existen grupos de población indígena y urbana marginada que viven en condiciones de extrema pobreza, sobre todo en comunidades aisladas geográficamente, como Alta Talamanca, donde es posible encontrar casos de desnutrición severa que no siempre están controlados o registrados y a los cuales se suman, además, los riesgos sanitarios por problemas de acceso a servicios

básicos como agua de calidad para consumo humano (Feoli y Mora, 2006)¹⁸.

De igual manera, las cifras de los estudios más recientes muestran que la prevalencia de bajo peso en los escolares ha ido disminuyendo. La última encuesta de escolares, realizada en el 2004 por la CCSS y el MEP, encontró un 6,4% de niñas y un 5,9% de niños con bajo peso según el índice de masa corporal, o IMC (Arjona et al., 2006).

En contraste con lo anterior, los problemas por exceso de peso han aumentado en todos los grupos de edad, a consecuencia de una combinación de factores relacionados con cambios en el estilo de vida y en los hábitos alimentarios de las nuevas generaciones de costarricenses. El sedentarismo de la población, la producción masiva de alimentos industrializados con alto contenido calórico y poco valor nutricional, así como la adopción de patrones de consumo foráneos, han provocado cambios en el patrón de consumo (OPS y Ministerio de Salud, 2003). La encuesta de P/T de 1997 reportó un 8,5% de niños y niñas de 6 años de edad con sobrepeso; para el grupo de entre 7 a 12 años el porcentaje aumentaba a 16,3% en las mujeres y 16,7% en los hombres, según la ENN de 1996 (Ministerio de Salud y MEP, 1998b).

En el 2004 un estudio de la CCSS reveló que casi el 21% de la población escolar mostraba problemas de obesidad, sin diferencias por sexo. En los adolescentes la tendencia encontrada es que, en las áreas urbanas, entre el 18% y el 23% tenía sobrepeso u obesidad. Estas cifras fueron ligeramente menores (16,7% mujeres y 13,5% hombres) en el año 2000 en San Antonio de Nicoya, que es un área rural. Otros estudios también han detectado incrementos en el sobrepeso en poblaciones jóvenes (Monge y Beita, 2000; Fernández et al., 1997). La mayor prevalencia de sobrepeso y obesidad en la edad preescolar y la adolescencia implica un mayor riesgo de obesidad en la edad adulta.

En este contexto, las tendencias de aumento en personas adultas son todavía más preocupantes, dado que desde 1996 el 75% de las mujeres de 45 a 49

años tiene sobrepeso u obesidad y en las dos encuestas más recientes, realizadas en Cartago (2001) y la Región metropolitana (2004), las cifras de exceso de peso en ambos sexos se ubicaron alrededor del 60%. Llama la atención que en el estudio de Comunidades Centinela (Ministerio de Salud, 2002), los porcentajes de sobrepeso u obesidad en mujeres de 20 a 44 años fueron iguales en el área urbana que en la rural, algo impensable hace apenas diez años. Esto sugiere que los patrones de estilo de vida (sedentarismo y hábitos alimentarios inadecuados) que afectan a las personas de la ciudad, podrían estar afectando también a las personas de las áreas rurales.

Las cifras de malnutrición por exceso tienen relación con la prevalencia de enfermedades crónicas no transmisibles, en especial las cardiovasculares y cerebrovasculares, que actualmente ocupan el primer lugar como causa de muerte en Costa Rica (OPS y Ministerio de Salud, 2003). En el Undécimo Informe se consignaron los resultados que en el 2004 arrojó la “Encuesta multinacional de diabetes mellitus, hipertensión arterial y factores de riesgo asociados”, realizada por el Ministerio de Salud en el Área Metropolitana, en la cual más del 35% de las personas estudiadas presentó indicadores de lípidos sanguíneos alterados. En el 2002 una encuesta entre escolares de 7 a 15 años encontró un 11,9% de niños y niñas con hipertrigliceridemia e hipercolesterolemia, así como un 9,9% de casos con bajos niveles de colesterol “bueno” (HDL) y un 13,3% de casos con colesterol alto (LDL), lo cual confirma que desde la edad escolar están presentes los factores de riesgo de enfermedades cardiovasculares (Arjona et al., 2006).

Cambios en los hábitos alimentarios ponen en riesgo la salud

En cuanto a patrones de alimentación, los datos disponibles señalan que en general la dieta de los costarricenses se ha modificado: el consumo de carnes aumentó, pero se produjo un cambio en el tipo de grasa que se usa para cocinar, pues se sustituyó la manteca vegetal por aceite. Esta sustitución compensó

el mayor consumo de carnes, de tal manera que el perfil dietético de grasas no varió. Se suma a lo anterior una baja ingesta de fibra dietética, producto de un insuficiente consumo de vegetales, frutas y leguminosas (Ministerio de Salud, 2003; Cervantes, 1991; Flores, 1991; Gross, 1991; Vasco, 1996; Monge, 2001). Los estudios muestran una dieta promedio de muy alta densidad energética (rica en grasas y azúcares) pero muy baja densidad nutricional (pobre en micronutrientes y fitonutrientes)¹⁹ (Monge, R. et al., 2005)²⁰.

Otra tendencia creciente es la presencia en la dieta de ácidos grasos “trans”²¹, que tienen un efecto más dañino que los mismos ácidos grasos saturados, ya que aumentan el colesterol malo y disminuyen el colesterol bueno (FAO, 1993a y 1993b; Monge, R. et al., 2005)²². Monge (2001) estudió el consumo de ácidos grasos “trans” en 275 estudiantes de secundaria y encontró que en el área urbana las principales fuentes eran aceite de soya hidrogenado (margarinas), productos lácteos, repostería, carnes, embutidos y comidas rápidas. La ingesta de ácidos grasos “trans” documentada en esa investigación, tanto en el área rural como en la urbana, es muy similar a la reportada por estudios realizados con adolescentes norteamericanos (2,8% del total de la energía) y muy superior a la máxima ingesta recomendada (1% del total de la energía consumida).

En cuanto a las deficiencias de micronutrientes, es poco lo que se ha investigado tras el inicio de los programas de fortificación de varios alimentos con hierro y ácido fólico, que se espera tengan un efecto positivo en este ámbito. No obstante, en el caso de la población indígena Monge y colaboradores encontraron una prevalencia de anemia del 57% sin diferencias por sexo, valor muy superior a los promedios nacionales, lo cual evidencia que esta población tiene mayores problemas nutricionales que el resto de los habitantes del país (Monge, M. et al, 2005).

La escasa información disponible sobre la dieta de las y los escolares señala que esta es alta en azúcares provenientes de gaseosas, bebidas azucaradas,

confites, caramelos y también alta en grasas obtenidas de papas fritas, bocadillos tipo *snack* y alimentos “chatarra”, entre otros. Esto plantea la importante tarea de revisar los alimentos que se ofrecen en las sodas de las escuelas, la legislación en la materia y los contenidos de la educación nutricional, para que los niños y niñas tengan conocimientos y condiciones adecuadas para seleccionar apropiadamente los alimentos que compran durante su jornada escolar (Ulate, 2006).

Después de este recuento queda claro que Costa Rica ha logrado disminuir los problemas nutricionales por déficit (desnutrición infantil y deficiencias de micronutrientes) en la mayoría de su población. Estos avances han sido el resultado de un conjunto de factores como el aumento de la capacidad económica, la aplicación de políticas universales de educación y atención primaria de la salud, la focalización de la ayuda alimentaria a niños y madres en pobreza extrema y la fortificación de alimentos mediante alianzas estratégicas entre el Ministerio de Salud y la industria alimentaria, entre otros. Es preocupante, sin embargo, que a la población indígena no le hayan llegado todavía todos los beneficios de las políticas de salud y alimentación a los que tiene acceso el resto de los costarricenses, como lo demuestran los problemas de desnutrición y deficiencias de micronutrientes que presentan estas comunidades, situación que ratifica la importancia de darles prioridad en la agenda sanitaria nacional.

Las tendencias de mayor sobrepeso y obesidad en la población, con el respectivo aumento de los factores de riesgo desde la edad escolar, requieren también atención prioritaria. El principal desafío que el país tiene hacia futuro es establecer estrategias intersectoriales basadas en el principio de universalidad, que permitan, por un lado, resolver la situación de los grupos excluidos y, por el otro, desarrollar políticas públicas que involucren a todos los sectores en programas y proyectos de promoción de la salud y prevención de las enfermedades durante todo el ciclo de la vida. Estas iniciativas deben estar

enfocadas a disminuir el sufrimiento humano y el costo económico y social asociado a las enfermedades crónicas, con el fin de mejorar la calidad de vida de la población general (Ulate, 2006).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE LA SITUACIÓN NUTRICIONAL EN COSTA RICA

Véase Ulate, 2006 en el sitio www.estadonacion.or.cr

Avances hacia la universalización de la seguridad social

Un principio básico sobre el cual el sistema de seguridad social del país sustenta su modelo de atención es el de la universalidad, que plantea el acceso de toda la población a los servicios que presta el seguro social, con lo cual se reconoce a la salud como un derecho fundamental de las personas. La puesta en práctica de este principio ha sido realizada bajo el control de los administradores del seguro de salud, de tal manera que los únicos servicios que se brindan independientemente de la condición de aseguramiento son los de urgencias y, más bien, a lo largo de su historia la CCSS ha ido desarrollando estrategias y mecanismos efectivos para extender la cobertura contributiva a toda la población (Rodríguez, 2006). En este apartado se revisan los principales avances y desafíos del sistema en esta materia.

Se incrementa cobertura de la PEA no asalariada

Según datos de la CCSS, en 2005 el seguro de salud tenía una cobertura contributiva del 87,6% de la población, 0,2 puntos porcentuales menos que en 2004. Por condición de aseguramiento, el 24,7% eran asegurados directos, el 12,2% por cuenta del Estado, el 6,3% pensionados, el 44,4% tenía seguro familiar y el 12,4% no estaba asegurado. Visto desde la PEA, el seguro de salud cubría al 55,0% del total, el 61,0% de la PEA asalariada y el 45,3% de la no asalariada. Es notable el aumento en la cobertura de la PEA no asalariada, que fue de 6,1 puntos entre 2004 y 2005. Estos datos reflejan el esfuerzo que está realizando la institución para captar a los trabajadores independientes,

como parte de una política institucional que busca fortalecer la cotización en los seguros de salud y de pensiones²³ (CCSS, 2006c).

A diciembre de 2005, los asegurados directos en el seguro de salud ascendían a 1.095.187 personas, 6,9% más que en 2004. Los trabajadores asalariados, especialmente del sector privado, fueron los que más aumentaron en términos absolutos, en 42.394 personas. Sin embargo, es notable el crecimiento de 13,5% que experimentaron los asegurados por cuenta propia, que allegaron al sistema 18.416 personas más, para un total de 154.393 asegurados en esta categoría, en la cual además se registró un crecimiento del 24,9% en el salario promedio con respecto al año anterior. En el último quinquenio, el salario promedio declarado por los asegurados por cuenta propia prácticamente se duplicó, lo cual llama la atención y plantea la necesidad de profundizar, en el futuro, el análisis desagregado del comportamiento de este sector.

El seguro de pensiones mostró un incremento en los trabajadores asegurados del 7,6% entre 2004 y 2005, para un total de 934.241 trabajadores asegurados. Sin embargo, la cobertura es de apenas un 46,8% de la PEA total (56,2% asalariada y 26,4% no asalariada). Al igual que en el seguro de salud, es importante el aumento que tuvo la cobertura de la PEA no asalariada (18,5%), aunque en el seguro de pensiones el crecimiento fue mayor.

En el 2005 el seguro de invalidez, vejez y muerte se caracterizó por el desarrollo de planes y procesos de fortalecimiento de la gestión de inversiones, control en la asignación de pensiones por invalidez y gastos de administración, así como un fuerte trabajo con representantes de distintos sectores de la sociedad, que culminó con la aprobación por parte de la Junta Directiva, de la Reforma al Reglamento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte (CCSS, 2006b). Las modificaciones aprobadas pretenden garantizar el equilibrio económico del seguro en el mediano plazo, tema que fue desarrollado ampliamente en la undécima edición de este Informe.

Los asegurados por cuenta del Estado en el seguro de salud son personas en condición de pobreza o vulnerabilidad que tienen cobertura con financiamiento del Estado. Este esquema surgió en 1973 y fue objeto de una reforma en 1984; desde entonces ha tenido una cobertura promedio del 11% de la población nacional, con una caída entre 1993-1995, aunque en años recientes se ha incrementado a un ritmo promedio del 12% anual.

La CCSS estima que, en el 2005, 523.903 personas tenían derecho a estar aseguradas por el Estado. De acuerdo con la metodología que se utiliza para estimar la población potencialmente beneficiaria de este programa²⁴, la institución le factura al Estado por el aseguramiento directo de 216.989 núcleos familiares (el resto de la población son familiares de asegurados directos).

Al finalizar el año 2005 la deuda total del Estado con la CCSS ascendía a 301.505 millones de colones, y para fines de febrero del 2006 el monto adeudado se había reducido a 288.008 millones de colones. De ese total, 221.257 millones corresponden a la deuda del FODESAF por el programa de aseguramiento de personas en condición de pobreza, 53.426 millones a la deuda que arrastra el Estado por la transferencia de los empleados del Ministerio de Salud que tenían a cargo el programa de atención primaria, y los restantes 13.325 millones a las cuotas no pagadas del Estado como patrono. La disminución se debe tanto a la absorción, por parte del Estado, de los préstamos recibidos por la CCSS, como a la liquidación de bonos de deuda interna (E²⁵: Miranda, 2006). La deuda estatal del FODESAF, junto a la morosidad patronal y los bajos niveles de aseguramiento que mantienen los no asalariados -pese a los avances del 2005- constituyen temas de primer orden, por el riesgo de insostenibilidad financiera que generan a la seguridad social del país.

Cobertura contributiva del sector privado en los seguros de salud y de pensiones

La CCSS se creó con el mandato inicial de asegurar y brindar tres tipos de

servicios a los trabajadores asalariados: salud, pensiones y prestaciones sociales. Inicialmente solo el aseguramiento en salud era obligatorio, pero de modo paulatino los beneficios de la institución en salud y pensiones se han ido extendiendo a otros grupos. El cuadro 2.2 presenta los principales hitos de ese proceso.

Al actualizar la cobertura de los seguros de salud y de pensiones, se deben tener presentes las diferencias en el diseño de ambos y los efectos de tales diferencias, tanto para la protección de la población como para la sostenibilidad de los seguros. De ahí que los objetivos que busca la seguridad social al procurar extender la cobertura contributiva sean muy distintos para cada seguro, y que los incentivos que tiene la población para asegurarse sean también diversos.

Desde el punto de vista de la seguridad social, los objetivos de la extensión de la cobertura contributiva son distintos: aumentar la cobertura en salud viene a resolver principalmente un problema de sostenibilidad, ya que gran parte de la población se encuentra protegida sin necesidad de cotizar, por ejemplo, los dependientes de los cotizantes y los asegurados por cuenta del Estado y sus dependientes; mientras que en pensiones se trata de un problema de protección social, pues quien no cotiza no cuenta con ninguna protección contra los riesgos de invalidez y vejez. En el caso de salud, la mayoría de la población es consciente de la necesidad de contar con algún seguro; sin embargo, las personas de más altos ingresos tienen pocos incentivos para afiliarse, pues perciben que el seguro les devuelve mucho menos de lo que aportan. En el caso de pensiones las consideraciones son otras: la población siente que el momento de la jubilación es muy remoto y los riesgos de invalidez y muerte no se advierten del todo, o no se les da importancia, por lo que muchos asalariados prefieren evadir para recibir mayores ingresos en el presente, y muchos trabajadores independientes optan por destinar sus excedentes al consumo, la inversión o el ahorro, más que al seguro de pensiones (Rodríguez, 2006).

CUADRO 2.2

Hitos en el aseguramiento de salud y pensiones de la CCSS a lo largo de la historia

Año	Hito
1954	La cobertura del seguro de salud es extendida al cónyuge del asegurado directo.
1959	El tope máximo de obligatoriedad de aseguramiento es aumentado: los salarios mayores de 400 colones estaban excluidos de la obligatoriedad del aseguramiento, a partir de este año quedan excluidos solo los superiores a 1.000 colones.
1961	Promulgación de la Ley de Universalización del Seguro de Salud.
1962	Extensión de la obligatoriedad del aseguramiento de salud a los trabajadores asalariados rurales.
1965	Extensión del seguro de salud a todo el grupo familiar.
1970	Eliminación paulatinamente de la exención de aseguramiento para los salarios más altos, con lo cual quedan obligados a contribuir todos los salarios independientemente de su monto.
1971	Obligatoriedad para los asalariados de asegurarse en IVM, hasta entonces ese seguro había sido voluntario.
1972	Creación del seguro de salud para los estudiantes universitarios, pagado por las universidades.
1973	Promulgación de la Ley de Traslado de Establecimientos Hospitalarios a la CCSS, lo cual permitió iniciar la creación de un sistema nacional de salud. Creación del seguro por cuenta del Estado.
1974	Creación del régimen no contributivo de pensiones.
1975	Establecimiento del programa de asegurados voluntarios.
1984	Inicio del programa de convenios de aseguramiento colectivo. Este programa fue concebido especialmente para el aseguramiento de campesinos, aunque posteriormente se ha extendido a diversos grupos de trabajadores independientes.
1995	Obligación de afiliarse al seguro de IVM para todas las personas que estuvieran afiliadas al seguro de salud.
1996	Creación del seguro estudiantil, que da cobertura de servicios a todos los estudiantes del país.
2001	Promulgación de la Ley de Protección del Trabajador, que da instrumentos legales a la CCSS para luchar contra la evasión y establece la obligatoriedad legal de que los trabajadores independientes se afilien a los seguros de salud y de pensiones.
2005	Reforma del régimen de IVM, que introduce algunos cambios en el diseño del seguro tendientes a promover la afiliación. La CCSS inició una serie de programas para asegurar a poblaciones que, por la existencia de barreras socioeconómicas, geográficas o culturales, se encuentran en condiciones de vulnerabilidad, tales como indigentes urbanos, indígenas y campesinos pobres.

Fuente: Rodríguez, 2006.

privado la cobertura contributiva se ubica en el orden del 65,7%, es decir, una cobertura media. Sin embargo, nuevamente existe una cobertura muy baja entre las trabajadoras domésticas y baja entre los asalariados agrícolas y de manufactura en establecimientos pequeños, así como entre los asalariados de la construcción. En la población no asalariada del sector privado la cobertura es muy baja en todas las categorías, incluida la de patronos y socios. No obstante, en la mayoría de las regiones los asalariados en establecimientos agrícolas y de manufactura grandes tienen una cobertura mayor al 75%, independientemente de su nivel de pobreza.

En los resultados descritos destacan algunas poblaciones específicas, como las empleadas domésticas, los patronos, los trabajadores independientes, las amas de casa y las personas en condición de pobreza, que deberían ser objeto de estrategias particulares de afiliación (cuadro 2.3).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
COBERTURA DE LOS SEGUROS DE SALUD E IVM
Véase Rodríguez, 2006 en el sitio
www.estadonacion.or.cr

Acceso al conocimiento

Este apartado examina el desempeño del país con respecto a la aspiración de que sus habitantes puedan acceder al conocimiento y desarrollar destrezas que les permitan vivir la vida que valoran. El seguimiento general de las principales tendencias en materia educativa se profundiza en dos temas específicos. Uno de ellos se refiere a los factores que explican el éxito logrado en colegios de secundaria de la Gran Área Metropolitana, los cuales se abordan a partir de una investigación cualitativa basada en entrevistas a directores y directoras de colegios que han mostrado buenos rendimientos en los últimos años. El segundo tema es la eficiencia de la inversión social en educación, que resulta muy pertinente en una coyuntura fiscal restrictiva como la actual. Un hallazgo relevante en este ámbito es que solo en deserción y reprobación Costa Rica pierde por año cerca de

Los esfuerzos por extender la cobertura contributiva están dirigidos especialmente hacia los trabajadores del sector privado no asegurados, tanto asalariados como no asalariados. No se consideran los empleados del sector público, ya que todos deben estar asegurados. En el 2004, del total de la PEA del sector privado, el 57,9% estaba asegurado en el seguro de salud y el 48,8% en el seguro de IVM. Para analizar la cobertura contributiva por segmentos ocupacionales, se definieron cuatro categorías: muy baja (inferior al 30%), baja (entre 30% y 50%), media (entre 50% y 70%) y alta (por encima del 70%). En cuanto al

seguro de salud, la cobertura contributiva para los asalariados del sector privado es del 69,1%, que puede considerarse alta. No obstante, existen algunos grupos con coberturas muy bajas, como el trabajo doméstico (28,2%) y los asalariados agrícolas de establecimientos pequeños registran un nivel bajo (42,9%). Para la población no asalariada del sector privado la cobertura contributiva es de apenas un 38,6%, y en todos los grupos las coberturas son bajas o muy bajas, salvo en el caso de los patronos y socios, en el que alcanza el 55,9%.

En relación con el seguro de IVM, para el total de asalariados del sector

CUADRO 2.3

Grupos específicos que requieren estrategias particulares de afiliación a los seguros de la CCSS

Grupo	Situación	Problema de cobertura	Recomendaciones
Trabajadores asalariados que no están cotizando y patronos pobres	Solo un 69% de los asalariados cotiza para el seguro de salud y un 65% para el de IVM.	Afecta a los asalariados de establecimientos pequeños (agropecuarios y de manufactura) y de la construcción. Los mayores problemas se dan entre los trabajadores en empresas con menos de cinco empleados, de los cuales muchos son propiedad de patronos pobres que trabajan en la misma empresa. Existen algunos sectores con alto grado de evasión, particularmente en el sector de servicios (turismo y comercio).	Redoblar esfuerzos de aseguramiento compulsivo: inspectores que visiten empresas y mejores sistemas de información. Desarrollar estrategias particulares para las empresas más pequeñas.
Trabajadoras domésticas	Solo un 28,2% cuenta con el seguro de salud y un 23,1% con el de IVM. Un 10% de los hogares cuenta con servicio doméstico, un 53,5% de ellos con ingresos ubicados en los dos deciles superiores de la distribución del ingreso.	Es un grupo disperso y difícil de localizar, con una posición frente a su patrono más vulnerable que la mayor parte de los asalariados. En su mayoría este servicio es contratado por fracciones de tiempo, pero el patrón que asegure a una empleada doméstica está obligado a pagar sobre la base mínima contributiva para los dos seguros, aun cuando la trabajadora solo labore unas horas. Una dificultad adicional en el seguro IVM es que una proporción muy importante de esta población es inmigrante y, en su mayoría, vuelve a su país antes de haber consolidado el derecho a una pensión, sin que la CCSS haya firmado los convenios que le permitiría (a cualquier inmigrante) hacer valer sus derechos ante la seguridad social de su país.	Este es uno de los desafíos más complejos de la seguridad social, dado el alto grado de precariedad en las condiciones del empleo. Una combinación de campañas educativas, visitas de promoción casa por casa y firma de convenios de afiliación colectiva, podría resultar útil. Otra posibilidad es que quienes trabajan por horas con varios patronos puedan afiliarse como trabajadoras independientes, así como que quienes trabajan a tiempo parcial puedan cotizar a tiempo parcial. La firma de un convenio para el traslado de las cuotas, de manera que la seguridad social del país de origen reconozca las cotizaciones en Costa Rica, es importante para promover el aseguramiento en IVM de las trabajadoras domésticas inmigrantes.
Trabajadores independientes	La cobertura entre la PEA no asalariada del sector privado es del 38,6% en salud y 19,8% en IVM. En este último seguro, entre los trabajadores independientes baja a 17,9% en agricultura, 19,8% en comercio y 15,1% en manufactura.	Los trabajadores independientes constituyen un conglomerado altamente heterogéneo, con personas de ingresos altos y bajos. Entre ellos hay campesinos, vendedores ambulantes, comerciantes y profesionales liberales (médicos, arquitectos, abogados, etc.).	Combinación de medidas compulsivas, especialmente hacia los trabajadores de mayores ingresos, y flexibilización de las condiciones: multiplicar los puntos de afiliación y pago, realización de los pagos por medio de tarjetas de crédito, posibilidad de pagar las cuotas por adelantado y hacer una liquidación al final del año fiscal (como con la declaración de renta). Renovar la estrategia de afiliación colectiva mediante convenios y depurar los existentes.
Amas de casa	Se estiman 620.577 personas dedicadas a los oficios domésticos no remunerados (amas de casa). De ellas, 65.291 no tienen seguro de salud. Aunque en su mayoría están aseguradas por cuenta de su cónyuge, muy pocas tienen protección propia contra la invalidez y la vejez.	La mayor parte de estas personas cuenta con el seguro familiar de salud. En el seguro de IVM el titular de la cuenta individual, del historial de cotizaciones, es el asegurado directo (asalariado, trabajador independiente o asegurado voluntario) y su cónyuge no tiene ningún derecho sobre las prestaciones, a menos que el asegurado fallezca.	No existen políticas de promoción del aseguramiento voluntario. Muchas personas sin ingresos propios podrían estar interesadas en afiliarse al seguro IVM, siempre que puedan hacerlo sin tener que asegurarse obligatoriamente (como sucede actualmente) al seguro de salud. Una propuesta aun más radical es que los derechos a una futura pensión de la seguridad social sean tratados como bienes gananciales.
Población bajo la línea de pobreza	La CCSS estima que 536.349 personas están aseguradas por cuenta del Estado. Existen 143.621 personas con ingresos ligeramente superiores a la línea de pobreza, que no están aseguradas.	La CCSS le ha facturado la prima de este seguro al Estado con base en información de la Encuesta de Hogares. No existe una base de información actualizada sobre las personas que cuentan con seguro de salud por cuenta del Estado, y la mayor parte no dispone de un carné que le permita acreditar su aseguramiento, lo cual los convierte en asegurados de segunda y los enfrenta a múltiples escollos al requerir atención sanitaria, sobre todo en el segundo y tercer nivel de atención.	Campañas puntuales de entrega de carnés para esta población, como las efectuadas en 2005 en Alajuelita, Upala y Sarapiquí, deberían abarcar todo el país. Además, debe haber procedimientos rutinarios para la renovación de los carnés con varios años de validez.

Fuente: Rodríguez, 2006.

51.000 millones de colones, que representan cerca de un 0,5% del PIB.

Expulsión y reprobación de la secundaria vuelven a aumentar en el 2005

Durante el 2005 no hubo cambios importantes en las tendencias generales que este Informe ha venido señalando. De acuerdo con la Encuesta de Ingresos y Gastos del 2004, la tasa de escolaridad promedio de la población de 15 años y más fue de 7,8 años (8,8 en la zona urbana y 6,1 en la rural). Para todo el país el promedio de escolaridad aumentó tan solo 1,3 años entre 1988 y 2004 (de 6,5 a 7,8), lo cual pone en evidencia la necesidad de fortalecer la educación nacional, cerrar brechas y no permitir retrocesos.

El país mantiene la tendencia de crecimiento en las coberturas del sistema educativo en todos sus niveles de educación tradicional, especialmente en preescolar, donde el ciclo de transición (6 años) se acercó a una cobertura del 92,2%, progreso muy significativo si se considera que en 1990 era de 62,0%. En secundaria la tasa bruta de escolaridad fue de 75,6% y la neta de 66,1%. Sigue preocupando, sin embargo, la baja cobertura que presenta el ciclo diversificado, que en el 2005 apenas alcanzó una tasa neta de 40,1%.

Un hallazgo de interés en el 2005 fue la reducción de la matrícula en la educación no tradicional (abierta), tanto primaria como secundaria. En primaria la disminución corresponde fundamentalmente a la educación abierta de programas financiados por el MEP, que pasó de 18.483 estudiantes en el 2004 a 13.692 en el 2005. En secundaria, dos programas disminuyeron su cobertura: la educación abierta impartida por el MEP, que bajó de 12.655 a 8.986 personas entre esos años, y el programa Nuevas Oportunidades, cuya matrícula descendió de 16.152 a 10.791 alumnos. Por el contrario, la cobertura de los CINDEA aumentó de 15.903 estudiantes a 19.251 entre 2004 y 2005.

Las tasas específicas de escolaridad por edades simples siguen poniendo de manifiesto el proceso de abandono y desgranamiento del sistema educativo,

que comienza a presentarse de manera paulatina a partir de los 12 años de edad, cuando desciende a 92,3%, en comparación con 98,2% a los 11 años. La tasa se va reduciendo para caer a un 74,6% a los 15 años, un 65,0% a los 16 años y un 47,6% a los 17 años.

Otro hecho relevante en el 2005 fue la persistencia del fenómeno de expulsión²⁶ que el sistema educativo nacional hace anualmente de niños y jóvenes, y sobre el cual este Informe ha venido reiterando preocupación, porque evidencia con toda claridad una situación de pérdida de capacidades y, posteriormente, 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 durante los últimos siete, pues pasó de un 4,9% en 1998 a un 3,4% en el 2005, con algunas oscilaciones. En secundaria, luego de un período en el que se registró una importante tendencia hacia la disminución, volvió a incrementarse, de 10,4% en el 2003 a 11,6% en el 2004 y 12,5% en el 2005. En séptimo año diurno estas cifras alcanzan 16,6%, 18,3% y 19,2%, para los mismos años. Las tasas más elevadas siguen dándose en los períodos de transición, esto es, el ingreso a secundaria en séptimo año y el inicio de la modalidad diversificada en décimo año. Los mayores problemas ocurren en la educación pública, la educación nocturna y en las áreas cubiertas por las direcciones regionales del MEP de Liberia, Nicoya, Santa Cruz, Cañas, Coto, Aguirre y Limón. Los motivos de inasistencia son similares a los de períodos anteriores (según la EHPM): “no puede pagar los estudios” (20,8%), “le cuesta el estudio” (12,3%), “no está interesado en el aprendizaje formal” (28,5%), “prefiere trabajar” (8,4%) y “otras razones” (30%) (Castro, 2006).

Un factor que a lo interno del sistema educativo continúa favoreciendo la expulsión es la reprobación, especialmente en secundaria, donde poco más de una quinta parte de los estudiantes pierde el año lectivo. La reprobación era de 18,4% en 1990; aumentó, con algunas oscilaciones anuales, a 24,0% en 1995, disminuyó a 16,6% en 1999,

para comenzar a aumentar de nuevo y ubicarse en 21,0% en el 2005. Una característica permanente es la alta cifra de reprobación en primer grado, séptimo año y décimo año. En el 2005 reprobaron el 27,2% de los estudiantes de séptimo año diurno y el 23,7% de los de décimo. En primaria los mayores problemas se concentran en la educación pública y en los hombres de la zona rural, mientras que en secundaria los reprobados en séptimo año son en su mayoría hombres en centros educativos públicos de la zona urbana. Las direcciones regionales con más problemas de este tipo son Desamparados, Cartago, Liberia y Limón. En séptimo año las cifras son altas en casi todas las direcciones, pero particularmente en Desamparados (37,4%).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EDUCACIÓN

Véase Castro, 2006 en el sitio www.estadonacion.or.cr

Importantes diferencias de desempeño según tipo de colegio

En años anteriores el *Informe Estado de la Nación*, y más recientemente el *Primer Informe Estado de la Educación* (2005), han discutido el tema de las brechas existentes entre la educación pública y la privada. Un análisis de la información disponible sobre diversas variables de desempeño de los colegios, en el período 2002-2005 en la Gran Área Metropolitana, arroja evidencia clara en este sentido. Esta exploración, sin embargo, requiere un afinamiento adicional, pues entre los colegios públicos existen subtipos de centros con características muy diferentes: los colegios científicos, que en términos generales muestran los mejores indicadores, los colegios técnicos profesionales, que en algunos aspectos se acercan a los públicos regulares, pero que en cuanto a los resultados en bachillerato se asemejan más a los colegios privados, y los colegios públicos académicos regulares, que están a la zaga en todos los indicadores (gráfico 2.2; Unimer, 2006).

La tasa de deserción promedio es muy baja en los colegios privados y en los centros que reciben subvención

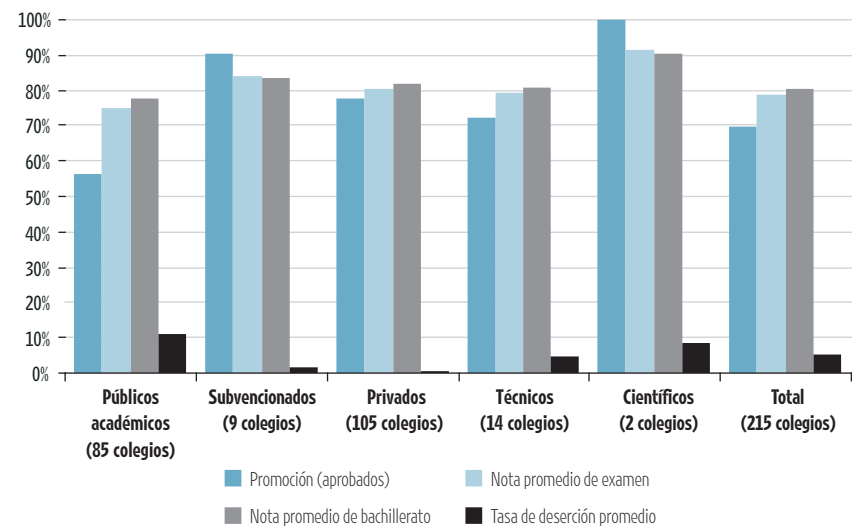
estatal, y relativamente baja en los colegios técnicos profesionales (en los tres casos no supera el 5% de los alumnos), pero se incrementa de manera sensible en los colegios públicos académicos diurnos. El dato de los colegios científicos debe tratarse con cautela, tanto por lo reducido de la base -están entre los colegios con menores niveles de matrícula inicial (alrededor de treinta estudiantes por año)- así como porque son instituciones con un nivel de exigencia académica muy elevado, y quienes se van de ellos lo hacen por no estar a la altura de tales requerimientos, aun cuando en sus colegios originales eran excelentes estudiantes. Lo normal en estas circunstancias es que regresen a estos últimos (Unimer, 2006).

Por otra parte, en los colegios públicos se observan las mayores variaciones en el porcentaje de promoción del último año de secundaria. Mientras los científicos gradúan con éxito al 100% de sus estudiantes, el porcentaje de promoción para los técnicos profesionales es de 72,5% y el de los públicos diurnos de 56,1%, en promedio. Entre los alumnos que logran graduarse se registra un mejor desempeño promedio en los colegios científicos y en los subvencionados, que en los públicos diurnos, en tanto que los colegios privados y los técnicos profesionales muestran un desempeño similar.

Dado que los promedios pueden esconder grandes variaciones en los datos, al hablar de desempeño es importante considerar las cifras más desagregadas. El cuadro 2.4 contiene algunos indicadores para una muestra de 215 colegios, con toda la información disponible. En el período 2002-2005, el porcentaje de promoción de los estudiantes del último año de secundaria superó el 80% en el 57,1% de los colegios privados, en el 88,9% de los subvencionados y en el 100% de los científicos, en tanto que únicamente alcanzó o superó este nivel el 3,5% de los colegios académicos públicos y el 28,6% de los técnicos profesionales. Más aun, el 78,8% y el 42,9% de estos dos últimos tipos de colegios no lograron una promoción del 70% de sus alumnos matriculados en el último año de secundaria.

GRAFICO 2.2

GAM: indicadores de desempeño en las pruebas nacionales de bachillerato y tasa de deserción, por tipo de centro educativo. 2002-2005



Nota: Los datos se refieren al promedio del período 2002-2005. Por disponibilidad de información se seleccionaron 215 colegios ubicados en la GAM.

Fuente: Unimer, 2006, con datos del Departamento de Estadística y Control de Calidad del MEP.

CUADRO 2.4

GAM: indicadores de desempeño educativo según tipo de colegio. Promedio 2002-2005

	Colegios					
	Público	Subvencionado	Privado	Técnico	Científico	Total
Muestra de colegios	85	9	105	14	2	215
Promedio de alumnos que presentaron bachillerato, por colegio	87	112	35	133	20	65
Promoción en bachillerato (% de aprobados)						
Menos de 50	29		13			42
De 50 a menos de 70	38		18	6		62
De 70 a menos de 80	15	1	14	4		34
De 80 a menos de 90	3	2	21	4		30
De 90 a menos de 100		6	37			43
100			2		2	4
Nota promedio en las pruebas nacionales						
De 50 a menos de 70	5		5			10
De 70 a menos de 80	76		40	8		124
De 80 a menos de 90	4	9	58	6		77
De 90 a menos de 100			2		2	4
Nota promedio en el bachillerato						
De 70 a menos de 80	73	1	33	6		113
De 80 a menos de 90	12	8	71	8	1	100
De 90 a menos de 100			1		1	2
Tasa de deserción promedio (%)						
Menor que 0	1		31			32
De 0 a menos de 1		2	23		1	26
De 1 a menos de 2	1	4	16	7		28
De 2 a menos de 5	6	3	21	1		31
De 5 a menos de 10	25		9	4		38
Mayor o igual a 10	52		4	2	1	59

Nota: Los datos se interpretan como el número de colegios que cumplen con la condición indicada en la primera columna de la izquierda, excepto en la segunda fila, que corresponde al promedio de alumnos. Por disponibilidad de información se seleccionaron 215 colegios, ubicados en la GAM.

Fuente: Unimer, 2006, con datos del Departamento de Estadística y de Control de Calidad del MEP.

Las diferencias se reiteran y acentúan al considerar el detalle del desempeño en las pruebas nacionales de bachillerato. En los colegios científicos el 100% de los alumnos obtuvo calificaciones promedio de entre 90 y 99, en tanto que el 85,9% de los estudiantes de los colegios públicos académicos regulares alcanzó calificaciones de entre 70 y 79,9. Ordenando a los colegios según la combinación de los factores hasta aquí evaluados, según el procedimiento del MEP, para el período 2002-2005 se obtiene que, de los 215 colegios de la GAM, en los primeros 25 puestos con mejor desempeño integral (retienen a sus estudiantes en undécimo año y logran graduarlos con buen desempeño) figuran 20 colegios privados, los 2 colegios científicos y 2 colegios subvencionados. El primer colegio técnico aparece en la posición 48 y el primer público académico diurno se ubica en el puesto 63.

En los subgrupos estudiados se observa mayor homogeneidad entre los colegios científicos y los subvencionados, que entre los demás. Entre los colegios privados hay algunos con un excelente desempeño, pero también hay otros que presentan deficiencias importantes, lo cual queda ejemplificado por el 29,5% de instituciones con promociones inferiores al 70% de sus estudiantes de último año. Este fenómeno aqueja asimismo a los colegios técnicos profesionales y a los públicos académicos diurnos. Lo anterior revela que, si bien existen diferencias significativas entre las distintas clases de instituciones, el que una secundaria sea de un tipo particular no es, *per se*, una garantía de excelencia ni una condena. Hay otros factores de éxito que van más allá de las estadísticas evaluadas.

Factores de éxito en secundaria: una exploración cualitativa en colegios de la GAM

Alrededor del mundo, el logro de una educación de calidad constituye uno de los principales objetivos de las reformas ejecutadas o en proceso de gestación en todos los niveles educativos, pero con especial énfasis en la secundaria (Programa Estado de la Nación, 2005). Pese a la importancia del tema,

persiste un debate internacional acerca de cómo definir la calidad en la educación secundaria²⁷ y cómo medirla. Se critica mucho la utilización de indicadores tradicionales de eficiencia y eficacia del sistema educativo -matrícula inicial, porcentajes de promoción, repitencia y deserción, entre otros- para abordar estas cuestiones, por considerarlos insuficientes (E: Buján, 2006). Sin embargo, incluso aceptando sus limitaciones, estos indicadores arrojan algunas pistas sobre el éxito educativo y la calidad de la educación, aun cuando su aplicación más frecuente se ha dirigido al análisis de las fallas del sistema -por ejemplo, a indagar por qué menos de la mitad de una cohorte se gradúa del último año de secundaria o a qué se deben los problemas en el rendimiento académico de los alumnos en su tránsito por los distintos grados o años-, y menos a desbrozar los factores que contribuyen a una educación exitosa en secundaria.

Con el interés de aportar insumos para una discusión desde esta óptica, el Programa Estado de la Nación planteó una investigación cualitativa exploratoria²⁸, orientada a identificar factores que podrían explicar el éxito que han obtenido diversos tipos de centros educativos de secundaria, para establecer si se trata de elementos comunes o si, por el contrario, están ligados a características propias de cada tipo de colegio. Es importante recalcar que los factores identificados en unas instituciones no necesariamente son replicables en otras. No obstante, el ejercicio es útil por cuanto no solo arroja pistas sobre aspectos relevantes para mejorar la calidad de la educación, sino también porque sugiere indicadores que podrían empezar a desarrollarse para abordar de forma más integral el tema de la calidad y el éxito en la enseñanza secundaria. A tales efectos, se realizaron ocho entrevistas a profundidad, seis con directores o subdirectores de centros educativos que, según los datos evaluados en el apartado anterior de este mismo capítulo, ocupan las primeras posiciones en su categoría²⁹ y dos con expertos en el área educativa, a fin de obtener una visión más completa de

los factores de éxito en secundaria³⁰ (véase Anexo Metodológico).

Pese a las diferencias en cuanto a la composición del alumnado y el profesorado, así como a otras características, se logró establecer una serie de patrones comunes en todos los colegios catalogados como exitosos (Unimer, 2006):

- 1. Son colegios buscados por su rigor académico:** tienen la reputación de ser rigurosos en el ámbito académico y de brindar una excelente preparación general y en su orientación específica (como en los casos de la educación científica y la técnica vocacional). Además no son caros, o incluso son gratuitos, por lo que hay un doble incentivo para estudiar en ellos. Año con año, estos colegios reciben una demanda de matrícula que supera el cupo disponible.
- 2. Trabajan con un grupo seleccionado de alumnos:** la población estudiantil es escogida mediante procesos que combinan varias fases, típicamente: examen de admisión, análisis del récord académico previo, aplicación de pruebas psicométricas, una o dos entrevistas con los estudiantes y una con los padres de familia, antes de la matrícula. Incluso los colegios públicos, que no pueden negar la matrícula a ningún estudiante, son muy enfáticos en la fase de exposición de las características del colegio a los alumnos y padres de familia, previo a la inscripción. El objetivo es conformar el mejor grupo de estudiantes posible.
- 3. Tienen una identidad muy definida:** estas instituciones tienen claro que su desempeño está por encima del promedio de su categoría y actúan en consecuencia. Saben que son buenas y así lo expresan. Se autodefinen como centros educativos sin fines de lucro, que hacen un particular énfasis en reinvertir cualquier excedente en el mejoramiento de su infraestructura y sus equipos, así como de las condiciones y materiales para la educación. Cuentan con una serie de indicadores para medir ese éxito³¹.

- 4. Apego estricto y seguimiento regular a las metas académicas propuestas:** en todos los colegios se observó que existe una política no escrita en el sentido de que “quien no se adapta, se va” y esto se aplica tanto a estudiantes como a profesores. Todas las instituciones visitadas cuentan con mecanismos para dar seguimiento a los alumnos que se van quedando rezagados: hacen un monitoreo continuo de sus calificaciones y actitudes; disponen de algún tipo de adecuación curricular (excepto en el caso del colegio técnico profesional) y han desarrollado canales de comunicación continua con los padres, para informarles de rendimientos deficientes o conductas inapropiadas. Todos tienen personal permanente o eventual que realiza labores de orientación académica, psicológica y social a los estudiantes y sus familiares. Si pese a este seguimiento y apoyo el desempeño no repunta, al cabo de un tiempo se informa a los padres que el nivel de exigencia del colegio es demasiado alto para el estudiante y se les recomiendan alternativas menos exigentes. Ello implica volver al colegio de donde provenían o buscar opciones de educación abierta. En cuanto a los docentes, incluso en los colegios donde no hay libertad de contratación de personal, el cuerpo docente y directivo ejerce presión para que todos se adapten a la forma de hacer las cosas. La experiencia ha sido que quien no lo logra termina reconociendo que no calza en el sistema y presenta la renuncia.
- 5. Tienen un perfil claro sobre el tipo de personas que desean graduar:** este perfil es ambicioso; incluye capacidades académicas, pero también enfatiza en los valores (responsabilidad, honestidad, honradez, solidaridad, compromiso social y ciudadano), la disciplina y el desarrollo de una conciencia crítica. Por esta razón, se hace hincapié en proporcionar una educación integral “para la vida”, no solo para el trabajo, que abarca el estímulo de

actividades que trascienden el currículo tradicional, como las expresiones artísticas, deportes, prácticas laborales y trabajo comunitario. Un aspecto que llama la atención es que en estos colegios se considera muy importante respetar al estudiante como persona con capacidades e inteligencia.

- 6. La figura del director juega un papel clave:** pese a diferencias en los estilos de gestión y en sus personalidades, se observó que todos los entrevistados tienen procedimientos claros y bien sistematizados, que dan a conocer a padres de familia, profesores y alumnos. Hacen énfasis en la planificación, pero no la conciben como algo inamovible, sino que muestran flexibilidad para atender coyunturas e incorporar modificaciones y mejoras a los planes. Dan la importancia a la disciplina (en términos de comportamiento y apariencia), pues consideran que en un momento formativo delicado como la adolescencia, es necesario que los alumnos entiendan que existen reglas y ciertas limitaciones dentro de las cuales deben aprender a desenvolverse. Ayudan a desarrollar y difundir la filosofía institucional. Se preocupan por establecer diversos canales de comunicación con padres, alumnos y profesores, inclinándose primero por el diálogo y la acción preventiva, y dejando las medidas disciplinarias, amonestaciones o castigos como último recurso. Evalúan las metodologías aplicadas y retroalimentan a las y los docentes. Son creativos en la búsqueda y generación de recursos y apoyos para las actividades del colegio, especialmente en el caso de los colegios públicos. Se esfuerzan por conformar un equipo docente y administrativo que funcione coordinadamente, y trabajan para que ese equipo reúna una serie de características: motivado, entusiasta, comprometido, colaborador, solidario y profesional, dotado de recursos materiales, tecnológicos y pedagógicos para realizar su labor, actualizado, con

estabilidad laboral, identificado con la filosofía, la misión y la visión institucionales. Son directores activos y presentes en el quehacer diario del colegio. Por ello todos, sin excepción, se quejan de la cantidad de requisitos solicitados y reuniones convocadas por el MEP, pues consideran que son insustanciales e innecesarias y que les quitan tiempo a sus labores primordiales.

- 7. Cuentan con buena infraestructura:** si bien se observaron diversos niveles de sofisticación (particularmente en los colegios privados), en términos generales todas las instituciones visitadas tienen una dotación propia (o con facilidad de acceso a otra institución, como en el caso del colegio científico visitado) de infraestructura y equipos: biblioteca, equipo de cómputo, servicio de Internet y varios laboratorios (de Química, Biología, de idiomas, y las instalaciones específicas requeridas para la educación técnica profesional). También cuentan con amplias instalaciones -propias o a préstamo- para la recreación y la práctica de deportes. Además se percibió el interés en tener un ambiente agradable (buen mantenimiento), con ciertos toques de “individualidad” institucional (murales, jardines, música por el sistema de altoparlantes, etc.) (Unimer, 2006).

¿Cuán eficiente resulta la inversión en educación?

En el país existe una conciencia cada vez mayor acerca de la importancia de aumentar la inversión social en educación. Esta aspiración nacional se plantea, sin embargo, en un contexto de escasos y decrecientes recursos fiscales, por lo que adquiere especial relevancia preguntarse sobre la forma en que se utilizan los recursos disponibles.

Hay importantes problemas para estimar la eficiencia con la que se prestan los servicios educativos y, en esa medida, la eficiencia de la inversión social. Entre esas dificultades destacan, por un lado, la compleja relación que existe entre gasto y eficiencia, pues esta última

no es independiente del nivel de gasto y mejoras adicionales solo son posibles con una mayor dotación de recursos; por otro lado, los resultados educativos están limitados por las restricciones de demanda, de modo que el logro de avances sostenibles dependerá de la capacidad para aliviar la situación de los grupos más pobres y compensar los efectos de un bajo clima educativo³².

La inversión en educación, como el resto de la inversión social, es una medida monetaria de la cantidad de los factores e insumos que se utilizan para producir servicios dentro de los programas sociales, o al menos de la mayor parte de ellos. Solo quedan por fuera los insumos relativos a los servicios del capital físico instalado (centros educativos, computadoras, etc.) y el costo de su desgaste (depreciación), pues la Administración Pública no sigue una contabilidad de costos totales.

En términos de una evaluación de la sostenibilidad del desarrollo, interesa no solo la magnitud de la inversión realizada, sino la eficiencia con que se usan los recursos. Para medir esa eficiencia se requiere que el producto sea homogéneo y, por ende, comparable entre productores y en el tiempo, lo que impone una serie de dificultades (véase el Anexo Metodológico).

El análisis planteado puede abordarse desde varias perspectivas. En este trabajo se aproximaron tres mediciones: 1) centrando la atención en la composición de la inversión, 2) dando seguimiento a las “pérdidas” del proceso educativo y 3) enfocando la atención en los resultados finales del proceso educativo. Las dos últimas están asociadas al gasto medio realizado.

Cambios en la composición de la inversión

La composición de la inversión da pistas en dos direcciones. La primera se enfoca hacia la distribución de los recursos por nivel educativo. Parte de la premisa de que cada nivel tiene una rentabilidad social diferente, que será mayor cuanto menor sea el nivel educativo (Psacharopoulos y Patrinos, 2002). En esa medida, si los recursos públicos se dirigen en forma creciente hacia el

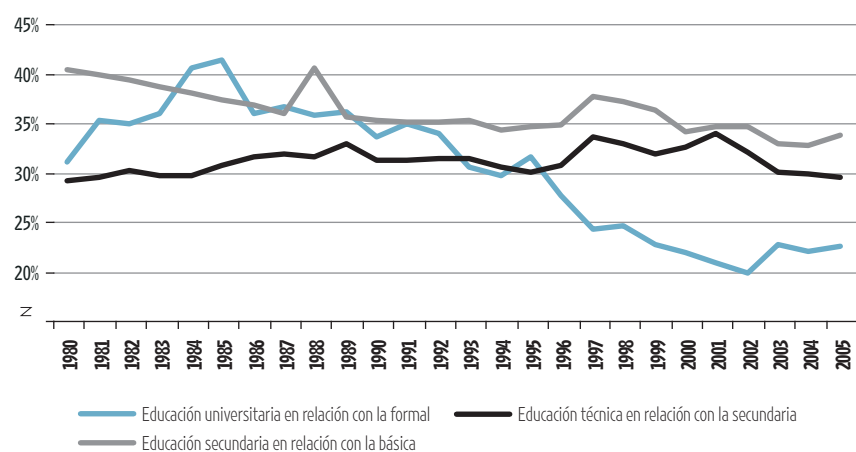
nivel de menor rentabilidad social y mayor rentabilidad privada (educación superior) se produce un aumento de la ineficiencia interna del sistema. El gráfico 2.3 muestra cómo ha evolucionado la participación de la enseñanza universitaria en la inversión pública en educación formal, esto es, excluyendo la formación profesional. La educación universitaria ganó participación hasta el año 1985, cuando llegó a absorber el 41% del gasto en educación formal. A partir de ahí empezó a perder participación, hasta llegar al 20% en el 2002, y luego experimentó un ligero repunte. Ello sugiere que ha habido mejoras en la eficiencia interna del sistema, aunque estos resultados deben ser tomados con cautela, pues las rentabilidades sociales de las inversiones no incorporan las externalidades y dependen del grado de cobertura y desarrollo de los distintos niveles educativos. Es posible que un país que tiene resuelta la cobertura universal en la educación primaria y apuesta a una inserción internacional con producción de alta tecnología, obtenga una rentabilidad social mayor en la educación media y universitaria.

Si bien una mayor asignación de recursos a la educación básica puede

ser vista como un indicador de mejora en la eficiencia interna, también interesa desagregar su composición. Dados los problemas de cobertura y de logro en secundaria, es de esperar una mayor rentabilidad social de la inversión en ese nivel, como efectivamente han mostrado estimaciones hechas al respecto (Psacharopoulos, 1994). Los datos del gráfico 2.3 señalan que la educación secundaria más bien perdió participación dentro de la educación básica, lo cual puede ser indicativo de asignaciones menos eficientes del gasto. Este nivel pasó de absorber un 40% del gasto en educación básica en 1980, a tan solo cerca de un tercio en los últimos años. Lo mismo se observa al confrontar la porción del gasto en secundaria destinada a educación técnica, que se ha mantenido en un bajo 30%, con solo un repunte temporal hacia finales de los noventa. Cabe mencionar que parte de esta pérdida de importancia relativa del gasto en educación secundaria se debe a una mayor asignación de recursos a la educación preescolar. En tanto la enseñanza preescolar tiende a mejorar el logro en la educación primaria, se tendrá una asignación eficiente de los recursos; sin embargo, su resultado neto se desconoce³³.

GRAFICO 2.3

Participación de la inversión en cada nivel educativo, en relación con su respectivo nivel global^{a/}



a/ La inversión en educación formal considera los niveles de preescolar, primaria, secundaria y superior; excluye la formación profesional. La inversión en educación básica considera los niveles de preescolar, primaria y secundaria.

Fuente: Trejos, 2006.

Las “pérdidas” generadas en el proceso educativo

La segunda perspectiva de análisis centra la atención en las “pérdidas” sufridas en el proceso educativo, considerando como tales las expulsiones o deserciones y las repeticiones. Así, las tasas de repetición y de deserción intra-anual serán indicadores del grado de eficiencia alcanzado y su evolución³⁴. De nuevo, estos no son indicadores unívocos de eficiencia. Un esfuerzo por mejorar la calidad del servicio educativo aumentando el nivel de exigencia puede incrementar las tasas de deserción y repetición. Del mismo modo, un deterioro de la calidad del servicio asociado a un menor grado de exigencia puede generar el efecto contrario. Por ello, para que estas tasas den señales claras debería poder controlarse la calidad del servicio o mantener un producto homogéneo. Aun manteniendo la calidad del servicio, modificaciones en los sistemas de evaluación pueden producir cambios en estos indicadores, así como en las condiciones de demanda.

Los indicadores de eficiencia, repetición y deserción referidos a los centros educativos públicos, y tomados en conjunto para primaria y secundaria, se presentan en el gráfico 2.4. Mientras en

secundaria las tasas superan el 20% y durante una buena parte del período se ubicaron en torno al 30%, en la educación primaria han oscilado entre el 10% y el 15%. También se nota en este último nivel una tendencia a la baja desde mediados de los años noventa, luego de un deterioro a finales de los ochenta y principios de los noventa. Si el producto educativo se ha mantenido durante ese período relativamente homogéneo, ello sugeriría una mejora en la eficiencia en ese lapso³⁵.

La confrontación de estas tasas con el gasto real por estudiante muestra otras relaciones interesantes. La utilización de una serie de veinticinco años permite estimar algunos indicadores, como las correlaciones entre las variables de gasto real por estudiante con los distintos indicadores de eficiencia en cada nivel y modalidad relevante, y las elasticidades gasto-indicador de eficiencia. Los resultados de este ejercicio llevan a tres conclusiones importantes:

- En el caso de la educación primaria, un mayor gasto no solo impactaría positivamente reduciendo la repetición, sino que además esta tasa disminuiría en 0,58% por cada

1% que aumente el gasto real por estudiante.

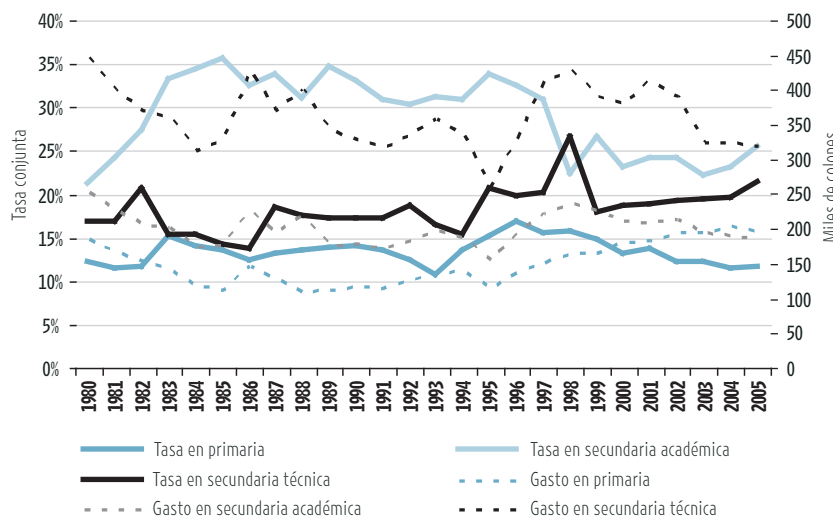
- Para la educación secundaria, el gasto real por estudiante explica cerca de un tercio de la variabilidad en la tasa de repetición, lo que sugiere que otros factores, tanto de la oferta como de la demanda, deben considerarse para lograr un impacto en ese indicador.
- La relación entre gasto por estudiante y las tasas de deserción refleja una correlación negativa en secundaria académica y sin significancia, de nuevo, en la educación secundaria técnica³⁶ (Trejos, 2006).

Existe evidencia de que aumentos en el gasto real por alumno podrían reducir las “pérdidas” del proceso, pero hay otros determinantes de estos resultados que también son importantes y deben abordarse. ¿Cuáles son esos factores? Este es un punto central por esclarecer, pues se está apostando al establecimiento de incentivos monetarios para mantener a los estudiantes en el sistema educativo. Ello supone, implícitamente, que el principal factor está por el lado de las restricciones de la demanda y asociado a las condiciones socioeconómicas de los hogares (costo privado para acceder al sistema, más costo de oportunidad perdido por el no trabajo del joven). Pero si, como lo han mostrado estudios para otros países, lo que más está impactando es el bajo clima educativo del hogar, las políticas deberían contemplar otros apoyos a las familias y a las comunidades, para compensar ese bajo clima educativo.

En todo caso, hay que tener presente que estas “pérdidas” del proceso, sean originadas por problemas de oferta o de demanda, implican un costo para las alcáidas finanzas públicas. Si bien es cierto que no todo lo gastado en un alumno que pierde el curso y tiene que repetirlo, o en un alumno que abandona el curso lectivo 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 y, en esa medida, la inversión obtiene un

GRAFICO 2.4

Tasa conjunta de repetición y deserción y gasto real anual por estudiante, según nivel educativo^{a/}
(porcentajes y colones del 2000)



a/ Son estimaciones realizadas tanto por el MEP como por Trejos (2006).

Fuente: Trejos, 2006.

menor rendimiento. Se puede entonces calcular a cuánto asciende ese gasto que no se concreta o que el Estado debe repetir al año siguiente. El cuadro 2.5 presenta una aproximación a esa inversión mediante estimaciones “simples”.

Entre los años 2000 y 2005, los alumnos que perdieron el curso o desertaron representaron el 16% de la matrícula inicial en primaria y secundaria. Aunque existe una mejora en el indicador de eficiencia en primaria, ésta se compensa por el repunte de la reprobación y la deserción en secundaria. Dados los gastos medios diferenciales por nivel y modalidad de atención, para el año 2005 esto significa un gasto total de 51.000 millones de colones en alumnos que abandonaron el curso o lo perdieron y, por lo tanto, corresponde a un gasto que no tuvo la efectividad esperada y que debe repetirse para atender nuevamente a esos estudiantes. Este gasto equivale, como media de la primera mitad del decenio del 2000, al 14% del gasto en educación básica, el 11% del gasto en educación formal y el 0,5% del PIB. Si se mejorara la eficiencia disminuyendo la repetición y la deserción, se tendrían recursos disponibles para invertirlos en elevar la calidad del servicio educativo. Otro corolario de lo anterior es que el gasto por alumno aprobado sería una medida

más precisa del costo medio asociado a la eficiencia, que el indicador de gasto por estudiante matriculado.

Resultados finales del proceso educativo

La repetición continuada y la deserción se resumen en el indicador de logro educativo, esto es, el porcentaje de estudiantes que completan cada ciclo. Aquí caben dos opciones para obtener información pertinente. Una es la que construye el MEP a partir de cohortes teóricas de estudiantes, suponiendo que cada uno repite como máximo tres veces. La otra consiste en acudir a la Encuesta de Hogares para conocer cuántas personas han completado cada ciclo educativo al cumplir cierta edad, lo que a la vez informa sobre los efectos de la cobertura real del sistema educativo. Esta fuente además permite analizar la inequidad vinculada a la ineficiencia del sistema, dado que los más pobres son los que tienen mayores probabilidades de fracasar, evidenciando de paso la importancia de las restricciones de demanda en los resultados obtenidos. La relación de estos indicadores con el costo medio es aun más difusa, pues resume el resultado acumulado de un mínimo de seis años (primaria sin repetición) y de por lo menos doce años (secundaria técnica sin repetición). El

cuadro 2.6 presenta un conjunto de indicadores en ese sentido para un período de catorce años³⁷.

Globalmente, los indicadores muestran una mejora en la eficiencia del sistema, pues un porcentaje cada vez mayor completa cada ciclo escolar. Por nivel educativo, sin embargo, se observan grandes diferencias, de modo que, en el año 2003, el 86% de los estudiantes lograba terminar la primaria, contra solo un 25% en secundaria. Para valorar la inequidad asociada a la ineficiencia del sistema se estimaron las brechas por estrato de ingreso, zona y sexo. Lo primero por destacar es que las brechas son mayores por estrato que por zona, lo cual sugiere que las restricciones por el lado de la demanda (estrato) son mayores que por el de la oferta (zona). Lo segundo es que estas distancias aumentan conforme se pasa a ciclos educativos superiores. Por ejemplo, para el 2003 la relación entre los estudiantes de las familias de mayores ingresos y los de las familias más pobres fue de 1,3 veces mayor en primaria, casi 3 veces en el tercer ciclo y por encima de 8 veces en la secundaria completa. Más aun, estas dos últimas brechas se amplían al final del período. Por último se concluye que las diferencias por sexo son menores y que las mujeres registran mejores indicadores

CUADRO 2.5

Estimación de la inversión asociada a los estudiantes que pierden el curso o desertan^{a/} en la educación básica. 2000-2005

Indicador	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Promedio
Porcentaje de desertores y reprobados	15,9	16,7	16,0	15,5	15,5	16,6	16,0
Primaria	13,2	13,8	12,3	12,2	11,5	11,7	12,4
Secundaria académica	23,0	24,2	24,2	22,0	23,0	25,5	23,6
Secundaria técnica	19,1	19,3	19,7	19,7	20,1	21,8	19,9
Inversión media por estudiante en colones corrientes	208.090	243.357	287.067	308.962	355.093	391.138	298.951
Primaria	184.881	214.963	258.821	290.909	342.785	375.340	277.950
Secundaria académica	223.554	254.117	294.030	302.163	330.383	365.886	295.022
Secundaria técnica	401.421	499.023	535.164	500.020	562.222	629.199	521.175
Inversión corriente total por repetición y deserción (millones de colones)	24.598	30.691	35.330	36.915	42.410	50.966	36.818
Pérdida como porcentaje de:							
Inversión en educación general	14,6	15,0	14,2	13,4	13,2	14,0	14,1
Inversión en educación formal	11,3	11,8	11,3	10,2	10,2	10,8	10,9
PIB	0,5	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5

a/ Deserción se entiende también como un proceso de expulsión del sistema educativo.

Fuente: Trejos, 2006, con datos del MEP y de la STAP.

CUADRO 2.6

Población que completa al menos cada ciclo de la educación regular, por estrato, zona y sexo. 1989-2005

(porcentajes)

Nivel educativo, estrato, zona y sexo	Educación primaria ^{a/}				Educación básica ^{b/}				Educación secundaria ^{c/}			
	1989	1994	1999	2005	1989	1994	1999	2005	1989	1994	1999	2005
Total país	76,8	80,3	80,2	89,4	33,4	42,1	45,6	49,3	15,1	14,8	22,0	38,9
Por estrato de ingreso ^{d/}												
25% más pobre	70,4	69,7	67,3	83,2	20,0	26,5	28,8	34,3	3,6	3,0	10,2	13,4
25% más rico	89,8	93,8	94,5	97,3	63,0	64,7	66,6	73,6	30,4	28,3	45,3	67,9
Brecha rico / pobre	127,6	134,6	140,3	116,9	315,7	244,0	231,3	214,3	837,2	946,4	442,5	505,0
Por zona												
Urbana	86,1	88,3	84,6	92,2	50,4	60,1	55,2	56,7	25,0	27,0	32,0	46,1
Rural	70,3	74,1	74,2	85,6	20,2	27,4	31,4	39,1	7,3	7,0	11,6	28,0
Brecha urbano / rural	122,5	119,3	114,0	107,7	249,5	219,5	175,6	145,2	340,6	388,0	276,3	164,4
Por sexo												
Hombre	75,3	77,9	79,2	87,2	30,7	39,4	41,0	43,2	17,0	14,6	22,8	35,6
Mujer	80,4	82,9	81,2	91,7	37,9	44,7	49,8	55,0	14,5	17,7	25,1	42,4
Brecha hombre / mujer	93,6	93,9	97,6	95,2	80,9	88,1	82,2	78,4	116,9	82,5	91,1	83,9

a/ Corresponde a las personas de 14 y 15 años que lograron completar al menos seis años de educación general.

b/ Corresponde a las personas de 17 y 18 años que lograron completar al menos nueve años de educación general.

c/ Corresponde a las personas de 20 y 21 años que lograron completar al menos la educación secundaria.

d/ Las familias son agrupadas en cuatro estratos del 25% cada uno y ordenadas de menor a mayor según su ingreso familiar per cápita.

Fuente: Trejos, 2006, con datos de las EHPM, INEC.

de logro, lo cual indica que las características propias del estudiante también cuentan.

Acceso a vivienda

Que las personas puedan tener una vivienda digna en la cual vivir y desarrollar sus capacidades forma parte de las aspiraciones básicas del desarrollo humano. En este apartado se da seguimiento a los indicadores básicos del país en esta materia y se presentan los resultados de un estudio especial acerca de los factores asociados al éxito o fracaso de los proyectos creados con el bono familiar de vivienda.

Durante el 2005 el parque habitacional redujo su tasa de crecimiento (1,6%) en relación con el promedio de los últimos cinco años (3,7%), afectado por las disminuciones en los ritmos de crecimiento de los hogares y de la vivienda ocupada. Solo las viviendas individuales desocupadas mantuvieron un incremento alto (5,2%), que se explica por la persistente disparidad entre los precios de venta y alquiler del mercado inmobiliario destinado a la clase media y la capacidad de pago de este

sector. Asimismo, esta situación está ligada a la sobreproducción de viviendas dirigidas hacia un mercado meta de recursos más altos, que no se logran colocar en su totalidad.

Por su parte, el déficit habitacional mostró una disminución entre el 2004 y el 2005, al pasar de 189.261 a 186.933 viviendas, debido a una fuerte caída en el faltante natural de 9.138 viviendas, lo que indica un crecimiento del número de viviendas nuevas mayor que el de hogares nuevos. El déficit cualitativo tuvo un comportamiento contrario, pues aumentó un 4,2% (aproximadamente 6.800 unidades). Estas cifras tienden a reflejar diferencias con respecto a los resultados del año anterior, cuando se percibía un cambio en el enfoque de la política estatal, que consideraba no solo promover la construcción de vivienda nueva, sino apoyar también el mantenimiento y rescate de lo ya construido. En el 2005 sucedió lo opuesto: se enfatizó en la construcción de vivienda nueva y no en programas de mejoramiento. Se aprobaron solamente 493 bonos para este último propósito (RAMT), 218 menos que en el 2004 (FUPROVI, 2006b).

El faltante mínimo de vivienda adecuada durante el 2005 registró un aumento significativo, de 40.893 viviendas, lo que equivale a un cambio del 9% en relación con el 2004. Este incremento rompe la tendencia de disminución que venía mostrando este indicador desde el 2003, lo cual se puede explicar por el fuerte deterioro de la vivienda deficiente adicional³⁸.

En términos del apoyo estatal para que los hogares de menores ingresos accedan a la vivienda, la cantidad de bonos pagados en el 2005 (9.917) decreció con respecto al 2004 en un 14%. El monto total de inversión (29.500 millones de colones) se redujo en casi 700 millones frente al año anterior. El bono ordinario sigue captando la mayor parte de la inversión estatal en este sector, con un 65% en el 2005. El programa de Ahorro, Bono y Crédito (ABC) y el de erradicación de tugurios disminuyeron su participación en el 2005, en tanto que el programa del adulto mayor experimentó el aumento más alto (59,0%), seguido por el de emergencias (28,3%).

La relación subsidio otorgado versus necesidades habitacionales indica que

San José y Alajuela siguen siendo las provincias que más atención requieren, por sus elevadas cantidades de viviendas en estado regular, su déficit cualitativo y su déficit habitacional. No obstante, entre ambas recibieron el 43,4% de la inversión total en el 2005, casi la mitad de todo lo invertido en el país. De nuevo, un cambio de enfoque que se centre en el mantenimiento de las viviendas, más que en la construcción de nuevas unidades, ayudaría a reducir estas necesidades y a lograr que la intervención estatal sea más efectiva en su incidencia e impacto (FUPROVI, 2006b; recuadro 2.2). El crédito privado del Sistema Bancario Nacional para el sector vivienda creció un 26,2% con respecto al 2004, cifra ligeramente inferior al promedio de los últimos cinco años, para un saldo de 770.052 millones de colones a diciembre del 2005. En el conjunto del crédito personal -en dólares y colones- este sector representa un 58% del total (para conocer más detalles sobre crédito y sector construcción, consúltese el capítulo 3).

Factores asociados al éxito o no éxito de proyectos creados con el bono de vivienda

Tras la creación de Sistema Financiero Nacional de la Vivienda (SFNV) y del Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), en 1986 se estableció en el país el bono familiar de la vivienda, con el fin de ampliar la capacidad de compra de los hogares de menores ingresos de manera que estos pudieran obtener una vivienda digna. En 1991, mediante la Ley 7208, se eliminó la exigencia de que los beneficiarios del subsidio habitacional suscribieran hipotecas a favor del BANHVI y en 1995, con la Ley 7558, se traspasó la función de supervisión y control de las entidades financieras a la SUGEF (FUPROVI, 2006a). Estas medidas tuvieron dos efectos principales: por un lado se debilitó el BANHVI, por cuanto se afectó su capacidad de recuperar e invertir recursos y, por otro, se eliminó la potestad de control directo sobre los entes autorizados, a lo cual se sumó la supresión de controles técnicos sobre el otorgamiento de los bonos, así como

RECUADRO 2.2

Eliminación de auditorías de calidad en el sector vivienda: un retroceso

De conformidad con un trabajo realizado por el Proyecto Estado de la Nación y el PNUD para el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en el año 1999: "El Sistema de Auditoría de la Calidad de los Servicios Sociales se concibió como un instrumento útil, sencillo en su aplicación, transparente, confiable, objetivo, con información actualizada y de bajo costo relativo, que se basa en la identificación de las 'mejores prácticas' administrativas de un programa social, que pueden ser cotejadas mediante procesos de autoevaluación o bien de auditoría externa propiamente dicha. Se entiende por 'mejores prácticas' las normas institucionales que tienen como propósito fundamental dar un servicio de calidad y uniforme a los usuarios entre las distintas dependencias de una institución" (Fallas, 2006).

La primera aplicación oficial de este instrumento se dio durante la Administración Pacheco, en el sector vivienda. Desde un inicio se definieron cuáles serían las "mejores prácticas" en los mecanismos de selección de beneficiarios, como los tiempos en que deben realizarse ciertas tareas, las condiciones que dan acceso al subsidio de la vivienda, la transparencia en el uso de los recursos, el registro de procesos, la evaluación de la calidad de las viviendas construidas, tanto por proyectos como en casos individuales, la identificación del constructor que edificó la vivienda o urbanización, la entidad autorizada que tramitó el bono, etc. Estas "mejores prácticas" se definieron por medio de la Directriz 27, "Especificaciones técnicas y lineamientos para la escogencia de tipologías arquitectónicas para la construcción de vivienda y obras de urbanización" emitida en setiembre del 2003 y con la cual se estableció, por primera vez en el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, normas detalladas de calidad para viviendas y urbanizaciones construidas al amparo del artículo 59 de la Ley 7052³⁹.

Entre mayo de 2002 y mayo de 2005 se realizaron tres auditorías de calidad, lo que permitió evaluar un total de 1.007 casos, equivalentes a un 3,5% de los bonos

pagados en el período auditado. Entre los principales resultados destaca la identificación de una serie de diferencias entre la información suministrada y documentada en los expedientes de los beneficiarios de los bonos, y lo que ocurría en la realidad. Esto puso en evidencia la falta de una mejor supervisión del BANHVI y de las entidades autorizadas, para asegurar una mayor calidad en la elaboración de los expedientes. Asimismo, se detectó que aún existe poco conocimiento del proceso de construcción por parte de los beneficiarios. En cuanto a anomalías constructivas se hallaron problemas importantes en aspectos como la instalación eléctrica, baños, pilas de concreto del sistema de tubería de aguas residuales, estructura del techo y fregadero de la cocina. En otros casos más bien se presentaron excedentes, es decir, mejoras de las viviendas con respecto a lo que se aprobó.

La información procesada tuvo como propósito fundamental analizar la transparencia en el otorgamiento y uso del bono familiar, así como derivar recomendaciones tendientes a mejorar la asignación del bono entre las familias que realmente lo necesitan, elevar los estándares de calidad en las urbanizaciones y viviendas financiadas total o parcialmente con el subsidio de la vivienda, promover una cultura de rendición de cuentas y transparencia en la gestión de los recursos del bono y hacer más eficiente el procedimiento que se sigue para su otorgamiento.

En el 2005, sin embargo, se suspendieron las auditorías de calidad de la vivienda, en virtud de que la Comisión de Asuntos Hacendarios de la Asamblea Legislativa eliminó la partida de recursos que permitían su realización. Ante esta situación, el Ministerio de la Vivienda solicitó la colaboración del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos, con el cual se elaboró un convenio de cooperación para dar continuidad a las auditorías. Con el cambio de Gobierno, y la consecuente sustitución del titular de la cartera, la iniciativa dejó de contar con el apoyo de las autoridades.

Fuente: Elaboración propia con base en Fallas, 2006.

los controles de campo, lo que impidió la supervisión de calidad de las obras financiadas (Programa Estado de la Nación, 2003).

Después de más de dieciocho años de utilizar este mecanismo, se ha desarrollado en el país un número importante de comunidades que tienen como característica común haber sido proyectos financiados con el bono familiar de la vivienda (BFV). La cantidad de soluciones habitacionales ha provocado un crecimiento urbanístico en regiones de alta densidad de población, muchas veces no planificado, como es el caso de la Gran Área Metropolitana (GAM). Algunos proyectos se dieron por concluidos sin contar con la totalidad de los servicios básicos, en tanto que otros, con su presencia, provocaron una saturación de los mismos. La calidad del espacio interior y exterior muchas veces ha sido discutida y criticada por sus consecuencias sobre la calidad de vida de las personas, la salud pública y la seguridad ciudadana. Dentro de la amplia gama de proyectos de vivienda existentes, algunos han logrado, según criterio de expertos, un “éxito urbanístico”. Otros proyectos, por diversas razones, no han alcanzado ese nivel. En la actualidad se desconocen los factores asociados a los entornos familiares y comunitarios que explican el éxito o fracaso de los proyectos habitacionales desarrollados mediante el BFV y los costos que implica para las familias beneficiarias vivir en ellos. Ante este vacío, y como insumo para el presente Informe, se propuso elaborar una investigación especial de carácter exploratorio, que aportara elementos en esta línea y cuyo objetivo principal fuera identificar y analizar los factores familiares y comunitarios que han contribuido o no al desarrollo de proyectos habitacionales exitosos subsidiados por el Estado, en una muestra de proyectos seleccionados de la GAM.

El estudio, realizado por FUPROVI, utilizó la metodología de “sitios centinela”, que combina técnicas cuantitativas como censos de población, con técnicas cualitativas como el trabajo con grupos focales, entrevistas a informantes clave y el juicio grupal ponderado (consúltese

el Anexo Metodológico). Se investigaron ocho comunidades de la GAM creadas con el BFV durante el período 1987-2004. En estos ocho proyectos reside en el 2006 un total de 1.829 familias, de las cuales se seleccionó una muestra de 585. Los proyectos fueron a su vez divididos en dos grupos: uno denominado “proyectos de éxito” y otro “proyectos de no éxito”, con el fin de realizar un análisis comparativo. Se consideró que un proyecto era exitoso cuando reunía las siguientes condiciones: estado general de las viviendas catalogado como bueno, con ampliaciones o mejoras, existencia de una organización para la consolidación del barrio y la formación de una comunidad, buen estado de la infraestructura y las zonas verdes, buena gestión en servicios básicos, percepción de seguridad ciudadana en el proyecto y cuidado del medio ambiente⁴⁰.

Una primera interrogante investigada fue si un número mayor de familias que vivían en proyectos exitosos mostraba satisfacción por su vivienda, en comparación con familias que habitaban en proyectos no exitosos. La investigación confirmó la validez de los criterios definidos previamente y agregó nuevas variables asociadas al perfil de éxito, tanto del ámbito familiar como del entorno comunitario. En el primer ámbito la variable más significativa fue, como se mencionó, el grado de satisfacción de las familias con la calidad de su vivienda; el mayor porcentaje de personas satisfechas se registró en los proyectos exitosos, 64,4%, frente a 39,8% de los residentes en proyectos no exitosos. De igual modo, la proporción de familias satisfechas fue mayor en el grupo de los proyectos exitosos en cada uno de los otros ámbitos explorados: servicios básicos de la vivienda -especialmente electricidad, agua potable y servicios sanitarios (cloacas o tanque séptico)- y servicios comunitarios, como vías de acceso, iluminación pública, servicios de salud del primer nivel de atención (EBAIS), recolección de basura, teléfonos públicos, áreas verdes, recreativas y seguridad comunitaria.

Un segundo aspecto que indagó el estudio fue la existencia de elementos de política pública asociados al

perfil de los proyectos exitosos. Sobre este punto se obtuvieron dos hallazgos importantes. Por una parte, se determinó que promover la participación de las familias en el desarrollo de la infraestructura en los proyectos y en obras comunales post-construcción es un factor relevante para el éxito de las iniciativas, incluso más que la modalidad de financiamiento habitacional o la autoconstrucción de la vivienda⁴¹. Este resultado tiene implicaciones directas para la política de vivienda, en el sentido de que no se trata simplemente de entregarle a las personas el subsidio, sino de hacerlas partícipes y co-responsables de su desarrollo. Por otra, se constató que no es cualquier tipo de participación la que está asociada al éxito de los proyectos, es aquella que se genera alrededor de objetivos comunes o colectivos.

El trabajo con líderes de las comunidades estudiadas, efectuado mediante la técnica de juicio grupal ponderado, permitió agregar otros factores importantes de considerar en el diseño de políticas públicas, tales como evitar el “clientelismo” político en el otorgamiento del BFV, girarlo directamente a los beneficiarios (sin intermediarios), realizar buenos estudios socioeconómicos de las familias y agilizar la entrega misma del subsidio.

Un tercer aspecto de interés fue determinar si existían mayores costos personales o comunales para las familias que vivían en proyectos no exitosos, que para las residentes en proyectos exitosos. Se concluyó que sí hay costos adicionales importantes. En primer lugar, las familias que viven en proyectos no exitosos tienen que invertir más que las otras en casas que no les satisfacen. Tal como se observa en cuadro 2.7, las viviendas de esos proyectos están mucho más deterioradas, por lo que es mayor el porcentaje de familias que tienen que destinar recursos a mejorarlas. Un ejemplo de ello es la construcción de un segundo piso, que ha sido realizada por un 15,9% de las familias de proyectos no exitosos, en comparación con un 5,7% de las familias de proyectos exitosos.

En el ámbito comunal, si bien en ambos tipos de proyectos se trata de comunidades pobres que comparten

problemas de inseguridad y violencia, la investigación reveló que en los proyectos no exitosos más familias perciben su comunidad como un entorno urbano inseguro y de menor calidad (32,1%), que las familias de proyectos exitosos (11,4%) (cuadro 2.8).

Finalmente, se procuró determinar si las diferencias entre los proyectos de éxito y no éxito estaban asociadas a características socioeconómicas de las personas que residen en ellos (ingreso, empleo). Los hallazgos no fueron suficientes para llegar a conclusiones definitivas. Aunque se encontró que los habitantes de proyectos no exitosos parecían estar atravesando situaciones más difíciles en cuanto a ingresos y empleo, ello no permitió establecer diferencias claras con respecto a las otras comunidades. Para tal efecto sería necesario contar con datos sobre la condición de las familias antes de incorporarse a los proyectos. Lo que sí quedó claro es que las familias de proyectos exitosos valoran más sus casas y vecindarios y participan más en el desarrollo de sus comunidades.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **VIVIENDA Y FACTORES QUE DETERMINAN EL ÉXITO O NO ÉXITO DE PROYECTOS HABITACIONALES CREADOS MEDIANTE EL BONO FAMILIAR DE VIVIENDA**

Véase FUPROVI, 2006a y 2006b en el sitio www.estadonacion.or.cr

Acceso a un ingreso digno

Para desarrollar sus capacidades, las personas requieren tanto su propio esfuerzo como el apoyo de la sociedad de la cual son parte. Generar ingresos para llevar una vida digna depende de que las personas tengan un conjunto de capacidades básicas y acceso a las oportunidades. El ingreso puede ser monetario o no monetario. En el caso costarricense, el ingreso laboral es el más importante para los hogares; además de éste, las familias reciben apoyo mediante la inversión social, entendida como los recursos que el Estado destina a acciones que buscan mejorar la calidad de vida de la población, ya sea ofreciendo directamente una serie de servicios como educación y salud, realizando

CUADRO 2.7

Estado de las paredes, pisos y techos de las viviendas, por condición de éxito del proyecto habitacional. 2006

Característica de análisis	Condición del proyecto urbanístico construido con BFV			
	Éxito		No éxito	
	Viviendas	Porcentaje	Viviendas	Porcentaje
Total	264	100,0	321	100,0
Estado de las paredes externas				
Bueno	173	65,5	108	33,7
Regular	74	28,1	142	44,2
Malo	17	6,4	71	22,1
Estado del piso				
Bueno	130	49,2	93	29,0
Regular	85	32,2	94	29,3
Malo	49	18,6	134	41,7
Estado del techo				
Bueno	198	75,0	118	36,8
Regular	48	18,2	132	41,1
Malo	18	6,8	71	22,1

Fuente: FUPROVI, 2006a.

CUADRO 2.8

Percepción de las familias en cuanto a la seguridad de su barrio, según condición de éxito del proyecto habitacional. 2006

Variables referidas a la seguridad ciudadana	Condición del proyecto urbanístico construido con BFV			
	Éxito		No éxito	
	Viviendas	Porcentaje	Viviendas	Porcentaje
Total	264	100,0	321	100,0
Percepción de seguridad en el barrio				
Muy seguro	48	18,2	9	2,8
Seguro	117	44,3	104	32,4
Algo inseguro	69	26,1	105	32,7
Muy inseguro	30	11,4	103	32,1
Existencia de zonas peligrosas en el barrio				
Sí	134	50,8	274	85,4
No	130	49,2	47	14,6
Robo en el barrio a integrantes del hogar en el último año				
Sí	22	8,3	48	15,0
No	242	91,7	273	85,0

Fuente: FUPROVI, 2006a.

transferencias monetarias para que las familias adquieran bienes y servicios que les ayuden a satisfacer sus necesidades más elementales, o financiando instituciones públicas encargadas de proveer bienes y servicios meritorios a bajo costo o en forma gratuita. En este apartado se analizan las principales tendencias del país en lo que se refiere al acceso de las personas a un ingreso digno, obtenido

ya sea de manera autónoma por medio de los ingresos laborales, o de modo colectivo a través de la inversión social, que en Costa Rica constituye un aporte cercano a un salario mínimo para cada hogar. El hallazgo más relevante en este contexto es la reducción que ya por más de tres años muestran el ingreso promedio de los ocupados y la inversión social, tal como se observa en el gráfico 2.5.

Según la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), el ingreso promedio de los hogares aumentó en 2,8% entre 2004 y 2005 y un 3,8% en términos per cápita. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que los resultados de la EHPM del 2005 se vieron afectados por una mejor captación del empleo. Así, aunque el ingreso promedio de los ocupados cayó en 3,7%, el ingreso promedio de los hogares se incrementó, principalmente por el crecimiento en el número de perceptores de ingreso dentro de los hogares, que pasó de 1,44 a 1,51, es decir, registro un aumento de 4,9% (véase recuadro 2.4, más adelante).

Cae el ingreso promedio de los ocupados, por tercer año consecutivo

En el 2005 la remuneración promedio de los ocupados (en la ocupación principal) volvió a caer en términos reales, esta vez en 3,7% respecto del año anterior (en el 2004 se había reducido en 5,8% en relación con el 2003). Por sector de ocupación el descenso del 2005 se dio en todos los sectores: 5,4% en el informal, 1,6% en el formal y 1,5% en el agropecuario.

Con esta fuerte caída, en el 2005 los ingresos promedio del sector informal fueron similares a los de 1992, los del formal igualaron los niveles previos a 1998 y los agropecuarios, aunque menores, no fueron significativamente distintos a los observados desde 2002. Estos resultados se vieron en parte afectados por el incremento en la ocupación, principalmente informal (servicio doméstico), pero ello no invalida la percepción general de que en los años 2004 y 2005 se dio un fuerte retroceso en materia de ingresos laborales. El menor impacto de esa situación sobre la pobreza está muy relacionado con el aumento en el número de perceptores en los hogares.

Otra dimensión importante que se ha estudiado en el *Informe Estado de la Nación* es la evolución del ingreso laboral según la calificación de los ocupados. La calificación se aproxima mediante el nivel educativo, y se consideran calificados aquellos ocupados

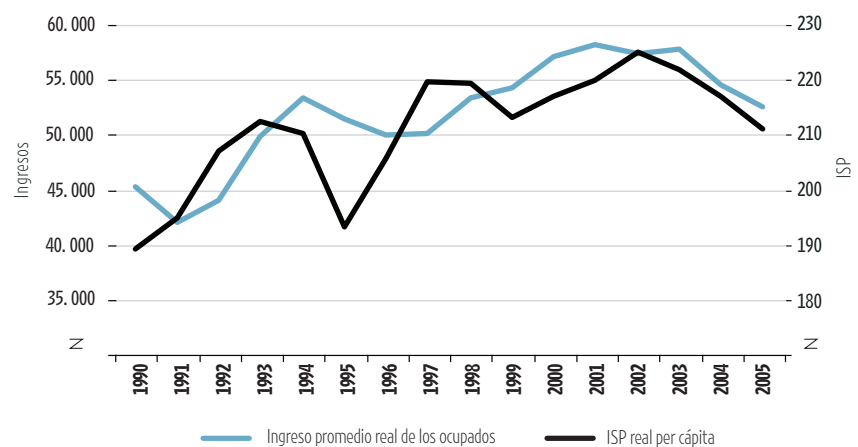
que tienen educación secundaria completa o más (los demás se catalogan como no calificados). En el caso de los trabajadores calificados, su ingreso laboral promedio cayó en el 2005 por cuarto año consecutivo, esta vez en 3,9%, para ubicarse en un valor similar al prevaleciente en 1997 (gráfico 2.6).

Por su parte, el ingreso laboral promedio de los ocupados no calificados continuó una larga y lenta tendencia a la baja, que se inició en el 2001 y que solo se vio interrumpida por un pequeño incremento en el 2003. En el 2005 la reducción fue de 2,6% con respecto al año anterior.

GRAFICO 2.5

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)



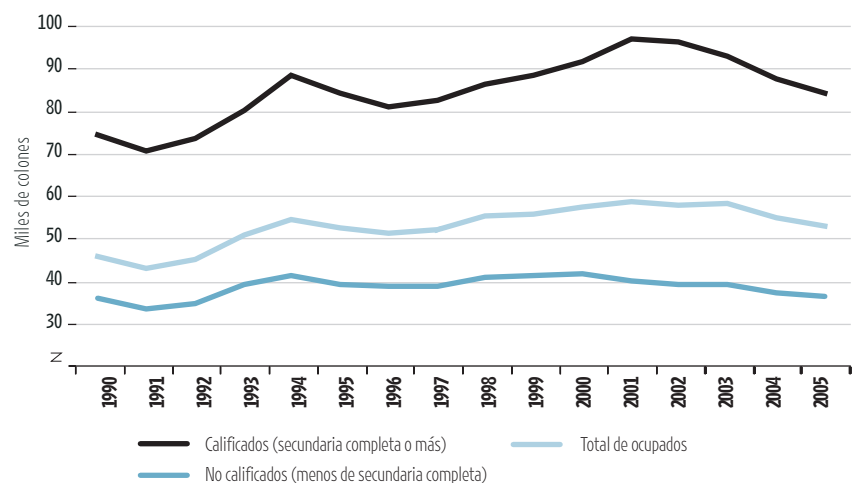
a/ En miles de colones del 2000 según deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General.

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

GRAFICO 2.6

Evolución del ingreso promedio real en la ocupación principal, según calificación del trabajador

(miles de colones de enero de 1995)



Nota: Para la estimación se ajustaron los factores de expansión 1990-1999.

Fuente: Sauma, 2006, con base en las EHPM, INEC.

Estos resultados son consistentes con el comportamiento del índice de salarios mínimos reales, que mostró un ínfimo aumento de 0,3 al pasar de 112,8 en el 2004 a 113,1 en el 2005, después de mostrar una significativa reducción entre 2003 y 2004, de 1,9, y una situación de estancamiento en los cinco años previos al 2003.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
INGRESOS Y EMPLEO

Véase Sauma, 2006 en el sitio
www.estadonacion.or.cr

**Continúa la reducción
de la inversión social
por tercer año consecutivo**

Tal como se ha señalado en informes anteriores, durante más de dos décadas Costa Rica ha tenido niveles de inversión social pública (ISP) menores a los alcanzados a finales de los años setenta, y las mejoras logradas a partir de 1990 deben verse en el contexto de una ISP per cápita que no recupera sus máximos históricos (Trejos, 2006).

A partir del decenio del 2000, la ISP total se desaceleró primero y luego se contrajo en términos reales en los últimos dos años, sin que se llegue a revertir aún la tendencia al alza iniciada en 1991. Para el 2005 la ISP resulta un 48% superior a la de 1980 y un 59% mayor que la de 1990, con un crecimiento medio anual real de 1,6% entre 1980

y 2005, y de 3,1% a partir de 1990. Esta expansión ha sido acompañada por una recuperación de su prioridad macroeconómica y fiscal en el largo plazo, de modo que para el 2005 representó el 18% del PIB y el 78% del gasto del Gobierno General, proporciones similares a las existentes hace veinticinco años. No obstante lo anterior, y aunque la prioridad

fiscal (como porcentaje del gasto), luego de recuperar los niveles de inicios de los años ochenta, tiende a mantenerse, la comparación con la producción nacional (como porcentaje del PIB) muestra una ISP que recupera los niveles pre-crisis del año 2002, y a partir de ahí empieza nuevamente a perder prioridad macroeconómica (gráfico 2.7).

RECUADRO 2.3

Principales tendencias de los ingresos de los hogares entre 1988 y 2004

La disponibilidad de información detallada sobre la composición de los ingresos y gastos de los hogares, luego de dieciséis años de no realizarse la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (ENIG), permite identificar algunas variaciones importantes en la composición de los ingresos⁴². Como se aprecia en el cuadro 2.9, el ingreso promedio de los hogares creció un 33% entre 1988 y 2004, con incrementos mayores al promedio en los rubros de "otros ingresos" (67,5%) y menores en los ingresos laborales (26,3%). En estos últimos, el aumento más significativo, de 28,4%, se presentó entre los asalariados, mientras que entre los trabajadores independientes fue de 20,6%.

Como resultado de esos incrementos diferenciados, la participación de los

"otros ingresos" aumentó de 16,4% del ingreso total a 20,6% (cuadro 2.9), en tanto que el peso de los ingresos laborales pasó de 83,6% a 79,4%. Al comparar este último porcentaje con el que arroja la Encuesta de Hogares, es claro que la ENIG mide mejor los "otros ingresos". Entre estos últimos, el mayor incremento se dio en los alquileres y rentas de la propiedad. El tamaño promedio de los hogares varió, de 4,6 miembros en 1988, a 3,7 miembros en el 2004. Por ello, el ingreso per cápita de los hogares pasó de 59.044 colones comparables en 1988, a 97.327 colones en el 2004, para un incremento de 64,8%.

Fuente: Sauma, 2006.

CUADRO 2.9

Ingreso promedio mensual de los hogares, por fuentes. 1988 y 2004

(millones de colones y porcentajes)

	Monto mensual		2004	Incremento real (%)	Estructura relativa (%)	
	1988	Colones comparables ^{a/}			1988	2004
Ingreso total de los hogares	28.071	270.885	360.337	33,0	100,0	100,0
Ingresos laborales	23.473	226.514	286.014	26,3	83,6	79,4
Salarios ^{b/}	17.137	165.375	212.269	28,4	61,0	58,9
Renta por trabajo independiente ^{b/}	6.336	61.140	73.745	20,6	22,6	20,5
Otros ingresos	4.598	44.370	74.322	67,5	16,4	20,6
Alquileres y renta de la propiedad	944	9.107	19.059	109,3	3,4	5,3
Transferencias	2.702	26.075	38.305	46,9	9,6	10,6
Otros ingresos	952	9.188	16.958	84,6	3,4	4,7

a/ El valor promedio del IPC de noviembre de 1987 a noviembre de 1988 fue de 31,30, mientras el promedio para abril de 2004 a abril de 2005 fue de 302,10, por lo que el factor de ajuste utilizado fue 9,65.

b/ Incluye ingresos monetarios y en especie (autosuministro en el caso de los trabajadores independientes).

Fuente: Sauma, 2006, con datos de la ENIG 1988 y 2004, INEC.

El crecimiento real observado en la ISP es insuficiente para responder al crecimiento de la población, de modo que en el 2005 la inversión social por habitante resulta un 21% menor que la existente veinticuatro años atrás. Esta inversión por persona mostró una clara tendencia decreciente durante los años ochenta, a pesar de la recuperación a mediados de la década, y una leve tendencia alcista durante los noventa y los inicios del 2000, con caídas coyunturales en 1995 y 1999. Sin embargo, este crecimiento no alcanza para recuperar lo perdido. Ello se torna más dramático si se tiene presente que en los últimos tres años se observa una contracción real acumulada del 6,3% en la ISP por habitante (gráfico 2.7).

Dado que la medición de la pobreza no contempla la ISP, ambos indicadores deben verse como complementarios, de modo de que si aumenta la incidencia de la pobreza y se reduce la ISP por habitante, como sucedió en el 2004, se está en presencia de un incremento de la incidencia y la intensidad real de la pobreza, pues el aumento de este fenómeno (reducción de ingresos reales) es acompañado por un menor acceso a servicios sociales o una oferta de servicios de menor valor o calidad (reducción del ingreso social). Cabe señalar que el cambio en la inversión social por habitante tiende a ser más coincidente con el crecimiento económico, como refleja un coeficiente de correlación de 0,39, de manera que, a mayor crecimiento económico, mayores opciones de aumentar la ISP, pero el nivel de la ISP por habitante también muestra una alta correlación positiva con el déficit fiscal (0,46), de modo que la expansión de la ISP se da en contextos de un mayor desequilibrio fiscal, y de ahí su alta vulnerabilidad y su limitada sostenibilidad financiera (Trejos, 2006).

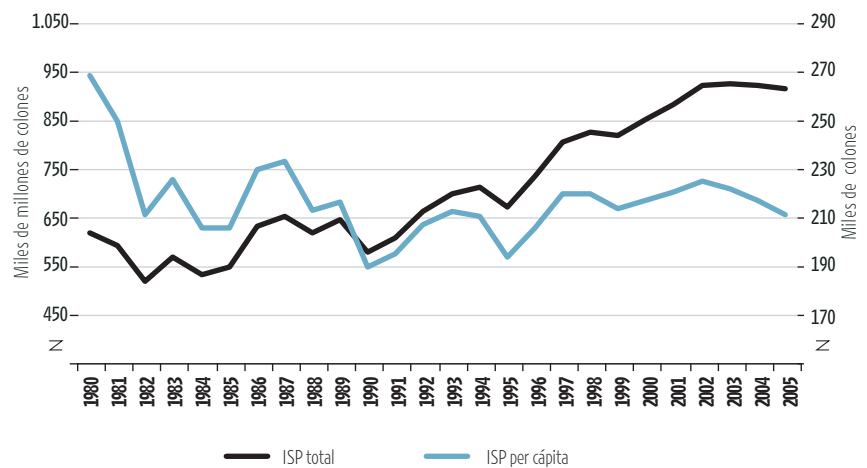
>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
INVERSION SOCIAL PUBLICA

Véase Trejos, 2006 en el sitio
www.estadonacion.or.cr

Acceso a una vida libre de amenazas

Desenvolverse en un entorno libre de amenazas a la integridad física y patrimonial es una condición básica para

GRAFICO 2.7
Evolución de la inversión social pública real, total y per cápita (colones del 2000)



Fuente: Trejos, 2006, con datos de la STAP, COREC II, instituciones involucradas, BCCR, CGR y CCP.

que las personas puedan desarrollar sus capacidades, aprovechar las oportunidades y vivir la vida que valoran. Este derecho fundamental ha experimentado retrocesos y hoy la sociedad costarricense es más violenta que veinte años atrás. En el último quinquenio no se han dado cambios sustanciales en las tendencias reseñadas en el Décimo Informe, y se mantiene la preocupación por el incremento de los delitos contra la vida, entre los cuales destacan los homicidios dolosos y los culposos, especialmente estos últimos, cuya tasa de víctimas duplica la del homicidio doloso. Además estos delitos se caracterizan por estar asociados a muertes en accidentes de tránsito, que tienen un peso relativo sobre el total de fallecimientos superior al 90%, según las estadísticas judiciales. En el 2004 la tasa de víctimas que fallecieron en un accidente vehicular (incluyendo motocicletas y bicicletas) fue de 14,8 por cada cien mil habitantes, aunque se redujo con respecto al año 2001, cuando fue de 17,5.

En las muertes violentas dos modalidades siguen siendo particularmente inquietantes: las muertes por violencia doméstica (véase sección sobre brechas de género, más adelante) y los suicidios, cuya incidencia presentaba un comportamiento similar al del homicidio doloso hasta el 2000, pero que a partir de

esa fecha comenzó a aumentar y alcanzó su máximo histórico en el 2003, con una tasa de 7,9 por cien mil habitantes, que incluso superó a la tasa de homicidios dolosos. Las principales causas asociadas a este fenómeno siguen siendo problemas conyugales, pasionales, económicos, familiares y de salud.

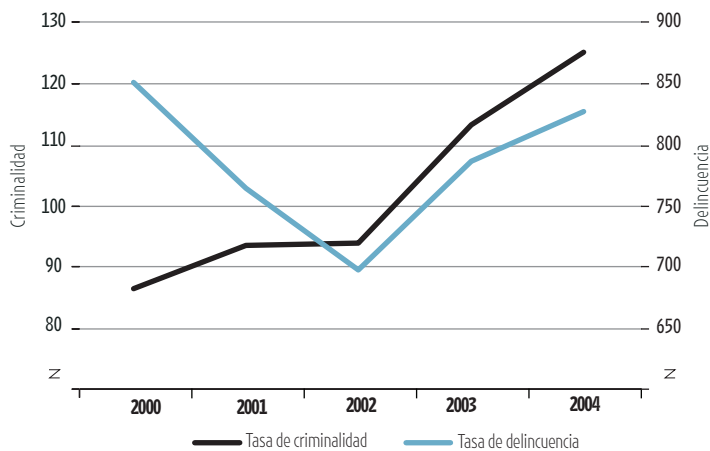
Desde el año 2000 dos indicadores muestran ascensos importantes: la tasa de criminalidad y la tasa de delincuencia. El primero es un indicador construido a partir de nueve tipos de delitos, cuya característica principal es la amenaza a la integridad física de las personas, y que para el 2004 alcanzó la cifra de 122,7 transgresiones por cada cien mil habitantes. La delincuencia, contrario a la criminalidad, está enfocada al perjuicio económico material de las personas más que a su integridad física; su tasa es todavía más alta, como se observa en el gráfico 2.8.

La inseguridad ciudadana sigue siendo percibida como un problema de primer orden por las y los costarricenses, aunque cuando se les pregunta a nivel local esa sensación disminuye de manera notable. Este hallazgo coincide con los resultados publicados recientemente por el PNUD (2006), en un informe dedicado específicamente al tema de la violencia, con un tratamiento exhaustivo. Algunos de los hallazgos

GRAFICO 2.8

Tasas de criminalidad^{a/} y delincuencia^{b/}

(por 100.000 habitantes)



a/ Incluye los delitos de homicidio doloso y su tentativa, violación y su tentativa, abuso sexual, secuestro extorsivo, tráfico de menores y mujeres, rapto y relación sexual con menor de edad.

b/ Incluye los delitos de robo, hurto, estafa, extorsión, proxenetismo, tráfico y venta de drogas y lavado de dinero.

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

relevantes de ese trabajo se resumen a continuación:

- Los niveles de violencia patrimonial en Costa Rica continúan siendo bajos en el contexto latinoamericano, aunque muy superiores a los de los países industrializados. En otras modalidades de violencia, la victimización no muestra mayores diferencias con respecto a las naciones desarrolladas.
- La probabilidad que las personas atribuyen al acaecimiento de diversos hechos de violencia en Costa Rica tiende a ser muy superior a la probabilidad real de experimentarlos.
- La jerarquización de los riesgos percibidos coincide con la distribución de la victimización. Los riesgos percibidos son, en general, considerablemente más altos en la dimensión patrimonial que en las dimensiones física, emocional y sexual.
- La sensación de inseguridad no solo es resultado del aumento de los hechos delictivos, sino también del incremento de la oferta mediática en

materia de sucesos y el surgimiento de espacios, sobre todo televisivos, dedicados a estos temas.

- Las modalidades de delictividad y la violencia no se distribuyen uniformemente en todo el territorio. El cálculo del índice de seguridad cantonal (ISC) permite observar que los problemas más graves de victimización están concentrados geográficamente. En los últimos veinticinco años han empeorado las cifras en la mayoría de los cantones, particularmente en los del Área Metropolitana. No obstante, en la mayor parte del territorio nacional los problemas objetivos de inseguridad son bajos o, a lo sumo, moderadamente serios (en este territorio residen ocho de cada diez habitantes). La inclusión de la (in)seguridad ciudadana en la medición del desarrollo humano a escala cantonal genera cambios muy visibles en los índices, y verdaderamente dramáticos en el orden de los cantones. Los resultados del ajuste del IDH por niveles de victimización tienden a beneficiar de manera ostensible a pequeños cantones rurales y a castigar con severidad a casi todos los cantones del Área Metropolitana

- El crecimiento de la tasa de homicidios en las dos últimas décadas está asociado al aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso. La tasa de robos, especialmente, se relaciona en forma directa con el desempleo y los subempleos y también, en menor grado, con la pobreza.
- Los costos económicos de la violencia alcanzan un mínimo de un 3,6% del PIB (246.148 millones de colones). Esta cifra es baja en el contexto latinoamericano, pero representa más de la mitad de lo que el país invierte en educación pública.
- Los grados de satisfacción con la democracia son menores entre quienes han sufrido un hecho de violencia, y caen notoria y sistemáticamente conforme aumenta la percepción de inseguridad. La preferencia por la democracia como sistema de gobierno sufre también una merma ostensible a medida que se incrementa el temor (PNUD, 2006).

Desigualdad y pobreza

Atender la pobreza y la desigualdad es crucial para el desarrollo humano. En el caso de la pobreza, porque es una condición que priva a las personas de la posibilidad de desarrollar sus capacidades, al excluirlas de la vida social e impedirles participar en la comunidad, o lo que es lo mismo, interactuar libremente con las otras personas. “Los pobres no tienen acceso a libertades fundamentales de acción y decisión que los más acomodados dan por descontados” (Sen, 1999). A su vez, la desigualdad afecta el desarrollo humano por varias razones: en primer lugar porque incide de manera directa en lo que la gente está en condiciones de ser o hacer; las desigualdades que surgen por factores externos como el lugar de nacimiento, el género, la edad o el origen étnico, afectan el acceso a las oportunidades. En segundo lugar, el aumento de las desigualdades puede volver demasiado lento y traumático el acceso de las personas a las oportunidades y derechos para vivir la vida que valoran. En tercer lugar, la existencia

de desigualdades extremas debilita la democracia y sus instituciones, al reflejar disparidades en el poder político, y en cuarto lugar, la desigualdad no ayuda a reducir la pobreza, ni a incrementar el crecimiento económico. Un número creciente de personas pobres implica que existe un contingente de población en aumento que, aparte de no recibir los beneficios del crecimiento económico, no puede contribuir a él. En una sociedad como la costarricense, caracterizada por la escasa dotación de factores productivos, invertir en su gente, para brindarle buenas condiciones de salud, educación, empleo e ingresos, es la mejor forma de crear una base que tienda a la equidad y contribuya al crecimiento económico futuro.

En esta sección se da seguimiento a los principales indicadores del país en materia de desigualdad del ingreso, pobreza y otras brechas importantes en el acceso a las oportunidades. Tres hallazgos destacan en este apartado: el primero es que, en el mediano plazo, los datos de la Encuesta de Ingresos y Gastos ofrecen evidencia de que la sociedad costarricense es hoy más desigual que hace veinte años. En segundo lugar, las mediciones de corto plazo de la desigualdad, aunque presentan oscilaciones de un año a otro, en general no alteran la tendencia de largo plazo señalada. En tercer lugar, en los últimos años la medición de corto plazo muestra una mejora en la equidad que, lejos de tener por base una situación positiva, expresa por el contrario un hecho preocupante: las brechas se están cerrando porque la desmejora en el ingreso ya alcanza a los sectores profesionales medios, cuyos ingresos tienden a decaer y a acercarse a los niveles más bajos.

Crece la desigualdad del ingreso en los últimos veinte años

El desarrollo humano requiere mecanismos redistributivos de la riqueza, de manera que el acceso a las oportunidades sea generalizado para todas las personas. Tradicionalmente, el *Informe Estado de la Nación* ha aproximado esta aspiración mediante estimaciones del grado de concentración en la distribución

del ingreso. En esta edición se incorporan dos fuentes de información para medir la desigualdad: por un lado están los datos de las Encuestas de Hogares (EHPM), que se han utilizado anualmente y que permiten hacer análisis de tendencias de corto plazo, y por otro lado está la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (ENIG), que se realizó en el 2004, dieciséis años después de que se efectuara la última medición de este tipo en el país⁴³.

Los resultados de la ENIG 2004 confirman la tendencia de aumento en la desigualdad o concentración de los ingresos que se ha venido señalando en este Informe. El cuadro 2.10 contiene los principales indicadores de desigualdad calculados a partir de la ENIG de 1988 y de 2004, pero además del ordenamiento de los hogares según su ingreso per cápita (como habitualmente se hace en este capítulo), se incluye el ordenamiento según el ingreso familiar total. En ambos casos el fuerte aumento en la desigualdad se refleja en un incremento de 0,1 o más en el coeficiente de Gini.

Cuando los hogares se ordenan según su ingreso total, las desigualdades son bastante elevadas y la diferencia entre el ingreso de los hogares del primero y el último decil alcanza una magnitud de 45,8 veces. En el ordenamiento según ingreso per cápita las desigualdades son aún mayores que las reflejadas por las EHPM, situación que se visualiza tanto en las relaciones de ingreso entre deciles y quintiles, como en el coeficiente de Gini.

El cuadro 2.11 muestra la variación en los ingresos promedio de los deciles de hogares ordenados según su ingreso familiar per cápita, para cada uno de los años considerados. El fuerte aumento en la desigualdad que allí se observa se explica tanto porque los ingresos medios para los hogares que conformaron los primeros deciles en el 2004 son significativamente menores que los registrados por los hogares de 1988, como por la situación contraria en el noveno decil, y especialmente en el décimo, pues el ingreso promedio de los hogares considerados en el 2004 supera en un 84,8% al de los hogares de 1988 (en términos reales).

Además de las tendencias generales mencionadas, un aspecto de interés para este capítulo es tratar de identificar de manera más precisa los factores que dan cuenta del aumento de la desigualdad entre 1988 y 2004. Para tal efecto una pregunta inicial que surge es: ¿qué le pasó a los grupos extremos de la distribución respecto a una serie de factores que permiten explicar la ampliación de las distancias? Un análisis preliminar en esta línea se ofrece a continuación.

Al considerar los cambios en el crecimiento real de los ingresos de los hogares por fuente de ingreso, se observa que entre 1988 y 2004 los ingresos por trabajo asalariado⁴⁴ crecieron un 29%, los de trabajo independiente⁴⁵ un 21,2%, las transferencias en dinero⁴⁶ un 47,6%, los correspondientes a alquiler⁴⁷ y renta de la propiedad⁴⁸ un 110,3% y los “otros ingresos” un 85,5%.

CUADRO 2.10

Medidas de desigualdad de la distribución del ingreso familiar. ENIG 1988 y 2004

	X/I decil ^{a/}	V/I quintil ^{b/}	Coefficiente de Gini ^{c/}
Ordenados según ingreso per cápita			
1988	12,4	6,8	0,356
2004	28,4	13,3	0,474
Ordenados según ingreso total			
1988	20,3	10,3	0,421
2004	45,8	18,7	0,521

a/ Relación entre el ingreso promedio de los hogares del décimo decil y los del primero.

b/ Relación entre el ingreso promedio de los hogares del quinto quintil y los del primero.

c/ Coeficiente de Gini de la distribución del ingreso familiar, calculado según deciles de ingreso per cápita, e ingreso total.

Fuente: Sauma, 2006, con datos de la ENIG 1988 y 2004, INEC.

El incremento de las brechas de ingreso entre pobres y ricos en el período de referencia se explica porque el ingreso promedio de los hogares del primer quintil que provienen del trabajo asalariado cayó en términos reales en -14,9%, mientras que para el quinto quintil aumentó en 59,7%. Se suma a esto el hecho que el ingreso promedio de los hogares pobres (primer quintil) que se obtiene de lo que en la ENIG se denomina “trabajo independiente informal” cayó en términos reales en -54,8%, en tanto que el mismo ingreso de los hogares del quinto quintil creció un 77,7%.

En términos de la tasa promedio de crecimiento anual, los ingresos de los más pobres experimentaron un descenso de casi un 1% real por año en los dieciséis años considerados, mientras que los ingresos de los ricos tuvieron un incremento de poco más del 3% anual en el mismo período. En conclusión, el aumento de la brecha de ingresos entre pobres y ricos en el largo plazo se expresa por el deterioro que sufrieron los pobres.

Por otra parte, si se observan los cambios en la importancia relativa de las fuentes de ingreso por quintiles, es claro que el trabajo asalariado se mantiene como la fuente principal (gráfico 2.9). En el primer quintil la recomposición en materia de fuentes se da fundamentalmente con el trabajo informal, en tanto que para el quinto quintil baja un poco la importancia el trabajo asalariado y ganan peso relativo los ingresos obtenidos por concepto de alquileres y rentas.

Un aspecto que llama la atención, y que requiere mayor análisis, es el incremento que experimentaron los ingresos de 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 de 3,6%.

Desagregando la información por fuente de ingreso, los datos indican que el ingreso per cápita obtenido por el quintil más rico por concepto de trabajo asalariado era 9,4 veces mayor que el ingreso del quintil más pobre en 1988; para el 2004 esta relación se duplicó,

CUADRO 2.11

Ingreso promedio de los hogares, por decil del hogar^{a/}. 1988 y 2004

Decil del hogar ^{a/}	1988		2004	Diferencia (%)
	Colones corrientes	Colones comparables ^{b/}		
Todos los hogares	28.071	270.885	360.337	33,0
I	6.119	59.046	47.502	-19,6
II	11.619	112.119	99.304	-11,4
III	15.185	146.539	134.352	-8,3
IV	17.993	173.636	175.735	1,2
V	19.940	192.420	203.716	5,9
VI	25.081	242.033	266.742	10,2
VII	28.658	276.549	322.993	16,8
VIII	35.346	341.084	407.025	19,3
IX	45.030	434.540	595.511	37,0
X	75.730	730.797	1.350.369	84,8

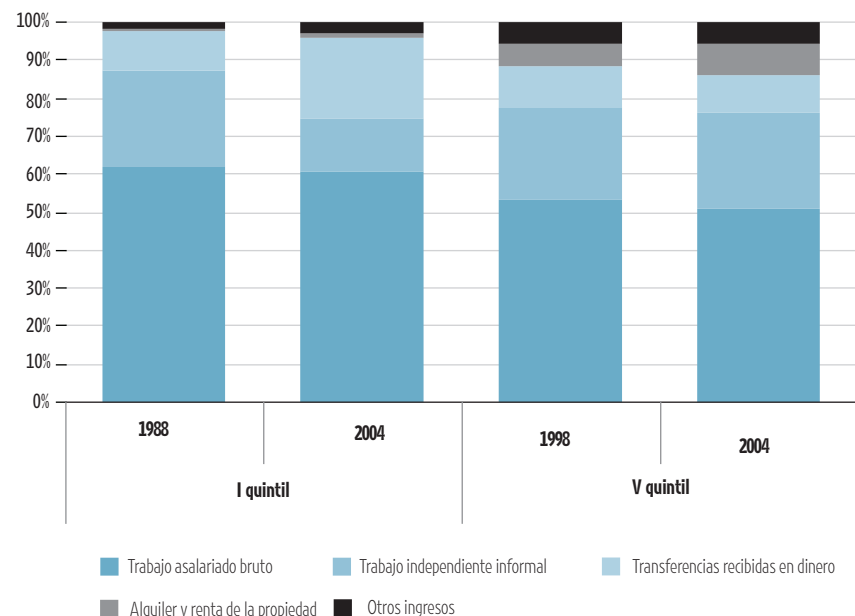
a/ En orden creciente, según su ingreso familiar per cápita.

b/ El valor promedio del IPC de noviembre de 1987 a noviembre de 1988 fue de 31,30, mientras el promedio para abril de 2004 a abril de 2005 fue de 302,10, por lo que el factor de ajuste utilizado fue 9,65.

Fuente: Sauma, 2006, con datos de la ENIG 1988 y 2004, INEC.

GRAFICO 2.9

Distribución relativa del ingreso per cápita de los hogares, por fuente, según quintil de ingreso per cápita



Fuente: INEC, 2006a.

pues pasó a ser de 16,5 veces. Una brecha aun más amplia se observa en el caso de el ingreso per cápita recibido por el quintil más rico por concepto de trabajo independiente, el cual era 10,3 veces mayor que el ingreso del quintil

más pobre en 1988 y pasó a ser 38 veces más alto en el 2004. Una situación similar se dio en los ingresos obtenidos por concepto de alquiler y renta de propiedad: los ingresos del quintil más rico, 72,9 veces el ingreso del quintil más

pobre en 1988, alcanzaron una relación de 100,2 veces en el 2004. La ampliación de estas brechas está asociada al cambio en la composición de los ingresos comentados anteriormente.

En resumen, con base en la información de la ENIG puede afirmarse que, entre 1988 y 2004, el aumento de las brechas en materia de ingresos entre pobres y ricos se explica principalmente por los siguientes factores:

- Los ingresos de los más pobres experimentaron un importante deterioro, en tanto que los de los más ricos crecieron.
- La brecha en la escolaridad promedio de las personas de 15 o más años de edad se duplicó entre los extremos del ingreso: en el quinto quintil alcanza 12,1 años, en contraste con los 5,2 años promedio de los miembros del primer quintil (gráfico 2.10).
- El número promedio de personas por hogar es más bajo en el quinto quintil (2,9) que en el primero (4,4). En cuanto al número de perceptores de ingreso por hogar, mientras en el quintil más pobre el 41,9% de los hogares tiene solo uno, en el quintil de mayores ingresos esa relación baja al 32,9%.
- Otro elemento importante fue el crecimiento de los hogares con jefatura femenina en el quintil más pobre, que no fue acompañado por mayores ingresos, ya que estos se redujeron en 1,7%. En cambio, en el quintil más rico el crecimiento de la jefatura femenina fue menor y sí se registró un aumento en el ingreso (54,1%).

Comportamiento de la desigualdad en el período reciente

Como se comentó al inicio de esta sección, el *Informe Estado de la Nación* ha dado seguimiento a la desigualdad en la distribución del ingreso a partir de la información anual sobre ingresos captada por medio de la Encuesta de Hogares, la cual ofrece la posibilidad de hacer un análisis de tendencia anual,

aun teniendo en cuenta sus dificultades para recabar datos acerca de los ingresos del decil más rico de la población. Utilizando el coeficiente de Gini se ha determinado que, a partir de 1998, se inició en el país un período de aumento en la desigualdad que alcanzó su máximo nivel en el 2001. En los años siguientes la desigualdad se redujo paulatinamente, pero en el 2005 todavía exhibió valores por encima del 0,400 registrado en 1999. La disminución de la desigualdad en el 2005 respecto del 2004 se refleja en otros indicadores, pues la relación de ingresos entre los

hogares del décimo decil y los del primero pasó de 20,7 veces a 18,3, y en el caso del quinto quintil con respecto al primero, de 10,2 a 9,5. En ambos casos, los valores del 2005 son los más bajos desde el año 2000.

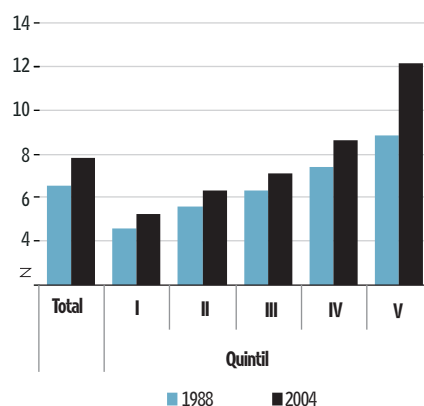
En el 2005 el ingreso promedio de los hogares aumentó en términos reales en 2,8%. El incremento se presentó en los deciles primero a noveno y, en términos generales, se redujo a medida que aumenta el nivel de ingreso. En cambio, el ingreso promedio de los hogares del décimo decil volvió a caer en términos reales, por cuarto año consecutivo, esta vez en 1,5%, una cifra bastante menor que el 9,2% del año previo, pero que representa una disminución total de 12,6% con respecto al ingreso promedio del 2001. El gráfico 2.11 ilustra esa situación.

En el Undécimo Informe se destacó que el comportamiento de la desigualdad era determinado principalmente por lo que sucedía en el décimo decil, y que la reducción en la desigualdad a partir del año 2002 se debía en gran medida a la caída en los ingresos reales de los hogares relativamente más ricos. Esta situación se mantiene, pues aunque los ingresos de los deciles del primero a noveno aumentaron en el 2005, la reducción de la desigualdad se explica sobre todo por la tendencia a la disminución que muestran los ingresos del décimo decil desde el 2002. El análisis del perfil de los hogares de este último decil indica que en ellos buena parte de los ocupados son asalariados (públicos en muchos casos) calificados, lo cual incide de manera directa sobre el comportamiento de los ingresos, pero también deja claro que la EHPM no mide en forma adecuada los ingresos de los más ricos (que tienen fuertes rentas independientes, dividendos y otros) (Sauma, 2006).

Dos aspectos son importantes aquí. En primer lugar, la caída en los ingresos del décimo decil definitivamente está asociada a la reducción, por cuarto año consecutivo, en el ingreso laboral promedio de los trabajadores calificados, a la cual se hizo referencia, dado que estos trabajadores se ubican en gran medida en ese decil. En segundo lugar, dando por un hecho que los

GRAFICO 2.10

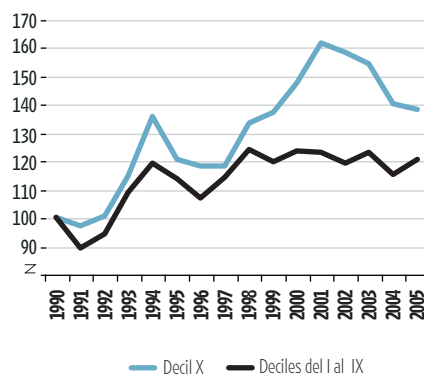
Años de escolaridad promedio en la población de 15 años y más



Fuente: INEC, 2006a.

GRAFICO 2.11

Evolución del índice de ingreso promedio real de los hogares, según deciles (base 1990=100)



Nota: Para la estimación se ajustaron los factores de expansión 1990-1999.

Fuente: Sauma, 2006, con datos de la EHPM, INEC.

ingresos de los más ricos no están siendo medidos por la EHPM (y que probablemente los mismos han aumentado de manera significativa en términos reales), la mejora en la equidad, lejos de originarse en una situación positiva expresa una situación preocupante: que las brechas se están cerrando, y que la desmejora en el ingreso alcanza ya a los sectores profesionales medios, cuyos ingresos tienden a decaer y a mostrar más cercanía respecto a los ingresos más bajos.

La pobreza continúa estancada

En el 2005 la pobreza afectó a un 21,2% de los hogares costarricenses, lo que significa una reducción de 0,5 puntos porcentuales en relación con el año anterior, que se ubica dentro del margen de error de la EHPM, por lo que con una perspectiva temporal mayor, por duodécimo año consecutivo -a partir de 1994- esta incidencia se encuentra estancada en un nivel cercano al 20%, más o menos 1,5 puntos porcentuales. La pobreza extrema, por su parte, se mantuvo en el nivel del 2004 (5,6%) y estancada desde 1994.

Pobreza con un rostro cada vez más urbano

Cuando se considera el área de residencia de la población, la incidencia de la pobreza en los hogares rurales es bastante mayor que en los urbanos. En el año 2005 este fenómeno afectó

a un 18,7% de los hogares urbanos y a un 24,9% de los rurales (4,5% y 7,1%, respectivamente, en el caso de la pobreza extrema). Con respecto al 2004, la pobreza total se redujo en ambas áreas, aunque la disminución fue mayor en la rural (de 26% a 24,9%) que en la urbana (de 18,9% a 18,7%). Sin embargo, con la pobreza extrema se dio una situación diferente, pues mientras en el área urbana aumentó (de 4,0% a 4,5%), en la rural decreció (de 8,0% a 7,1%; gráfico 2.12).

Al considerar una perspectiva temporal mayor, se observa que en el 2005, por segundo año consecutivo, la incidencia de la pobreza urbana registró los mayores niveles desde 1994, mientras que la rural, luego de alcanzar un máximo en el 2004, recuperó un nivel normal-alto (gráfico 2.12). También en el 2005 la incidencia de la pobreza extrema urbana mostró un nivel elevado, el mayor desde 1994 (junto con 1999), en tanto que la rural contabilizó su valor mínimo desde 1994 y 1998.

Dada la distribución espacial de la población, el 52,2% de los hogares pobres reside en el área urbana y el restante 47,8% en la rural. Con la pobreza extrema sucede justo lo contrario: el 52,1% y el 47,9% de los hogares corresponden al área rural y la urbana, respectivamente. Esto implica que los esfuerzos de reducción de la pobreza, de cara a la situación descrita, deben otorgar la misma importancia a ambos espacios de residencia de la población.

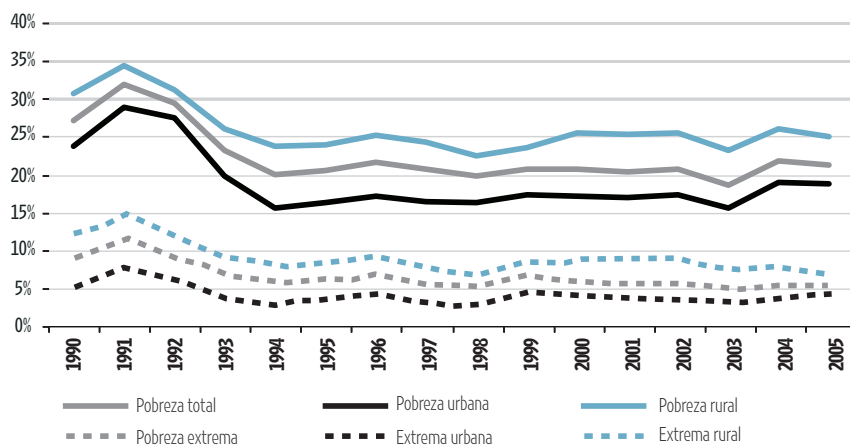
El indicador de intensidad o brecha de pobreza determina si el ingreso de los pobres se ha alejado o no de la línea de pobreza (o sea, si las personas son más pobres o no). La severidad de la pobreza, a su vez, refleja lo que sucede con la desigualdad entre los pobres. Para todos los casos se estima un indicador cuyos valores mínimo y máximo son 0 y 1, respectivamente, y aumentos en él señalan un deterioro de la situación que describen. Los tres indicadores sobre pobreza (incidencia, intensidad y severidad) muestran un comportamiento similar a lo largo del período de estudio (1990-2005), esto es, una caída en los primeros años y luego estancamiento.

En el 2005, los indicadores de intensidad y severidad se mantuvieron invariables, es decir, el faltante de ingresos de los que continuaron siendo pobres fue relativamente igual (respecto a la línea de pobreza) que el año anterior, y lo mismo sucedió con las desigualdades entre los pobres. Por áreas, en cambio, se dio una situación diferente. En la urbana, la leve disminución en la incidencia estuvo acompañada de aumentos en la brecha o intensidad y en la severidad de la pobreza, lo cual significa que empeoró la situación de los que seguían siendo pobres. Por el contrario, en el área rural, además de la fuerte reducción en la incidencia, también disminuyeron la brecha y la severidad, es decir, mejoró la situación entre quienes continuaban viviendo en la pobreza.

En lo que respecta a la incidencia por regiones, y al igual que en años anteriores, tanto en el caso de la pobreza total como en el de la pobreza extrema la región Brunca tuvo los registros más altos, seguida por la Chorotega, en tanto que la región Central mostró las menores tasas de incidencia, aunque, por tratarse de una región altamente poblada, resulta que en el año 2005 residían en ella el 52,2% de los hogares pobres y un 44,6% de los hogares en pobreza extrema, porcentajes en ambos casos bastante mayores que los prevalecientes en el 2004 (49,9% y 40,9% respectivamente). Es decir, en el último año aumentó la concentración

GRAFICO 2.12

Incidencia de la pobreza total en los hogares, según zona



Fuente: EHPM, INEC.

de pobres -sobre todo extremos- en la región Central del país.

Recientemente se han dado algunas variaciones que conviene resaltar. En el caso de la pobreza total (gráfico 2.13) en la región Central, luego de que en el 2003 se lograra la incidencia más baja desde 1990 (14%), en los dos años siguientes el indicador creció hasta sus máximos valores desde 1994. En la región Chorotega se mantiene la tendencia a la reducción de la incidencia de la pobreza, cuyo valor mínimo desde 1990 es de 29,3%. Por el contrario, la Huetar Atlántica, luego de haber alcanzado un mínimo de 17,1% en 1994, comenzó una tendencia creciente que en el 2005 la llevó a su máximo nivel desde 1990. Las regiones Pacífico Central, Brunca y Huetar Norte muestran comportamientos similares, en el sentido de que iniciaron el período de referencia (1990-2005) con elevados niveles de incidencia, que se redujeron en los primeros años, para luego volver a aumentar -pero sin regresar a los niveles previos- y finalmente mantenerse, aunque con fluctuaciones.

En los últimos años se observa una serie de altibajos en la incidencia de la pobreza en las regiones. La más importante de ellas se da en la región Brunca, donde la incidencia aumentó en 6,8 puntos porcentuales entre los años 2003 y 2004 (al pasar de 33,6% a 40,4%), para luego reducirse en 8,4 puntos porcentuales (hasta 32%). Por este motivo se realizó un análisis especial y se encontró que este comportamiento obedece a la confluencia de varios factores: por un lado, aspectos de orden metodológico relacionados con la muestra y el trabajo de campo de la EHPM y, por el otro, rasgos característicos de la población y los hogares de la región, así como la forma en que estos son afectados por los procesos económicos y sociales de mayor impacto local, entre los cuales destaca la migración.

En relación con los factores metodológicos, el análisis permitió concluir que en el 2004 un porcentaje importante de hogares con ingreso conocido dejó de dar información; estos eran en su mayoría hogares no pobres o con ingresos relativamente más altos. Así,

el principal factor que incidió en el aumento en la pobreza en el 2004 con respecto al 2003 fue el incremento en el porcentaje de hogares sin ingreso o con ingreso ignorado; y para el año siguiente, la reducción en la pobreza está asociada a una variación en el mismo sentido en el porcentaje de hogares sin ingreso o con ingreso ignorado (Anexo Metodológico).

En cuanto a las características de la población y los hogares, el estudio de las tendencias, más allá de los altibajos, reveló que: a nivel de todos los hogares de la región hay un aumento en el porcentaje de hogares con jefatura femenina, situación que tiende a darse en los hogares pobres y especialmente en los tres últimos años (cuadro 2.12). Por otra parte, el número de miembros por hogar tiende a la reducción, tanto en el total de hogares como entre los pobres. En términos generales, la relación de dependencia económica tiende a crecer, de nuevo, en la totalidad de los hogares lo mismo que entre los pobres. Parece entonces que sigue siendo válido el argumento expuesto en anteriores ediciones del *Informe Estado de la Nación*, en el sentido de que la emigración hacia otros países (en especial a Estados Unidos) de los habitantes de la región Brunca (sobre todo hombres jóvenes), está incidiendo en la disminución del tamaño promedio familiar, en el aumento en la

dependencia y en el incremento de los hogares con jefatura femenina, pero también en la reducción de la pobreza. Esto último se explica principalmente por los factores de recomposición del hogar (número de miembros y otros), pero además por las remesas familiares, que si bien no son captadas de la forma más adecuada por en la EHPM, podrían estarse reflejando en los “otros ingresos del hogar”, que en términos generales (totalidad de hogares y hogares pobres) han aumentado su participación dentro de los ingresos totales de los hogares, en especial entre los más pobres (Sauma, 2006).

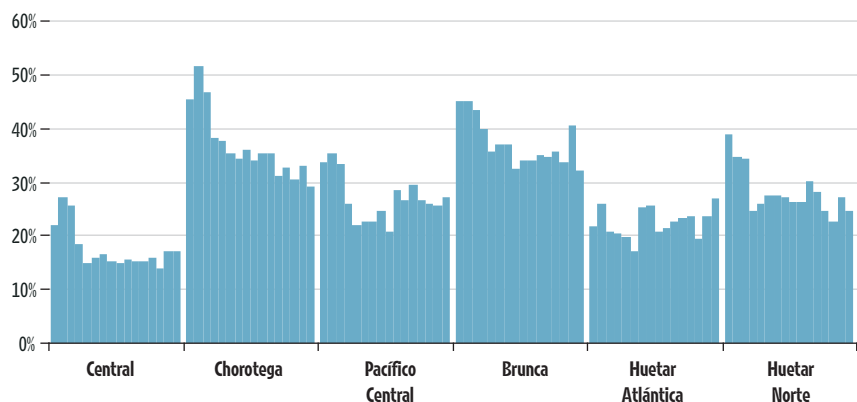
Mayor vulnerabilidad de los no pobres a la pobreza

Los cambios en la situación económica -especialmente aquellos que inciden de modo negativo en los mercados de trabajo y, por ende, en el empleo y los ingresos de los hogares- y los factores asociados con la cantidad, cobertura y calidad de los servicios sociales, así como los recurrentes desastres naturales, constituyen importantes fuentes de riesgo, inseguridad e indefensión para los hogares, sobre todo los de ingresos medios y bajos, pues tales eventos pueden llevarlos inevitablemente a una condición de pobreza o perpetuarlos en ella.

Medir la vulnerabilidad de los hogares a esas múltiples causas no es labor

GRAFICO 2.13

Incidencia de la pobreza total en los hogares, según regiones. 1990-2005



Fuente: EHPM, INEC

CUADRO 2.12

Región Brunca: características de la población y los hogares. 2000-2005

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Todos los hogares con ingreso conocido						
Características de los hogares						
Total de personas	253.438	246.167	249.958	293.325	276.869	308.727
Total de hogares	62.014	60.219	62.486	72.677	71.778	79.061
Miembros por hogar	4,1	4,1	4,0	4,0	3,9	3,9
Ocupados por hogar	1,4	1,4	1,4	1,4	1,3	1,4
Porcentaje de hogares con jefatura femenina	20,7	24,1	25,7	25,7	28,0	26,6
Porcentaje de otros ingresos con respecto al ingreso total	9,3	11,2	12,0	12,9	15,1	14,9
Características de las personas						
Relación de dependencia demográfica ^{a/}	0,7	0,7	0,8	0,7	0,6	0,6
Relación de dependencia económica ^{b/}	1,9	1,6	1,7	1,6	1,8	1,8
Escolaridad promedio de las personas de 15 años y más	5,8	6,0	6,2	6,5	6,3	6,6
Tasa de desempleo abierto	4,3	6,7	5,7	7,1	5,5	5,7
Tasa neta de participación	50,6	53,9	52,0	53,2	47,7	51,4
Hogares pobres						
Características de los hogares						
Total de personas	100.147	95.885	104.260	110.697	120.167	111.223
Total de hogares	21.644	20.959	22.329	24.421	29.006	25.330
Miembros por hogar	4,6	4,6	4,7	4,5	4,1	4,4
Ocupados por hogar	1,1	1,1	1,2	1,1	1,0	1,1
Porcentaje de hogares con jefatura femenina	25,4	26,6	24,1	31,4	32,7	29,9
Porcentaje de otros ingresos con respecto al ingreso total	15,4	18,9	17,2	21,2	24,3	22,7
Características de las personas						
Relación de dependencia demográfica ^{a/}	1,0	1,0	1,0	1,0	0,8	1,0
Relación de dependencia económica ^{b/}	2,9	2,6	2,6	2,7	2,8	3,3
Escolaridad promedio de las personas de 15 años y más	5,0	4,6	4,8	5,0	5,1	5,2
Tasa de desempleo abierto	9,2	14,2	9,3	10,3	9,1	10,5
Tasa neta de participación	39,6	42,5	42,2	41,0	37,1	40,2

a/ Se refiere a la relación entre personas menores de 15 y mayores de 64 años, con respecto a la población de 15 a 64 años.

b/ Se refiere a la relación entre los menores de 12 años y la población inactiva, con respecto a la fuerza de trabajo.

Fuente: Sauma, 2006, con datos de la EHPM, varios años, INEC.

sencilla. No obstante la complejidad del fenómeno, en los últimos Informes se ha incluido un indicador sobre la “vulnerabilidad a la pobreza de los no pobres”, que pretende aproximar esta condición a partir del cambio (aumento o disminución) que la situación económica coyuntural ha provocado en los ingresos per cápita de los hogares cuyos ingresos de este tipo los ubican por encima de la línea de pobreza y hasta 1,4 veces la misma, es decir, si los ha alejado o acercado a la pobreza, casos que corresponden a reducciones o aumentos en la vulnerabilidad, respectivamente.

En el año 2005, el porcentaje de hogares vulnerables aumentó al 13,2%, que al sumarse al 21,2% de hogares pobres, dio como resultado un total de 34,4% de hogares en situación de pobreza o

vulnerabilidad, cifra que supera ligeramente la del año previo (34,2%). Sin embargo, los valores se mantuvieron en el rango de lo que había sido normal en el período de estudio.

El cambio más importante se refleja en el indicador de vulnerabilidad, que alcanzó el valor más alto desde 1990, evidenciando así que el ingreso promedio per cápita de los hogares por encima de la línea de pobreza y menos de 1,4 veces la misma, se redujo, acercándose a la línea de pobreza, es decir, aumentando la vulnerabilidad a la pobreza de estos hogares (recuadro 2.4).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

POBREZA Y DESIGUALDAD DEL INGRESO

Véase Sauma, 2006 en el sitio

www.estadonacion.or.cr

Persisten brechas de acceso al mercado laboral

En el 2005 el número de ocupados en el país pasó de 1.653.879 a 1.776.903, es decir, se registraron 123.024 personas más, cifra considerablemente mayor que la observada en los años previos. Esto se refleja en el comportamiento de la tasa neta de participación⁴⁹, que alcanzó un 56,8% para ambos sexos. El crecimiento fue de 1,4% para los hombres y de 9,8% para las mujeres, quienes de esta forma experimentaron el incremento más alto de los últimos quince años. En términos absolutos, de los 123.024 ocupados más con respecto al 2004, 62.706 son mujeres y 60.318 hombres. El crecimiento más fuerte de las personas ocupadas en relación con el año anterior se dio en las mujeres, 11,2%, mientras que en los hombres fue de 5,5%. En consecuencia,

RECUADRO 2.4

Vulnerabilidad a la pobreza y número de perceptores de ingreso en los hogares

En el 2005 se registró un aumento en el número promedio de perceptores de ingreso laboral por hogar, lo cual daba origen a la expectativa de una reducción en el porcentaje de hogares vulnerables según la definición utilizada en el *Informe Estado de la Nación*. Sin embargo, el porcentaje de hogares vulnerables más bien creció. Seguidamente se tratará de hallar alguna explicación a ese comportamiento.

Para efectos del presente análisis, son perceptores de ingreso aquellos miembros del hogar que se encuentran ocupados y tienen un ingreso conocido (y superior a cero) en la ocupación principal. Los hogares de referencia son aquellos con ingreso (del hogar) también conocido y superior a cero. En el cuadro 2.13 se muestra la evolución en el número promedio de perceptores según condición de pobreza del hogar para los años 2003-2005. Allí se

aprecia que hay una relación inversa entre la pobreza-vulnerabilidad y el número promedio de perceptores, pues a medida que aumenta el número promedio de perceptores, se reduce la pobreza-vulnerabilidad.

En el caso que aquí interesa, el promedio de perceptores de ingreso en los hogares vulnerables creció de forma sostenida en los tres años considerados, pero también aumentó el porcentaje de hogares vulnerables, lo cual permite concluir que el incremento en el número de perceptores, por sí solo, no es suficiente para reducir la vulnerabilidad. Los ingresos laborales que se perciban -asociados a su vez a las características laborales de las personas (sector de ocupación, rama, calificación, etc.)-, así como los ingresos no laborales, son entonces los principales factores determinantes de la vulnerabilidad.

Fuente Sauma, 2005.

la importancia relativa de los ocupados de tiempo parcial se incrementó, pues en el 2005 uno de cada cinco estaba en ocupaciones de menos de quince horas y otro de cada cinco laboraba de quince a treinta horas.

El aumento entre las ocupadas en servicio doméstico refleja claramente que la mejoría en la información recolectada se dio por una captura más eficiente de este tipo de empleo. Debe entenderse, no obstante, que los datos sobre servicio doméstico se refieren sobre todo a empleos que ya existían con anterioridad, pero que no habían sido medidos por la EHPM, más que a nuevas ocupadas. Otro punto importante es que, del incremento en los ocupados entre 2004 y 2005, un 34,9% se ubicó en el sector formal, un 45,2% en el informal (en especial en servicio doméstico) y un 20% en el agropecuario (Sauma, 2006). Cabe señalar que las actividades agropecuarias y las de servicio doméstico son las peor remuneradas, con los ingresos mensuales en la ocupación principal que alcanzan en promedio 52.516 colones para los oficios domésticos y 104.139 colones para las labores agropecuarias. El impacto de los nuevos empleos en la estructura productiva se aborda con mayor profundidad en el capítulo 3.

Un aspecto de especial interés es el hecho de que no todos los grupos de población acceden al mercado laboral en condiciones similares. Por el contrario, persisten diferencias relativas que se manifiestan en indicadores clave que dan cuenta de brechas según sexo, área y región de residencia, grupos de edad y calificación, las que a su vez se reflejan en los principales indicadores de desocupación y subutilización.

Tal como se observa en el cuadro 2.14, la tasa de desempleo abierto es mayor para las mujeres que para los hombres, pero sucede lo mismo entre los residentes del área urbana y los de la rural, los habitantes de la región Pacífico Central y los de las demás áreas, los más jóvenes (especialmente de 12 a 17 años, pero también los de 18 a 24) y los más viejos, y los menos calificados (menos de secundaria completa) con respecto a los más calificados (secundaria completa o más).

CUADRO 2.13

Número promedio de perceptores de ingreso del hogar, según condición de pobreza. 2003-2005

	2003	2004	2005
Promedio de perceptores por hogar			
Todos los hogares	1,47	1,44	1,51
Hogares en pobreza extrema	0,72	0,70	0,65
Hogares que no satisfacen necesidades básicas	0,99	0,94	1,08
Hogares no pobres pero vulnerables	1,26	1,30	1,34
Hogares no pobres no vulnerables	1,65	1,66	1,72
Porcentaje de hogares vulnerables	11,5	12,5	13,2

Fuente: Sauma, 2006, con datos de la EHPM, INEC.

la participación de las mujeres dentro del total de ocupados pasó de 33,9% en el 2004 a 35,1% en el 2005, aunque en el 2003 había sido de 34,8%, de manera que la variación respecto a ese año no es tan significativa. El aumento en el número de ocupados se relaciona en parte, con una mejoría en la captura de información, principalmente en el caso de las mujeres, situación contraria a la que se dio en el 2004 (Anexo Metodológico).

Al analizar las características del aumento en el número de ocupados se observa lo siguiente: la rama de "hogares privados con servicios domésticos" capta una cuarta parte del aumento; una tercera parte tiene secundaria, una cuarta parte educación superior y poco más del 40% tiene primaria; una tercera parte está en la categoría "no calificada", seguida por la "calificación media" y la "especializada no profesional". Además,

CUADRO 2.14

Brechas de acceso al mercado laboral. 2005

(personas y porcentajes)

Características	Desocupados	Tasa de desempleo abierto	Ocupados con subempleo visible	Tasa equivalente de subempleo visible	Ocupados con subempleo invisible	Tasa equivalente de subempleo invisible	Tasa de subutilización total
Total	126.165	6,6	247.645	5,5	201.133	2,9	15,0
Sexo							
Hombres	60.196	5,0	147.156	4,4	151.138	3,3	12,7
Mujeres	65.969	9,6	100.489	7,5	49.995	2,1	19,2
Área de residencia							
Urbana	80.969	6,9	126.336	4,6	96.166	2,1	13,6
Rural	45.196	6,2	121.309	7,0	104.967	4,1	17,3
Región de residencia							
Central	85.054	6,7	151.447	5,1	111.238	2,2	14,0
Chorotega	7.598	5,8	23.334	7,3	16.934	3,9	17,0
Pacífico Central	8.200	8,5	18.490	9,2	12.517	3,6	21,3
Brunca	7.301	5,9	19.302	6,7	16.260	4,4	17,0
Huetar Atlántica	12.171	6,8	18.223	4,6	31.682	5,3	16,7
Huetar Norte	5.841	5,9	16.849	6,3	12.502	3,1	15,3
Edad							
12 a 17 años	13.957	19,9	11.072	7,9	9.017	4,6	32,4
18 a 24 años	49.890	13,8	45.771	5,2	52.218	3,6	22,6
25 a 39 años	35.305	4,9	86.673	5,0	68.606	2,3	12,2
40 a 59 años	22.866	3,5	88.541	5,6	60.266	2,6	11,7
60 años o más	3.677	3,8	15.217	8,2	10.573	4,7	16,7
Ignorado	470	10,2	371	4,4	453	4,6	19,2
Calificación ^{a/}							
No calificados	93.402	7,5	186.179	6,7	174.860	3,8	18,0
Calificados	32.763	4,9	61.466	3,3	26.273	1,0	9,2

a/ Los calificados tienen secundaria completa o más.

Fuente: Sauma, 2006, con datos de la EHPM, INEC.

Cuando se considera el subempleo visible, es decir, las personas que trabajan menos de tiempo completo pero desean laborar esa jornada, se nota una situación similar a la del desempleo abierto (utilizando la tasa equivalente), con excepción del área de residencia, pues en ese caso la tasa es mayor en la rural que en la urbana, y en los ocupados de 60 años o más, que muestran tasas inclusive superiores a las de los más jóvenes. En relación con el subempleo total, los mayores problemas afectan a las mujeres, los residentes en el área rural y en la región Brunca, los jóvenes y los trabajadores no calificados.

La tasa de subutilización total se obtiene al sumar las anteriores, y en el año 2005 ascendió a 15%, pero con diferencias entre categorías, desde 9,2% entre

los trabajadores calificados, hasta 32,4% entre los jóvenes de 12 a 17 años. Por categorías, las mayores tasas corresponden de nuevo a las mujeres, los residentes en áreas rurales, los de la región Pacífico Central, los más jóvenes (12 a 17 años y 18 a 24 años) y los trabajadores no calificados (Sauma, 2006).

Manifestaciones espaciales de las brechas de equidad

Reiteradamente este Informe ha señalado que el desarrollo de Costa Rica no es homogéneo y presenta desigualdades territoriales importantes. Tales desequilibrios se asocian a múltiples factores, tales como la forma en que se distribuye la población en el territorio, las distancias con respecto a los centros donde se toman decisiones, la manera en que se ejecutan las políticas y se

asigna la inversión pública y privada, el tipo de actividades productivas que se realizan, la disponibilidad de recursos naturales y el uso del suelo. Este desarrollo desigual, lejos de haberse superado, se mantiene, e incluso en algunas regiones del país tiende a profundizarse. Este apartado llama la atención sobre estas brechas y la necesidad urgente de atenderlas.

Al analizar la forma en que se distribuyen las oportunidades entre la población según donde ésta se ubique, se constata la afirmación de que “la geografía también importa en el acceso a las oportunidades” (ProDUS, 2006). No es lo mismo ser un poblador urbano hombre, joven, de la región Central, que un poblador hombre, urbano, joven, de la región Brunca. Las oportunidades son muy distintas para uno

y otro. Hay regiones que presentan importantes distancias con respecto al promedio nacional y la región Central, en una serie de indicadores clave en materia de condiciones de vida de los habitantes. En desempleo, por ejemplo, de un promedio nacional de 6,6% en el 2005 y de 6,7% en la región Central, se pasa a 8,5% en el Pacífico Central. En la tasa de subutilización total, el promedio nacional de 15,0% y de 14,0% en la región Central, aumenta a 21,3% en el Pacífico Central y a 17% en las regiones Brunca y Chorotega. La escolaridad promedio de la población de 15 años y más, que en el 2005 fue de 8,0 años para el total del país y de 8,7 para la región Central, baja sensiblemente a 6,6 en las regiones Huetar Atlántica y Huetar Norte. También en cuanto a la población de 18 años y más con secundaria completa o más las distancias son significativas: mientras la región Central tiene un 38,5% de su población con esta condición, el porcentaje disminuye a casi la mitad (16,3%) en la región Atlántica y a 18,0% en la Huetar Norte. Estas diferencias de escolaridad están a su vez estrechamente relacionadas con el acceso al sistema educativo, área en la que también hay notables brechas. En la región Central la asistencia a la educación de los niños y niñas con edades de 5 a 6 años es del 82,6%, y en el resto de las regiones es del 69,6%. En el grupo de 18 a 24 años estas cifras son, en el mismo orden, de 44,1% y 33,3%. La región Huetar Norte es la que registra una menor asistencia a la educación en todos los grupos de edad.

Las diferencias en el acceso al empleo y a la educación contribuyen a explicar, a su vez, las disparidades que se observan entre el ingreso promedio mensual de los hogares de la región Central (98.739 colones) y los de otras regiones, como la Atlántica (55.561 colones) y la Brunca (55.526 colones). Los mismos factores ayudan también a entender la desigualdad resultante en la distribución de este ingreso, tal como lo demuestra un reciente estudio sobre desigualdad a escala cantonal (Carmona et al., 2005). En ese trabajo la estimación del índice de Gini para Costa Rica dio un valor de 0,433 y el

porcentaje de pobres de la población total para el conjunto del país ascendió al 26,2%. Sin embargo, se sabe que estos valores promedio esconden enormes diferencias entre cantones. Una pregunta relevante que es necesario hacer para no quedarse con los valores nacionales es ¿cuál es la distribución espacial que muestra la desigualdad de los ingresos y de qué manera se relaciona con los niveles de pobreza?

De acuerdo con el citado estudio de Carmona et al., los mejores coeficientes de Gini se ubican en los cantones de Alvarado (0,367), Alajuelita (0,373) y Alfaro Ruiz (0,378) (mapa 2.2), que se ubican en distintas regiones del país. En contraste, los que ostentan los mayores índices de desigualdad se encuentran de manera predominante en Guanacaste: Nicoya (0,532), La Cruz (0,523), Santa Cruz (0,513) y por último Upala (0,512), un cantón que no pertenece a esta provincia pero que está estrechamente ligado a ella. Esto confirma que si bien en Guanacaste hay muchos pobres -por ejemplo 66,5% en La Cruz- la desigualdad en el ingreso es su problema fundamental. En Upala el 68,2% de la población es pobre; le siguen León Cortes con 67,9% y Buenos Aires con 63,7%. En cambio, Montes de Oca tiene solo un 5,0% de pobres, Moravia un 7,7% y Belén un 9,0%.

Al combinar la información sobre pobreza y desigualdad se obtiene que, con valores altos en el índice de Gini y en el porcentaje de pobres se encuentran la totalidad de los cantones de la región Chorotega, los de la región Brunca y todos -excepto uno- de los de la Pacífico Central. Una situación similar muestran algunos cantones de las regiones Huetar Norte y Atlántica. El resto de los cantones de esas regiones periféricas se caracteriza por tener un porcentaje de pobres superior al nacional y un coeficiente de Gini inferior, al igual que muchos cantones de la región Central que no pertenecen a la GAM. Finalmente, la inmensa mayoría de los cantones de la GAM está en la mejor condición: baja desigualdad y reducido porcentaje de pobres (por debajo del promedio nacional). Sin embargo, debe tenerse presente que dada la mayor

concentración de la población en áreas urbanas, el mayor número de personas pobres se localiza en esta zona.

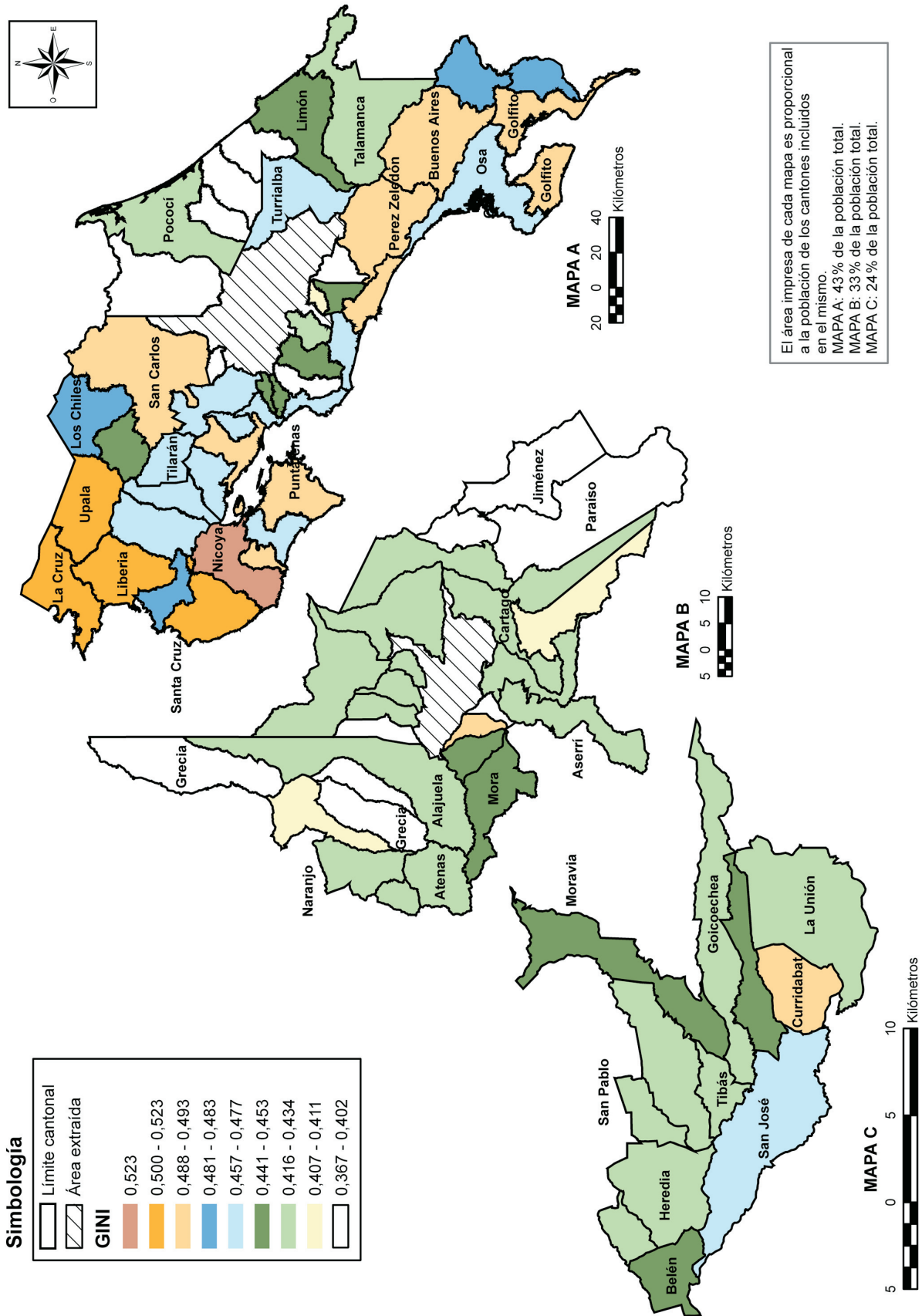
Además de la información que aportan los indicadores de empleo, educación e ingreso, también es posible observar grandes brechas en servicios básicos como salud, agua potable y saneamiento (recuadro 2.5). Según la Encuesta de Hogares del 2005, en la región Chorotega un 15,2% de la población no dispone de agua por tubería dentro de la vivienda, frente a un porcentaje nacional de 3,4% y de 1,3% en la región Central. Distancias similares se dan en cuanto a la población sin servicio sanitario conectado a alcantarilla, cloaca o tanque séptico, que es de 15,4% en la región Chorotega, *versus* 4,8% a nivel nacional y 1,8% en la región Central.

El resumen de variables que se presenta en el gráfico de estrella 2.14 permite visualizar realidades socioeconómicas muy distintas, que deben ser consideradas en el diseño de las políticas públicas. En todos los casos el valor de referencia es Costa Rica en su conjunto, por lo que al país se le asigna el valor de 1 en cada variable⁵⁰. El gráfico muestra con claridad que la GAM está en mejor situación que todas las regiones, y por lo tanto mejor que el promedio nacional, en todas las variables. Sus valores son especialmente bajos, es decir mejores, cerca de la mitad del valor nacional, para la necesidad básica insatisfecha (NBI) de higiene. En el resto de las variables la GAM se ubica en las cercanías de tres cuartos del valor nacional, con excepción de la tasa de mortalidad infantil, cuyos valores son ligeramente mejores a los nacionales. De las demás regiones, la zona central que no incluye la GAM, formada por cantones como San Ramón, Grecia, Palmares, Jiménez, Acosta y Dota, muestra valores muy parecidos a los del conjunto del país. Esta zona, sin embargo, tiene valores mejores que los del país en NBI de albergue y déficit en consumo de electricidad.

De las regiones periféricas, la que exhibe mejores indicadores es la Pacífico Central, mientras que la Huetar Norte, la Brunca y la Huetar Atlántica se encuentran en peor situación con respecto al promedio nacional.

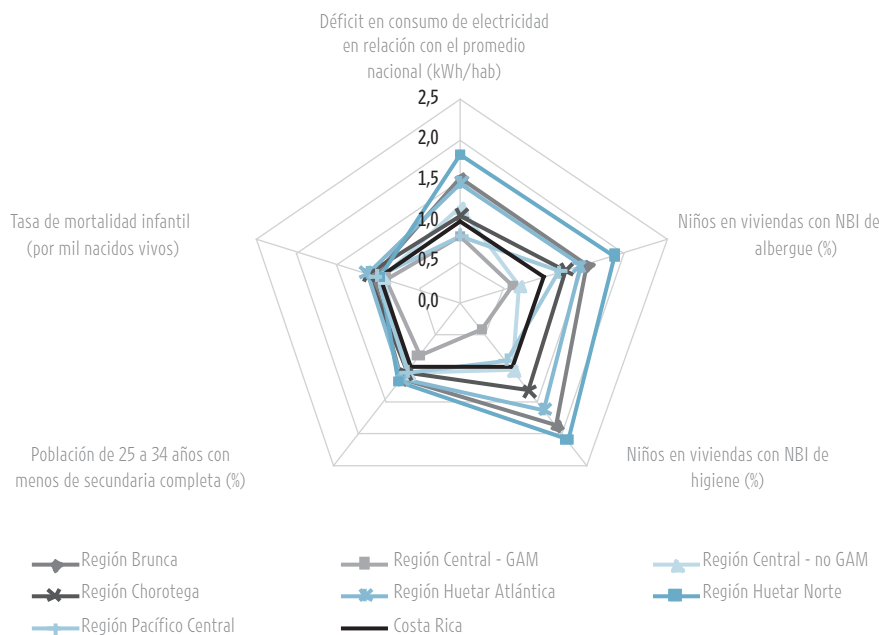
MAPA 2.2

Indice de Gini a nivel cantonal. 2001



Fuente: ProDUS, 2006, con datos de Carmona et al., 2005.

GRAFICO 2.14
Indicadores socioeconómicos seleccionados, por regiones.
Censo 2000



Fuente: ProDUS, 2006.

Estancamiento en la reducción de brechas de género

El acceso desigual a las oportunidades por razones de género es un tema al cual este Informe le ha venido dando seguimiento en años anteriores, tanto como eje transversal en todos sus capítulos, como a través de estudios a profundidad (Sétimo Informe) y aportes especiales (Undécimo Informe). A partir de esta edición se incorpora una sección específica a este capítulo, en la cual se monitorearán los principales indicadores de brechas entre géneros y los procesos que favorecen su cierre o su ampliación. El análisis tendrá como punto de referencia las tendencias que se han venido señalando, y destacará las modificaciones significativas que surjan de la coyuntura anual. Tal como se indicó en el Décimo Informe, las promesas de mayor democracia que la sociedad formuló en los noventa a grupos históricamente marginados,

RECUADRO 2.5
Cantones saludables 2004

Con el propósito de tener una estimación de la situación de salud a nivel cantonal en Costa Rica, se elaboró el índice de "cantones saludables", el cual clasifica los cantones según sus condiciones demográficas, su desarrollo social, diversos aspectos relacionados con la salud de las comunidades y la disponibilidad y efectividad de los servicios públicos de salud⁵¹. La clasificación se obtuvo por medio de un análisis factorial y de conglomerados. Como resultado se conformaron cuatro grupos, que se describen a continuación.

- Cantones con muy buenas condiciones de salud: corresponden al 10% de los cantones, los cuales se caracterizan por tener poblaciones grandes y altos porcentajes de personas con edades de entre 15 y 64 años. Muestran coberturas altas de matrícula en secundaria, bajas tasas de mortalidad por cáncer de mama o de próstata y por enfermedades cardiovasculares, así como poca incidencia de diarreas. Además, estos cantones registran grandes cantidades de egresos hospitalarios, consultas en urgencias y consulta externa, por la cercanía que tienen a los centros de atención. Dentro de este grupo se encuentran San José,

Escazú, Moravia, San Rafael de Heredia y Belén, entre otros.

- Cantones con buenas condiciones de salud: este grupo está conformado por un 38% de los cantones del país, entre los que están Santa Ana, Tibás, Flores, Naranjo y Palmares. Poseen altos niveles de desarrollo y un considerable crecimiento comercial, y la mayoría cuenta en sus cercanías con algún centro público de servicios de salud. Además, tienen gran cantidad de centros de enseñanza secundaria y preescolar, como sucede en Montes de Oca y Pérez Zeledón. Estos cantones presentan, en términos generales, altas incidencias de enfermedades como cáncer, diarreas y patologías crónicas.
- Cantones con malas condiciones de salud: este segmento agrupa al 24% de los cantones, la mayoría de los cuales se caracteriza por su poco desarrollo social, que se refleja en la falta de infraestructura educativa y poco acceso a servicios básicos. En este grupo están Sarapiquí, Acosta, La Unión, Pococí, Montes de Oro y El Guarco, entre otros. Son cantones con poca población, escaso desarrollo y considerables concentraciones de pobreza en sus periferias, con

baja calidad en las viviendas y una fuerte base agrícola. Además, presentan bajas tasas de mortalidad por enfermedades como cáncer de mama y próstata, y poca incidencia de diarreas. Sus desventajas en términos de salud están principalmente en las altas tasas de mortalidad infantil.

- Cantones con muy malas condiciones de salud: aquí se ubica el restante 28% de los cantones. Son asentamientos de población lejanos, algunos con comunidades indígenas, que tienen poco acceso a servicios de agua potable y salud, y que viven en condiciones difíciles en cuanto a vivienda, alimentación y empleo. Tienen un bajo índice de desarrollo sociodemográfico y una alta proporción de viviendas de baja calidad. La mayoría se encuentra muy cerca de las fronteras, por lo que muestra un alto componente de población migrante. Son también de fuerte base agrícola y sus niveles de pobreza son elevados. Entre estos cantones están Upala, Los Chiles, San Carlos, Talamanca, Golfito, Garabito, La Cruz, Santa Cruz y Nandayure. El único cantón urbano es Alajuelita, uno de los más pobres de la GAM.

Fuente: Barrientos, 2005.

son cada vez más difíciles de cumplir. En el caso de las mujeres, los graves incumplimientos de las promesas democráticas conllevan la persistente continuidad de situaciones que revelan discriminación por resultados⁵².

La lectura de los principales indicadores en materia de brechas de género en el 2005 muestra que no hay cambios importantes con respecto a las tendencias generales que se han venido observando (cuadro 2.15). Los logros en esperanza de vida, tasas de cobertura, rendimiento y permanencia en el sistema educativo, continúan aumentando en favor de las mujeres, aunque en el ámbito de la salud persisten problemas de falta de cobertura contributiva en la seguridad social, especialmente en los grupos de trabajo doméstico remunerado y amas de casa, como se discutió ampliamente en la sección anterior.

En cuanto al cierre de otras brechas asociadas con pobreza, mercado de trabajo y acceso a recursos productivos, el balance es negativo, dado que persisten notables brechas entre mujeres y hombres.

En pobreza y empleo, que son dos obstáculos estructurales importantes para el adelanto de las mujeres, son pocos los cambios que se observan entre 2000 y 2005. Los hogares con jefatura femenina siguen mostrando la mayor incidencia de pobreza (gráfico 2.15). En el 2005 el porcentaje de jefas pobres superó al de los jefes en 7,1 puntos porcentuales.

En materia de empleo, si bien se mantiene el aumento de la incorporación femenina al mercado de trabajo y en el 2005 su tasa neta de participación alcanzó un máximo histórico de 40,4%, ello no se tradujo necesariamente en mejores condiciones de inserción para ellas. Así lo evidencia la tasa de subutilización total de las mujeres, que fue 6,5 puntos mayor que la de los hombres, hecho que se explica por el mayor impacto del desempleo abierto femenino, que llegó a 9,6% en el 2005 y del subempleo visible (7,5%). En los últimos diez años la tasa de subutilización total para las mujeres aumentó en 6,5 puntos, mientras que la de los hombres lo hizo en 2,4 puntos. Como se indicó

en el apartado sobre brechas laborales, el desempleo sigue siendo uno de los problemas que afecta más a las mujeres, pues la brecha entre ellas y los hombres fue de 1,9 veces en el 2005.

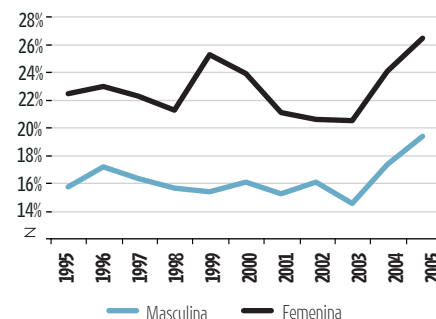
Se ha comentado ya a lo largo de este capítulo que el aumento de las mujeres en el mercado laboral que se registró en el 2005 está relacionado con una mejor captura de la información en la EHPM de ese año. Este es un hecho relevante por cuanto pone en evidencia un problema de invisibilización del trabajo femenino. Aunque la mayor participación femenina se viene dando desde hace años, la magnitud del incremento reportado en el 2005 refleja que muchas mujeres ocupadas no eran captadas por las encuestas. Esta situación se manifiesta también en la tasa de participación femenina ampliada⁵³, que considera otras actividades no remuneradas, y que alcanzó un 48,2% en el 2005, 3,7 puntos más que en el 2004.

De las 123.024 personas ocupadas adicionales contabilizadas en el 2005,

el 51,0% son mujeres. De éstas, cerca de la mitad está en la rama de hogares con servicio doméstico, seguida por agricultura (12,0%), hoteles y restaurantes (10,2%) y enseñanza (9,3%). La rama “hogares privados con servicios domésticos” absorbe una cuarta parte del aumento en las personas ocupadas del 2005, lo cual demuestra la mejoría

GRAFICO 2.15

Incidencia de la pobreza total, por sexo de la jefatura del hogar



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

CUADRO 2.15

Resumen de indicadores sobre brechas de género. 1995-2005^{a/}

Indicador	Tendencia mujeres	Brecha mujeres/hombres
Esperanza de vida por sexo	Aumenta	Disminuye
Aseguramiento en ocupadas (os) por cuenta propia	Disminuye	Crece
Tasa neta de participación	Aumenta	Disminuye
Tasa de desempleo abierto	Aumenta	Crece
Tasa de subempleo visible	Aumenta	Crece levemente
Tasa de subempleo invisible	Se mantiene	Se mantiene
Tasa de subutilización total	Aumenta	Crece
Mujeres en ocupaciones “masculinas”	Inestable	Crece
Puestos directivos del total de ocupados por sexo	Disminuye	Crece
No trabajan por atender obligaciones familiares o personales	Inestable	Se mantiene
No pueden aumentar jornada por atender obligaciones familiares o personales	Aumenta	Crece
Cobertura en educación secundaria	Aumenta	Se mantiene a favor
Jóvenes 12 a 17 años que solo estudian	Aumenta	Se mantiene
Jóvenes 12 a 17 años que solo trabajan en oficios domésticos de su hogar	Inestable	Se mantiene
Asistencia a la educación regular, 6 a 17 años	Aumenta	Se mantiene
Pobreza total según jefatura	Aumenta	Se mantiene
Acceso al crédito	Aumenta	Se mantiene
Candidaturas a diputados (as) y regidores (as)	Aumenta	Disminuye

a/ En algunos indicadores la disponibilidad de información es menor a los diez años. En las candidaturas se consideran las elecciones desde 1990, cada 4 años.

Fuente: Elaboración propia con datos de INEC, MEP, CCP y BNCR.

en la captura de este tipo de empleo, que en su mayor parte corresponde a empleos que ya existían, pero que no eran captados por la EHPM, como se ha mencionado reiteradamente. La mejor captura de la información en el 2005 no solo constata que la participación de las mujeres en el mercado laboral era mayor de lo que se venía midiendo, sino también que las brechas son mayores que lo registrado hasta ahora, en especial en los indicadores que señalan problemas de inserción, como son el desempleo y el subempleo, brechas que desde mucho tiempo han sido desfavorables para las mujeres.

También se mantienen las desigualdades en materia de retribuciones monetarias. La brecha salarial ha tendido a crecer en los últimos cinco años, pues en el 2000 la diferencia entre mujeres y hombres alcanzó el valor de 0,92 y en el 2005 fue de 0,88. Tal como se ha señalado en informes anteriores, las distancias son mayores en los extremos de baja y alta escolaridad, en tanto que secundaria es el nivel que presenta las menores brechas salariales. Por ocupaciones, las brechas más significativas se dan entre los ocupados en producción artesanal y en el nivel directivo, seguidos por las actividades profesionales y las no calificadas, mientras que en las de apoyo administrativo prácticamente no hay diferencias por sexo.

Para aproximar el acceso a recursos productivos se utiliza la información de microcréditos del Banco Nacional de Costa Rica. Los datos muestran que se ha incrementado la participación femenina en la línea de crédito BN-Desarrollo, ya que el número de nuevos créditos para mujeres pasó de 282 en 1999 a 3.027 en el 2005, para un total acumulado de saldo de cartera de 6.429 créditos para mujeres. El monto absoluto de los recursos asignados a los nuevos créditos para mujeres alcanzó en el último año 7.959,5 millones de colones, para una cartera total de 15.911 millones de colones. No obstante, las restricciones que enfrentan las mujeres en lo que concierne al acceso al capital y los medios productivos -en concordancia con el tipo de

emprendimientos y actividades productivas en que se encuentran insertas- se reflejan en la desproporción del número de clientes según sexo que consiguen participar en los recursos de esta línea de crédito, así como en los montos que captan. Los datos de BN-Desarrollo para el 2005 muestran que la clientela femenina, equivalente al 23,2% del total, tan solo accede al 11,7% del saldo de cartera. Pese al incremento de la participación de mujeres en el número de clientes, que pasó del 20,3% al 23,2% entre 2003 y 2005, el porcentaje del saldo de cartera que captan ha permanecido cerca del 12% (gráfico 2.16). En cuanto a la línea de crédito para microempresa⁵⁴ de la misma entidad bancaria, la proporción de clientes mujeres se mantuvo prácticamente igual entre el 2003 y el 2005 (29,3% y 29,5%), pero la participación de las operaciones de las mujeres en el saldo de cartera mostró un aumento de 20,6% a 22,0% en esos años.

En materia de participación política lo más relevante del 2005 fue el incremento del número de electoras en el padrón para las elecciones ese año, en el cual por primera vez las mujeres fueron

más que los hombres. Asimismo, en ese proceso continuó la tendencia de aumento en las candidaturas femeninas a los distintos puestos de elección popular, y también por primera vez en la historia nacional se inscribió un partido feminista, denominado “Nueva Liga Feminista”, a escala provincial, por San José (más información sobre el tema de participación electoral en el capítulo 5).

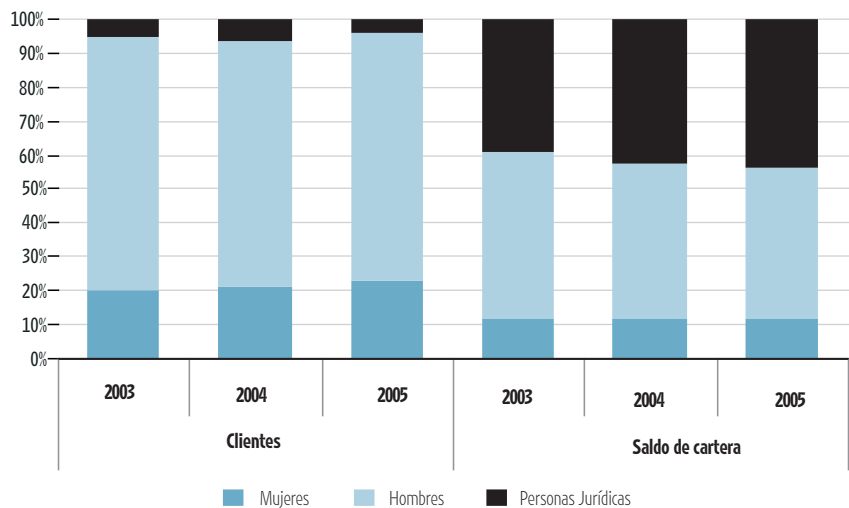
Siguen en aumento las víctimas de violencia contra las mujeres

La violencia que se ejerce contra las mujeres por su condición de subordinación social se mantiene como un serio problema en el país. La tasa de personas fallecidas en casos de homicidios dolosos por violencia doméstica, por cada cien mil habitantes, pasó de 0,4 en 1996 a 1,1 en el 2005. En este tipo de delito las mujeres son las más afectadas. Si se calcula la tasa solo con mujeres, para el 2005 el valor sube a 1,4.

En el 2005 el número de víctimas siguió en ascenso y alcanzó su punto máximo del período 1996-2005, al fallecer treinta mujeres asesinadas por sus parejas o exparejas de convivencia, por

GRAFICO 2.16

Créditos otorgados por BN-Desarrollo, por tipo de cliente y saldo de cartera^{a/}



a/ “Clientes” se refiere al tipo de persona que es beneficiaria de un crédito, mientras que el saldo de cartera es la distribución, del monto total en colones, de los créditos otorgados.

Fuente: Elaboración propia con datos del BNCR.

atacantes sexuales o como resultado de problemas de carácter pasional, en comparación con dos hombres muertos por los mismos motivos. Los asesinatos de las mujeres a manos de sus concubinos y exconcubinos fueron los más frecuentes (doce casos) (Poder Judicial, 2006; gráfico 2.17).

En el 2005 la Delegación de la Mujer brindó asistencia a 5.934 mujeres y los centros especializados de atención y albergue para las mujeres, sus hijos e hijas (CEEAM) dieron cabida a 350 mujeres y 689 niños y niñas. Ese año los tres CEEAM existentes fueron atendidos por personal del INAMU, a diferencia de años anteriores, cuando su operación estuvo a cargo de personas y empresas privadas financiadas por la institución. El reporte del Centro Operativo de Atención a la Violencia Intrafamiliar 911, que funciona en asociación con el ICE, indica que se atendieron alrededor de 25.000 llamadas.

De acuerdo con el Informe sobre el Plan Nacional de Desarrollo (MIDEPLAN, 2006), en el 2005 se mantuvo en funcionamiento y se brindó capacitación y asesoría a un número aproximado de 60 redes locales y comunitarias para la prevención y la atención de la violencia contra las mujeres. En cuanto a las acciones normativas tendientes a sancionar este tipo de violencia, en la Asamblea Legislativa

se postergó por sexto año consecutivo la aprobación de la Ley para la Penalización de la Violencia contra las Mujeres, la cual en seis ocasiones ha ido a consulta de la Sala Constitucional (recuadro 2.6).

Crisis en el INAMU

Lo más relevante en materia institucional en el 2005 fue la crisis que se

presentó en el INAMU y sobre la cual la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes elaboraron distintos informes.

El Informe de la Contraloría (CGR, 2005a) examinó el proceso de autoevaluación realizado por el INAMU en el 2003, para el perfeccionamiento de su sistema de control interno. El estudio señala un conjunto de debilidades en

RECUADRO 2.6

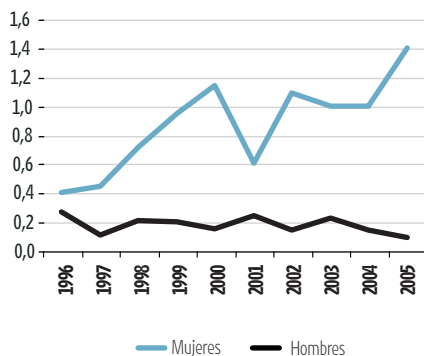
Proyecto de Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres: principales acontecimientos del trámite legislativo. 2002-2006

- El proyecto recibe dictamen afirmativo de mayoría el 13 de octubre del 2002, en la Comisión Permanente Especial de la Mujer.
- El Plenario conoce un abundante número de mociones, la mayoría presentadas por el Movimiento Libertario, que retrasan el proceso de aprobación. En varias reuniones entre las diputadas integrantes de la Comisión y los autores de las mociones se consigue finalizar el trámite y votar el proyecto en primer debate el 26 de febrero del 2004, para remitirlo seguidamente a una consulta facultativa de constitucionalidad.
- La consulta de constitucionalidad se resuelve el 31 de marzo del 2004. A pesar de encontrar algunas inconstitucionalidades en el texto, el voto mayoritario de los magistrados de la Sala Cuarta significa un avance trascendental, porque admitió que una ley penal especial y específica es posible en el marco de la Constitución Política y de los instrumentos internacionales que la integran y complementan. También consideró que la naturaleza de esta normativa especial y específica no es otra cosa que una acción afirmativa. El voto de minoría no planteó ninguna razón de inconstitucionalidad.
- Cuando la resolución es recibida por la Comisión Legislativa de Consultas de Constitucionalidad, la mayoría de sus integrantes acuerda modificar la definición de los términos “relación de poder o de confianza” contenidos en el artículo 3, para adecuarlos a lo establecido en el proyecto de Código Penal en trámite y a la reforma al Código Penal de 1999, en materia de explotación sexual comercial de las personas menores de edad. El proyecto se vota de nuevo en primer debate el 14 de diciembre del 2004.
- Se programa el segundo debate para el 16 de diciembre del mismo año, pero se presenta una nueva consulta facultativa que es resuelta el 25 de enero del 2005. La Comisión de Consultas de Constitucionalidad recibe la información respectiva el 24 de mayo de ese año. El proyecto sufre entonces el cambio más importante, pues se elimina su artículo 3, en el cual se definían las relaciones de poder y de confianza; en los otros artículos que hacían referencia a esas relaciones, el texto se sustituye por la frase “una relación de matrimonio, en unión de hecho declarada o no”.
- Durante nueve meses la iniciativa permanece en el primer lugar de la agenda del Plenario, pero el primer debate no se inicia sino hasta el 27 de febrero del 2006 y se vota el 20 de marzo. Se vuelve a consultar su constitucionalidad, lo que da origen al voto consultivo 2006-05298, del 21 de abril de 2006. La Comisión de Consultas de Constitucionalidad emite un informe unánime afirmativo el 12 de junio de este año.

Fuente: Maxera, 2006.

GRAFICO 2.17

Tasa de personas asesinadas por sus parejas o exparejas, en ataques sexuales o por problemas pasionales
(tasa por 100.000 habitantes)



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

los procedimientos administrativos en distintas áreas (contratación y destitución de personal, reglamentos, sistemas de información, planificación, control de activos fijos por parte de la Dirección Administrativa Financiera) y en la estructura organizativa y el clima organizacional del Instituto (trabajo aislado entre las áreas, duplicación de actividades y funciones). Otro estudio de la entidad contralora analizó el presupuesto y el plan anual económico del INAMU para el 2006, y detectó una baja ejecución presupuestaria en los últimos años, que dio origen a la acumulación de superávit considerables y problemas de programación y ejecución de los recursos asignados en beneficio de las mujeres (CGR, 2005b)

El Informe de la Defensoría (DHR, 2006b) aborda las diversas aristas de los problemas que fueron denunciados ante la opinión pública, atendiendo a seis niveles de responsabilidad. Por un lado puntualiza una serie de problemas del INAMU para: cumplir con los compromisos adquiridos en el Plan Nacional de Desarrollo, impulsar una agenda legislativa tendiente a promover el avance de todos los derechos de las mujeres, aplicar de manera efectiva la estrategia de comunicación y formación en derechos de las mujeres, impulsar la Política Nacional para la Igualdad y la Equidad de Género, construir el Sistema Estatal para la Igualdad y la Equidad de Género y desarrollar la estrategia de diálogo social y negociación para la igualdad entre hombres y mujeres. Por otro lado menciona desacuerdos entre jefes y personal técnico en cuanto a los derechos de las mujeres que la institución debe defender, lo cual dio lugar a un clima organizacional conflictivo; mientras en el 2004 se registraron 46 incapacidades de funcionarias y funcionarios, en el 2005 se tramitaron 254 incapacidades y se abrió una cantidad inusual de procesos disciplinarios, ante algunos de los cuales la Sala Constitucional ha declarado con lugar varios recursos de amparo. Destaca también un debilitamiento institucional y pérdida de liderazgo en la rectoría de las políticas de género que deben ser ejecutadas por cada una de las instituciones públicas.

Un ejemplo de ello fue el cuantioso superávit que el INAMU acumuló en el 2005 y la transferencia de cerca de 2.000 millones de colones que hizo a la Comisión Nacional de Emergencia, mientras que para el mes de julio del mismo año, el plan anual operativo del Instituto no se había cumplido ni en un 25% de los compromisos asumidos.

El Informe de la Defensoría concluye con una serie de recomendaciones a la Junta Directiva del INAMU, al Poder Ejecutivo y a la Comisión de la Mujer de la Asamblea Legislativa, orientadas a garantizar el rescate y funcionamiento de la institución de acuerdo con los fines y atribuciones para los cuales fue creada, así como a asegurar la eficacia y la eficiencia en el desempeño de sus tareas (DHR, 2006b).

Distintos grupos del movimiento de mujeres se pronunciaron también sobre la situación del INAMU y denunciaron algunos hechos considerados graves para el desarrollo institucional, tales como la suspensión de funcionarias y el traslado de recursos del Instituto a la Comisión Nacional de Emergencias, en un contexto institucional caracterizado por la insuficiencia de recursos para cumplir con las tareas asignadas por ley (los temas de participación política, organizaciones de mujeres y el movimiento feminista se analizan con más detalle en el capítulo 5).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
BRECHAS DE EQUIDAD ENTRE LOS GÉNEROS

Véase Goldenberg, 2006 en el sitio
www.estadonacion.or.cr

Financiamiento del desarrollo humano

El Décimo Informe constató que la inversión social de los años noventa impactó la tendencia a la concentración del ingreso en el país, no cambiando su dirección, pero sí disminuyendo su intensidad. Es decir, se corroboró que cumple un papel clave para el logro de la aspiración nacional de tener una sociedad cada vez más equitativa e integrada. Para el 2005 el Estado costarricense asignó más de un billón de colones para financiar políticas y programas sociales que pretenden mejorar

la calidad de vida de la población, apoyar la construcción de ciudadanía y aumentar la competitividad sistémica del país. Esos recursos fueron equivalentes a cerca de 25.000 colones por habitante al mes y, para una familia promedio de cuatro miembros, alrededor de 100.000 colones, esto es, más de un salario mínimo. También en el 2005 la ISP per cápita mostró una contracción real, por tercer año consecutivo, situación que se asocia a un ambiente de restricciones fiscales crecientes, que ponen en peligro la sostenibilidad financiera de esa inversión. En este apartado se analizan las dificultades que entre el 2003 y el 2005 enfrentaron los programas sociales como resultado de las restricciones fiscales imperantes, valoración que se complementa posteriormente con un acercamiento a los problemas de eficiencia que afectan el logro de los objetivos del sector social.

El desequilibrio estructural que mantuvieron las finanzas públicas durante el 2005 debido los problemas de insuficiencia fiscal, hace que persista la señal de alerta sobre la sostenibilidad financiera de la inversión social planteada por este Informe en su edición anterior. Como se señaló entonces, el desequilibrio fiscal se origina principalmente en el Gobierno Central, respecto al cual la inversión social pública (ISP) tiene una alta dependencia, pues la mitad de ella se financia con recursos del Presupuesto Nacional (PN)⁵⁵. El sector educativo es el más dependiente, pues casi el 90% de la inversión social destinada a él proviene del PN; la dependencia es absoluta en los programas universales (educación general) y muy alta en los programas restrictivos (educación postsecundaria). El sector de seguridad social muestra una situación similar, ya que por encima del 60% de la inversión social que le corresponde procede del Presupuesto Nacional; en este caso la dependencia es ligeramente mayor en las políticas contributivas, en tanto que en las selectivas cerca de la mitad de su asignación proviene de esa fuente. También los servicios culturales y recreativos son altamente dependientes del PN, y su postración en torno al 1% de la ISP

puede interpretarse como reflejo de la vulnerabilidad financiera mencionada, unida a una falta de prioridad política. En el sector salud, a excepción de la rectoría, las políticas tienen una menor dependencia del Presupuesto, aunque esa relación está subestimada al no considerarse las cargas sociales aportadas por el Gobierno Central. Asimismo, el sector de vivienda y territorio exhibe una baja dependencia, pues incorpora a los gobiernos locales, empresas públicas como el ICAA y las instituciones financieras vinculadas con la vivienda. Si en el caso del FOSUVI se contabilizara tanto lo que debe aportar el PN al FODESAF como directamente al FOSUVI, la dependencia financiera sería a todas luces mayor (Trejos, 2006).

La sostenibilidad de la inversión social depende entonces de la holgura que mantenga el PN. Esta holgura se determina considerando los ingresos tributarios de que dispone el Gobierno, neto de los gastos no discrecionales. Aunque la mayor parte de los gastos

del PN son en la práctica no discrecionales, y de ahí la inflexibilidad del gasto, es posible identificar algunos que surgen de compromisos contractuales cuyo incumplimiento genera inseguridad jurídica. Estos gastos son los correspondientes a pensiones, los pagos de los intereses sobre las deudas contraídas y, hasta el 2003, los certificados de abono tributario. La diferencia entre los ingresos tributarios y los gastos no discrecionales daría el monto de los recursos disponibles para financiar los restantes gastos, incluidos los sociales, aunque claramente no solo estos. Por ello, ofrece una estimación del “techo fiscal” disponible para inversión social o políticas sociales no contributivas. El cuadro 2.16 muestra la evolución de estos indicadores entre 1985 y 2005, a partir de información suministrada por el Departamento de Tesorería del Ministerio de Hacienda.

Como se ha indicado en informes previos, los ingresos tributarios se han mantenido muy estables en un nivel

relativamente bajo. Como media de los últimos veinte años equivalen al 13% del PIB y su coeficiente de variación es de apenas el 6%. Aunque han repuntado un poco en los últimos años, estos ingresos han establecido un “techo” a la holgura fiscal que ha permanecido bastante fijo y, en ese sentido, no han apoyado el aumento de la holgura fiscal. Un contexto de ingresos fiscales relativamente fijos con gastos mayores e incluso crecientes, prueba del déficit mostrado, ha llevado al endeudamiento interno, que a su vez aumenta la carga del pago de intereses. Los pagos de intereses, más los otros gastos no discrecionales, pasaron de representar menos del 4% del PIB durante la segunda mitad de los años ochenta, a casi el 7% del PIB desde 1995. Esto quiere decir que los gastos discrecionales que se pueden financiar sanamente con los ingresos tributarios se redujeron desde un nivel del 9% del PIB, hasta tan solo algo menos del 7% en el último quinquenio. Esto también significa que, si bien en la segunda

CUADRO 2.16

Ingresos tributarios y gastos en relación con el PIB. 1985-2005

(porcentaje)

Año	Ingresos tributarios	Gasto no discrecional ^{a/}	Gasto discrecional		Déficit financiero	Gasto discrecional financiado con ingreso tributario
			Efectivo	Financiado		
1985	12,7	3,4	11,2	9,3	-1,8	73,3
1986	12,3	3,7	10,8	8,6	-2,2	69,8
1987	11,7	3,7	9,7	8,1	-1,6	68,8
1988	11,2	3,1	9,7	8,1	-1,6	72,2
1989	11,2	4,0	10,0	7,2	-2,8	64,1
1990	10,8	4,7	9,0	6,1	-2,9	56,7
1991	11,3	5,5	8,7	5,8	-2,8	51,4
1992	12,1	5,3	8,4	6,8	-1,6	55,9
1993	11,8	4,8	9,1	7,1	-2,1	59,8
1994	11,2	5,7	11,0	5,5	-5,4	49,3
1995	11,8	7,0	9,0	4,8	-4,2	40,4
1996	12,1	7,2	9,0	4,9	-4,1	40,8
1997	12,0	6,5	8,4	5,5	-2,9	45,9
1998	12,1	6,0	8,7	6,1	-2,6	50,5
1999	12,0	6,4	7,9	5,6	-2,3	46,6
2000	12,1	6,1	8,9	5,9	-3,0	49,1
2001	12,9	6,5	9,2	6,4	-2,8	49,6
2002	12,9	6,7	10,1	6,1	-4,0	47,7
2003	13,1	6,7	9,6	6,4	-3,2	49,0
2004	13,2	6,5	9,3	6,7	-2,5	50,9
2005	13,6	6,5	8,7	7,1	-1,6	52,2

a/ Se refiere a los rubros de pensiones, certificados de abono tributario (hasta el 2003) e intereses.

Fuente: Trejos, 2006, con datos del Ministerio de Hacienda y el BCCR.

mitad de los ochenta el Gobierno disponía del 70% de este tipo de ingresos para financiar el gasto discrecional, ahora solo cuenta con cerca de la mitad de esos recursos. Esta escasa capacidad de gasto discrecional atenta contra la sostenibilidad de la inversión social, en especial si se tiene presente que la ausencia de recursos frescos para el fisco provocará un incremento, por la vía del endeudamiento, del gasto no discrecional (Trejos, 2006).

Por tercer año consecutivo medidas de contención restringen la atención de la pobreza

Desde el 2003 el Ministerio de Hacienda ha venido emitiendo diferentes directrices para contener el gasto público, a fin de reducir los niveles del déficit fiscal como proporción del PIB (que pasó de -2,9% a -2,1% entre 2003 y 2005) y de cara a la incertidumbre de poder incrementar los ingresos tributarios con la aprobación de una reforma fiscal (véase capítulo 3). Como en los dos años previos, en el 2005 se dio una importante subejecución en los giros destinados a las instituciones que se dedican al desarrollo de proyectos sociales y de infraestructura, lo cual se logró con medidas aplicadas por decreto, vía anuncios de recortes, con topes porcentuales al crecimiento de los gastos en las entidades públicas y mediante el traslado de recursos a las entidades públicas en los últimos meses del año, con lo cual se limita el tiempo disponible para que éstas puedan ejecutar los recursos. El MEP, el PANI y el FODESAF atienden sectores que han resultado golpeados como resultado de esta práctica. Los jefes de estas dependencias confirman que el problema existe y, en el caso de FODESAF, el Departamento de Presupuesto señala que esta situación les afectó particularmente en el 2003 y el 2004; en el primero de esos años cerca del 37% de los fondos correspondientes a la institución fue girado en el mes de diciembre, mientras que en el 2004 casi el 22% de las transferencias recibidas del Ministerio de Hacienda fueron giradas el último día laboral de diciembre.

Las instituciones que resultan más afectadas por las medidas de contención del gasto son de nuevo, el CONAVI y el FODESAF. Entre los períodos 2000-2002 y 2003-2005, las transferencias a estas entidades cayeron en términos reales en un 41,1%; las del primero se redujeron en 17%, mientras que las del segundo lo hicieron en 79,2%. En los últimos tres años esto significó una disminución de más de 34.000 millones de colones para FODESAF y de cerca de 4.000 millones para el CONAVI.

Unido a la reducción de los recursos, se ha dado también una tendencia de mayor subejecución de los presupuestos de las instituciones del Gobierno Central, lo cual es coherente con la línea de contención de los gastos. Esta tendencia, que ha sido analizada por la CGR (recuadro 2.7), se ha venido reduciendo en los dos últimos años en el CONAVI y en FODESAF, debido a que la asignación de recursos cada vez menores en términos reales ha llevado a presupuestos más ajustados a las necesidades inmediatas o básicas de estas entidades, haciendo que la subejecución sea menos deseable (Rosales, 2006).

Otra forma de identificar los efectos de las medidas de contención consiste

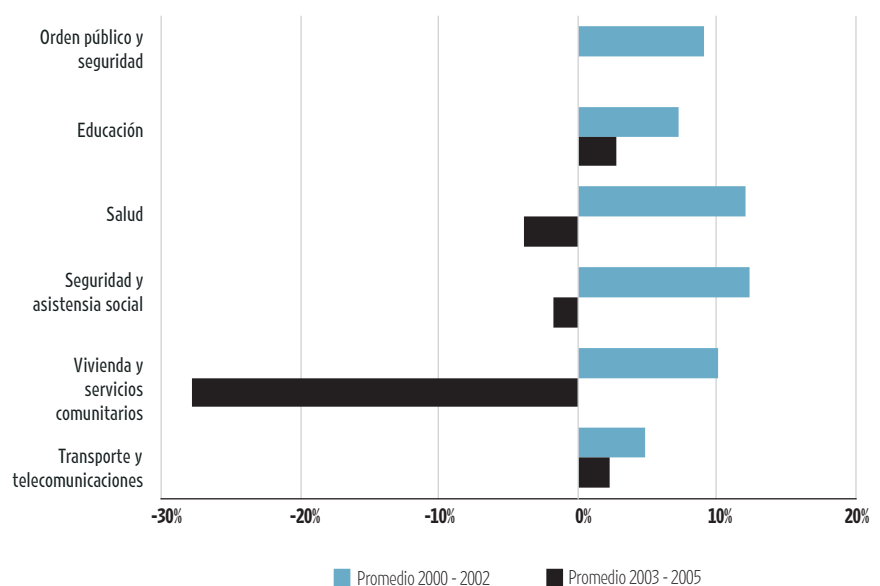
en analizar los gastos clasificados según su función o uso. En este sentido, al desglosar los rubros de seguridad, educación, salud, asistencia social, vivienda, transporte y comunicaciones, y calcular las variaciones que experimentaron en su relación con el PIB, se obtiene que entre el 2003 y el 2005 todos acumularon un saldo negativo (gráfico 2.18). Destaca especialmente la caída de 0,5 puntos porcentuales registrada en asistencia social, seguida por la de seguridad y salud (0,2 puntos porcentuales).

En términos anuales se observa que en el 2003 el mayor ajuste se dio en los gastos de asistencia social, transporte y comunicaciones, y seguridad, mientras en el 2004 se identifican salud y asistencia social. En el 2005 crece el gasto en educación y se mantiene el destinado a asistencia social. Al calcular la variación en la participación de los diferentes rubros dentro de los gastos totales, se nota que los gastos en asistencia social, salud y vivienda perdieron importancia, en tanto que educación sumó 2,2 puntos porcentuales.

Sin embargo, el incremento en la participación de educación, así como en la de transporte y comunicaciones, se debe a que los otros rubros tuvieron un

GRAFICO 2.18

Crecimiento real de los gastos del Gobierno Central, según función (períodos trienales)



Fuente: Rosales, 2006, con datos de la CGR.

peor desempeño en su crecimiento real, pues al comparar los resultados de los últimos tres años con los tres previos, se observa que estas dos partidas también se desaceleraron por efecto de las medidas de contención (Rosales, 2006).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
IMPACTOS DE LAS MEDIDAS DE CONTENCIÓN DEL GASTO PÚBLICO

Véase Rosales, 2006 en el sitio www.estadonacion.or.cr

RECUADRO 2.7

Superávit en las instituciones sociales selectivas

Desde su *Memoria Anual* del 2004, la Contraloría General de la República viene señalando la existencia de un superávit global en las entidades encargadas de la ayuda social focalizada, que a diciembre de 2005 ascendió a 16.620,9 millones de colones.

En ese año, la institución que tuvo el mayor superávit fue la Junta de Protección Social de San José (JPSSJ), 5.506,6 millones de colones, situación que ocurre desde hace varios años. No obstante, en esta entidad es difícil evaluar si el monto que está deduciendo para financiar sus gastos y costos administrativos es el que realmente corresponde⁵⁶. Aunque en el 2005 se dio un incremento en las ventas de loterías, que incidió en un aumento en las utilidades netas por distribuir entre los acreedores, la CGR recomienda a la administración de la Junta que continúe sus esfuerzos para agilizar los mecanismos de distribución vigentes, a fin de lograr un giro de recursos más oportuno a los beneficiarios.

El segundo lugar en términos de superávit lo ocupa el PANI (4.446,5 millones de colones). En este caso la subejecución se debió principalmente a que los proyectos de reforma institucional no se ejecutaron en su totalidad, porque algunos procesos licitatorios no fueron concluidos a tiempo. Tampoco se pudieron llevar a cabo los programas de reinserción educativa de madres adolescentes y algunas iniciativas comunitarias, ni fue posible ejecutar la totalidad de los recursos destinados a "acogimiento familiar" y a transferencias a entidades privadas sin fines de lucro. En tercer lugar está el fideicomiso PRONAMYPE, que básicamente por problemas de programación y ejecución dejó de invertir 2.166,5 millones de colones.

El superávit de las instituciones sociales selectivas pudo haber sido mayor, pues en el último cuatrimestre del 2005 tres de las entidades de ese sector (INAMU, IMAS y FODESAF), amparadas en varios decretos ejecutivos, transfirieron al Fondo Nacional de Emergencias 2.547,6 millones de colones. Según el Director de Asignaciones Familiares, en el caso de FODESAF la transferencia al Fondo de Emergencias se hizo con el propósito de dar un uso eficaz y eficiente a los recursos, en vista de que varias unidades ejecutoras venían mostrando niveles de subejecución relevantes, que podrían generar un superávit al final del periodo (CGR, 2006b).

Por otro lado, con base en diferentes convenios en diciembre de 2005 se trasladaron recursos del FODESAF a diversas instituciones⁵⁷, cuando la posibilidad de ejecución era bastante baja. Esto provocó que, al finalizar el periodo presupuestario, el superávit de esas entidades se incrementara y el de FODESAF disminuyera. La CGR concluye que, de no haber sido por las transferencias al Fondo Nacional de Emergencias y a otras entidades, por parte del FODESAF y otras instituciones, el superávit del sector social selectivo habría llegado a 20.708,5 millones de colones. Entre las principales razones que mencionan las unidades ejecutoras como causantes de los superávits están: ingresos superiores a los presupuestados, atrasos para llevar a buen término algunas contrataciones y dificultades para la ejecución de varios proyectos. Sin embargo, en términos generales los elevados superávits en las instituciones del área social pueden asociarse a una deficiente planificación y gestión institucional, y en algunos casos al giro tardío de los recursos por parte del Ministerio de Hacienda.

Fuente: CGR, 2006b.

Persiste la contracción en el financiamiento del FODESAF

Como se ha venido indicando en ediciones anteriores del *Informe Estado de la Nación*, el financiamiento del FODESAF brinda un claro ejemplo de cómo la situación fiscal vulnera la inversión social, razón por la cual se mantiene el seguimiento a su situación. El Gobierno está obligado por Ley a aportar al FODESAF el equivalente al 20% de lo recaudado por el impuesto sobre las ventas. Esta disposición se empezó a incumplir desde finales de los años ochenta, y se ha agravado con el tiempo. En 1997 la deuda por ese concepto se documentó y se transformó en bonos que se cambiaban semestralmente y que vencieron en el 2005. No obstante, después de 1997 el Gobierno siguió incumpliendo con la transferencia y en los últimos años ni siquiera documenta la deuda, pese a una resolución de la Sala Constitucional en ese sentido (CGR, 2005c).

El cuadro 2.17 muestra la evolución reciente de los recursos girados al FODESAF y los compara con los que debería recibir, tanto si se cuenta o no el pago de los bonos ya comentados, cuyo valor anual es de 5.972 millones de colones. Este monto aparece como parte de la transferencia del Gobierno, pero consiste en un cambio de bonos que, como se indicó, vencieron en el 2005.

Entre los años 2000 y el 2005 los ingresos reales del FODESAF perdieron un 26,6% de su valor, debido principalmente a la reducción del aporte del PN a este Fondo. Aun si se incluye la liquidación de los bonos dentro del aporte del Gobierno, éste pasa de representar un 36,5% de los ingresos efectivos del FODESAF en el 2000, a solo un 6,5% en el 2005, lo cual se asocia a una contracción real del 87% en el período. Si la atención se pone solo en la transferencia efectiva que se obtiene del impuesto de ventas, el aporte a los ingresos efectivos se reduce del 27,5% en el 2000 a 0% en el 2005, para una contracción real del 100% en ese lapso. Esto significa que, si bien a principios del 2000 solo se estaba girando al FODESAF cerca de la mitad de lo que le correspondía de los ingresos del impuesto de ventas,

CUADRO 2.17

Evolución de los ingresos y gastos del FODESAF. 2000-2005

(cifras absolutas en millones de colones y relativas en porcentajes)

Rubro	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Ingresos efectivos reales^{a/}	66.164,1	60.716,9	61.197,5	54.820,5	51.471,6	48.592,5
Variación anual		-8,2	0,8	-10,4	-6,1	-5,6
Transferencias Gobierno ^{b/}	24.169,8	21.371,8	30.155,5	16.817,1	8.521,8	5.971,8
Del impuesto de ventas	18.198,0	15.400,0	24.183,7	10.845,3	2.550,0	0,0
Bonos deuda FODESAF	5.971,8	5.971,8	5.971,8	5.971,8	5.971,8	5.971,8
Aporte del Gobierno Central ^{c/}	36,5	30,8	37,9	20,9	10,1	6,5
Del impuesto de ventas	27,5	22,2	30,4	13,5	3,0	0,0
Gastos totales efectivos reales^{a/}	66.157,9	60.708,7	60.672,7	50.885,6	50.201,2	48.383,2
Composición porcentual por programas	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Bono familiar para la vivienda	32,3	33,0	32,4	36,5	34,3	33,9
Régimen no contributivo de pensiones	19,3	20,6	23,5	20,7	20,2	20,0
Comedores escolares	10,4	10,4	10,4	9,2	11,5	12,0
Centros infantiles (CEN-CINAI)	6,1	6,5	6,5	5,0	4,5	3,9
Programas del IMAS	10,5	7,4	6,9	6,8	6,7	7,7
Programas del PANI	5,1	6,4	7,0	5,9	6,9	5,1
Resto de programas	16,2	15,8	13,3	15,9	16,0	17,4
Porcentaje del gasto asignado por leyes específicas	69,4	74,0	72,3	79,9	81,9	80,2
Superávit ^{b/}	6,2	9,3	681,6	5.770,5	2.092,7	394,3

a/ En millones de colones del 2000, según deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General.

b/ En millones de colones corrientes.

c/ Como porcentaje de los ingresos efectivos.

Fuente: Trejos, 2006, con datos de las liquidaciones del FODESAF y de la STAP.

en los dos últimos años se perdió toda proporción con respecto a lo establecido por ley. Se puede argumentar que parte de la reducción del año 2003 se sustenta en el traslado al Presupuesto Nacional de los gastos correspondientes a los salarios de los programas financiados bajo convenio, no por ley, pero este se circunscribe a los técnicos de los CEN-CINAI del Ministerio de Salud y a las cocineras de los comedores escolares del Ministerio de Educación. Estas partidas no solo no justifican la reducción, sino que tampoco tienen base legal ni explican la continuada contracción observada en el 2004 y el no giro en el 2005. Dentro de una administración que tuvo a la lucha contra la pobreza como una de sus prioridades básicas, este comportamiento de los recursos dirigidos a las políticas selectivas refleja claramente cómo las restricciones fiscales vulneran la inversión social y ponen en duda su sostenibilidad financiera.

Las consecuencias de esta contracción en los ingresos reales del FODESAF han sido la reducción en las transferencias a los distintos programas que éste financia (cuadro 2.17), las cuales han

decrecido en más de una cuarta parte desde el año 2000 (26,9%). Esta contracción se produce en el marco de una inflexibilidad en la asignación, ejemplificada por cuatro programas que absorben cerca de dos terceras partes del Fondo, y por el hecho de que cerca del 80% de los recursos se encuentran asignados por leyes específicas, que de paso impiden, por interpretación de la CGR, pedir cuentas a la DESAF sobre su uso y destino.

Paradójicamente, en el marco de una contracción sistemática de los recursos del Fondo, se presentó un creciente superávit que alcanzó su máximo en el 2003 -cuando entró a operar en toda su extensión la Ley de Presupuestos Públicos- y que representó casi el 8% de los gastos efectivos. Aunque, como se señaló en la sección anterior, el tema del superávit en FODESAF se ha venido subsanando en los últimos dos años, aún hay recursos sin aprovechar. Estos dineros ociosos, que no son monopolio del FODESAF y que resultan vitales para el sector de protección social y el área social en general, demandan acciones inmediatas (CGR, 2005c).

Problemas de gestión en los programas sociales

En el marco de la discusión sobre los problemas crecientes para el financiamiento del desarrollo humano, desde su décima edición este informe ha venido documentando una serie de aspectos, como los abordados en las secciones previas, que se relacionan con la sostenibilidad financiera de la inversión social, el impacto que sobre ella ejercen las medidas de contención del gasto y los problemas específicos de programas clave para el combate a la pobreza, como FODESAF. Como parte de esta discusión ha surgido en forma reiterada el tema de los problemas de gestión de los programas sociales, cuyo análisis, según se desprende de los apartados anteriores, debe hacerse considerando tres aspectos principales: la tendencia hacia la reducción de la inversión social en un marco fiscal restrictivo, los problemas de ejecución de recursos de las instituciones, que se traducen en superávit en razón del momento en que el Ministerio de Hacienda traslada los recursos (poco antes de finalizar el ejercicio fiscal), y los problemas de

eficiencia en el desempeño mismo de las instituciones sociales, que afectan el logro de sus metas y los impactos redistributivos que se espera de los programas.

Si bien sobre los problemas de gestión y sus causas existen muchas valoraciones de distintos sectores, lo cierto es que son muy pocos los esfuerzos tendientes a documentar esos problemas de una manera ordenada y sistemática, que permita una discusión seria sobre un tema tan complejo y delicado. Desde hace varios años la CGR, en el marco de sus competencias y por medio de las áreas de Servicios Sociales, Salud y Educación, ha venido realizando una serie de estudios de evaluación de los programas sociales. Estos trabajos tienen cuatro fortalezas como insumos para el mejoramiento de los programas sociales. En primer lugar, abarcan un amplio número de programas de asistencia y promoción social. En segundo lugar, cubren los componentes principales de la gestión pública. En tercer lugar, se apoyan en rigurosos protocolos de recolección y análisis de la evidencia empírica. En cuarto lugar, no son estudios esporádicos, sino que forman parte de la corriente principal del trabajo que realiza la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. Asimismo, son investigaciones que ayudan a ordenar distintos tipos de problemas de gestión que enfrentan actualmente los programas sociales, entre ellos los de combate a la pobreza en general, y los financiados por el FODESAF en particular (recuadro 2.8).

Bajo este marco, entre el 2000 y el 2005 la CGR, a través de las áreas de Servicios Sociales, Salud y Educación, realizó más de setenta estudios que representan un material único para el Estado costarricense, por cuanto constituyen una documentación sistemática y ordenada de problemas en torno a los cuales, además, se formulan recomendaciones que serán objeto de seguimiento por parte de la Contraloría. Pese a la riqueza de estos trabajos, hasta ahora no se ha efectuado un análisis con visión de conjunto acerca de sus hallazgos, lo cual resulta importante por cuanto permitiría ofrecer pistas

sobre los principales cuellos de botella que enfrenta la gestión de los programas y los requerimientos que estos tienen para ampliar y mejorar su impacto distributivo.

Con el interés de hacer un aporte en este sentido, se llevó a cabo un trabajo exploratorio con una muestra de 32 estudios, a fin de buscar respuestas a preguntas como: ¿qué tipo de problemas encuentran las auditorías de la CGR en los programas sociales y cuáles son los más frecuentes? ¿cuántos de los problemas identificados son resultado o se explican por el recorte de gasto o el retraso en la entrega de recursos y cuántos se deben a problemas de ejecución interna de los programas mismos?

De esta forma, se identificó un conjunto de problemas y se realizó un primer intento de ordenamiento de los mismos a partir una serie de criterios comunes. El principal hallazgo es que los problemas de gestión de las instituciones están fuertemente asociados a tres tipos de causas: i) dificultades relacionadas con decisiones políticas, ii) débiles capacidades gerenciales de las autoridades y los mandos medios de las instituciones y iii) procesos de planificación y registros de las poblaciones beneficiarias deficientes o inexistentes. Estas condiciones a la vez impiden la evaluación periódica de los procesos en marcha y la puesta en ejecución de medidas oportunas frente a los problemas que se van presentando, todo lo cual ocurre, además, en un contexto fiscal restrictivo que reduce o restringe el acceso a los recursos y deteriora los servicios.

Para analizar los 32 estudios y ordenar los principales problemas de gestión de los programas de asistencia y promoción social, se establecieron cuatro categorías: programación, ejecución, seguimiento y evaluación y gobierno y conducción institucional⁵⁸. La exploración realizada determinó que existen problemas de gestión comunes a los programas orientados al combate a la pobreza, específicos de cada tipo de programa (por ejemplo, según se trate de transferencias o de servicios, o según involucren alta o baja participación privada en la generación

del producto final) y específicos de cada institución (independientemente del tipo de programa que desarrolle e incluso más allá de las acciones de combate a la pobreza que lleve a cabo). En el cuadro 2.18 se resumen algunos ejemplos de los estudios analizados. A continuación se presentan los hallazgos más relevantes en las cuatro categorías antes mencionadas.

1. Programación

- Hay instituciones que muestran problemas en la definición de planes estratégicos que orienten la toma de decisiones y la asignación de recursos.
- Las limitaciones en materia de programación se reflejan claramente en la población meta, es decir, el universo de personas a las que va dirigido cada programa. Los estudios de la CGR identifican dos problemas: la falta de sistemas de información adecuados, que se traduce en desconocimiento de las necesidades de la población o en información desactualizada, y la ausencia de definiciones precisas, que demarquen la población meta (por ejemplo, transporte estudiantil o bono para la educación; recuadro 2.9).
- Los mecanismos de selección que tienen las instituciones son, en algunos casos, más flexibles que los que establece el marco legal, y los mecanismos formales existentes para la selección de beneficiarios no siempre se usan (por ejemplo, el SIPO en el caso de los hogares comunitarios, los instrumentos definidos para el otorgamiento de becas para la educación o la atención en los CEN-CINAI). Asimismo, las unidades ejecutoras en general no definen claramente a sus beneficiarios y se limitan a atender a quienes llegan a solicitar los servicios. Por eso es frecuente que los sectores más vulnerables queden excluidos por falta de acceso e información.
- Hay desorden en los expedientes de beneficiarios, por lo que a menudo es

RECUADRO 2.8

Características y alcances de las fiscalizaciones de la CGR en torno a los programas sociales

De acuerdo con lo que establece la Constitución Política, la CGR es un órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa dedicado a la vigilancia de la Hacienda Pública. En tanto tal, realiza dos clases de fiscalización, una de cumplimiento del principio de legalidad en las actuaciones de la llamada "administración activa" (es decir, las instituciones dedicadas al cumplimiento de las funciones sustantivas del Estado) y otra de eficiencia y eficacia de las instituciones en el cumplimiento de sus objetivos. Ambas competencias se reflejan en dos tipos de estudios, los de fiscalización operativa y los de fiscalización evaluativa. La dependencia responsable de llevar a cabo estos estudios es la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, que se subdivide en diversas áreas. De éstas, las involucradas en programas de combate a la pobreza son el Área de Servicios Sociales (encargada, propiamente, de los programas de asistencia y promoción social) y las Áreas de Servicios de Salud y de Educación (responsables de instituciones sectoriales de salud y educación, respectivamente, en cuyo marco se ejecutan programas de asistencia y promoción social). Dos límites son claros en términos de las competencias de la CGR. Primero, no puede reemplazar a las instituciones fiscalizadas en la definición de los objetivos que orientan la política pública ni aspectos fundamentales de la gestión, tales como la oferta programática, el enfoque de atención, o la participación que estas entidades le den a los actores que intervienen en la gestión

institucional y de sus programas. Segundo, no puede indicarle a las instituciones fiscalizadas cómo resolver los problemas de gestión que identifica, ni por ejemplo, qué enfoque utilizar en el diseño de los programas, dado que este tipo de recomendaciones trascenderían la fiscalización e implicarían una co-administración que violentaría las competencias constitucionales establecidas.

De acuerdo con el Manual de Fiscalización Integral (MAGEFI) los estudios de fiscalización operativa "tienen como objetivo demostrar el buen uso de los recursos de la Hacienda Pública a partir del análisis de procesos, programas, actividades o procedimientos en los que se utilizaron tales recursos. Se denomina 'operativa' por cuanto se centra en operaciones (financieras, administrativas) o procesos de trabajo, teniendo como parámetro los resultados que genera". La fiscalización operativa se lleva a cabo básicamente a través de tres tipos de estudios:

- Auditorías operativas: son análisis del desempeño de las instituciones en el desarrollo de sus labores; incluyen observaciones y recomendaciones para una gestión efectiva y eficiente de los fondos públicos; su alcance puede ser desde unas pocas semanas hasta varios años.
- Auditorías financieras: consisten en la recopilación y evaluación de datos de los estados financieros de las instituciones; cubren el año de operaciones correspondiente al período contable de que se

trate, aunque en situaciones excepcionales se auditan períodos más cortos.

- Estudios especiales: se realizan ante denuncias o en respuesta a estudios sobre aspectos específicos de orden contable, financiero, presupuestario, administrativo, jurídico y económico; consisten en recopilar, evaluar y acumular denuncias; pueden establecer responsabilidades administrativas, civiles o penales; por su naturaleza, se llevan a cabo con la rapidez que el caso amerite.

Los estudios de fiscalización evaluativa son más recientes y han venido a llenar un vacío en el quehacer tradicional de la CGR. Los efectuados durante el período 2000-2005 reflejan el cambio. La fiscalización evaluativa tiene dos objetivos: apoyar los procesos de toma de decisiones de las instituciones fiscalizadas y proponer las medidas preventivas y correctivas que se estimen pertinentes, sobre aspectos derivados de las evaluaciones. Para ello, estos estudios identifican los resultados y efectos directos e indirectos de una política, institución, programa o proyecto, a partir de sus objetivos, explícitos e implícitos, así como de los medios empleados. Se realizan con base en métodos científicos de investigación en el marco de la evaluación social de proyectos, adaptando este enfoque al marco de competencias de la CGR.

Fuente: CGR, 2006b.

difícil establecer el perfil real de la población beneficiaria.

2. Ejecución

- Los problemas de superávit de las instituciones son de diversa naturaleza y varían según el caso: ingresos superiores a los presupuestados, atrasos para llevar a buen término algunas contrataciones y dificultades para la ejecución de proyectos, problemas de planificación y gestión

institucional, giro tardío de los recursos por parte del Ministerio de Hacienda (CGR, 2005c).

- Hay problemas en la gestión de egresos, es decir, con los presupuestos y la ejecución de los recursos disponibles. Estos se asocian a deficiencias en materia de programación: ausencia de planes, incluso operativos, que definan criterios de asignación.

- También existen problemas con los sistemas de información, que no siempre permiten vincular las dimensiones financiera y sustantiva de los programas. DESAF, por ejemplo, se encuentra en una situación de vulnerabilidad con respecto a algunos programas.

- Se da el financiamiento de gastos administrativos y costos indirectos de los programas, lo cual está explícitamente prohibido por ley.

- Ocurren atrasos en las contrataciones, o bien se realizan contrataciones y compras por montos que exceden lo presupuestado.
- Hay dificultad para distinguir entre fuente de financiamiento y población beneficiaria.
- No se cuenta con registros del número de beneficiarios que indiquen volumen y características de la población meta, por lo que en algunos casos el número de beneficiarios no se fundamenta en un aumento de las necesidades de la población, ni la población beneficiaria corresponde necesariamente a la población meta, ni es la más vulnerable.
- La información relativa a los servicios brindados, en particular a su calidad y oportunidad, es muy escasa, así como la información relativa a cobertura, lo que genera problemas en el cumplimiento de metas.

3. Seguimiento y evaluación

- Se observan problemas de deficiencias en materia de seguimiento y evaluación, asociadas a la supervisión que se realiza a través de servicios profesionales u organizaciones privadas, y sobrecarga de trabajo que hace que el personal asignado a estas labores tampoco cumpla adecuadamente con la supervisión.
- Falta de registros y sistemas de información apropiados para el seguimiento.
- Falta de evaluación periódica de los programas.

4. Conducción y gobierno institucional

- Hay problemas de conducción relacionados con escasos grados de libertad de la dirección para lograr que las unidades ejecutoras acaten decisiones tomadas en ese nivel, por falta de interés o de capacidades políticas e institucionales.
- Falta de decisiones y responsabilidades en el nivel político.

- Insuficiente capacidad técnica e institucional por parte de las unidades ejecutoras para ejercer un papel ordenador y evaluador de la gestión de los programas.
- Problemas de coordinación entre áreas sustantivas y financieras, contrataciones y personal.
- Baja o nula coordinación entre instituciones o programas de una misma unidad ejecutora.
- Problemas para la contratación de personal con dedicación exclusiva, lo que provoca en algunos casos contrataciones puntuales para servicios permanentes.

Los estudios revisados evidencian tensiones importantes en las que sería preciso profundizar a futuro, dado que ofrecen ventanas de oportunidad para la solución de los problemas. En tal sentido conviene destacar los siguientes puntos:

- Tensión entre el marco legal y la realidad de las instituciones.
- Disonancias entre las percepciones y las expectativas de la población meta y la oferta programática de los servicios.
- Tensión entre el marco legal y las interpretaciones de las y los funcionarios involucrados en la implementación, con respecto a qué es lo deseable y qué es lo posible en el marco de la realidad institucional en la que están inmersos.
- Reacciones de las autoridades y el nivel jerárquico superior de las instituciones ante las recomendaciones de la CGR.
- Relaciones entre diversos actores involucrados en la gestión de programas de asistencia y promoción social, tales como las organizaciones no gubernamentales (instituciones de bienestar social), las empresas proveedoras (de insumos y en algunos

programas, como el BANHVI o los hogares comunitarios, de productos o servicios finales) y las múltiples clientelas, tanto “hacia arriba” (el nivel político muchas veces involucrado en la asignación de recursos a través de criterios implícitos e informales), como “hacia abajo” (la propia población de escasos recursos).

- Tensiones entre las instituciones sociales y las decisiones de política económica que les afectan directamente en materia presupuestaria. En respuesta a tal situación, los programas desarrollan mecanismos de adaptación que, mejores o peores, operan sobre aquellos factores que están bajo su control, y les permiten lidiar con aquellos que están fuera de su alcance. En el corto plazo resuelven problemas de recursos, pero en el mediano plazo generan problemas de gestión (Martínez, 2006).

Las siguientes son algunas recomendaciones generales que se derivan de la investigación realizada:

- El mejoramiento de muchos de los programas pasa por la recomposición de su ciclo de gestión, es decir, la interacción virtuosa entre los componentes de gobierno y conducción, programación, ejecución y evaluación.
- Es necesario fortalecer la evaluación, distinguiendo por una parte los requerimientos de control y de coordinación que implica la entrega de transferencias directamente a la población beneficiaria, y por otra, los requerimientos de la producción de servicios, que conlleva procesos de control y coordinación más complejos, debido a la participación de una diversidad de profesionales y a la presencia de mayores niveles jerárquicos entre la conducción político-institucional, la conducción técnica y la población beneficiaria.
- Se requiere mayor comunicación entre los responsables de la oferta programática de las instituciones, y

CUADRO 2.18

Principales problemas identificados por la CGR en la gestión de programas sociales

Dimensión	Problemas identificados	Casos mencionados
Programación	Ausencia de planes estratégicos que orienten la toma de decisiones y la asignación de recursos.	DESAF, IMAS y PANI, en los cuales esta debilidad se agrava pues se trata de instituciones articuladoras de la gestión de otras. En DESAF se reconocen mejoras, aunque se considera que los avances son insuficientes, debido a los escasos márgenes que tiene la entidad, tanto para recaudar como para asignar recursos.
	Falta de sistemas de información adecuados para la selección de la población meta , información desactualizada y ausencia de definiciones precisas que demarquen esa población.	Desconocimiento de necesidades poblacionales (CONAPAM); información desactualizada (comedores escolares, albergues del PANI) y ausencia de definición de la población meta (transporte estudiantil y bono para la educación).
	Problemas en los mecanismos de selección de la población beneficiaria : algunas unidades ejecutoras tienen un criterio más flexible que el del marco legal. Los mecanismos formales existentes para la selección no se usan o no se definen claramente, y se limitan a atender a quienes llegan a solicitar los servicios. Existe desorden en los expedientes de las y los beneficiarios, lo que dificulta establecer el perfil efectivo de esa población.	Con criterios más flexibles se menciona al MEP (comedores escolares, becas y transporte estudiantil). Entre los que no utilizan los mecanismos existentes para la selección de beneficiarios están los hogares comunitarios, las becas de educación y los CEN-CINAI.
Ejecución	Problemas en la gestión de ingresos . Varias instituciones registran superávit presupuestarios.	Además del caso de FODESAF, se menciona al IMAS, el PANI y el CONAPAM. Todos ellos registraron superávit en el 2005.
	Problemas en la gestión de egresos , es decir, con los presupuestos y la ejecución de los recursos disponibles.	Muchos son resultado de las deficiencias en la programación, como en DESAF. Problemas relacionados con los gastos administrativos y los costos indirectos de los programas, explícitamente prohibidos por ley: RNCP, CEN-CINAI, CNREE y CONAPAM.
	Nivel de ejecución : superávit vinculado a distintos problemas de gestión, atraso en contrataciones, compras por montos que exceden lo presupuestado y dificultad para distinguir fuente de financiamiento y población beneficiaria.	Superávit en el PANI en recursos procedentes de otras fuentes distintas a FODESAF, también en comedores escolares y el FONABE. Atraso en contrataciones en el programa de transporte estudiantil. Compras que exceden lo presupuestado en FONABE.
	Población beneficiaria : el comportamiento del número de beneficiarios no necesariamente se fundamenta en un aumento de las necesidades de la población. En algunos programas las y los beneficiarios no corresponden a la población meta o no necesariamente son los más vulnerables.	Carencia de registros de la población beneficiaria en los programas ejecutados por la CCSS y el CNREE. No necesariamente la población beneficiaria coincide con la población meta: transporte estudiantil, FONABE, CEN-CINAI.
	Escasa información relativa a los servicios brindados , en particular a su calidad y oportunidad.	Alguna información disponible al respecto en hogares comunitarios, los albergues del PANI y el FONABE.
	La información relativa a cobertura es muy escasa. Se desconoce también si se cumplen o no las metas definidas.	Solo en dos de los trece programas considerados en este análisis (hogares comunitarios y CEN-CINAI) se cuenta con este tipo de información.
Seguimiento y evaluación	La mayoría de los programas presenta deficiencias en la supervisión técnica y financiera .	Problemas en la supervisión a través de servicios profesionales u organizaciones privadas (IMAS). Falta de registros y sistemas de información para el seguimiento en el RNCP (atención de personas en fase terminal), en el aseguramiento por el Estado, en comedores escolares, en FONABE, en transporte estudiantil y en los CEN-CINAI.
	Ausencia de mecanismos de evaluación . Cuando hay informes de avance son en general descriptivos y no tienen efectos en la toma de decisiones.	La DESAF no evalúa los programas periódicamente, ni tampoco las unidades ejecutoras de sus programas.
Conducción y gobierno institucional	Toma de decisiones : problemas de conducción y gobierno, que deben definirse en el nivel político-institucional de las unidades ejecutoras.	Problemas en la DESAF, en la CCSS y en el PANI, por diferentes causas.
	Gestión y organización institucional : problemas de coordinación entre áreas sustantivas y administrativas y las contrataciones privadas, así como entre áreas sustantivas y financieras, contrataciones y personal.	La CGR identifica problemas en las mismas tres instituciones en las que identificó problemas en cuanto a los criterios de programación utilizados: DESAF, IMAS y PANI.
	La coordinación entre instituciones es básicamente nula y genera las dificultades para el ejercicio de rectorías, en la efectividad de las transferencias y servicios, además de que genera duplicación de programas con poblaciones meta similares.	CONAPAM e IMAS.

Fuente: Martínez, 2006, con base en un análisis de 32 estudios realizados por la CGR entre 2000 y 2005.

las personas usuarias de los servicios y los diversos actores que intervienen en la ejecución de los mismos.

- Los estudios de la CGR podrían servir para constituir una base de datos sobre la gestión de las acciones de asistencia y promoción social en el país.

El análisis de la gestión de los programas sociales debe incorporar dimensiones que actualmente no están siendo evaluadas porque exceden las competencias de la CGR, en particular los vínculos entre actores, tanto en el plano formal como en el informal. Estos tienen relaciones de colaboración, pero también de conflicto, cuya

identificación permitiría actuar sobre las tensiones en favor de la solución de los problemas identificados⁵⁹ (Martínez, 2006).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
GESTION DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

Véase Martínez, 2006 en el sitio www.estadonacion.or.cr

RECUADRO 2.9

Problemas para integrar un sistema único de información de beneficiarios de los programas sociales selectivos

El Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO), desarrollado por el IMAS, es el único sistema diseñado en el país con el fin de localizar, caracterizar, priorizar, dar seguimiento y calificar por niveles de pobreza y puntaje, a los solicitantes de los servicios de los programas selectivos. Como herramienta de trabajo para las instituciones del sector social, requiere integrar y uniformar otros componentes de un sistema único de información de los beneficiarios, tales como: integrar el Sistema de Atención de Beneficiarios (SABEN) con el SIPO, en un registro único de beneficiarios de los programas sociales; uniformar el modelo econométrico del SIPO con los criterios utilizados por el INEC y otros programas sociales, para establecer un solo índice de focalización de beneficiarios, con usos diversos según las competencias de los distintos ámbitos de atención; generar condiciones para el desarrollo de un sistema integrado de bases de datos en el sector público y establecer una unidad dirigida a facilitar los procesos de planificación, integración y evaluación de los programas sociales selectivos. Un estudio realizado por la CGR (2006a) determinó que de 23 instituciones públicas que ejecutan programas sociales selectivos, únicamente 6 utilizan el SIPO, de las cuales, además del IMAS, solo 3 tienen acceso directo y hacen algún uso de la información, 4 entidades tienen convenio vigente con el IMAS para usar el sistema y 4 están en proceso de negociación. Por tanto, el 85% de las instituciones del sector requeriría formalizar un convenio para hacer efectivo el acceso al

SIPO (cuadro 2.19). A estas 23 instituciones públicas se les aprobó en el año 2005 un presupuesto de 140.334,3 millones de colones, para ejecutar 51 programas selectivos. Sin embargo, la transversalidad del SIPO se logró en el 17,4% de las instituciones que ejecutan el 27,5% de los programas selectivos, a los cuales se les aprobó un 11,8% del presupuesto asignado a la totalidad de programas selectivos (cuadro 2.19).

Según el estudio de la CGR, entre algunas explicaciones sobre la lentitud en el proceso para hacer transversal el SIPO en el sector social figuran: falta de voluntad política, problemas de implementación de una estrategia y una normativa efectivas, dificultades relacionadas con la metodología⁶⁰, desactualización y desconfianza en la calidad de la información y no retroalimentación al SIPO con los datos sobre beneficios otorgados por las instituciones usuarias. También se señalan limitaciones tecnológicas, deficiencias en la capacitación, limitación de recursos humanos y económicos, dependencia del IMAS con respecto a empresas consultoras, tendencia reactiva y no "proactiva" en la cobertura, incapacidad del SIPO para atender altas demandas, falta de validación de la información del sistema con otras bases de datos institucionales, problemas de confiabilidad en los procesos de recopilación, almacenamiento y actualización del sistema, falta de una unidad que dé seguimiento y evalúe el SIPO y retroalimente su operación, así como los procesos de planificación y toma de decisiones específicas.

Si se contrasta la información contenida en el SIPO con otras fuentes de datos sobre

pobreza⁶¹ como la EHPM, se observan significativas diferencias metodológicas⁶². Considerando las limitaciones de la comparación, los resultados muestran que la cantidad de familias pobres registradas en el SIPO (218.380) es similar al número de hogares pobres según la EHPM (220.721), una diferencia de apenas 2.341 familias. Por niveles de pobreza, las familias del grupo 1 según el SIPO tienden a ser menos que los hogares en extrema pobreza de la EHPM (diferencia de 6.963), mientras que el resto de las familias calificadas por el SIPO en los grupos 2 a 4 supera a los hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI) de la EHPM (diferencia de 10.872). Sin embargo, en la cantidad de personas pobres sí hay discrepancias de peso, pues según el SIPO hay 738.248, en tanto que la EHPM estima 932.077. Pese a ello, la diferencia en la incidencia de la pobreza es de apenas 0,2% (21% en ambos casos) (CGR, 2006a). Para que la información del SIPO sea congruente con las estadísticas nacionales sobre pobreza, y para validar la confiabilidad de sus datos, es necesario que el IMAS reduzca las divergencias metodológicas con respecto a las fuentes oficiales del INEC. Para lograr esto, se pueden realizar estudios comparativos con unidades de análisis definidas mediante conceptos y variables homogéneas (familia-hogar, distrito, regiones, etc.), utilizar métodos de cálculo comparables, cohortes temporales iguales y otros elementos que disminuyan los errores de los análisis comparativos⁶³. Esta labor debe ser parte de las actividades de seguimiento

RECUADRO 2.9 (CONTINUACIÓN)

y evaluación del sistema, y sus resultados deben proponer ajustes a los instrumentos y las metodologías, a fin de lograr su simplificación, asegurar su calidad y confiabilidad, mejorar su pertinencia y aceptación por parte de las instituciones usuarias del SIPO en el sector social (CGR, 2006a). El estudio de la CGR concluye que

fue poco el avance de la Administración Pacheco de la Espriella en la utilización del SIPO. Asimismo, recomienda al IMAS elaborar un plan de trabajo y su correspondiente cronograma para cumplir con las disposiciones establecidas, así como realizar los estudios y ajustes que requieren los instrumentos, manuales, reglamentos

y herramientas metodológicas utilizadas en el SIPO y el SABEN, de manera que sus estadísticas sean técnicamente comparables con las cifras oficiales de pobreza que produce el INEC.

Fuente: Camacho, 2006.

CUADRO 2.19

Acceso a la base de datos del SIPO, de las instituciones ejecutoras de programas sociales selectivos. 2005

Acceso al SIPO	Instituciones		Programas		Presupuesto	
	Total	Porcentaje	Total	Porcentaje	Total	Porcentaje
Total	23	100,0	51	100,0	140.334,3	100,0
Con acceso	6	26,1	18	35,3	50.034,4	35,6
Directo	4	17,4	14	27,5	16.591,1	11,8
Indirecto	2	8,7	4	7,8	33.443,4	23,8
Sin acceso	17	73,9	33	64,7	90.299,9	64,4

Fuente: CGR, 2006a, con datos de DESAF, Presupuesto Ordinario de la República y leyes específicas.

NOTAS DEL CUADRO 2.1

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

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

c/ Disponible a partir de 1992.

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

e/ Se toma como referencia el ingreso promedio mensual de los ocupados en la ocupación principal, según las Encuestas de Hogares. Se divide entre el índice de precios al consumidor, que tiene como base enero de 1995.

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

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

h/ Se refiere a la relación entre los menores de 12 años y la población inactiva con respecto a la fuerza de trabajo. Los datos están disponibles a partir de 1994.

i/ Los datos están disponibles a partir de 1994.

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

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de Isabel Román.

Se prepararon los siguientes insumos “Pobreza, desigualdad en los ingresos y empleo”, de Pablo Sauma; “Seguimiento en materia de educación”, de Carlos Castro; “El gasto público social en el 2003: equidad, eficiencia y sostenibilidad”, de Juan Diego Trejos; “Gestión de programas de asistencia y promoción social: documentación de problemas y oportunidades de solución”, de Juliana Martínez del IIS-UCR; “Situación de vivienda y desarrollo urbano en Costa Rica en el 2004 y el 2005”, de FUPROVI; “Condiciones de vida familiar y comunal en proyectos habitacionales desarrollados mediante diferentes tipos de programas urbanísticos subsidiados con el bono familiar de vivienda”, de William Brenes, Rene Martorell y Juan Carlos Vanegas, para FUPROVI y el Programa Estado de la Nación; “Impactos macroeconómicos, fiscales y sociales de las medidas de contención del gasto total público 2003-2004”, de Julio Rosales; “Principales tendencias de la situación nutricional de la población de Costa Rica y su atención en el período 1996-2006”, de Emilce Ulate, de la Escuela Nutrición de la UCR; “Brechas cantonales y regionales”, de ProDUS-UCR; “Brechas

de equidad entre los géneros”, de Olga Goldenberg; “La cobertura de los seguros de salud y de invalidez, vejez y muerte”, de Adolfo Rodríguez; “Estudio cualitativo sobre la calidad de la educación secundaria”, de Ana Jimena Vargas, de Unimer.

Un agradecimiento especial por sus aportes a: Carmen Camacho, Pablo Slon y Edwin Zúñiga (CGR), Helio Fallas, Raquel Barrientos y Jacqueline Castillo (CCSS), Rosendo Pujol y Daniel Figueroa (ProDUS-UCR), Rita Maxera, Róger Bonilla (CCP-UCR), Rafael Segura, Orlando Muñoz, Giselle Argüello y Erick Irigaray (INEC).

Un agradecimiento por sus comentarios específicos merecen: Guido Miranda, Miguel Gómez, Ligia Martín, Guiselle Segnini y Nancy Montiel de la CGR, Luis Tacsan, María Elena González y Floribel Méndez del INEC, Mario Vargas de la Escuela de Microbiología de la UCR, Karol Acón, Jorge Vargas y Leda Muñoz.

Los talleres de consulta se efectuaron los días 7 de febrero, 8 de marzo, 1 de junio y 25 de julio del 2006. En ellos se contó con la asistencia de las siguientes personas: Karol Acón, Ana Miriam Araya, Giselle Argüello, Nereida Arjona, Melany Ascensio, Camen Camacho, Marta Campos, Ana Caicedo, Sandra Cartín, Anabelle Castillo, Jacqueline Castillo, María José Chávez, Juan Manuel Cordero, Ana

Cecilia Escalante, Olga Goldenberg, Miguel Gómez; Camen González, María Elena González, Romano González, Rodolfo Gutiérrez, Helio Fallas, Erick Irigaray, Ramiro Jiménez, Fernando Marín, Ligia Martín, Juliana Martínez, Rosibel Méndez, Guido Miranda, Rafael Monge, Nancy Montiel, Lillian Mora, Orlando Muñoz, Gustavo Picado, José Pablo Pérez, Eugenio Pignataro, Sandra Piszcz, Eda Quirós, Pilar Ramos, Mayra Rodríguez, Keynor Ruiz, José Fulvio Sandoval, Rafael Segura, Daniel Soley, Pablo Slon, Ana Felicia Torres, Juan Diego Trejos, Gina Valitutti, Ana Jimena Vargas, Guido Vargas, Isaac Vargas, Lucina Zawalinski, Irma Zúñiga, Joyce Zürcher, Juan Diego Trejos, Eloísa Ulibarri, Anayansy Valverde, Ana Karina Zeledón y Edwin Zúñiga.

Se realizó un taller de consulta especial sobre el tema de género el día 13 de junio del 2006, y se contó con la asistencia de: Ana Hernández, Lorena Camacho, Ana Carcedo, Sandra Cartín, María José Chávez, Ana Felicia Torres, Teresita Ramellini, Gloria Valerín y Gina Valitutti.

La edición técnica la realizaron Marcela Román y Natalia Morales.

La revisión y corrección de cifras estuvo a cargo de Natalia Morales y Elisa Sánchez.

NOTAS

1 Para efectos operativos, en esta aspiración se da cuenta del balance “macro” de la situación social del país.

2 Se entenderá por integración la definición original planteada en el marco conceptual del Programa Estado de la Nación: “acceso a las oportunidades de empleo, salud, educación, sin distinción de áreas geográficas, sectores y grupos de población específicos”. La participación y el acceso a derechos no serán analizados aquí por cuanto son tratados en el capítulo 5 de este Informe.

3 Dado que en el país no se han desarrollado indicadores que midan regularmente la calidad de los servicios (salud, educación, vivienda) ni los procesos de movilidad social ascendente, el capítulo se concentra en indicadores tradicionales de inversión social. Por inversión social se entienden los fondos destinados por el Gobierno a políticas universales (salud, educación, pensiones) y políticas de asistencia social a las familias pobres (bonos de vivienda, becas, CEN-CINAI, comedores escolares).

4 Debido a que el concepto de seguridad humana es tan amplio como el de desarrollo humano, su tratamiento implicaría estudiar varios de los temas que componen el Informe Estado de la Nación. Con el fin de hacerlo más manejable y relacionarlo con la principal preocupación que anima al capítulo “Equidad e integración social” (la igualdad de oportunidades para ser y actuar) la seguridad se abordará desde una dimensión muy específica: la seguridad frente al delito.

5 El concepto de desarrollo humano se enfoca en la expansión de las libertades de las personas; se tiene como

premisa la consideración del ser humano como un agente, es decir, un ser racional capaz de adoptar sus decisiones (“a shared view of the human being as an agent”; Sen, 2000). La libertad de que gozan las personas para elegir formas de vida alternativas en función de sus propios objetivos es indicativa del desempeño de una sociedad que respeta y promueve el valor de sus miembros.

6 El desempeño de las personas y la capacidad de ejercer su libertad se ven coartados por condiciones de las que no pueden suponerse responsables. La pobreza es una de esas condiciones que generan privación de las capacidades de las personas (*poverty as capability deprivation*), porque las excluye de la vida social al impedirles participar en la comunidad o, lo que es lo mismo, interactuar libremente con las otras personas (*being able to appear in public without shame*). La pobreza es, dice Sen, un claro ejemplo de cómo una privación de capacidad adquiere forma de exclusión social (Sen, 2000). “Los pobres no tienen acceso a libertades fundamentales de acción y decisión que los más acomodados dan por descontadas” (Sen, 1999).

7 El daño infraestructural afectó la atención de casi un millón de usuarios de los servicios que ofrece este centro médico. Los daños materiales ascienden a 19.396.000 dólares, según estimaciones de la CNE (Decreto de Emergencia 32479-MP-S-H).

8 La CCSS ha venido coordinando actividades con distintas dependencias, para fortalecer y facilitar el desarrollo de la capacidad gerencial en la administración de los riesgos a que está expuesta esa institución en la prestación de sus servicios. Para más detalles de las acciones realizadas en este contexto, véase Montoya, 2006.

9 El estudio incluye también las necesidades de: internos universitarios, médicos de servicio social, médicos generales y médicos residentes (Mora y Parada, 2003).

10 El déficit a cinco y diez años que señalan los directores rebasa la capacidad de la CCSS para formar el recurso humano requerido (en el caso de las especialidades), contratar a los profesionales que hubiere disponibles en el mercado nacional y crear nuevas plazas, dadas las limitaciones presupuestarias de la institución (Parada et al., 2002).

11 Para identificar los componentes de las ganancias en la esperanza de vida se estiman los efectos indirectos y de interacción, tomando en cuenta que los sobrevivientes por encima de cada una de las edades están expuestos a nuevas condiciones de mortalidad.

12 Para estimar la nueva esperanza de vida se calcula “una tabla de decremento simple asociado”, en la cual se estiman los aumentos en el tiempo vivido por las personas de distintas edades en ausencia de una causa específica. Para ello se calculan las probabilidades de supervivencia en distintas edades, en función de la razón entre la causa específica y todas las demás causas.

13 El número de casos que registra el sistema -y que aquí se analiza- ha aumentado; actualmente comprende un 96% de casos registrados y un 75% de casos analizados.

14 Son los casos, por ejemplo, de las investigaciones realizadas en la Facultad de Microbiología de la Universidad de Costa Rica por Aguilar y Granados, 1998; Fonseca y Lizano, 1998; Brenes y Chaves, 2004; Castro y Díaz, 1998; Durán, 2005.

15 En ausencia de un registro más específico, y dado que Costa Rica cuenta con un registro de nacimientos de buena calidad, el número de nacimientos de madres nicaragüenses permite tener una aproximación a la magnitud de la migración en el país.

16 Encuestas nacionales de nutrición, censo de tallas de escolares, estudios específicos en zonas urbanas y rurales.

17 Según el indicador de peso para edad.

18 Un estudio del Laboratorio Nacional de Aguas sobre la situación de los acueductos en comunidades indígenas de Costa Rica evaluó 37 acueductos, y determinó que el 90% de ellos tenía contaminación fecal, un 33% riesgo sanitario alto y un 14% muy alto, todo lo cual incrementa el riesgo de mortalidad infantil y enfermedades infectocontagiosas. En total, el 67% de los acueductos examinados no suministra agua de calidad potable según los criterios de calidad microbiológica del Laboratorio Nacional de Aguas (Feoli y Mora, 2006).

19 Kabagambe et al. (2005) realizaron un estudio en el que demuestran una asociación negativa entre la disminución en el consumo de frijoles y el infarto al miocardio.

20 Ureña (2006) efectuó una investigación con 87 niños y niñas de entre 10 y 12 años en nueve escuelas de bajo, mediano y alto nivel socioeconómico en el Área Metropolitana. El propósito de este estudio fue medir el consumo de vegetales y frutas en escolares de diferentes niveles socioeconómicos. Los resultados muestran que en los niveles alto y bajo el 64%, y el 45% en el nivel medio, no consumen frutas en absoluto. Con vegetales los porcentajes son todavía más altos: 71%, 55% y 80% con consumos nulos de vegetales para los niveles alto, medio y bajo, respectivamente (Ureña, 2006). Esto es un reflejo de lo que está sucediendo también en los hogares de estos niños y niñas.

21 Ácidos grasos monoinsaturados que, por efecto del procesamiento pasan de una configuración "cis" a una "trans". Se encuentran principalmente en carnes de res y productos lácteos -por efecto de las bacterias del rumen-, aceites hidrogenados, margarinas y toda la repostería y alimentos industrializados que se preparen con estos alimentos (Ulate, 2006).

22 Baylín y sus colaboradores llevaron a cabo estudios de caso y analizaron controles realizados en el país entre 1994 y 1998. Midieron el contenido de ácidos grasos "trans" en muestras de tejido adiposo (obtenidas por biopsia) en individuos que habían sufrido un primer infarto y los compararon con los casos que no tenían esta patología. Encontraron que había una asociación positiva entre el contenido de ácidos grasos "trans" en el tejido adiposo y el riesgo de sufrir un infarto (Baylín et al., 2003).

23 La Junta Directiva de la CCSS en la sesión 7950 (21 de abril de 2005) aprobó la extensión de la cobertura de los trabajadores independientes y acordó que la afiliación compulsiva se realizara en cuatro etapas: i) patronos físicos activos, ii) profesionales liberales, iii) trabajadores independientes con otras actividades económicas y iv) afiliación en el seguro de pensiones de los trabajadores independientes adscritos a convenios de aseguramiento colectivo de pequeños y medianos agricultores (CCSS, 2006c). Asimismo, en la sesión 8019 (15 de diciembre de 2005), se aprobó la estrategia para la extensión de la cobertura contributiva de inspección (PRECIN), con el objetivo de incorporar a los patronos y trabajadores independientes que no están cotizando en la seguridad social. La ejecución de PRECIN se realiza por zona geográfica y se concentrará en las

actividades económicas con mayor tendencia a la evasión (CCSS, 2006c).

24 La Dirección Actuarial de la CCSS utiliza la Encuesta de Hogares para estimar el número de núcleos familiares que tienen derecho a recibir la protección del Estado por su condición de pobreza. Al total de personas pobres que reporta la Encuesta, que se refiere a personas con ingreso conocido, la CCSS le agrega una estimación de personas pobres con ingreso ignorado, luego resta aquellos que tienen otro tipo de aseguramiento y finalmente divide la población pobre estimada sin seguro entre un tamaño promedio de núcleos familiares (2,47) para calcular el tamaño de población potencialmente asegurable, que es la que luego factura. El costo de aseguramiento lo calcula como el 13,75% de una base contributiva mínima, que para el año 2005 fue de 78.307 colones.

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

26 En la mayoría de los casos, el abandono temporal o permanente de los estudios puede considerarse como un proceso de expulsión del sistema. Este se aproxima mediante el indicador que por el MEP denomina "porcentaje de deserción intra-anual".

27 ¿Tiene que ver exclusivamente con los métodos de enseñanza, con los contenidos o programas de las materias *per se* o con estos últimos y su vinculación con el contexto laboral, social y cultural? Y si se trata de una combinación de estos factores ¿en qué sentido y en qué proporción debe darse?

28 El hecho de que sea una exploración es una consideración de suma importancia a la hora de valorar los resultados del estudio.

29 Los criterios considerados fueron: altos niveles de promoción en el último año (superiores al 80%), calificaciones promedio altas en los exámenes de bachillerato (en comparación con la categoría de colegio a la que pertenece) y similares en las principales materias (Español, Matemáticas, Estudios Sociales, Biología y Cívica) y una tasa de deserción inferior al 10%.

30 Pese a los persistentes intentos realizados para entrevistar a representantes del MEP de las áreas de supervisores regionales y de evaluación de la calidad de la educación, no fue posible obtener su criterio.

31 Bajos niveles de deserción y de fracaso escolar; la relación entre el número total de solicitudes de admisión y el número de admitidos por generación es varias veces mayor que 1. Los resultados en las pruebas de bachillerato son elevados y bastante homogéneos; buen desempeño en las pruebas nacionales de noveno año. Alto porcentaje de aprobación en los exámenes de admisión de las universidades públicas; número de premios a la excelencia académica otorgados por el MEP u otras entidades. Hay exposición mediática, así como retroalimentación positiva y constructiva por parte de egresados, universidades y empresas contratantes. Sus estudiantes son "codiciados" por universidades y empresas. Los graduados tienen éxito (existe un seguimiento sobre dónde se ubican, sus profesiones o actividades, sus logros, su solidez ética y profesional). Hay prominencia en investigaciones académicas, auditorías técnicas o peritajes independientes (en la mayoría de los colegios visitados), el tiempo efectivo de trabajo con los

alumnos es elevado, y el uso de nuevas tecnologías en el aula es amplio (Internet, computadoras, *videobeam* y otros apoyos audiovisuales). Pocos problemas en el colegio: escasos o nulos incidentes violentos, problemas de conducta o drogas aislados y contenidos. Calidad de la educación a bajo costo (se comparan con otros colegios que son más caros y tienen menor desempeño). Buen desempeño en actividades extra-curriculares, además de, no en lugar de, el buen desempeño académico (Unimer, 2006).

32 El concepto de bajo clima educativo se refiere a los hogares en los que los padres cuentan con bajos niveles de educación formal.

33 No existen estimaciones sobre la rentabilidad económica de la inversión en preescolar.

34 También está la deserción entre años, que no se mide aquí y que, si bien es afectada por factores como la pérdida del curso, también tiene una estrecha relación con las restricciones por el lado de la demanda.

35 Cabe destacar que, desde finales de los años noventa (Administración Rodríguez), se vienen impulsando opciones de educación abierta para jóvenes que desertaron del sistema. Los indicadores del gráfico 2.4 no incorporan esas modalidades, que ciertamente podrían estar impactando de modo indirecto las tasas de la educación secundaria regular. Por otra parte, aunque no se cuenta con estadísticas completas sobre estas nuevas modalidades, es de esperar un producto de menor calidad y mayores tasas de deserción y fracaso.

36 Los resultados dieron una correlación positiva en primaria, que puede tener su origen en el bajo nivel de esta tasa, cercana a una cuarta parte de la de secundaria y congruente con el comportamiento de la serie, que muestra una tendencia descendente, pero con un corte en 1994, donde la tasa se duplica y a partir de ahí empieza de nuevo a descender. Esta correlación se vuelve negativa cuando se comparan las variaciones, pero arroja una elasticidad positiva cercana a la unidad. En todo caso, estas elasticidades se asocian con un menor poder explicativo del gasto por estudiante, lo que sugiere que otros factores son también relevantes (Trejos, 2006).

37 Como se trabaja con encuestas, en cada caso se toman dos grupos de edad para aumentar el tamaño de la muestra y se considera una edad que permita captar a quienes logran completar cada ciclo lectivo con rezago.

38 La vivienda deficiente adicional resulta de sumar las viviendas regulares sin hacinamiento y las viviendas buenas sin hacinamiento que carecen de al menos uno de los servicios básicos siguientes: agua, electricidad y servicio sanitario.

39 Este artículo establece condiciones de manejo especial en la gestión del subsidio habitacional, para proyectos de vivienda tendientes a mejorar las condiciones de asentamiento irregular (Ley 7052).

40 En general, al realizar la evaluación se tomaron en cuenta cuatro dimensiones básicas: características físicas de las viviendas, situación organizativa de las familias, grado de desarrollo urbano del proyecto y perfil económico y socio-demográfico de las familias. Cada dimensión contempló una serie de variables, a las cuales se les asignó un puntaje. En la primera dimensión se le dio más peso a las características físicas de las viviendas, por ser un factor muy visible del avance o retroceso económico de las familias estudiadas. En la segunda

dimensión se otorgó especial importancia a la existencia de una organización palpable en la formación y consolidación de la comunidad. En la dimensión de desarrollo urbano, las variables contempladas estaban relacionadas con el estado de la infraestructura y las zonas verdes, la gestión de servicios básicos, la percepción de seguridad ciudadana y el cuidado del medio ambiente. Finalmente, en la dimensión sobre el perfil económico y sociodemográfico se indagó acerca de esta condición solamente para complementar la información obtenida en las dimensiones anteriores (FUPROVI, 2006a).

41 Para el análisis de la participación familiar en el desarrollo de los proyectos habitacionales se construyó un modelo de regresión logística, cuya variable dependiente es la pertenencia a un proyecto habitacional de éxito o no éxito. Las dos variables más significativas fueron la participación de la familia con mano de obra en infraestructura del proyecto ($P > |z| = 0,000$) y participación de la familia en el último año en la construcción de obras comunitarias ($P > |z| = 0,003$). Para más detalles véase FUPROVI, 2006a.

42 Para efectos del análisis que aquí se realiza se consideró la conformación de los ingresos de los hogares en el 2004, que el INEC denomina "comparable con 1988", con el fin de reducir los impactos sobre la desigualdad originados en diferencias en la medición.

43 La ENIG capta mejor las distintas fuentes de ingresos y la distribución de los hogares según nivel de ingreso en la adquisición de bienes y servicios, por lo que es una fuente más precisa para la medición de los ingresos. La ENIG 2004 fue una encuesta por muestreo a nivel nacional, en la cual todos los hogares particulares del país tenían una probabilidad conocida de ser seleccionados y, por tanto, los hogares seleccionados constituyen una muestra representativa de todos los hogares del país. La muestra estuvo formada por 5.220 viviendas y fue distribuida a lo largo de trece meses (abril 2004-abril 2005). Los principales objetivos de la ENIG 2004 fueron: conocer la importancia de las distintas fuentes de ingresos y cómo se distribuyen en los hogares esos ingresos en la adquisición de bienes y servicios, actualizar los ponderadores del IPC, actualizar la canasta básica alimentaria y brindar información para mejorar la medición de la pobreza y la estimación del aporte de los hogares a la producción nacional (INEC, 2006a).

44 Se refiere al monto, en dinero o en especie, que recibe el asalariado por el trabajo para el cual fue contratado a través de un acuerdo, verbal o formal, con una persona física o empresa que necesita sus servicios. Incluye la remuneración base más todos los ingresos adicionales recibidos. También se refiere al salario (monetario y no monetario) de los trabajadores independientes formales, es decir el monto que ellos mismos se asignan por el trabajo en su propia empresa o negocio. Estos trabajadores son las personas de 12 años y más, dueños de una empresa y de los medios de producción, con registro contable formal, que por lo general contratan a uno o más trabajadores asalariados para realizar su actividad (INEC, 2006a).

45 Se refiere a los ingresos de quienes trabajan en lo propio y asumen el riesgo de las actividades comerciales que realizan, y que además no tienen control contable de sus ingresos y gastos, por lo que no les es posible separar el monto que reciben por ganancias y lo que correspondería a remuneración por su trabajo. Estos trabajadores son propietarios, en forma individual o conjunta, de los medios de producción utilizados en el desarrollo de su actividad (INEC, 2006a).

46 Ingresos monetarios que no crean una relación de reciprocidad entre ambas partes (la persona beneficiaria no tiene

que dar nada a cambio), por ejemplo jubilaciones o pensiones, becas, ayudas permanentes de familiares u otras personas, entre otras (INEC, 2006a).

47 Es el ingreso por alquiler de tierras, viviendas, habitaciones y vehículos, menos los gastos en los que el arrendador incurre para poner dichos activos a disposición de otras personas (INEC, 2006a).

48 Ingreso por intereses, dividendos, beneficios y regalías por la posesión de activos financieros, participaciones en sociedades y cooperativas, propiedad de marcas registradas, patentes, derechos de autor. Se incluye también la ganancia del trabajador independiente con registro contable formal (INEC, 2006a).

49 Porcentaje de la fuerza de trabajo (ocupados y desocupados) con respecto a la población con edad para trabajar (12 años o más).

50 Todas las variables tienen connotaciones negativas, por lo que valores más altos indican deficiencias más grandes. El dato para cada región es un promedio de los indicadores a nivel cantonal.

51 El índice considera tres dimensiones: sociodemográfica (doce variables, entre ellas aseguramiento, educación, violencia, mortalidad, natalidad), biológica (cinco variables con tasas de defunciones por principales causas) y servicios públicos de salud (siete variables, como vacunación, consultas, egresos y EBAIS, entre otras). Las variables se tomaron del Sistema de Información Cantonal (SICA) del Departamento de Estadística de la Dirección Actuarial y de Planificación Económica de la CCSS.

52 Al pasar de la igualdad formal, declarada por una norma, a una igualdad construida a partir de las diferencias, la reconceptualización de la igualdad entre las personas define las exclusiones de los derechos de las mujeres como "discriminación". La discriminación se puede producir en los distintos componentes del derecho: tanto en el origen, cuando en la misma norma se menoscaba o anula un derecho de la mujer, o cuando ese efecto se da como resultado de la interpretación del instrumento jurídico por parte de las personas encargadas de tutelar el derecho (Proyecto Estado de la Nación, 2001).

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

54 Incluye créditos para comercio, industria, servicios, turismo, etc.

55 Se trata de una estimación mínima, pues al consolidarse el gasto no se están considerando los pagos de las cargas sociales y también porque se está calculando a partir de lo que efectivamente aportó el Gobierno Central en el 2001, no en función de lo que debería aportar. Solo se incorpora lo que el Gobierno Central ejecuta de forma directa y lo que financia efectivamente mediante transferencias al resto del sector público, exceptuando las cargas sociales (Trejos, 2006).

56 La JPSSJ no posee un sistema de contabilidad de costos que permita identificar y asignar, de conformidad con lo que establecen las distintas leyes, los gastos y los costos reales mensuales en que incurre al producir, distribuir y administrar

cada una de sus loterías. Por ello es difícil verificar si los costos que se deducen corresponden únicamente a los costos de producción, administración y ventas a que se refiere el artículo 25 de la Ley de Loterías, n° 7395, así como evaluar si el monto que la institución está deduciendo para financiar sus gastos y costos administrativos es el real (CGR, 2006b).

57 Las entidades fueron: CNREE (8,8 millones de colones), INFOCOOP (974,8 millones), FECRUNAPA (53,0 millones), Organización de Cooperación Internacional para la Salud (314,4 millones), FONABE (9,8 millones), ICAA (118,3 millones) y el IDA (60,9 millones).

58 Programación: alude a la definición de objetivos y de medios para alcanzarlos; incluye, entre otros, la definición de la población meta y la presupuestación de las acciones. Ejecución: alude a la realización de las acciones previstas, entre ellas el manejo de ingresos y egresos, y la selección de personas beneficiarias. Seguimiento y evaluación: alude a acciones que permiten conocer resultados y efectos de las acciones ejecutadas. Gobierno y conducción institucional: alude al nivel político y de organización institucional que trasciende a cada programa específico.

59 Los actores involucrados, desde las autoridades políticas y los proveedores privados, pasando por las ONG y la población usuaria, hasta el personal de las instituciones, "traen a la mesa" múltiples recursos, tanto de orden político (habilidades para resistir, negociar, comunicar y argumentar), como de orden administrativo (mandatos legales, organización, información, saber), económico (presupuesto) e ideológico (ideas, valores, prestigio, concepciones del mundo) (Repetto, 2005). Tales recursos se reflejan en agendas que son formales o, frecuentemente, informales: no están escritas en reglamentos ni en los marcos legales, aunque pueden tener igual o mayor fuerza que estos. Entre las agendas en cuestión, la propia del nivel político merece especial atención. Una incorporación de este nivel de análisis contribuiría a levantar vetos al mejoramiento de la gestión de los programas.

60 Tipo y cálculo de variables, módulos especiales, modelo econométrico, flexibilidad del puntaje y otros.

61 La CGR realizó un análisis comparativo de la información del SIPO al mes de octubre de 2005, con los datos provenientes de la Encuesta de Hogares realizada por el INEC en julio de ese mismo año.

62 Los criterios del método de puntaje del SIPO difieren del método de línea de pobreza (LP) utilizado en las Encuestas de Hogares: el método del SIPO se hace con base en 56 variables, mientras que la LP relaciona los ingresos con los costos de la canasta básica alimentaria; el SIPO utiliza como unidad de análisis la familia, la EHPM el hogar; también hay diferencias en las técnicas de identificación de la población, la fecha de aplicación y otros. No obstante, para efectos de conocer la cobertura del SIPO, cabe hacer una comparación "macro" teniendo presentes estas consideraciones.

63 Es posible realizar un estudio dirigido a mejorar la calidad, confiabilidad, cobertura y pertinencia de la información del SIPO, mediante un análisis comparativo de los datos de pobreza medidos con el método de puntaje con respecto a otros métodos (necesidades básicas insatisfechas, el método integrado de pobreza o el índice de desarrollo social), a nivel de distrito u otras unidades de desagregación geográfica y socioeconómica, con base en información proveniente de los censos nacionales u otras fuentes oficiales.

CAPÍTULO
3Oportunidades, estabilidad
y solvencia económicas

INDICE

Hechos relevantes	135
Valoración general	137
Valoración del Undécimo Informe	138
Aspiraciones	138
Introducción	139
Oportunidades	139
Comportamiento de la producción nacional, sus componentes y determinantes	140
Aumenta el número de ocupados	150
Ahorro y esfuerzo de ahorro	154
Crece el crédito privado	
y decrece el crédito al sector público	154
La inconclusa reforma financiera	156
Inversión extranjera directa: contribución al crecimiento	164
Estabilidad y solvencia económicas	168
Precios y política monetaria	169
Política cambiaria ante cambios estructurales	170
Cuenta corriente y cuenta de capital	170
Se reduce el déficit fiscal, pero se deteriora la solvencia	173

HECHOS RELEVANTES

» El crecimiento del PIB real fue de 5,9%, superior en 1,8 puntos porcentuales al registrado en el 2004 y superior al promedio de los países centroamericanos (4,3%). El ingreso nacional disponible mostró un incremento de 3,7%, 0,8 puntos porcentuales más que en el 2004.

» Las exportaciones de bienes lograron un nuevo récord: crecieron un 11,5%, frente al 3,3% experimentado en el 2004, y pasaron de 6.301,5 millones de dólares a 7.026,4 millones. El crecimiento total de las exportaciones de bienes y servicios fue de 12,6%, mayor que el 8,2% del 2004.

» Según la Encuesta de Hogares, se generaron 123.024 empleos; el incremento más alto se dio entre las mujeres y en actividades de servicio doméstico y agropecuarias.

» Se mantuvo la tasa de desempleo abierto, que pasó de 6,5% a 6,6%, mientras la tasa de subutilización total aumentó de 14,4% en el 2004 a 15% en el 2005. El desempleo abierto es mayor entre las mujeres y entre los jóvenes, principalmente los de 18 a 24 años.

» El salario mínimo real continuó estancado, pues su índice (base 1995) pasó de 112,8 a 113,1. El ingreso promedio de los hogares aumentó en términos reales un 2,8% y el ingreso de los ocupados disminuyó (3,7%) por cuarto año consecutivo.

» La inversión extranjera directa fue de 861 millones de dólares. El promedio de los últimos cinco años muestra que el 48,7% de esta inversión tiene como fuente la reinversión de utilidades en el país.

» La inflación fue de 14,1%, la más alta de los últimos ocho años. El incremento de los precios del petróleo tuvo un efecto importante en este resultado. Los salarios del sector privado lograron ajustarse mejor a la inflación que los del sector público; los primeros crecieron un 14% y en los segundos se dio un aumento del 8%.

» La factura petrolera ascendió a 998 millones de dólares, equivalentes a un 5% del PIB. Esta cifra supera en 2,5 puntos porcentuales la registrada en 2002.

» Los ingresos tributarios crecieron un 19,6% y representan un 13,2% del PIB.

» El Banco Central planteó la necesidad de modificar el régimen cambiario de "minidevaluaciones".

» De acuerdo con el Foro Económico Mundial, el país presenta estancamiento en materia de competitividad. El deterioro de la infraestructura afecta seriamente el desempeño de los diferentes sectores productivos.

» El Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos (TLC-CA) fue ratificado por todos los países de la región, excepto Costa Rica. El Poder Ejecutivo lo envió a la Asamblea Legislativa, pero no se avanzó en su discusión, ni en el análisis de la llamada agenda complementaria.

» Se presentó el *Informe de los Notables* sobre el TLC-CA.

» En la Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Hong Kong a fines del 2005, se acordó que para julio del 2006 se establecerían las modalidades de negociación (oferta país), y se dispuso la eliminación de subvenciones a las exportaciones agrícolas para el año 2013. A pesar de que se convino en finalizar las negociaciones en el 2006, las sesiones se suspendieron el 24 de junio del mismo año.

» Luego de tres años de discusión en la Asamblea Legislativa, el proyecto conocido como Plan Fiscal no logró su aprobación antes del receso por motivo de las elecciones nacionales. Ante la ausencia de recursos adicionales, nuevamente el país tuvo que hacer fuertes ajustes en la economía para evitar una crisis, pero a costa de la inversión social y en infraestructura.

CUADRO 3.1

Resumen de indicadores económicos. 2001-2005

Indicador	2001	2002	2003	2004	2005	Promedio 1994-2004
Oportunidades						
Crecimiento del PIB real por persona (%)	-1,0	0,8	4,4	2,2	4,1	1,9
Crecimiento real del ingreso nacional disponible por persona (%)	1,9	1,4	2,1	1,0	1,9	1,2
Formación bruta de capital/PIB (%)	20,7	21,5	21,6	20,7	20,9	20,9
Crédito al sector privado (% crédito total)	85,6	81,5	79,5	74	79,9	69,5
Crecimiento de las exportaciones (\$ corrientes) ^{a/}	-14,2	4,8	15,9	3,3	11,5	9,1
Tasa de desempleo abierto (%)	6,1	6,4	6,4	6,5	6,6	5,8
Tasa de subutilización total (%)	13,7	14,6	15,0	14,4	15,0	13,1
Índice de salarios mínimos reales (enero 1995=100) ^{b/}	107,9	107,2	106,8	105	105,3	104,1
Índice de ingreso promedio real mensual (1995=100)	113,1	111,6	112,4	105,9	102,0	105,8
Índice de términos de intercambio	98,7	97,2	94,6	92,9	90,3	103,0
Estabilidad						
Inflación (IPC) (%)	11,0	9,7	9,9	13,1	14,1	13,1
Déficit comercial/PIB (%)	5,0	7,5	6,2	7,7	10,7	3,8
Déficit de cuenta corriente/PIB	3,7	5,1	5,0	4,3	4,8	4,0
Tipo de cambio efectivo real multilateral (1995=100) ^{c/}	97,8	99,4	105,6	106,6	107,1	101,7
Déficit Gobierno Central/PIB (%) ^{d/}	2,9	4,3	2,9	2,7	2,1	3,3
Solvencia						
Ahorro nacional neto/PIB (%)	8,1	8,7	9,9	10,5	11,6	8,4
Reservas internacionales netas/importaciones por mes ^{e/}	3,5	3,6	4,1	3,9	4,1	3,6
Deuda interna del Gobierno Central/PIB (%) ^{f/}	27,8	28,3	26,7	27,3	25,2	24,9
Deuda externa/PIB (%) ^{g/}	19,4	19,5	21,3	20,9	18,3	22,2
Gasto público en educación/PIB (%)	5,1	5,5	5,5	5,4	5,2	4,7

a/ Exportaciones FOB, incluye el valor bruto de las exportaciones de los regímenes de zona franca y perfeccionamiento activo (admisión temporal). No incluye ajuste de balanza de pagos.

b/ Índice de salarios mínimos reales promedio del año.

c/ ITCER, BCCR. Promedio anual del año (1995=100).

d/ Los ingresos totales son los de la Tesorería Nacional, incluyendo ingresos sobre pensiones, y el total de gastos es el obtenido a la fecha.

e/ Reservas netas del BCCR a diciembre de cada año. Las importaciones excluyen las importaciones de materias primas de los regímenes de perfeccionamiento activo y de zonas francas.

f/ Incluye las amortizaciones de las obligaciones estipuladas en el artículo 175 de la Ley 7558.

g/ Denominado en moneda nacional. Para 2001, se incluyen 20 millones de dólares de certificados de depósitos a plazo en dólares (CERTD\$) adquiridos por BICSA de Panamá y se excluyen 74,9 millones de dólares en títulos de propiedad denominados en dólares (TP\$) del BCIE, por estar considerados como parte de la deuda interna bonificada del Gobierno. Para el 2004 se excluyen 10 millones de dólares TP\$ del BCIE. Información sobre deuda pública proporcionada por el Departamento Monetario del BCCR.

VALORACIÓN GENERAL

El desempeño general de la economía en el 2005 se caracterizó por un fuerte aumento en la tasa de crecimiento del PIB, que llegó a 5,9%, casi dos puntos porcentuales más que en el 2004, halado por un significativo repunte de la demanda externa, que se materializó en un nuevo récord histórico de las exportaciones, así como en un mayor pago a factores externos. Paradójicamente, también se caracterizó por un crecimiento inferior (en relación con el del PIB) del ingreso nacional disponible por persona, una reducción del ingreso de los ocupados y el estancamiento en la incidencia de la pobreza. Alto crecimiento pero débil progreso para las gentes, que finalmente logran mejorar sus ingresos familiares mediante la incorporación de nuevos miembros de sus hogares a empleos de baja calidad.

En el conjunto de América Latina el crecimiento del PIB costarricense no es bajo, y de hecho es superior al del resto de Centroamérica. Su positivo comportamiento se debió, principalmente, al aumento de las exportaciones desde las zonas francas, cuyo valor agregado pasó de crecer 8,0% en el 2004, a 24,9% en el 2005; también el sector agrícola de exportación registró un notable dinamismo (3,3%). Lo que hace insuficiente el desempeño económico es su relativo desarraigo, que se expresa en la distancia creciente entre el PIB y el ingreso nacional disponible, que resulta desproporcionada a la luz de las aspiraciones de mayor bienestar y desarrollo humano. Pero además, en términos estratégicos, como se ha comentado en informes anteriores, el país sigue sin enfrentar problemas cruciales para el desarrollo. En este sentido, el 2005 fue otro año en el que no se logró sentar las bases para un crecimiento sostenido, afianzado en la estabilidad y la solvencia económicas, capaz de traducirse en mayores oportunidades para la población en el largo plazo.

El 2005 fue un año más de posposición de las soluciones de fondo, sin las cuales las posibilidades de un mayor desarrollo humano son limitadas. El desempeño de la economía no fue de avance y esto, en un tiempo crítico, lo convierte en un año de derrota estratégica. Dada la relevancia de esta afirmación, conviene sintetizar algunos de los rasgos que la ilustran, a fin de discernir cuán favorables son algunos logros, qué dicen de la sostenibilidad de las tendencias y cuáles desafíos ponen de relieve.

En los últimos tres años, el crecimiento del ingreso nacional disponible fue inferior al del PIB. Ello se debe al deterioro en

los términos de intercambio -por la escalada de los precios de los hidrocarburos a nivel mundial- y también al pago neto a factores externos. Así, el incremento del PIB se explica por el fuerte aumento de la demanda externa, que no generó un impacto proporcional en la demanda interna. La mayor actividad económica hacia afuera no se tradujo en un mayor dinamismo interno, porque los débiles encadenamientos productivos, sociales y fiscales de las empresas exportadoras con el resto de la economía no lo permitieron, y porque no hubo, en el plano local, acciones públicas o privadas que originaran un desempeño equivalente.

En el 2005, la economía costarricense siguió siendo frágil, y ello se reflejó en una estabilidad y una solvencia económicas que se mantuvieron deterioradas. Destacan tres aspectos: déficit comercial, inflación y las políticas para la reducción del déficit fiscal.

El déficit en cuenta corriente subió 0,5 puntos porcentuales del PIB, fundamentalmente por el aumento del déficit comercial, afectado a su vez por la factura petrolera, cuyo monto duplicó la cifra del año 2002. Sobresale la creciente dependencia de los ingresos por inversión extranjera directa para financiar la cuenta corriente, frente a incrementos significativos que ha venido registrando el déficit comercial en períodos recientes, a pesar de los ingresos por turismo. Más de dos tercios de este déficit se financian con los recursos de la inversión extranjera directa, que en el 2005 ascendió a 861 millones de dólares y de la cual más de la mitad es reinversión, pese a que sigue pendiente la aprobación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. Sin embargo, el incremento en el déficit de cuenta corriente fue menor que el esperado, pues en él influyeron las políticas de ajuste ante el *shock* de los hidrocarburos. Destaca también el ingreso por remesas familiares, que se triplicó en el último quinquenio y cuyo saldo neto ya representa el 1% del PIB.

Por otra parte, se observa una inflación persistentemente alta, y que en el 2005 llegó a ser la mayor de los últimos años, 14,1%, presionada por precios internacionales menos favorables. Aunque se siguió una política monetaria restrictiva, no fue posible lograr la meta de inflación del 10% propuesta por el Banco Central.

Un tercer aspecto tiene que ver con la reducción de la inversión social y en infraestructura, para mantener el equilibrio fiscal ante la ausencia de una mayor carga tributaria, lo que compromete de modo severo las oportunidades de crecimiento futuro. La carga tributaria es insuficiente para encarar tareas estratégicas del desarrollo y para satisfacer las demandas y expectativas de la

sociedad sobre la acción pública. Lo anterior resulta en un mayor deterioro de la solvencia, entendida como la capacidad de la sociedad para cubrir adecuadamente sus gastos y realizar las inversiones sociales y físicas requeridas para apoyar el crecimiento económico sostenido. Sin un incremento de la carga tributaria, y como consecuencia de las fuertes y continuadas medidas de contención de los gastos del Gobierno Central, el déficit fiscal con respecto al PIB se redujo en más de la mitad entre 2002 y 2005. Los rubros que más aportaron a la caída de los egresos fueron los gastos de capital y las transferencias corrientes. Las instituciones más afectadas fueron el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) y el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), la primera ligada a la inversión en carreteras y la otra a la lucha contra la pobreza.

Esta situación fiscal, a su vez, influye en las condiciones de financiamiento bajo las cuales se da la inversión, aunque el sector financiero aporta elementos propios. Los márgenes de intermediación, especialmente en colones, son elevados, las tasas de interés que recibe el depositante son bajas o incluso negativas en términos reales, la "bancarización" de personas y empresas, sobre todo pequeñas y medianas, es reducida y los servicios bancarios son caros. Pese a que han transcurrido muchos años desde que se inició una reforma financiera que aún no concluye, persiste la fragmentación regulatoria y tributaria que deja por fuera a la banca *offshore* y que propicia segmentación y desigualdad.

Durante el 2005 se acumuló evidencia sobre los ejes de crecimiento económico, inversión extranjera directa, exportaciones, turismo. Estos ejes están generando un PIB mayor, pero no las condiciones para que la población obtenga beneficios que se traduzcan en oportunidades, como un ingreso sostenidamente mayor o una robusta inversión que prepare el futuro. No solo se trata de mejorar los términos para la inserción internacional, cuya definición se encuentra hoy un tanto pospuesta por el fracaso de la Ronda de Doha, conocida como la "Ronda del Desarrollo". Esta insuficiencia de los ejes privilegiados también plantea un conjunto de desafíos para la acción pública, tales como políticas públicas de fortalecimiento y desarrollo de la economía interna, un aumento de los ingresos fiscales y una recaudación más eficiente y equitativa, mayores inversiones públicas estratégicas para el crecimiento y la competitividad, junto a un uso más eficaz de los fondos públicos, por lo que el mejoramiento de la gestión institucional es, asimismo, una prioridad.

VALORACIÓN DEL UNDÉCIMO INFORME

Para el año 2004, el *Undécimo Informe Estado de la Nación* documentó un crecimiento razonable de la economía costarricense en el marco de la región latinoamericana. No obstante, ese desempeño fue insuficiente para impulsar la creación de mayores oportunidades de empleo. La estabilidad se deterioró y las políticas de contención del gasto, si bien fueron efectivas para reducir el déficit financiero del Gobierno, pusieron en entredicho la sostenibilidad de ese resultado.

Cuatro hechos relevantes caracterizaron el período analizado: la crisis de los fondos de inversión, el impacto acumulado de dos años de medidas de contención del gasto público, la postergación -por otro año más- de la aprobación de reformas estructurales para aumentar la carga tributaria y la firma del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos, con el cual resurgió el debate sobre la agenda de desarrollo del país a largo plazo.

ASPIRACIONES

>> CRECIMIENTO ECONOMICO SOSTENIDO

Crecimiento económico sostenido, con efectos favorables en el empleo, los ingresos y las oportunidades de los distintos grupos sociales, con base en la formación de recursos humanos, una creciente competitividad y el uso racional de los recursos naturales.

>> DISTRIBUCIÓN EQUITATIVA DE LOS INGRESOS

Distribución equitativa de los ingresos, las remuneraciones y las oportunidades económicas y sociales entre los distintos sectores sociales y regiones del país, sin discriminaciones de raza, género, religión o edad.

>> GENERACIÓN DE AHORRO NACIONAL SOSTENIDO

Generación de ahorro nacional sostenido que contribuya de modo significativo al financiamiento de un proceso sostenible de inversión en el país.

>> INFLACIÓN REDUCIDA Y MENOR DE DOS DÍGITOS

Inflación reducida y menor de dos dígitos en el mediano plazo, fundamentada, en parte, en un déficit fiscal reducido y controlado.

>> ESTABILIDAD EN EL SECTOR EXTERNO

Estabilidad en el sector externo sobre la base de un déficit reducido de la cuenta corriente y reservas internacionales que financien en forma satisfactoria la necesidad de importación.

>> NIVEL PRUDENTE DE DEUDA PÚBLICA DEL GOBIERNO

Nivel prudente de deuda pública del Gobierno, que no ponga en peligro las inversiones que deba realizar el Estado en infraestructura y servicios básicos para la población.

CAPÍTULO
3Oportunidades, estabilidad
y solvencia económicas**Introducción**

En el presente capítulo se evalúa el comportamiento de la economía costarricense en el año 2005, desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible. Para ello se identifican las oportunidades que generó ese desempeño, en términos de acceso equitativo de la población a bienes y servicios de calidad, producto de la creación de empleos e ingresos en los diferentes grupos sociales y en las distintas zonas del país. Las oportunidades son determinadas por el crecimiento económico sostenido, y éste por la estabilidad y la solvencia económicas. La estabilidad, expresada en reducidos desequilibrios internos -déficit fiscal e inflación- y externos -balanza de pagos-, permite el crecimiento sin comprometer el futuro de las generaciones venideras, pero para ello debe estar basada en la solvencia, entendida como la capacidad de la sociedad para cubrir adecuadamente sus gastos y realizar las inversiones sociales y físicas requeridas para apoyar el crecimiento económico sostenido.

La evaluación de las oportunidades, la estabilidad y la solvencia económicas tiene el propósito de medir si Costa Rica ha avanzado o retrocedido en el logro de sus aspiraciones. Ese examen se efectúa a partir de la descripción y el análisis de los principales indicadores económicos registrados durante el período en estudio, pero con una perspectiva de mediano plazo, considerando no solo los resultados obtenidos en ese lapso, sino también las tendencias

que se vienen observando desde hace varios años. Lo anterior es complementado con una valoración de los efectos sobre el empleo, los salarios reales, la distribución del ingreso y la pobreza.

Este año se estudiaron varios temas con mayor profundidad, dada su relevancia en el debate nacional y su impacto sobre las oportunidades, la estabilidad y la solvencia económicas: las finanzas públicas y las medidas adoptadas para la contención del gasto; la evolución de la inversión extranjera directa y su aporte al desarrollo nacional; la contribución del sector financiero al crecimiento; la evolución del sector agropecuario en el contexto de la apertura comercial y las características de las microfinanzas en Costa Rica. Adicionalmente se incluye una serie de aportes especiales que ilustran con más detalle diversos aspectos del entorno económico y de la evolución de sus diferentes indicadores.

Oportunidades

El crecimiento del PIB en el año 2005, de 5,9%, mayor en casi dos puntos porcentuales con respecto al 2004, obedece fundamentalmente a una recuperación de la demanda externa, en la que las exportaciones de la industria manufacturera y la agricultura mostraron un repunte importante en relación con el año precedente. Ello se debió, a su vez, al aumento de las exportaciones de las empresas extranjeras establecidas bajo el régimen de zonas francas (13,4% frente al decrecimiento de 1,7%

experimentado en el 2004) así como a la expansión de la producción y exportación de piña y café, que amortiguó la caída que sufrió la actividad bananera, por factores climáticos, a inicios del 2005. Por otra parte, se dio un notable incremento en el número de ocupados, de 123.024, muy superior a los 13.492 registrados en el 2004.

No obstante, desde la perspectiva del desarrollo humano, el mejor desempeño económico no se tradujo en mayores oportunidades para la población. Así lo evidencia la brecha existente entre el crecimiento del PIB y el ingreso nacional disponible (IND), que en el 2005 creció un 3,7%, más de dos puntos porcentuales menos que el PIB, y que por tercer año consecutivo fue inferior al incremento de la producción. Este comportamiento del IND se debe al deterioro en los términos de intercambio, como consecuencia del alza en los precios de los hidrocarburos a nivel mundial, pero también al pago neto a factores externos. A su vez, el aumento del PIB se explica por el fuerte crecimiento de la demanda externa, que no fue acompañado por un comportamiento similar de la demanda interna, expresado en una mayor actividad económica y en más amplios encadenamientos productivos de las empresas exportadoras, para generar incrementos importantes de la producción local y el ingreso nacional. Esta situación se observa claramente en el análisis del esfuerzo de ahorro interno, que es el aporte efectivo del ahorro interno al financiamiento de las

inversiones, y que muestra un notable crecimiento en comparación con el esfuerzo de ahorro externo, que se ha venido reduciendo en los últimos años. Ello significa que para mantener el nivel de consumo se ha tenido que recurrir al financiamiento, con lo cual se han incrementado los niveles de endeudamiento interno. Esto solo es sostenible en el corto plazo. En el largo plazo, el consumo actual y mayores niveles de consumo futuro únicamente podrán financiarse con aumentos en el ingreso.

Por otra parte, el fuerte crecimiento registrado en el empleo se debió tanto al mejor desempeño económico como a una mayor eficiencia en la captura de la información. No es posible separar ambos elementos y atribuir a cada uno de ellos una parte del mayor empleo registrado. Sin embargo, cabe destacar que junto al aumento en el empleo se dio un leve incremento en el desempleo, de 6,5% a 6,6%, de modo que el mayor empleo no se tradujo en una reducción del desempleo. Asimismo, el salario mínimo real se mantuvo estancado y si bien la desigualdad ha seguido la tendencia hacia la disminución, continúa en niveles superiores a los de 1997. La pobreza se mantuvo dentro del rango de 20%, más o menos 1,5 puntos porcentuales, que se registra desde 1994.

Los ejes del crecimiento económico están contribuyendo al logro de un PIB mayor, pero no tanto a la generación de más ingresos para la población. En ese sentido, las políticas para el fomento de esos ejes del crecimiento deben ser complementadas con políticas públicas de fortalecimiento y desarrollo de la economía interna, que estimulen la producción y la exportación de empresas locales, así como la creación de más amplios encadenamientos productivos con las compañías dedicadas a la exportación, de manera que se profundice el arraigo de esas actividades productivas -dinámicas- y se generen mayores ingresos para la población.

Comportamiento de la producción nacional, sus componentes y determinantes

En el año 2005, la producción nacional medida por el PIB real, que es el registro contable de las transacciones

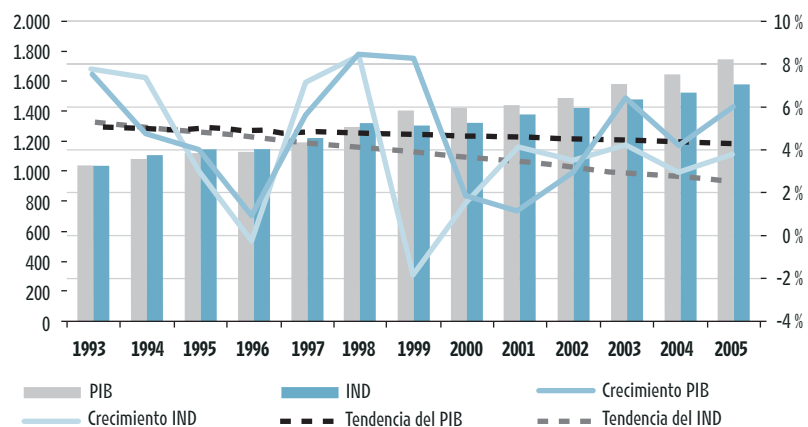
productivas efectuadas en el territorio nacional en un período dado, se incrementó en 5,9%, 1,8 puntos porcentuales más que en el 2004. Por su parte, el IND, que es la suma de los ingresos resultantes de la producción nacional (luego del pago de impuestos), las transferencias internacionales netas-remesas, desembolsos de préstamos, entre otros- el pago neto a factores internos y externos y la variación en los precios de exportación e importación -términos de intercambio- en un mismo período, registró un aumento de 3,7%, superior en 0,8 puntos porcentuales al crecimiento de 2,9% obtenido en 2004¹. Como ha sido documentado en informes anteriores, desde 1992 tanto el PIB real como el IND real han experimentado variaciones positivas, aunque erráticas, no sostenidas e insuficientes². En los años 2003, 2004 y 2005 el crecimiento del ingreso fue inferior al crecimiento de la producción (gráfico 3.1). Esto pone en evidencia la desarticulación de la economía, que se expresa en los escasos encadenamientos productivos entre las compañías extranjeras dedicadas a la exportación y las empresas nacionales, y que se traduce en incrementos menores del ingreso nacional. Adicionalmente, en los últimos dos años el deterioro en los términos de intercambio, producto del

alza en los precios de los hidrocarburos, ha contribuido a reducir el ingreso nacional.

Las diferencias reales entre el PIB y el IND en términos absolutos y medidos en colones constantes, permiten determinar cuánto del aumento en la producción se traduce en nuevas oportunidades para la población. Con una perspectiva de mediano plazo, se observa que la contribución absoluta de las transferencias netas al saldo entre el PIB real y el IND real fue positiva en el período 1993-2005, con una tendencia creciente en los últimos tres años. De igual forma, la contribución absoluta de los términos de intercambio fue positiva entre 1993 y 2003. Sin embargo llama la atención que, hasta 1998, las ganancias de términos de intercambio y las transferencias netas excedían el pago neto a factores, de modo que el ingreso generado en el país era levemente disminuido por las retribuciones a factores externos, con un saldo equivalente al 2,4% del PIB real. A partir de 1998 el saldo se vuelve negativo y para 2005 representó un -9,5% del PIB real (gráfico 3.2). Esta situación indica que para evaluar las oportunidades se debe tomar como referencia el IND, no el PIB, y enfatizar que si bien los términos de intercambio han sido negativos en los últimos dos años, el elemento

GRAFICO 3.1

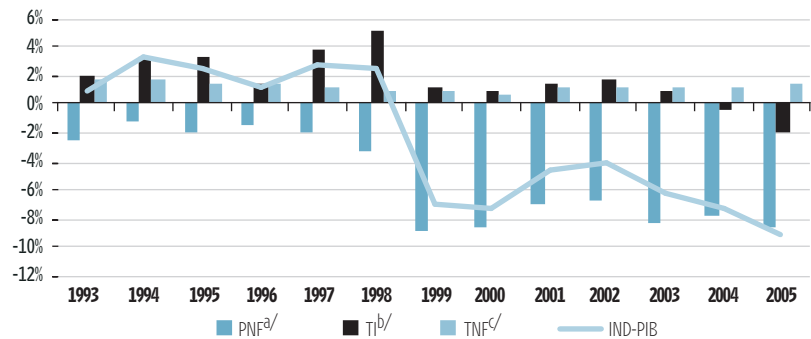
Valor absoluto y tasa de crecimiento del PIB real y del IND real (miles de millones de colones y porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

que ha causado la brecha entre PIB e IND es el pago neto a factores externos. La creación de nuevas oportunidades para la población está relacionada con el incremento del ingreso nacional, lo cual apunta a la necesidad de fortalecer los encadenamientos productivos y lograr una mayor contribución de la economía interna al crecimiento del PIB, generando así más posibilidades de empleo, ingresos y disminución de la pobreza. Algunas consideraciones de expertos internacionales (recuadro 3.1) aunque requieren precisiones, resultan muy aleccionadoras; por ejemplo, permiten comprender que las decisiones nacionales para atraer a Intel a Costa Rica no fueron tan positivas, en el tanto que, pese a esfuerzos documentados en informes anteriores, no han generado los encadenamientos esperados.

GRAFICO 3.2

Composición del saldo entre el PIB y el IND, en relación con el PIB

- a/ Pago neto a factores.
 b/ Términos de intercambio.
 c/ Transferencia neta de factores.

Fuente: Matarrita, 2006a, con datos del BCCR.

RECUADRO 3.1

Desarrollo industrial en un mundo global: políticas "proactivas" para un país pequeño en desarrollo

La expansión de los activos basados en conocimiento está en el centro del proceso de desarrollo de los países. El avance en capacidades tecnológicas, de producción, diseño y mercadeo permite a los productores nacionales elaborar bienes y servicios de más alto valor agregado y provee la base para el crecimiento de la productividad y de los salarios reales. Esa es la única vía aceptable hacia el desarrollo. La otra vía, de salarios decrecientes, es inaceptable, aunque es el camino inevitable en ausencia de una verdadera política de desarrollo. En la actual era de intensa competencia global se requiere, más que nunca, una activa agenda de fomento industrial, para transitar la vía aceptable hacia el desarrollo.

La organización de cadenas de producción más allá de las fronteras nacionales es la característica principal del actual proceso de globalización. Ello ofrece nuevas oportunidades de avance industrial para pequeños países en desarrollo, ya que tendrán mayores posibilidades de atraer inversión extranjera directa (IED)

para la manufactura de componentes o para la provisión de servicios específicos, más que IED para todo el proceso productivo. En consecuencia, un aspecto central de las políticas industriales ha de ser la integración de los productores locales en las redes de producción global de las empresas transnacionales, en aquellas áreas estratégicas que puedan generar "efectos de derrame" positivos y permitan un mejoramiento continuo de su desempeño.

La IED puede tener varios efectos positivos en una economía en desarrollo, pero no todos ellos tienen el mismo impacto en el largo plazo, y no todo tipo de IED genera los mismos resultados. La IED puede impulsar el crecimiento a través del incremento de la inversión y el empleo, la generación de divisas y mayores ingresos por el pago de impuestos. Pero su contribución potencial más significativa al desarrollo de largo plazo radica en la creación de activos basados en conocimiento, mediante la transferencia tecnológica. Esos efectos de derrame se darán más probablemente por medio de encadenamientos productivos y acciones en

materia de capital humano (entrenamiento de la fuerza de trabajo y la consecuente movilidad laboral). Por supuesto que no toda IED tiene efectos de derrame relevantes. La IED en turismo o en servicios de *back office*, por ejemplo, tiene menos probabilidades de promover la transferencia de conocimientos que la inversión en la industria de alta tecnología.

Basados en el Consenso de Washington, muchos gobiernos latinoamericanos (y de otras partes del mundo) asumieron, erróneamente, que los beneficios para el desarrollo se darían una vez que las empresas transnacionales invirtieran en los países respectivos (Paus, 2004). Sin embargo, ello no sucede en forma automática. La evidencia empírica sobre los efectos positivos de transferencia de la IED no es contundente (Lipse y Sjöholm 2005; Blomstrom et al., 2001) pero en términos generales puede decirse que su generación depende de tres factores: 1) el interés de la empresa transnacional en obtener suministros nacionalmente; 2) la naturaleza de las destrezas involucradas

RECUADRO 3.1 (continuación)

en la actividad de la IED y, 3) la existencia de proveedores nacionales y su capacidad de convertirse en suplidores de insumos de las compañías transnacionales, no solo en el corto plazo y con artículos sencillos, sino también en el largo plazo, conforme la producción se mueve hacia productos y procesos más sofisticados.

Para un país pequeño y en desarrollo, el tamaño será siempre un factor limitante para la creación de encadenamientos con empresas transnacionales, ya que los requisitos de economías de escala a menudo exceden la capacidad de producción nacional. No obstante, los encadenamientos y la transferencia de conocimientos pueden lograrse en el contexto de la formación de nichos y de *clusters*. El hecho de que en Costa Rica y México la IED ha generado muy pocos encadenamientos demuestra que el tamaño de una economía no necesariamente es el factor decisivo que obstaculiza tales procesos (Paus y Gallagher, 2006).

Los productores nacionales de insumos pueden no estar en capacidad inmediata de responder a la demanda potencial de las empresas transnacionales, ya que su brecha tecnológica es muy grande para satisfacer las necesidades de esas compañías en términos de costo, calidad de los productos o tiempos de entrega. La ausencia de una capacidad nacional de absorción puede ser el resultado de fallas de mercado, tales como problemas de acceso al financiamiento para mejorar las posibilidades de producción, alto riesgo, o información imperfecta acerca de calidad, tecnología, etc. Se requieren políticas industriales para superar esas fallas y crear la capacidad nacional de absorción.

El desarrollo de esa capacidad nacional de absorción es un reto sistémico. Requiere políticas coordinadas para superar las fallas de mercado y las deficiencias en capital humano y en infraestructura. Por esa razón, una agenda de política

industrial debe ser articulada en el contexto de una estrategia de desarrollo coherente, en la que las diferentes instituciones coordinen sus actividades.

Un buen ejemplo de una coordinación interinstitucional exitosa es la que se dio en la Administración Figueres en torno a las preocupaciones de la empresa Intel en materia de infraestructura, educación e incentivos, cuando la empresa estaba por decidir si invertía en el país (Spar, 1998). Ese tipo de esfuerzo colaborativo debe ser potenciado para crear una capacidad nacional de encadenamientos, pero de una forma institucionalizada y no como un esfuerzo aislado.

La recomendación de adoptar políticas *proactivas* para superar fallas de mercado no implica que los gobiernos tienen una mejor comprensión que el sector privado acerca de los segmentos productivos en los cuales hay mayores oportunidades de negocio. Más bien, se plantea la cooperación entre los sectores público y privado para identificar dónde están los obstáculos más importantes con respecto a la formación de encadenamientos productivos y la integración de *clusters*. Las políticas para enfrentar esos obstáculos deben contener mecanismos de control, con reglas claras de rendición de cuentas, reciprocidad y ejecución. Las políticas industriales diseñadas bajo el esquema de sustitución de importaciones a menudo no fueron exitosas porque solo proveían incentivos, tales como subsidios o medidas de protección, sin un plazo de finalización. Sí fueron exitosas cuando incluyeron ambos tipos de mecanismos, como lo demuestra la experiencia de los llamados Tigres Asiáticos. Existe abundante literatura acerca de cómo estructurar una política industrial para incrementar su probabilidad de éxito (Rodrik, 2005; Amsden, 2001; Mortimore y Peres, 1998).

Los acuerdos comerciales multilaterales, regionales y bilaterales han reducido el espacio para el diseño de políticas industriales; por ejemplo, los gobiernos ya no pueden

utilizar requisitos de contenido nacional o aranceles proteccionistas. Sin embargo, todavía pueden recurrir a una serie de políticas intervencionistas, como el apoyo a la investigación y el desarrollo, la provisión de información y la coordinación activa con los sectores productivos, la promoción de acercamientos entre empresas y la formación de *clusters*. Algunas políticas pueden ser dirigidas a segmentos específicos, otras pueden ser aplicables a todos los sectores productivos (políticas horizontales). Igualmente importantes son las políticas no intervencionistas de mejoramiento continuo y expansión de la base de capital humano y de infraestructura.

Los principales retos para la ejecución de una política industrial en un país en desarrollo se encuentran normalmente en el área de la política y de la economía política. ¿Puede forjarse un contrato social en apoyo a una agenda coherente de desarrollo? En el caso de Costa Rica, un incremento en la carga tributaria sería una parte importante de esa agenda. ¿Está el Gobierno interesado en definir y aplicar políticas *proactivas* para el fomento industrial?

Con el aumento de la competencia internacional, con China, India y los países del Este europeo compitiendo agresivamente por la IED en alta tecnología, las políticas *proactivas* serán cada vez más importantes y urgentes: desde atraer empresas multinacionales específicas para contribuir a la formación de *clusters*, expandir la educación técnica y mejorar el acceso a las telecomunicaciones, hasta un vigoroso impulso a políticas para el fortalecimiento de la capacidad para establecer encadenamientos productivos e integrar *clusters*. El reto es grande, pero en ausencia de tales políticas no hay posibilidades de lograr un desarrollo ligado a la IED de alta tecnología y a fuertes encadenamientos con la industria local.

Fuente: Paus 31, 2006.

Una mirada comparativa: Costa Rica en el entorno internacional

Un análisis comparativo con algunos países latinoamericanos permite

observar que Costa Rica presenta indicadores que, en términos generales y con excepción de la inflación, se desvían poco de los promedios (cuadro 3.2), con una tasa de desempleo rela-

tivamente baja, un crecimiento moderado de la producción, relativo control de los desbalances fiscal y de cuenta corriente, y una inflación de mediana a alta.

La demanda externa crece más que la demanda interna

El crecimiento de la economía en el 2005 responde a un mayor dinamismo de la demanda externa, que registró un aumento del 12,6%, 4,4 puntos porcentuales más que en el 2004. Aunque la demanda interna mostró una contribución menor, creció un 5,4% frente a 4,6% en el 2004 (gráfico 3.3). Esto evidencia, una vez más, que la demanda externa es un elemento fundamental para el crecimiento de una economía pequeña como la costarricense, aunque, como se mencionó, el crecimiento de la demanda interna es muy importante para el incremento del ingreso.

El mayor dinamismo de la demanda externa se explica por el comportamiento de las exportaciones de bienes y servicios. En el caso de los servicios la tasa de crecimiento fue del 12,2%, debido a la expansión de las actividades turísticas, en tanto que las exportaciones de bienes alcanzaron un nuevo récord histórico, al llegar a 7.026 millones de dólares. Según PROCOMER (2006), el incremento de las exportaciones del sector industrial en el 2005 fue de 13,1% (1,7% en el 2004), como resultado, principalmente, del dinamismo de los subsectores de electrónica, alimentos, químico y farmacéutico, y de equipo médico y de precisión. El crecimiento de las exportaciones agrícolas (5,5%) responde al impulso de los productos frescos (en especial piña), el café y las plantas, flores y follajes, aun cuando existe incertidumbre alrededor de la aprobación del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos (TLC-CA) en la Asamblea Legislativa.

Luego de que se diera a conocer el *Informe de los Notables* sobre el TLC-CA, en el mes de noviembre, el Poder Ejecutivo envió el Tratado a consideración de la Asamblea Legislativa, en medio de una discusión nacional acerca de una eventual renegociación y de la dispersión de fuerzas en los Estados Unidos, con respecto al apoyo a las políticas comerciales del gobierno del presidente Bush. Para conocer más detalles sobre este tema puede consultarse el

CUADRO 3.2

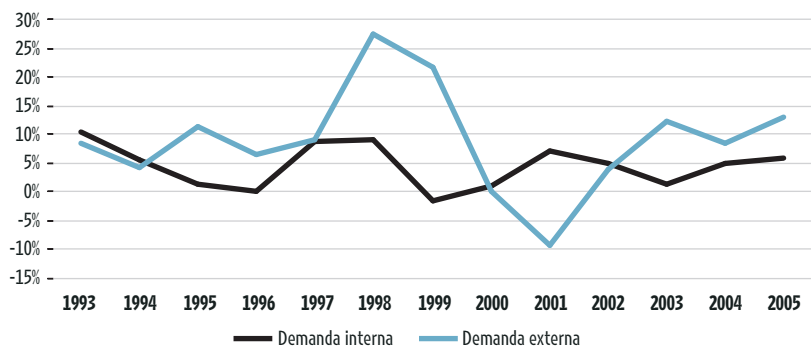
Indicadores macroeconómicos en varios países latinoamericanos. 2005

	Inflación (%)	Déficit cuenta corriente / PIB (%)	Déficit del Gobierno Central / PIB (%)	Crecimiento del PIB (%)	Tasa de desempleo (%)
Chile	3,7	0,2	3,4	6,0	8,1
Argentina	12,3	2,5	1,3	8,6	11,6
Brasil	5,7	1,9	-1,7	2,5	9,9
Costa Rica	14,1	4,8	-2,1	5,9	6,6
El Salvador	4,3	3,9	-0,6	2,5	7,2
Guatemala	8,6	3,9	-1,8	3,2	
Honduras	7,7	5,7	-3,0	4,2	6,8
Nicaragua	9,6	17,3	-2,0	4,0	
Panamá	3,4	9,8	-3,3	6,0	12,0
México	3,3	1,2		3,0	4,8
Promedio Centroamérica	8,0	7,6	-1,2	4,3	8,2

Fuente: CEPAL, 2005 y BCCR.

GRAFICO 3.3

Crecimiento real de la demanda interna y externa (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

aporte especial que se incluye al final del capítulo.

Se mantiene la estructura de las exportaciones

Los productos de exportación más importantes siguen siendo los componentes y otras partes para circuitos modulares, con una participación de 21,2% en el total de las exportaciones de bienes. Le siguen los textiles en su conjunto con 7,5%, el banano con 6,8%, los equipos de infusión y transfusión de sueros con 5,7%, la piña con 4,6% y el café oro con 3,3%, al igual que los medicamentos. Si bien el país exporta

más de 3.600 productos, 20 de ellos representaron el 66,6% de las exportaciones totales en el 2005⁴. En cuanto a los mercados de destino, el principal continúa siendo Estados Unidos, con una participación del 42,7% del total de bienes exportados en el 2005; le siguen Centroamérica (incluyendo Panamá), con 17,2% y la Unión Europea con 16,3%. Cabe destacar el crecimiento de la participación del mercado asiático, que fue de 67,8% en el 2005; Hong Kong y China absorben el 10,4% de las exportaciones totales (PROCOMER, 2006).

El escaso dinamismo de la demanda interna se debe a la reducción de los

gastos de inversión pública, acompañada por una mayor contención del gasto de consumo del Gobierno. El crecimiento de la formación bruta de capital fue de 11,5% en el 2005, y obedeció a la inversión privada en la compra de maquinaria y equipo. Sin embargo, la inversión en nuevas construcciones cayó tanto en el sector público como en el privado; mientras para el primero el crecimiento pasó de -11% a -13% en 2004 y 2005, respectivamente, en el segundo pasó de 13% a 3% en los mismos años. La tasa de crecimiento del gasto de consumo público fue menor que la del 2004 (1,2%), lo cual se explica sobre todo por la disminución de los gastos del gobierno general. (gráfico 3.4).

Cambia la estructura de gastos de los hogares

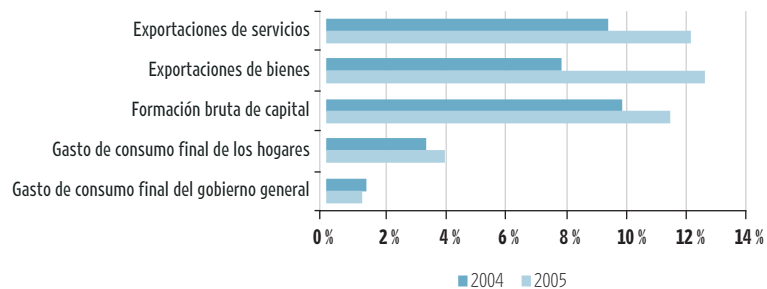
Los resultados de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (ENIG) muestran cambios significativos en el patrón de consumo de los hogares. Estas variaciones se observan en el crecimiento y la importancia relativa de los distintos gastos. Aunque en el capítulo 2 se analizan con más detalle los hallazgos de la ENIG, conviene aquí recordar las limitaciones de este tipo de instrumentos para captar información acerca de los ingresos de los grupos más ricos.

Entre 1998 y 2004 los rubros de transporte, educación y alquiler, agua y electricidad, fueron los que registraron un mayor crecimiento real acumulado del gasto de los hogares. El gasto de consumo per cápita en alimentación aumentó levemente en los hogares pobres (1,8%), único quintil en el que esto sucedió, pues en el resto se redujo (en los ricos el cambio fue de -4,2%). El gasto en transporte tuvo un incremento importante para los pobres (214,9%), mientras que entre los ricos creció en 88,8%. Educación fue el rubro que mostró el mayor crecimiento: 278,0% para los más ricos, frente a 229,6% para los más pobres. (gráfico 3.5)

En el mismo período, la proporción que representan los alimentos en el gasto de los hogares bajó tanto para personas pobres como para el grupo de mayor ingreso. En el primer caso pasó del 50,8% al 40,1%, y en el segundo del 22,4% al 13,9%. El rubro de transportes, por el contrario, aumentó para ambos

GRAFICO 3.4

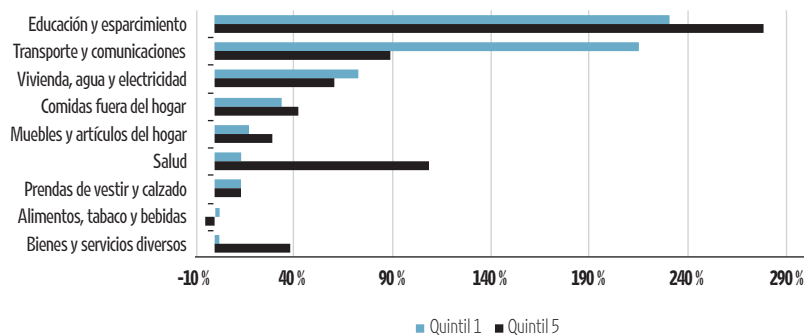
Crecimiento de los componentes de la demanda agregada (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

GRAFICO 3.5

Crecimiento del gasto de consumo per cápita de los hogares, por grupo de gasto, según quintil de ingreso per cápita, 1988 y 2004



Fuente: ENIG, 2006.

grupos de ingreso, aunque el crecimiento fue mayor para el primer quintil, donde ese gasto pasó de representar el 4,2% del total en 1988 al 10,2% en el 2004. En el quinto quintil la variación fue de 19,5% a 23,9% (gráfico 3.6).

Los mayores aumentos en la importancia relativa de los gastos del primer quintil se dieron en los rubros de transporte y comunicaciones (de 4,2% en 1988 a 10,2% en 2004) y alquiler de vivienda, agua y electricidad (de 12,5% a 16,7%), en tanto que para los ricos los incrementos más fuertes se dieron en educación y transporte (de 5,0% a 12,4% y de 19,5% a 23,9%, respectivamente).

Entre 1988 y 2004 también se ampliaron las distancias entre los grupos extremos de la distribución en materia de gastos, especialmente en salud, educación

y bienes y servicios diversos⁵. En el primer caso, el consumo per cápita del quintil más rico por concepto de salud pasó de ser 19,3 veces el gasto del quintil más pobre en 1988 a 35,5 veces en el 2004. La brecha en el gasto en educación se amplió de 18,1 a 20,7 veces entre el quintil más rico y el más pobre. El quinto quintil también amplió su capacidad de consumo de bienes y servicios diversos con respecto al quintil más pobre, al pasar de una relación de 11,1 veces en 1988 a una capacidad de 15,1 veces en el 2004.

Se reactivan la industria y la agricultura orientadas a la exportación

En los resultados de 2005 se observa una recomposición de los factores determinantes del crecimiento. Mientras 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 experimentó una leve desaceleración. La participación porcentual de los sectores no varió significativamente (cuadro 3.3).

El sector manufacturero mostró un crecimiento considerable en el 2005, debido principalmente al comportamiento de las zonas francas (25% frente al 8% registrado en 2004). El sector de transporte y telecomunicaciones, pese a ser el segundo en términos de mayor crecimiento, tuvo un incremento 2 puntos porcentuales menor que el del año 2004 (9,8% en el 2005).

En cuanto a la evolución de los otros sectores, en el agrícola se observa un mayor dinamismo, muy asociado al comportamiento de sus productos de exportación. Esta actividad, que se había estancado en el 2004, registró un crecimiento de 3,3% en el 2005. Las principales razones de este cambio fueron la expansión de la producción de piña en 31,1% y el incremento de la producción de café. Ambos efectos positivos

lograron amortiguar la caída que sufrió la producción bananera a principios de año, por factores climáticos.

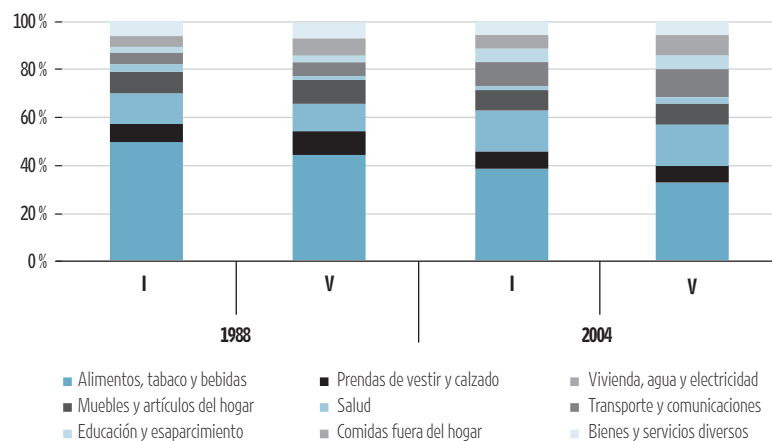
Por su parte, la industria de hoteles y restaurantes mostró un comportamiento positivo, especialmente en el renglón de hotelería; la ocupación de habitaciones creció un 59%. No obstante, también

experimentó una pequeña desaceleración con respecto al año anterior, pues pasó de un crecimiento de 4,2% en el 2004 a un 3,8% en el 2005.

El sector construcción se contrajo en forma significativa: su crecimiento de 6,3% en el 2004 descendió a 0,2% en el 2005. Esta situación obedece a la

GRAFICO 3.6

Estructura relativa del gasto de consumo per cápita de los hogares, por grupo de gasto, según quintil de ingreso per cápita



Fuente: ENIG, 2006.

CUADRO 3.3

Participación relativa en el PIB y crecimiento del PIB según rama de actividad económica. 1995-2005

	Crecimiento			Participación en el PIB		
	1995-2003	2004	2005	1995-2003	2004	2005
PIB a precios de mercado ^{a/}	4,4	4,1	5,9	90,5	91,1	91,2
Sector primario ^{b/}	3,3	0,2	3,2	11,0	9,9	9,6
Sector secundario	5,4	3,6	11,8	22,1	22,1	23,3
Sector terciario	4,4	5,4	4,5	57,3	59,1	58,3
Construcción	3,7	6,3	-0,2	3,8	3,9	3,6
Electricidad y agua	5,3	4,0	4,8	2,8	2,9	2,9
Comercio, restaurantes y hoteles	3,1	4,2	3,8	18,3	17,2	16,9
Transporte, almacenaje y comunicaciones	9,1	11,9	9,8	9,7	13,1	13,6
Servicios financieros y seguros	6,8	9,9	6,3	3,7	4,6	4,6
Actividades inmobiliarias	2,6	3,0	2,0	5,2	4,7	4,5
Otros servicios prestados a empresas	8,7	7,3	6,8	2,7	3,5	3,5
Servicios de administración pública	0,8	1,9	1,6	2,6	2,2	2,1
Servicios comunales, sociales y personales	3,2	1,1	2,3	10,8	10,0	9,7
Menos: servicios de intermediación financiera medidos indirectamente (SIFMI)	8,9	12,7	9,3	2,3	3,1	3,2

a/ No se incluyeron los impuestos netos de subvenciones sobre los productos, por lo que la sumatoria total no es igual al 100%.

b/ Incluye las actividades de agricultura, silvicultura y pesca, y extracción de minas y canteras.

Fuente: BCCR.

desaceleración de la inversión pública, como parte de la contención fiscal. En general y de manera consistente, los servicios de administración pública crecen más lentamente, lo que les resta participación en el PIB.

El sector agropecuario en el contexto de la apertura comercial

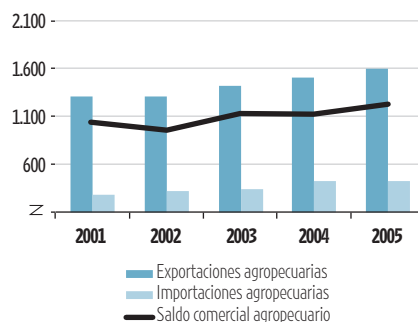
En los últimos veinte años la estructura del sector agrícola ha experimentado profundas transformaciones. Desde mediados de los noventa, la importancia relativa en la generación del PIB del sector agropecuario (incluye sector agrícola y pesca) se ha reducido; de representar un 11,5% del PIB en 1995 pasó a 9,5% en 2005. Esto no resulta negativo en sí mismo, pues es un fenómeno que acompaña de modo predecible (por la experiencia internacional) el proceso de “terciarización” de la economía y se inscribe dentro de la tendencia mundial. Sin embargo, en términos absolutos esta sigue siendo una actividad importante en generación de empleo y divisas (balanza comercial agrícola superavitaria).

En el 2005 la tasa de crecimiento de este sector fue de 3,3%, cifra muy superior a la mostrada en el 2004 (0,1%). Los productos más relevantes en la

GRAFICO 3.7

Balanza comercial del sector agropecuario

(millones de dólares)



Fuente: PROCOMER, 2006.

determinación del valor de la producción agrícola (piña, banano, leche, café y melón) representaron el 55,4% de ese valor, en estrecha relación con el desempeño de las exportaciones⁶. En cuanto a la generación de empleo, ésta es más importante en el sector agropecuario que en el manufacturero. En el año bajo análisis la población ocupada en labores agropecuarias aumentó un 10%, al pasar de 245.328 personas en el 2004 a 269.975, incremento que responde en parte a una mejor captación del empleo femenino por medio de la Encuesta

de Hogares, como se comentará en la sección sobre empleo. Por otra parte, la estructura global del empleo se mantiene. Este comportamiento adquiere especial interés debido a que, por dos años consecutivos, la población empleada en el sector había disminuido. En lo que respecta a la balanza comercial agrícola - exportaciones menos importaciones-, ésta fue superavitaria en el período 2001-2005 (gráfico 3.7). En el 2005 el superávit fue de 1.213 millones de dólares.

A pesar de que las exportaciones de banano descendieron en el 2005, este sigue siendo el principal producto del sector agropecuario. La caída responde a una merma en la producción de la fruta, originada por las lluvias que afectaron las plantaciones en los primeros meses del año. La piña y el café son los productos más dinámicos; junto con el mango y la yuca mostraron tasas de crecimiento superiores al 20%. El caso de la piña se explica por aumentos en la cantidad exportada y en el precio, que se dieron durante el primer semestre del 2005 (Elizondo, 2006b). El precio promedio de la piña alcanzó un máximo de 0,37 dólares por kilo en el 2003 y ha mostrado una tendencia a la baja en los últimos dos años (cuadro 3.4). A principios del 2006

CUADRO 3.4

Principales indicadores del dinamismo del banano, la piña y el café. 2000, 2004 y 2005

Producto	Rubro	2000	2004	2005
Banano	Exportaciones (millones de dólares)	546,5	543,3	481,1
	Volumen exportado (miles de toneladas métricas)	1.975,0	1.915,4	1.674,9
	Producción (toneladas métricas)	1.887.141,0	1.792.501,0	1.608.102,0
	Superficie cultivada (hectáreas)	47.982,0	42.256,0	41.147,0
Piña	Precio (dólares por tonelada)	276,7	283,7	287,3
	Exportaciones (millones de dólares)	121,6	257,2	326,4
	Volumen exportado (toneladas métricas)	385.691,0	694.288,0	823.528,0
	Producción (toneladas métricas)	903.125,0	1.077.300,0	1.605.237,0
Café	Superficie cultivada (hectáreas)	12.500,0	18.000,0	26.821,0
	Precio (dólares por kilo)	0,4 ^{a/}	0,4	0,4
	Exportaciones (millones de dólares)	272,0	197,6	232,7
	Volumen exportado (millones de fanegas)	2.854,8	2.360,1	2.117,1
	Producción (toneladas métricas)	4.588,0	557.245,0	661.638,0
	Superficie cultivada (hectáreas)	106.000,0	113.387,0	113.387,0
	Precio (dólares por quintal)	95,3	83,7	109,9

a/ Este dato corresponde al 2001.

Fuente: Elaboración propia con datos de BCCR, PROCOMER, 2006, SEPSA, 2006, Elizondo, 2006b e ICAFE, 2005.

el precio promedio rondó los 0,25 dólares por kilo y se espera que baje hasta 0,17, según el Servicio de Información de Mercados del CNP. Sin embargo, el precio mínimo de venta en planta para que los productores no sufran pérdidas es de alrededor de los 0,22 dólares por kilo, muy cercano al precio actual (E: Elizondo, 2006⁷). Se calcula que existen unos 1.200 pequeños y medianos agricultores que se dedican a esta actividad. Según estimaciones del Programa Nacional de Piña, el sector genera cerca de 16.100 empleos en todo el país.

Dado el auge que se observa en la producción y las exportaciones de piña, es importante comentar los desafíos que recientemente han venido enfrentando los productores, como el combate de plagas que dañan la fruta y las exigencias de las certificaciones de calidad para ingresar a los mercados internacionales (Meneses, 2006b). Estas últimas requieren un proceso de transformación productiva que modifica la forma tradicional de cultivo y genera nuevos costos (recuadro 3.2). Un aspecto relevante en torno a este tema son los problemas ambientales que ocasiona esta actividad, los cuales se analizan en el capítulo 4 de este Informe.

En el caso del café las exportaciones aumentaron en el 2005, gracias a un incremento en la producción -luego de mostrar una caída de cinco años consecutivos- y a una leve mejora en los precios (ICAFE, 2005). Las exportaciones, al igual que la producción, parecen no haberse recuperado de la crisis de precios internacionales del grano, ya que el monto exportado en el 2005 siguió siendo inferior al del 2000.

El producto más dinámico en el 2005 fue el mango. Las exportaciones totales aumentaron un 43% y ascendieron a 5,5 millones de dólares (8.826 toneladas métricas). En el país hay 8.200 hectáreas sembradas de mango y unos 1.950 productores (Elizondo, 2006a). El precio promedio de exportación de esta fruta disminuyó a 0,62 dólares por kilo, tendencia que se mantiene desde 1999, cuando se dio el precio más alto (1,18 dólares por kilo).

Con respecto a las importaciones agropecuarias, en el 2005 éstas ascendieron a

RECUADRO 3.2

Normas internacionales para la exportación de frutas y hortalizas

La actual dinámica del comercio y la tendencia a la liberalización de los mercados han incentivado la sustitución de las barreras arancelarias por barreras no arancelarias (exigencias de calidad, inocuidad, empaque, distribución, entre otras). Esto impone grandes retos a la producción, sobre todo en los países en vías de desarrollo y específicamente para el sector agrícola. Los requisitos de calidad, inocuidad y aplicación de buenas prácticas agrícolas (BPA) para la exportación de productos, en especial frescos, fueron establecidos por la Unión Europea y Estados Unidos y obligan a reestructurar la producción, adoptar nueva tecnología y mejorar la calificación del recurso humano. En Costa Rica existen dos normas de calidad que deben cumplir los productores y agricultores de frutas frescas y hortalizas para la exportación: la Ley contra el Bioterrorismo⁸, para ingresar a los Estados Unidos y las normas EurepGap⁹, necesarias para la entrada a Europa.

La implementación de las BPA requiere un importante proceso de transformación productiva que incide sobre la forma tradicional de cultivo y los costos, pues es necesario invertir en infraestructura (bodegas, equipos de limpieza, cuartos de almacenamiento de químicos, entre otros), sistema de registro de costos y control del cultivo, capacitación y certificación. Los impactos de la aplicación de BPA dependen de la capacidad de adaptación de los productores a la nueva manera de administrar su cultivo, del manejo de la información sobre la actualización de las normas y reglamentos, así como de la capacidad de coordinar con otros productores o con instituciones de apoyo, entre otros. Sin bien la certificación EurepGap es una condición para que las frutas frescas ingresen a los segmentos del mercado europeo que se abastecen a través de los distribuidores miembros de la EUREP, las tendencias del comercio internacional hacia los productos frescos inocuos indican que las BPA se convertirán pronto en un requisito de exportación de alcance mundial.

Los productores nacionales de frutas ya han obtenido certificaciones. Según el Censo Regional de Frutas y Raíces Tropicales (MAG,

2004), en el país existen 3.880 plantaciones de estos productos (piña, ayote, plátano, yuca, ñame, jengibre, malanga, ñampí, tiquisque, camote), de las cuales un promedio del 10,5% posee el registro de BPA. Los productores de piña son los que van más adelante en el proceso (el 52% hace uso de registros de BPA) y solo un 20% ha logrado obtener la certificación. Por otra parte, un diagnóstico realizado por APROPIÑA muestra que un 30% de sus afiliados vende al mercado local, para lo cual no se requiere certificación, un 10% ya tiene la certificación o está en proceso de obtenerla sin presentar mayores dificultades y un 40% solo logrará adquirirla si cuenta con apoyo, asistencia técnica y financiamiento. El restante 20% no cumple con los requisitos mínimos para empezar el proceso. El MAG ha estimado que de los 476 productores de piña existentes en el cantón de San Carlos, 150 deberán buscar otros destinos para su fruta y los 326 restantes tienen un futuro incierto. Desde enero del 2005 toda fruta fresca que se vaya a exportar a los miembros de la EUREP tiene que estar debidamente certificada. Los productores que todavía no han cumplido con este requisito deben buscar otros mercados de destino u otros medios distribuidores en Europa, o bien abastecer el faltante de piña que demandan los miembros de la EUREP, una vez que se dio prioridad a las importaciones de fruta certificada.

Entre las principales dificultades encontradas para obtener la certificación se pueden citar la falta de información y capacitación, altos costos de transformación productiva, aislado apoyo institucional y escasa organización entre grupos de productores. Pese a la entrada en vigencia del conjunto de normas internacionales sobre inocuidad, el reto para los productores no se centra específicamente en su cumplimiento, sino más bien en lograr que el sector sea capaz de integrar en sus procesos de cultivo mejores técnicas, que les permitan posicionar sus productos en los mercados internacionales y acceder a nichos en los que las características del producto ameritan precios superiores.

Fuente: Meneses, 2006b.

367,8 millones de dólares, y representaron un 3,8% de las compras totales de bienes. Los principales productos importados fueron maíz, frijoles, trigo, arroz y hortalizas.

La mayoría de los productos de importación del sector agropecuario (45,9%) corresponde a especies que no se cultivan en grandes cantidades en el país (manzanas, dátiles, higos, aguacates, guayabas y uvas) o se cultivan pero en variedades diferentes (hortalizas de vaina secas y desvainadas, peras, piñas tropicales y mangos).

Sin embargo, las importaciones de granos básicos se han incrementado por efecto de la disminución de la producción local en los últimos años. En el 2005 se produjeron 13.310 toneladas métricas de maíz blanco¹⁰, menos de la mitad de lo cosechado en 1998 (CNP, 2006). La producción interna de frijol también ha bajado, debido a la salida de agricultores de la actividad por problemas de comercialización y pérdidas causadas por las condiciones climáticas, que afectan los rendimientos y la calidad del grano; de ahí que solamente abastece el 25% del consumo nacional, en contraste con el 60% que cubría en 1996 (Salazar, 2005). La producción local del arroz tampoco es suficiente para cubrir el consumo (CONARROZ, 2006), situación que se da desde hace ya varios años. En el período 2004-2005¹¹, la producción nacional de arroz en granza fue de 210.294 toneladas métricas y el consumo de arroz pilado fue de 236.526 toneladas métricas.

Algunos productos agrícolas han sido clasificados como sensibles por el impacto que tiene la apertura comercial sobre su producción en el país. Se trata de leche y sus derivados, frijoles, arroz, aceites vegetales, azúcar, papa, cebolla, carne de res, de cerdo y de pollo. En el 2005 los rubros sensibles representaron cerca del 23,3% del valor agregado agrícola, con la leche como el más importante. La participación de estos productos en la determinación del valor agregado agrícola presenta una tendencia a la baja desde principios de la década. En el marco de los acuerdos comerciales suscritos por Costa Rica, los productos sensibles han sido tratados de manera diferente a los demás bienes. Por ejemplo, algunos se han excluido de los tratados y otros han

sido protegidos bajo la normativa de asignación de un contingente, o bien con una medida de salvaguardia. No obstante, en el TLC-CA se acordó su apertura al comercio exterior, aunque con plazos de desgravación de hasta veinte años.

En cuanto a las exportaciones, solo las correspondientes a tres productos sensibles fueron representativas en el 2005, con una participación del 3,3% de las exportaciones totales del sector agropecuario: las de carne de bovino (30,9 millones de dólares), las de leche (19,8 millones) y en menor proporción las de cerdo (3,2 millones). Los productos sensibles que muestran una mayor participación relativa en las importaciones agropecuarias son los frijoles (18,4%) y el arroz (10,4%); otros productos como la carne de bovino y de cerdo se importan, pero en cantidades menores.

El proceso de apertura comercial ha conducido a un cambio en la estructura de la producción agropecuaria, que muestra una creciente orientación hacia el sector exportador y un notable aporte a la generación de empleo y divisas; incluso su contribución al PIB es significativa, aunque su importancia relativa se ha venido reduciendo en los últimos años. La producción nacional de bienes sensibles como frijol y arroz no es suficiente para atender la demanda interna, por lo que debe complementarse con importaciones. Aun así, y dado que estos productos enfrentarán una creciente competencia internacional, en especial por lo negociado en el TLC-CA, será necesario desarrollar planes y programas tendientes a mejorar su competitividad. Por otra parte, los subsidios a la producción agrícola que distorsionan el comercio mundial fueron un tema central en las negociaciones de la OMC (Ronda Doha), las que, precisamente por las fuertes diferencias que en esta materia mantienen Estados Unidos y la Unión Europea, fueron suspendidas indefinidamente el 24 de junio del 2006. Estos dos asuntos se abordan en las siguientes secciones.

El programa de Doha y las negociaciones en la OMC

Las negociaciones multilaterales en la OMC¹², conocidas como la Ronda Doha, dieron inicio en noviembre del 2001 en el contexto de la Conferencia Ministerial de esa organización. Esta iniciativa también es conocida como la “Ronda del Desarrollo”, pues sus objetivos no solo abarcaban las negociaciones para liberalizar el comercio mundial, sino además las preocupaciones sobre la aplicación de los acuerdos vigentes, la atención a las pequeñas economías y a los países menos adelantados (PMA), la cooperación técnica, la creación de capacidades y la revisión de las disciplinas sobre trato especial y diferenciado. La Ronda debía concluir en enero del 2005; sin embargo, lograr un balance satisfactorio entre las contribuciones de los 149 miembros de la OMC fue una tarea compleja, ya que todos mostraban diferentes expectativas y enfoques en función de sus propias realidades. A finales del 2005 se realizó la Conferencia Ministerial en Hong Kong, donde los países acordaron establecer las modalidades de negociación¹³ entre abril y julio del 2006, concluir las negociaciones a finales de ese mismo año y eliminar los subsidios a la exportación de productos agrícolas a más tardar en el 2013. Se dieron mandatos para todos los grupos negociadores con el fin de marcar las pautas de trabajo y se convino en crear un “Paquete de Desarrollo”¹⁴ que sería implementado como parte de una “cosecha temprana” para favorecer especialmente a los PMA. No obstante, el 24 de junio del 2006 se suspendieron indefinidamente las negociaciones, en virtud de las diferencias existentes entre Estados Unidos y la Unión Europea en torno a los subsidios agrícolas.

De los nueve temas planteados en la Ronda, las negociaciones sobre agricultura jugaron un papel determinante en todo el proceso multilateral. Ello se debe a que en esas negociaciones se enfrentan los intereses de los países en desarrollo con los intereses proteccionistas de muchas naciones desarrolladas. Empero, el conjunto de los temas conforma ese “todo único” necesario para

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

EL SECTOR AGROPECUARIO

Véase Rodríguez, 2006 en el sitio

www.estadonacion.or.cr

lograr un balance satisfactorio para todos los miembros de la OMC. Las negociaciones agrícolas se centraron en los pilares del Acuerdo de Agricultura. En acceso a mercados existe consenso en cuanto al uso de una fórmula para la reducción de los aranceles y se estaba negociando un nuevo mecanismo de salvaguardia para la agricultura, así como nuevas categorías para clasificar los productos especiales y los sensibles, que gozarían de un tratamiento diferenciado. Desde el 2004 se retomó el compromiso de larga data de lograr la máxima liberalización para los productos tropicales, que en el caso de Costa Rica corresponden a más del 80% del total de las exportaciones agropecuarias. En materia de ayudas internas hay acuerdo para llevar adelante una reducción sustancial del financiamiento para las políticas agrícolas que distorsionan el comercio, la inclusión de topes financieros en este tipo de ayuda para productos específicos y la revisión de disciplinas para la aplicación de medidas de política que en la actualidad están permitidas. Después del compromiso de eliminar las subvenciones a la exportación, la discusión se centró en crear disciplinas para suprimir medidas con efecto equivalente a los subsidios, como son los créditos a las exportaciones, la ayuda alimentaria y las potestades de las empresas comerciales estatales, en especial las que tienen facultades de exportación.

Las negociaciones sobre bienes no agrícolas (NAMA) abarcan los bienes industriales, los textiles, la pesca y los productos forestales. NAMA y agricultura comprenden, en su conjunto, el comercio total de mercancías. Para la reducción de los aranceles se acordó utilizar la denominada “fórmula suiza” (también aplicada en la Ronda Tokio) que tiene un efecto armonizador, pues ataca en mayor proporción los aranceles más elevados y en menor proporción los aranceles más bajos. El mandato para estas negociaciones también incluye la consolidación del universo arancelario para aquellos países que no lo han hecho. Tanto en NAMA como en agricultura existe el compromiso de convertir aranceles

específicos en derechos *ad valorem*, dada la transparencia que estos últimos brindan a las transacciones comerciales internacionales. Una medida acordada en la Conferencia Ministerial de Hong Kong fue la de establecer un equilibrio entre las negociaciones de agricultura y NAMA como un objetivo de desarrollo y con un nivel de ambición “comparablemente elevado”.

El comercio de servicios, incluido por primera vez en la Ronda Uruguay y sobre el cual ya existe un Acuerdo (Acuerdo General sobre Servicios, GATS por su sigla en inglés), comprende la negociación de normas aplicadas a su comercio, tales como reglamentación nacional, salvaguardias, contratación pública y subvenciones, así como el acceso a mercados, en el cual los avances fueron relativamente modestos, dado que la mayoría de las ofertas planteadas no representaban compromisos para una mayor liberalización, sino la reiteración de compromisos previos.

Uno de los temas novedosos y de gran importancia fue el de facilitación del comercio¹⁵. Las discusiones tuvieron como punto de partida tres artículos del GATT de 1994: libertad de tránsito, derechos y formalidades referentes a la importación y exportación, y publicación y aplicación de los reglamentos comerciales. La profundización de disciplinas en este campo promoverá un comercio más ágil, expedito y transparente, por lo que el tema avanzó satisfactoriamente, a pesar de que las negociaciones en torno a él iniciaron en octubre del 2004. Se esperaba contar con un texto legal a más tardar en julio del 2006.

En propiedad intelectual se discutían tres temas:

- La enmienda que debía hacerse al Acuerdo sobre los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) en materia de salud pública, como resultado de los acuerdos de la Conferencia de Hong Kong y como parte del “Paquete de Desarrollo”.
- El mandato para crear un sistema multilateral de notificación y registro de las indicaciones geográficas para

vinos y bebidas espirituosas, sobre el cual existía una división entre la Unión Europea y el resto de países, que consideraban que el mecanismo debía ser voluntario, simple y que no alterara el balance de derechos y obligaciones establecido en el ADPIC.

- La revisión y compatibilización del artículo 27.3 b) del ADPIC, sobre patentabilidad de las obtenciones vegetales, con el Convenio de las Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica (UPOV).

El mandato de negociación sobre comercio y ambiente orientó las discusiones hacia tres ámbitos:

- La relación entre las normas vigentes de la OMC y las obligaciones comerciales definidas en los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente (AMUMAS).
- ¿Cómo fortalecer los procedimientos para el intercambio de información entre las secretarías de la OMC y los AMUMAS?
- ¿Cómo reducir o eliminar los obstáculos arancelarios y no arancelarios para los bienes y servicios ambientales? Este es un tema vinculado a las negociaciones de NAMA.

Otros tópicos de negociación estaban orientados a fortalecer las disciplinas existentes. Tal es el caso de la revisión del Entendimiento para la Solución de Diferencias, los “remedios comerciales” ante prácticas de comercio desleal como el *dumping* y los subsidios y las relativas a los acuerdos regionales. Los resultados de estas conversaciones permitirían contar con un marco de normas reforzadas en áreas de especial interés para todos los miembros de la OMC, entre los que destacan el fortalecimiento de los temas de transparencia y otros de carácter sistémico, a la luz de la normativa multilateral y la creciente proliferación de acuerdos regionales.

Finalmente, el tema del desarrollo en el contexto de la Ronda Doha iba más allá de los enfoques tradicionales sobre

trato especial y diferenciado. Desde su concepción, el plan de trabajo de Doha incluyó aspectos de gran interés para países en desarrollo y países menos adelantados que están siendo examinados en el Comité de Comercio y Desarrollo de la OMC. Aun cuando se trata de un asunto “políticamente correcto” para todos los miembros de la Organización, la diversidad de enfoques y visiones dificultó el consenso, ya que los resultados de la negociación podrían generar una creciente diferenciación entre países en desarrollo, lo que a su vez flexibilizaría procedimientos en la OMC. Esto podría legitimar algunas prácticas discriminatorias utilizadas por países desarrollados en su relación con el mundo en desarrollo y que minan el principio más sólido del sistema multilateral: la no discriminación.

Aporte especial: Enfoques de competitividad para el desarrollo

Existen diferentes técnicas y metodologías para analizar la competitividad de sectores productivos y desarrollar planes de acción tendientes a incrementarla, como respuesta a la intensidad de la competencia en el comercio mundial. Su aplicación permite estudiar los distintos escenarios y tomar decisiones orientadas al logro de objetivos y metas para una mejor solución y adaptación a los cambios que se dan en el entorno nacional e internacional, tanto desde la perspectiva empresarial como desde el punto de vista de las políticas públicas. El enfoque de las “cinco fuerzas” de Porter, el análisis de *cluster* y el análisis de cadenas globales de mercancías (CGM; recuadro 3.3) son algunas de las metodologías que han sido utilizadas con estos propósitos y que pueden ser complementadas con herramientas como la competitividad sistémica y la matriz de análisis de políticas (MAP), entre otras. Todos estos enfoques coinciden en que el buen desempeño de los sectores productivos no depende únicamente de la dotación factorial presente en cada economía, sino de un conjunto de elementos que, al interactuar, son capaces de generar las sinergias necesarias para que las empresas adquieran

o mejoren su desempeño competitivo y puedan integrarse a la dinámica de la producción y el intercambio comercial mundial.

El modelo propuesto por Michael Porter identifica y analiza cinco fuerzas que inciden sobre el comportamiento de una empresa o sector en un mercado competitivo, con el fin de derivar una estrategia para encontrar un posicionamiento que contrarreste esas fuerzas, o bien las cambie a su favor. La metodología MAP ayuda a medir el impacto de políticas gubernamentales sobre la rentabilidad privada y sobre la eficiencia en el uso de los recursos, y da como resultado la definición de políticas públicas basadas en el cálculo de una serie de indicadores que determinan la situación de competitividad de un sector productivo. Por último, el enfoque de cadena global de mercancías ayuda a entender la dinámica y estructura de la producción nacional dentro del contexto mundial, así como a visualizar las relaciones o vínculos entre productores, proveedores, comercializadores y consumidor final dentro del proceso de creación de valor y su distribución en cada fase.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE ENFOQUES DE COMPETITIVIDAD

Véase Meneses et al; 2006
www.estadonacion.or.cr

Aumenta el número de ocupados

En el 2005 el número de ocupados pasó de 1.653.879 a 1.776.903 personas, 123.024 más que en el 2004. Sin embargo, conviene aclarar que este aumento en el empleo se debe tanto al mayor crecimiento económico del año como a una mejor captura de la información, sin que sea posible separar ambos elementos y atribuir a cada uno de ellos una parte del incremento registrado (sobre este tema se presenta un estudio de panel en el Anexo Metodológico). Debe tomarse en cuenta que en el 2004 se contabilizó un crecimiento menor en el empleo (0,8%), pese a que la tasa de crecimiento económico fue de 4,1% y había sido de 6,4% el año previo (2003). Esto último podría ser indicativo, más bien, de que en el 2004 no se recopiló la

información adecuadamente (Sauma, 2006).

El aumento observado en el empleo representa la mayor tasa neta de participación del período 2000-2005; el 56,8% de la población de 12 y más años estuvo económicamente activa. Por sexo, tanto para los hombres como para las mujeres la tasa neta de participación presentó en el 2005 un valor máximo; esta situación fue más marcada entre las mujeres, pues su tasa de participación (40,4%) superó por casi 4 puntos porcentuales las anteriores. Acorde con el fuerte incremento en el empleo, las tasas de ocupación del año en estudio también fueron las más elevadas del período 2000-2005. El otro resultado importante es que, a pesar del aumento en la tasa de ocupación, la tasa de desempleo abierto mostró un leve repunte (6,6%). Sin embargo, este hecho está relacionado de manera específica con las mujeres, cuya tasa en el 2005 (9,6%), fue la más elevada del quinquenio. La tasa para los hombres se redujo respecto al año previo (para mayor detalle véase el Compendio Estadístico).

De los 123.024 nuevos empleos registrados en el 2005, 62.706 (51%) fueron asumidos por mujeres y 60.318 (49%) por hombres. Entre las mujeres ocupadas, cerca de la mitad está en la rama de hogares con servicio doméstico, seguida por agricultura (12,0%), hoteles y restaurantes (10,2%) y enseñanza (9,3%). En el caso de los hombres las ramas que mostraron los incrementos más altos fueron agricultura (26,1%), transporte y comunicaciones (21,2%), construcción (13,2%) e industria manufacturera (12,9%).

El mayor aumento en el año 2005 respecto al anterior se dio en los asalariados. En términos absolutos su número se incrementó en 131.578 personas, de las cuales 18.416 son funcionarios públicos (principalmente del Gobierno Central), 85.997 empleados privados (excluyendo servicio doméstico) y 27.165 se dedica a servicios domésticos. En términos relativos el mayor crecimiento se dio entre estas últimas y alcanzó el 41,6%, reflejando con claridad que parte de la mejora en este indicador

RECUADRO 3.3

La cadena global de prendas de vestir en Costa Rica

En Costa Rica la industria de confección de ropa está constituida por dos circuitos: el de exportación (maquiladoras) y el de producción para el mercado local. El primero, básicamente vinculado al mercado estadounidense, genera cerca de 580 millones de dólares en exportaciones y unos 15.500 empleos directos. El segundo está conformado por poco más de 450 micro, pequeñas y medianas empresas que generan ingresos familiares cercanos a los 275 dólares mensuales para cada trabajador; se trata de pequeños talleres que albergan en promedio a 4 empleados. En ambos circuitos predomina la participación femenina: en las empresas exportadoras cerca del 70% de la mano de obra corresponde a operarias, y en los pequeños talleres, en promedio, 3 de 4 trabajadores son mujeres. (Parada, 2005). En materia de producción, Costa Rica coloca en el mercado internacional productos como ropa interior, calcetines y pantalones, los cuales representaron el 70,69% de las exportaciones totales del país en el año 2004 (CATECO, 2004). Las micro, pequeñas y medianas empresas se han concentrado en la fabricación de pantalones (32,0%), ropa interior (9,6%) y camisas (6,8%), entre otros (Parada, 2005). Una característica fundamental de ambos circuitos es su bajo valor agregado, ya que las prendas de vestir a lo sumo son cortadas y cosidas en Costa Rica, pero la fabricación de la materia prima, el diseño, el mercadeo y la comercialización, se realizan en su mayor parte en el extranjero. Como resultado, la distribución y la apropiación de las ganancias son bastante asimétricas.

Esta apropiación de la ganancia en la cadena global está relacionada con la fuerza motriz de la cadena (*the governance structure*); esta fuerza es la que marca la pauta, organiza y controla la cadena, y es a partir de ella que se toman las decisiones de cómo se distribuyen el flujo de recursos y el valor. El mecanismo orientador de la cadena de prendas de

vestir es determinado por la demanda y no por la oferta. Esto significa que los propietarios de marcas como Adidas, Tommy Hilfiger, Liz Claiborne, Nike, Gap, entre otros, son los que se encargan de impulsar la moda y definir el concepto y diseño de la prenda de vestir. Por lo tanto, quienes en última instancia tienen el control de la cadena son estas grandes compañías, que por su posicionamiento en el mercado mundial tienen el poder para orientar la producción. Desde esta perspectiva es mucho lo que hay que aprender en materia de mejoramiento de los distintos eslabones de la cadena costarricense, para tener mayores posibilidades de generación y apropiación de ganancias.

La cadena nacional de prendas de vestir debe replantear su estructura desde la apropiación de materias primas (tela) hasta la redefinición estratégica del mercadeo y la comercialización con base en la comprensión del consumidor final. Esto implica apostar a la formación de capacidades competitivas en las empresas de forma integral y sistémica, con medidas como desarrollar el diseño, enseñar a los empresarios que primero deben ocuparse del mercadeo y la comercialización y posteriormente de la producción, mejorar la apropiación de materias primas, adquirir tecnología de punta, etc. Es decir, se debe reestructurar el sector textil costarricense a partir del trabajo conjunto entre los sectores privado y público. Para ello es importante caracterizar la dimensión institucional, de manera que sea posible identificar las normas y reglas de juego que son impuestas por un conjunto amplio de entidades públicas y privadas que participan en la cadena. En conclusión, se requiere una estrategia que incluya el desarrollo de actividades que conlleven a la generación de un mayor valor agregado y que paralelamente impulsen el crecimiento económico, el empleo y una equitativa distribución del ingreso, dentro de las distintas redes de trabajo que conforman la cadena nacional de prendas de vestir.

Fuente: Parada, 2005.

obedece a una más eficiente captura de información sobre servicio doméstico (Sauma, 2006). Debe entenderse aquí que esa información se refiere sobre todo a empleos que ya existían y no habían sido medidos por la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), más que a nuevos puestos de trabajo. Con respecto al incremento del empleo público, llama la atención que en otras fuentes de información no parece existir evidencia consistente con los casi 17.000 empleos -por lo general ocupados plenos- del Gobierno Central que consigna la EHPM del 2005 (cuadro 3.5).

Por rama de actividad, el resultado más sobresaliente es el aumento en el número de ocupados en agricultura y ganadería (23.228), que representa un 9,8% de incremento en relación con el 2004, pues la tendencia de los últimos años era hacia la reducción de este tipo de empleo. Surge aquí la duda de si este dato refleja una reversión de la tendencia, o simplemente a una mejor captura de información sobre los ocupados en estas actividades (Sauma, 2006). En el 2004 había un total de 245.328 empleados en el sector agropecuario (incluyendo pesca), cifra que ascendió a 269.975 en el 2005. Cuando se desagrega por sexo, 17.423 de ellos corresponden a hombres y 7.224 a mujeres. El caso de las mujeres es especialmente importante, porque el incremento es de 32% con respecto al 2004, lo cual podría estar asociado, como se mencionó, con una mejoría en el registro de la información. Al igual que en el caso del servicio doméstico, debe entenderse que esos empleos para las mujeres se refieren sobre todo a puestos que ya existían anteriormente, pero que no habían sido medidos por la Encuesta de Hogares.

Ni los resultados anteriores ni otros que se derivan de la EHPM, como el número de horas laboradas por semana o la estabilidad en el empleo, permiten rechazar la posibilidad de que se haya revertido la tendencia del empleo agropecuario (pese a que, además, el crecimiento de la producción agropecuaria en ese año, según el BCCR, apenas alcanzó el 3,3%). Otra actividad que mostró un incremento significativo

CUADRO 3.5

Principales características de la población ocupada. 2003, 2004 y 2005

(porcentajes)

	Distribución relativa			Crecimiento en relación con el año anterior	
	2003	2004	2005	2004	2005
Total ocupados	100,0	100,0	100,0	0,8	7,4
Sexo					
Hombres	65,2	66,1	64,9	2,3	5,5
Mujeres	34,8	33,9	35,1	-1,9	11,2
Categoría ocupacional					
Independientes	27,9	28,9	26,3	4,3	-2,1
Patrono o socio activo	8,6	8,1	7,5	-4,7	-1,3
Trabajadores por cuenta propia	19,3	20,7	18,8	8,3	-2,4
Asalariados	69,5	68,8	71,4	-0,2	11,6
Sector público	13,9	14,1	14,2	2,3	7,9
Sector privado	51,0	50,7	52,1	0,2	10,3
Servidor doméstico	4,6	3,9	5,2	-12,8	41,6
No remunerados	2,6	2,4	2,3	-9,3	3,5
Sector institucional					
Sector público	13,9	14,1	14,2	2,3	7,9
Gobierno Central	7,0	6,8	7,3	-1,7	14,8
Instituciones autónomas y semiautónomas	6,3	6,7	6,3	5,8	2,2
Municipalidades	0,6	0,7	0,6	11,7	-5,5
Sector privado	85,9	85,6	85,7	0,5	7,6
Organismos internacionales	0,2	0,3	0,1	45,9	-53,8

Fuente: Sauma, 2006, a partir de las Encuestas de Hogares del INEC.

en el 2005 es la de transporte, almacenamiento y comunicaciones (9,8% en relación con el 2004), lo que aumentó su participación en el empleo total a 16,2%, luego de haber sido de 4,2% en el 2003 (cuadro 3.6).

Por nivel educativo, una tercera parte de los “nuevos ocupados” ha cursado estudios de secundaria, poco menos de otra tercera parte tiene formación universitaria y poco más del 40% tiene formación primaria. Los “nuevos ocupados” en el nivel de primaria se desempeñan en las actividades de agricultura y servicios domésticos, y en menor porcentaje en construcción; estas tres categorías concentran cerca del 80% de esa población. En el grupo de ocupados con nivel de secundaria el crecimiento estuvo principalmente en las actividades de servicio doméstico, transporte y comunicaciones, e industrias manufactureras, las cuales agrupan el 73% del total. Por su parte, el aumento de las personas con educación universitaria se ubicó en las actividades de servicios sociales y de salud, enseñanza y comercio, aunque en este grupo los nuevos ocupados no se concentran tanto en unas pocas actividades, como sucede en los niveles de menor educación.

Otra característica de interés para el análisis es la calificación requerida¹⁶ de los “nuevos ocupados”. Una tercera parte de ellos está en la categoría no calificada, seguida por la calificación media y la especializada no profesional. Sin embargo, no resultan despreciables los “nuevos ocupados” con calificación profesional y técnica-profesional, y si a estos se les suma la categoría especializada no profesional, se obtiene el grupo que representa el 40% del crecimiento de los ocupados.

Las ramas de actividad en las que se ubican los “nuevos ocupados” con calificación especializada no profesional y calificación media son hogares con servicio doméstico, transporte y comunicaciones, y hoteles y restaurantes. En los hogares con servicio doméstico, el restante 60% son trabajadores “no calificados”. Por su parte, en las categorías profesional y técnica-profesional las actividades que más crecieron fueron industrias manufactureras y servicios sociales y de salud.

CUADRO 3.6

Crecimiento de la producción y el empleo por rama de actividad. 2004-2005

	Crecimiento de la producción		Crecimiento del empleo	
	2004	2005	2004	2005
Agricultura, silvicultura y pesca	0,1	3,3	-1,2	10,0
Extracción de minas y canteras	7,7	-2,0	59,0	12,1
Industria manufacturera	3,6	11,8	-0,3	5,8
Construcción	6,3	-0,2	-2,1	7,9
Electricidad y agua	4,0	4,8	6,7	-12,8
Comercio, restaurantes y hoteles	4,2	3,8	2,2	2,1
Transporte, almacenaje y comunicaciones	11,9	9,8	2,4	16,2
Servicios financieros y seguros	9,9	6,3	3,2	-1,2
Actividades inmobiliarias	3,0	2,0	0,7	1,0
Servicios de administración pública	1,9	1,6	2,9	3,6
Servicios comunales, sociales y personales	1,1	2,3	-12,7	3,1
Otras actividades	7,3	6,8	4,4	20,1

Fuente: Elaboración propia con datos del INEC y el BCCR.

En lo que respecta al grupo ocupacional, los oficios no calificados representan una tercera parte de los “nuevos ocupados”, una quinta parte está en actividades de ventas, una décima parte en los segmentos técnico y profesional medio y otra décima parte en profesional. Los dos últimos grupos, junto con el nivel directivo, abarcan cerca de 31.000 personas. El incremento de los ocupados no calificados está sobre todo en las actividades de agricultura y en los hogares con servicio doméstico.

Se puede concluir entonces que -independientemente de si la EHPM del 2004 tuvo problemas en la captura de información y en el 2005 más bien sucedió lo contrario- el fuerte aumento de los ocupados en el año bajo análisis está asociado principalmente al crecimiento del empleo de las mujeres en el sector privado (en particular en servicio doméstico y en actividades agropecuarias), pero también a incrementos generales en el empleo asalariado, privado y público. Los cambios, sin embargo, no se reflejan en grandes modificaciones en la estructura productiva. El hecho más relevante es la reversión de la tendencia del empleo agropecuario, que luego de caer sostenidamente por muchos años, muestra una recuperación.

Se mantiene la estructura global del empleo

En las últimas ediciones de este Informe se ha hecho un esfuerzo por identificar el empleo en sectores de baja productividad, especialmente en ocupaciones no agropecuarias, y se ha denominado “sector informal” al conjunto de actividades productivas no agropecuarias cuyo rasgo distintivo es la escasa dotación de capital (humano y físico) con que se realizan -es decir, una reducida relación capital/trabajo-, lo cual se traduce en bajos ingresos, por lo que generalmente se trata de actividades de subsistencia¹⁷. Los demás empleos no agropecuarios se consideran formales, y con fines analíticos se considera por separado el sector agropecuario. Desde esta perspectiva, el examen de los datos permite observar una reducción de la participación del empleo agropecuario,

un incremento en el del empleo informal no agropecuario (hasta alrededor de un 34%) y la estabilización del empleo formal en alrededor de un 50% del empleo total (gráfico 3.8).

Del aumento total de los ocupados en el año 2005 respecto del 2004, un 34,9% fueron formales, un 45,2% informales (especialmente por el servicio doméstico) y un 20% agropecuarios. Esto tiene un leve impacto sobre el empleo global, pero no cambia su estructura general, pues en el 2005 poco más de la mitad del total de ocupados siguió inserto en el sector formal (50,8%), un 34% en el informal y un 15,2% en el agropecuario.

Un aspecto relevante, que ilustra la dinámica de la captación del empleo en el año 2005 para las mujeres, radica en el hecho de que en el 2004, del total de mujeres ocupadas, el 53,8% lo estaba en el sector formal, un 41,8% en el informal y un 4,4% en el agropecuario; en contraste, los nuevos empleos detectados en el 2005 se distribuyen de la siguiente forma: 32,2% en el sector formal, 51% en el informal y 16,8% en el agropecuario. Es decir, los nuevos empleos para las mujeres son principalmente informales y agropecuarios.

Para los hombres, el cambio es especialmente significativo en la parte agropecuaria, pues en el 2004 el 51,3% de los ocupados se encontraba en el sector formal, un 28,5% en el informal y un 20,2% en el agropecuario; pero de los nuevos ocupados en el 2005 un 39,3%

son formales, un 31,4% informales y un 29,3% agropecuarios.

Los datos de empleo evidencian que persisten brechas de acceso al mercado laboral, originadas en las diferencias relativas entre grupos (sexo, área y región de residencia, grupos de edad y calificación) en los principales indicadores de desocupación y subutilización. Para más detalle sobre este tema consúltese el capítulo 2.

El salario mínimo real y la pobreza siguen estancados, disminuye la desigualdad

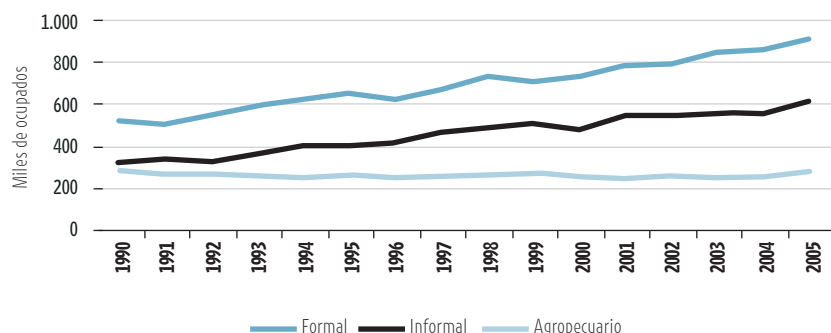
En el 2005 el índice de salario mínimo permaneció estancado con respecto al año anterior; pasó de 112,8 a 113,1, después de mostrar una reducción de 1,9 entre 2003 y 2004, con lo cual mantuvo la tendencia que se viene observando desde 1998 (gráfico 3.9).

En el 2005 la desigualdad en la distribución del ingreso, medida por el coeficiente de Gini, mostró una nueva reducción, o sea, un descenso de la concentración de ingresos en los hogares relativamente más ricos. Este proceso se inició en el 2001, pero todavía indica una desigualdad mayor a la registrada en 1997.

La reducción en la desigualdad entre 2004 y 2005 también se puede observar en la relación de ingresos de los hogares del décimo decil con respecto a los del primero, que pasó de 20,7 veces a 18,3, y en la relación de ingresos de los hogares del quinto quintil con respecto a los del primero, que pasó de 10,2 a

GRAFICO 3.8

Evolución del empleo^{a/} por sector de productividad



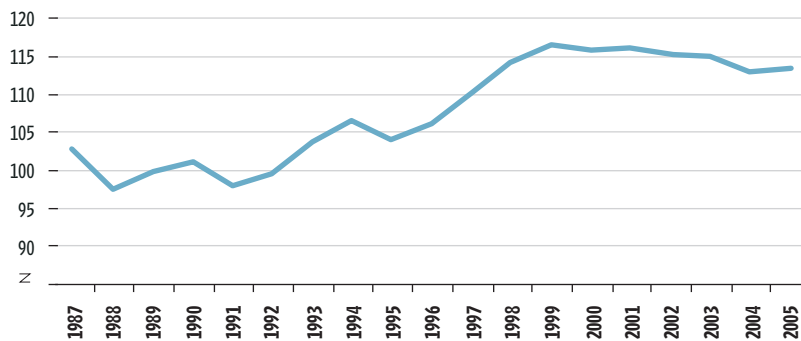
a/ Para la estimación se ajustaron los factores de expansión 1990-1999.

Fuente: Sauma, 2006, a partir de las Encuestas de Hogares del INEC.

GRAFICO 3.9

Índice de salarios mínimos reales

(base 1984=100, promedio del año)



Fuente: BCCR.

9,5 veces. En ambos casos los valores del 2005 son los más bajos desde el año 2000.

En el año de estudio, la pobreza afectó a un 21,2% de la población, lo que representa una disminución de 0,5 puntos porcentuales respecto del período anterior. Desde 1994, la incidencia de este fenómeno muestra un estancamiento en un nivel cercano al 20%, más o menos 1,5 puntos porcentuales. La pobreza extrema, por su parte, se mantuvo en el 5,6% del año anterior, igualmente estancada desde 1994 en alrededor del 6%, más o menos un punto porcentual. En términos absolutos, haciendo un ajuste para el caso de los hogares con información ignorada sobre ingresos, en el 2005 el número total de hogares pobres en el país fue de 238.037 -la cifra más alta desde 1990-, mientras que 67.711 hogares se encontraban en pobreza extrema, menos que el año anterior. Un análisis más profundo sobre estos temas se presenta en el capítulo 2.

Ahorro y esfuerzo de ahorro

El análisis del ahorro consiste en evaluar la capacidad de inversión del país para garantizar el aumento del *stock* de capital, necesario para lograr un crecimiento sostenido de la economía en el mediano y largo plazos. Esa capacidad de inversión depende de las posibilidades de generar recursos internos y captar recursos externos -ahorro interno y ahorro externo-. Si el ahorro externo se utiliza para el pago de obligaciones en el exterior, su contribución al financiamiento de las inversiones es menor

y, consecuentemente, la contribución del ahorro interno al financiamiento de las inversiones es mayor. Una mayor contribución del ahorro interno al financiamiento de las inversiones resulta en una reducción del consumo.

En el presente Informe se introducen dos mediciones alternativas a los conceptos de ahorro interno y externo, en función de su contribución efectiva al financiamiento de la inversión: el esfuerzo de ahorro interno y el esfuerzo de ahorro externo (Cerón y Staplefield, 1994). El esfuerzo de ahorro interno es el aporte efectivo del ahorro interno al financiamiento de las inversiones, luego de cancelar las obligaciones de pagos al exterior, mientras que el esfuerzo de ahorro externo es el aporte efectivo de los recursos externos que recibe el país al financiamiento de las inversiones, esto es, igualmente, neto del pago de obligaciones de pagos al exterior (cuadro 3.7).

Al comparar esas mediciones alternativas del ahorro interno y externo se observa, a partir del año 1998, un incremento del esfuerzo de ahorro interno y una disminución del esfuerzo de ahorro externo. Esto indica que, para financiar las inversiones, se ha tenido que recurrir cada vez más a una mayor cantidad de recursos internos, ya que los ingresos provenientes de la captación de los recursos externos se utilizan cada vez más en el pago de obligaciones con el exterior. Ello está relacionado con la evolución del PIB y el IND a partir de 1998. Como se mencionó, las ganancias de términos de intercambio y las

transferencias netas excedieron el pago neto a factores hasta ese año, de modo que el ingreso generado en el país era levemente disminuido por las retribuciones a factores externos, con un saldo promedio de 2,4% del PIB real. A partir de 1998 el saldo neto alcanza en promedio el -9,5% del PIB real, con lo que el ingreso generado en el país crece más lentamente que el PIB.

Al financiar las inversiones con recursos internos debe sacrificarse el consumo, a no ser que se financie, o bien que se incremente el ingreso nacional disponible, con lo cual aumentan las posibilidades de financiamiento de las inversiones con recursos internos. Sin embargo, lo cierto es que no se ha sacrificado el consumo, sino que éste se ha financiado, generando así mayores niveles de endeudamiento interno, como se detalla en el siguiente apartado. Para revertir esa situación, el fomento, desarrollo y fortalecimiento de los encadenamientos productivos resultan cruciales, pues a través de ellos se incrementa el ingreso nacional (gráfico 3.10), que da lugar a mayores oportunidades para la población en términos de empleo, ingreso y ahorro.

Crece el crédito privado y decrece el crédito al sector público

En el 2005 el crédito neto total experimentó el menor crecimiento de los últimos tres años, 19,4%, inferior al 26,2% del 2004. Este comportamiento se explica por la importante caída del crédito al sector público, el cual experimentó una tasa de crecimiento negativa (12,3%), fundamentalmente por dos razones: por una parte, las necesidades de endeudamiento del Gobierno fueron menores, dada la reducción del déficit fiscal, y por otra parte, algunos de los títulos fiscales adquiridos por los bancos comerciales en el 2004 vencieron en el 2005 y el Gobierno decidió no renovarlos¹⁹. El crédito neto del BCCR al Gobierno aumentó en 75.968 millones de colones, monto que contrasta con la disminución observada en el 2004 (63.377 millones de colones). Esto se debió a que el Gobierno retiró fondos de la cuenta que mantiene en el Banco Central en moneda extranjera, para

CUADRO 3.7

Ahorro nacional, ahorro externo, esfuerzo de ahorro interno y externo

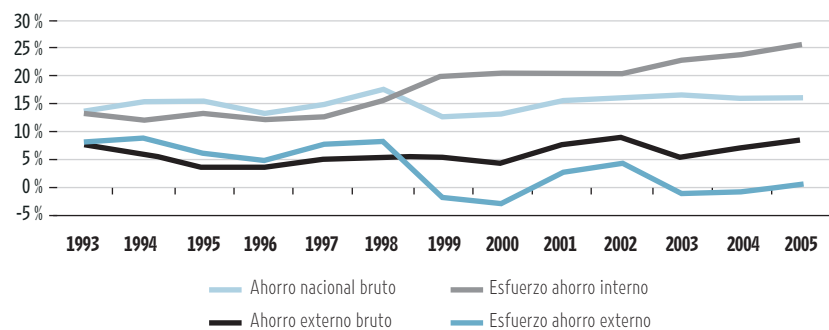
Indicador	Definición	Fórmula
Ahorro nacional (AN)	El ahorro interno es aquella parte del PIB que no se consume pero que tampoco se transfiere al exterior, ya sea como pago neto a factores externos o por un deterioro en los términos de intercambio. Es decir, el ahorro interno es la diferencia entre el ingreso nacional y el consumo del período.	$AN = IND - C$ IND: ingreso nacional disponible C: consumo
Ahorro externo (AE)	El ahorro externo son los recursos que el país obtiene del exterior vía endeudamiento, inversión extranjera y transferencias de capital. Los recursos externos son los que permiten financiar aumentos en el déficit comercial (importaciones no financiadas por exportaciones), pagar obligaciones con el exterior y pérdidas de ingreso por deterioro en los términos de intercambio ^{18/} .	$AE = FBK - AN$ FBK: formación bruta de capital
Esfuerzo de ahorro interno (EAN)	Es la diferencia entre el ingreso nacional, el consumo y sus obligaciones de pagos al exterior. Es decir, es el sacrificio del consumo que tiene que realizar un país.	$EAN = PIB - C$
Esfuerzo de ahorro externo (EAE)	Son los ingresos que el país obtiene del exterior vía endeudamiento, inversión extranjera y transferencias de capital, sin considerar aquellos que se utilizan para pagar obligaciones con el exterior. El esfuerzo de ahorro externo es entonces equivalente al saldo de la balanza comercial y de servicios no financieros.	$EAE = M - X$ M: importaciones X: exportaciones

Fuente: Cerón y Staplefield, 1994.

pagar obligaciones en moneda nacional (pago de salarios, salario escolar, aguinaldos e incentivos a maestros) y para atender vencimientos de títulos de deuda externa. Sin embargo, el crecimiento del crédito del sector privado fue de 29,9% en el 2005, 10 puntos porcentuales más que en el 2004 y 9 puntos más que en el 2003 (gráfico 3.11). Este notable crecimiento del sector privado se explica sobre todo por el crédito que los bancos comerciales otorgaron 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, 14 puntos porcentuales más que en el 2004. Esta es una clara señal de la necesidad de financiamiento de los sectores productivos, ya que se ha tenido que recurrir al endeudamiento interno, el cual ha sido asumido especialmente por el sector privado. El comportamiento del crédito neto al sector público registró una disminución de 12,3% en el 2005.

De igual manera, la necesidad de financiamiento de la producción se evidencia en los altos niveles de crecimiento del crédito otorgado a los distintos sectores productivos. Con excepción del sector de pesca, todos los renglo-

GRAFICO 3.10

Evolución del ahorro y el esfuerzo de ahorro interno y externo, en relación con el PIB

Fuente: Matarrita, 2006a, con datos del BCCR.

nes del crédito privado mostraron más dinamismo en el 2005 (gráfico 3.12). El crédito para turismo, ganadería y agricultura creció a tasas de 79%, 47% y 37%, respectivamente, siendo en todos los casos superiores a las registradas en el 2004. Asimismo, las actividades relacionadas con el comercio, la construcción y los servicios y la vivienda crecieron a tasas del 32%, 29% y 26%, en cada caso.

El dinamismo del crédito se refleja parcialmente en el crecimiento de las actividades productivas, como en

los casos de la agricultura y la industria manufacturera, que fueron las de mayor crecimiento en la producción. Esa misma relación se observa en el sector del comercio, que presenta un menor crecimiento del crédito y una desaceleración en su actividad. Caso contrario es el de la construcción, ya que a pesar de registrarse un incremento del crédito para vivienda y construcción, ello no se reflejó en un mayor valor de producción; esto se debe a que la merma en la construcción fue el resultado de la menor inversión en

infraestructura pública, que no llegó a ser compensada por la creciente expansión privada.

Detallando en la composición del crédito personal, es importante mencionar que los préstamos para vivienda, en dólares y en colones, representan el 58% del total; el 42% restante se distribuye en tarjetas de crédito (20%) y otros rubros de consumo general (22%).

Finalmente, debido a que el nivel de consumo se está manteniendo estable,

es muy probable que éste se financie por medio del endeudamiento, lo cual se refleja en un mayor esfuerzo interno que hace la economía ante la limitada expansión del ahorro. En los últimos cinco años, el crecimiento promedio nominal del crédito para consumo fue de 19,6%.

La inconclusa reforma financiera

El sector financiero es fundamental para la generación de oportunidades

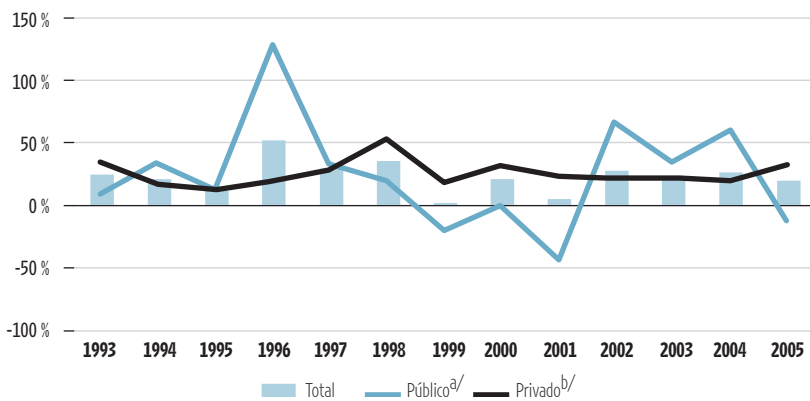
empresariales y laborales de la población, dado que moviliza los recursos disponibles en la economía. Uno de los grandes retos que es necesario enfrentar para profundizar el papel del sistema financiero en el crecimiento y el desarrollo del país, tiene que ver con la promoción de la competencia. Los márgenes de intermediación, especialmente en colones, son elevados, las tasas de interés que recibe el depositante son bajas o incluso negativas en términos reales, la “bancarización” de personas y empresas, sobre todo pequeñas y medianas, es reducida, los servicios bancarios son caros. Pese a que han transcurrido muchos años desde que se inició una reforma financiera que aún no concluye, persiste una fragmentación regulatoria y tributaria que propicia segmentación y desigualdad, tanto para las entidades participantes como para los usuarios de los servicios financieros (Angulo, 2006b).

Es necesario “nivelar la cancha”

Mucho se ha hablado de la necesidad de “nivelar la cancha” en el sector financiero. Sin embargo, ello representa ventajas y desventajas para los operadores del sistema, dado que se debe ceder en algunos aspectos a cambio de otros. Para la banca estatal la nivelación significa flexibilidad en los mecanismos de contratación administrativa y de personal; eliminación de la obligación de trasladar parte de sus utilidades a INFOCOOP y CONAPE; posibilidad de participar en una gama más amplia de negocios financieros, incluyendo la autorización para operar seguros y hasta abrir sucursales fuera del territorio nacional; supresión de la garantía estatal sobre la totalidad de los depósitos y mayor transparencia en el suministro de información. En el caso de la banca privada, la nivelación implica la creación de un seguro universal de depósitos para el pequeño depositante; desaparición de todo tipo de barreras y distorsiones, incluso las relacionadas con el denominado “peaje”²⁰ sobre las captaciones a corto plazo; mayor apertura para que el regulador examine la operación consolidada de los grupos financieros; eliminación paulatina de la

GRAFICO 3.11

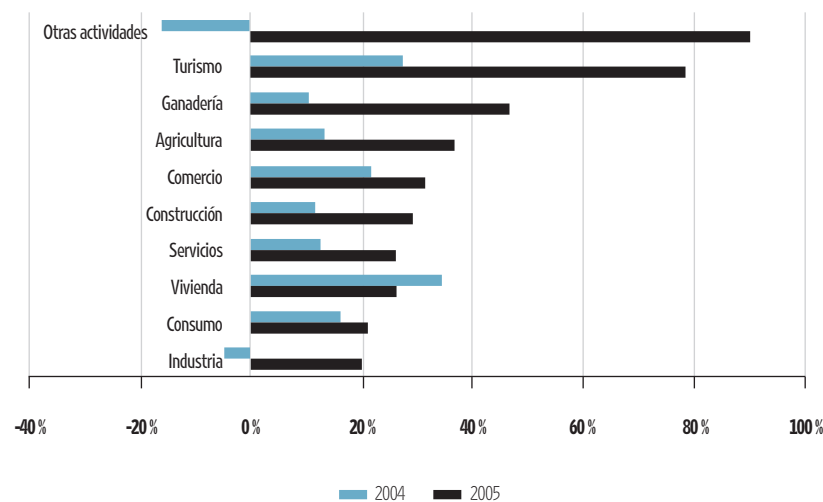
Crecimiento del crédito interno neto total del Sistema Bancario Nacional



a/ Incluye el crédito al Gobierno y al resto del sector público.
 b/ Incluye el crédito al sector privado no financiero y al sector privado financiero no bancario.
 Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

GRAFICO 3.12

Crecimiento del crédito interno del sector privado, por actividad (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

operación *offshore* o en su defecto posibilitar la supervisión a través del grupo financiero o el domicilio en plazas con convenios de intercambio de información, y hasta la posibilidad de que los bancos domiciliados en el exterior abran sucursales en Costa Rica.

No obstante, la “nivelación de la cancha” no se puede plantear como un asunto entre banca estatal y banca privada, pues en realidad tiene carácter multidimensional (cuadro 3.8). La banca estatal aboga por eliminar los privilegios tributarios y de encaje de los que disfrutaban las cooperativas y asociaciones solidaristas, el Banco Popular y de Desarrollo Comunal y el Sistema Financiero para la Vivienda (BANHVI y mutuales). Los bancos que no tienen operación *offshore* señalan como fuente de competencia desleal a la banca privada local domiciliada en el extranjero (*offshore*), fuera de la jurisdicción del regulador. Los bancos privados, incluso los que tienen operación *offshore*, se quejan de la participación en la plaza local de operadores financieros internacionales que prestan servicios sin licencia ni infraestructura local (la denominada “banca de maletín”).

La organización del sistema financiero limita la competencia

El tamaño y la organización del sistema financiero costarricense constituyen un escollo que condiciona las posibilidades de una mayor competencia y profundización financiera, aun cuando se aborden los problemas y limitaciones que representa la falta de reglas homogéneas. El predominio del Estado en los diversos segmentos del mercado no se puede obviar, como tampoco la elevada concentración en unos pocos operadores privados. Estas diferencias persisten y resultan evidentes en el balance. Si se analizan los cambios ocurridos en los últimos cinco años (diciembre de 2000 contra diciembre de 2005), del lado del activo se observa un crecimiento muy significativo en las inversiones de los bancos estatales, que pasaron de 20% a 35% del activo (sobre todo las denominadas en moneda extranjera, que crecieron de 9% a 22%). Si bien es cierto que dentro de la

estructura del balance la importancia relativa del crédito al sector privado ha permanecido relativamente constante, la dolarización de las carteras se ha incrementado para todo el sistema, en especial en los bancos privados, donde el crédito en moneda extranjera pasó de 48% a 55% del activo total. El dominio de la banca estatal se manifiesta en todas las cuentas de activo: 63,9% del total de disponibilidades, 82,6% del total de inversiones y 45,5% del total del crédito. Sin embargo, llama la atención el crecimiento del crédito en las otras instituciones financieras no bancarias, que alcanzaron una cuota de mercado del 16,4% del crédito total del sistema, concentrado de manera predominante en moneda local, cuya importancia relativa se incrementó de 21,4% a 28,0% entre 2000 y 2005.

En las cuentas del pasivo también se aprecian diferencias en la conducta de los intermediarios y algunos indicios de segmentación. Los bancos estatales han venido perdiendo participación de mercado en captación, principalmente en moneda extranjera, aunque siguen siendo dominantes (68,2% en captación a la vista y 61,8% en captación a plazo). No obstante, del total de pasivo y patrimonio, el 74,8% corresponde a captación en el caso de los bancos estatales, 62,7% en los bancos privados y 49,1% en las instituciones financieras no bancarias, lo cual tiene consecuencias directas en términos del fondeo y utilización de endeudamiento. En el año 2000, los bancos privados prestaban el 93,5% del crédito en moneda extranjera del sistema. En el 2005, producto de la mayor competencia en el crédito en dólares, la participación de los bancos estatales ganó 10 puntos porcentuales y se ubicó en 16,5%. Los intermediarios financieros no bancarios también han comenzado a utilizar endeudamiento.

En el mercado local de valores también es deseable propiciar una mayor competencia y profundización de los servicios financieros, como medio para potenciar el papel de los fondos de inversión, pensiones y seguros como inversionistas institucionales (Angulo, 2006b). Sin embargo, el desarrollo de este mercado tiene sus limitaciones

para un país pequeño como Costa Rica, donde son dudosas las posibilidades de lograr las economías de escala y aglomeración que demanda la actividad, lo cual se complica con la elevada concentración de propiedad familiar en las empresas.

Pese a que en los últimos años se nota un gran dinamismo en los fondos de inversión y de pensiones, persiste una excesiva dependencia de los instrumentos de deuda del BCCR y el Ministerio de Hacienda, y es todavía insuficiente lo que se ha hecho para desarrollar nuevos instrumentos y títulos del mercado de capitales privado; incluso se observan retrocesos en el número de emisores en bolsa, los cuales han vuelto a acudir al financiamiento bancario. Ligado al tema del desarrollo de los fondos de pensiones se plantean retos específicos y la urgencia de reformas al sistema de contribución y beneficios, para garantizar la sostenibilidad financiera de largo plazo del primer pilar, que es la CCSS, un actor muy relevante por su tamaño relativo.

Otro tema central, estrechamente vinculado al desarrollo del mercado de valores, es el de los seguros. Aunque la industria de seguros es de vital importancia para el desarrollo de los mercados financieros, en Costa Rica se plantea una contradicción entre la decisión de privatizar el manejo de las pensiones y la insistencia en mantener los seguros bajo la figura de monopolio. Esta es un área de reforma que debe ser atendida, pues la contradicción se tornará más evidente conforme los sistemas de pensiones vayan madurando. No se debe perder de vista que los sistemas de pensiones operan con un horizonte de largo plazo y que resulta imposible e inapropiado que, con sus recursos, se asuman riesgos que deberían estar ubicados en un operador de seguros eficiente y competitivo (recuadro 3.4).

Efectos de una reforma financiera inconclusa

Desde una perspectiva de mediano y largo plazo, no hay duda de que el sistema financiero actual es más complejo y robusto que hace veinte años. Hoy en día en Costa Rica se ofrece una gama

CUADRO 3.8

Fuentes de tensión y controversia en el sistema financiero nacional

Característica	Banca estatal	BPDC	Banca privada	Banca offshore	BANHVI	Cooperativas	Asociaciones solidaristas	Mutuales
Número de operadores	3	1	12	7	1	28	1.000	3
Principales indicadores								
Activo total (porcentajes)	42,3	8,0	26,4	12,1	3,3	4,9		3,1
Depósitos (porcentajes)	47,5	9,3	22,3	13,8	0,3	3,0		3,8
Cartera (porcentajes)	28,8	8,3	31,7	18,0	3,7	5,9		3,6
Patrimonio (porcentajes)	31,9	7,6	18,7	9,1	23,0	8,0		1,7
Capital mínimo	No definido ^{a/}	No regulado	5.001 millones de colones ^{b/}	3 millones de dólares ^{c/}	No regulado	640,4 millones de colones	No regulado	10 millones de colones ^{d/}
Seguro depósitos	Seguro implícito ^{e/}		Fondo ABC					Garantía del Estado sobre los depósitos
Encaje ^{f/}	15% ^{g/}	Exento 15% en cuentas corrientes	15% ^{g/}	Cánon 125,000 dólares anuales ^{h/}	15% ^{g/}	15% en colones y dólares ^{i/} Reserva de liquidez de 15% de la captación y aportes para cooperativas cerradas y las que no estén sujetas al encaje mínimo legal ^{i/}	Exento	15% ^{g/} , Reserva de liquidez del 15% sobre captación y aportes
Impuesto sobre los rendimientos	8% en colones, Exento en dólares	Exento	8% en colones y dólares, Peaje del 17% ^{k/}	No aplica	Exento	5% sobre el 50% de los ingresos	5% sobre excedentes	8% en dólares
Impuesto sobre la renta	30% renta neta	15% renta neta	30% renta neta	Cánon de 125,000 dólares anuales ^{h/}	Exento	Exento	Exento	Exento ^{l/}
Uso de utilidades después de impuestos	5%: CONAPE (deducible) 10%: INFOCOOP 50%: reserva legal Resto capitalizable	5%: CONAPE (deducible), Resto capitalizable ^{m/}	5%: CONAPE (deducible) 10%: reserva legal 10%: fondo de jubilación de empleados Resto para uso privado	Requisitos de la plaza, Resto para uso privado		2%: CONACOOOP 2,5%: CEDECOOP Mínimo 10% para reserva legal, 55% reserva de educación y 6% reserva de bienestar social Resto a los asociados	A criterio de cada asociación	Capitalizable
Autoridad reguladora	SUGEF	SUGEF	SUGEF	Autoridad en el domicilio		SUGEF e INFOCOOP		SUGEF y BANHVI
Contratación administrativa	CGR	CGR	Reglas internas	Reglas internas	CGR	Reglas internas	Reglas internas	Reglas internas
Acceso a depósitos de instituciones públicas	Sí	Sí	No	No	No	No	No	No

a/ Operan con base en una ley de creación que los autoriza; sin embargo, la SUGEF los limita por razones de suficiencia patrimonial u otro tipo de indicadores.

b/ Artículo 8, sesión de la Junta Directiva del BCCR n° 5271-06, del 22 de marzo del 2006.

c/ Artículo 147, Ley 7558, del BCCR.

d/ Artículo 70, Ley 7052.

e/ Artículo 4 de la Ley del SBN.

f/ Sobre el saldo de depósitos y captaciones. Artículo 63 de Ley 7558, del BCCR.

g/ En depósitos y captación de colones y dólares.

h/ Artículo 61 bis de la Ley de Impuesto sobre la Renta. Impuesto especial sobre bancos y entidades financieras no domiciliados.

i/ Ahorro y crédito y de vivienda.

j/ Ver regulaciones de política monetaria, Título VI.

k/ Traslado del 17% de las captaciones a treinta días o menos. Los bancos reciben rendimientos por el 50% de la tasa básica.

l/ Se exonera del 50% de los costos de formalización y traspaso.

m/ Artículo 40 de la ley de creación del Banco Popular; se refiere a las utilidades netas anuales.

Fuente: Angulo, 2006b, con información del BCCR.

RECUADRO 3.4

Retos de la supervisión y la regulación del sistema financiero

El sistema financiero costarricense tiene importantes vacíos regulatorios. El problema de fondo es que la legislación actual deja a muchas instituciones fuera del alcance del órgano regulador local. Por ejemplo, los entes que se han conformado alrededor de los bancos estatales no están obligados a reportar en forma consolidada y ello dificulta la supervisión e introduce problemas para determinar los verdaderos niveles de capital de las diferentes entidades financieras. Las operaciones de *leasing*, factoreo y operadoras de tarjetas de crédito, así como la banca *offshore*²¹ no pueden ser reguladas desde Costa Rica, aunque en este último caso la SUGEF ha utilizado acuerdos con supervisores extranjeros²². La SUPEN tiene dificultades para supervisar los fondos de pensión voluntarios que manejan diferentes instituciones al amparo del Ministerio de Trabajo, así como los fondos que operan las asociaciones solidaristas. La actividad de los seguros no está regulada en Costa Rica. La existencia de asimetrías de naturaleza legal constituye una fuente permanente e insalvable de disparidad en las reglas de juego entre intermediarios financieros, que terminan complicando la aplicación de reglas de supervisión prudencial. De este modo, los retos que debería considerar la reforma en materia de regulación y supervisión son:

- Pasar de un esquema basado en indicadores ponderados de gestión, a uno de supervisión de tipo prudencial basado en gestión interna de riesgos.
 - Minimizar las diferentes fuentes de riesgo sistémico, a través de una adecuada administración interna de riesgos y mayores niveles de aprovisionamiento.
 - Fortalecer el marco de supervisión consolidado, para evitar la evasión de naturaleza reglamentaria o regulatoria y distinguir con mayor efectividad entre dificultades menores que los interme-
- diarios financieros pueden corregir internamente y situaciones que demandan acciones prontas y oportunas del regulador.
- Aumentar la credibilidad del regulador en materia de aplicación de multas y sanciones, incorporando criterios de gradualidad y considerando la frecuencia y gravedad de las faltas.
 - Aclarar los criterios contables para evitar que las instituciones apelen a vacíos e indefinición de normas de clasificación y registro de créditos.
 - Crear una central de riesgos que provea información al sistema financiero.
 - Desarrollar el marco jurídico legal institucional y la infraestructura necesaria para suscribir los contratos y hacer que estos se cumplan, a fin de generar instrumentos de cobertura cambiaria y mejorar los canales de transmisión de las medidas de política monetaria del Banco Central.
 - Mejorar la formación de precios, especialmente en los mecanismos de subasta de títulos valores del Ministerio de Hacienda, del Banco Central y en la negociación en bolsa.
 - No descuidar las acciones para el mejoramiento de la gestión de la liquidez y el fortalecimiento del marco preventivo para enfrentar una crisis por riesgo cambiario y tasa de interés.
 - Reducir el riesgo operativo del sistema que se utiliza actualmente para registrar la propiedad de los títulos valores y mejorar la determinación de las garantías para reducir el riesgo que representa el actual esquema de negociación (recompras).

Fuente: Elaboración propia con base en Angulo, 2006b.

más amplia de servicios financieros, más allá de los bancarios, como fondos de inversión y de pensiones, opciones de arrendamiento, factoreo, tarjetas de crédito y débito, entre otros, los cuales han incorporado importantes componentes de tecnología e innovación. La movilización de recursos también es sustancialmente mayor y el empleo que genera el sector ha crecido de manera notable, con salarios mucho más atractivos que en otros sectores de la economía.

Los costos de una reforma financiera inconclusa son cuantiosos, aunque difíciles de precisar, y no parece haber conciencia acerca de la prioridad que debe tener la profundización del proceso iniciado. Esos costos se materializan en intereses que se dejan de pagar a los ahorrantes y que merman su ingreso disponible, por causas de segmentación y falta de competencia, así como en costos financieros en exceso que los prestatarios del crédito²³ y demás servicios financieros tienen que afrontar por ineficiencias del sistema. Para las empresas, esas ineficiencias se traducen en mayores costos de operación y transacción, que terminan afectando de manera directa su competitividad, principalmente en el caso de las pequeñas unidades productivas, que son predominantes en número (Angulo, 2006b).

Pese a estos efectos, en Costa Rica hay una reforma inconclusa que se evidencia en la magnitud del margen de intermediación, en la segmentación del negocio financiero y en los escasos servicios al alcance de los agentes económicos menos sofisticados, en especial los pequeños ahorrantes y prestatarios y la micro y pequeña empresa, principalmente la informal, que en número de establecimientos es mayoritaria en el país. En el mediano plazo, esta reforma inacabada constituye una severa amenaza para el propio sistema financiero local, dadas las asimetrías existentes en relación con competidores foráneos, siendo esto válido tanto para operadores públicos como privados, los primeros por ineficiencia y limitación regulatoria y los segundos por haberse conformado con competir en un entorno poco exigente²⁴.

La amenaza competitiva sobre la banca estatal se debe valorar con sumo

cuidado. Es necesario decidir acerca de su función y enfoque: si se reorienta hacia una “banca de desarrollo” o si, por el contrario, continúa con las funciones tradicionales de una banca comercial, en cuyo caso habría que tener muy claros los argumentos económicos y sociales para mantener una banca de ese tipo en la esfera pública y determinar las posibilidades efectivas de lograr una adecuada “nivelación de cancha”, por la vía de la flexibilización.

Algunos temas de la agenda pendiente

Al reflexionar sobre la evolución de la reforma financiera en Costa Rica y la agenda pendiente, es claro que se trata de un proceso lento. Aunque se han hecho muchos esfuerzos, en los últimos años los grandes temas no parecen variar. Ya en el *Décimo Informe Estado de la Nación* se había analizado el avance de la reforma financiera en un período de veinte años. Por su pertinencia e importancia para el crecimiento y el desarrollo de la economía, a continuación se mencionan los temas más relevantes de un análisis similar realizado para la presente edición.

Un primer punto de preocupación es la escasa conciencia que existe sobre el carácter impostergable de la reforma. Se tiene la percepción de que a lo largo de todos estos años, casi dos décadas, la mayor parte de los temas fundamentales ha sido resuelta y que únicamente restan algunos detalles o afinamientos. Otro aspecto inquietante es la errónea percepción acerca de la verdadera relevancia del sector financiero y su papel en el crecimiento económico²⁵. En el mundo actual el sector financiero ya no se visualiza como un simple instrumento que transforma depósitos en crédito. De acuerdo con Stiglitz (1998), ese sistema es concebido como el cerebro de la economía, el lugar donde se acumula información esencial para llevar a cabo el proceso productivo, donde se detectan las nuevas oportunidades y las actividades en decadencia, donde se acumula información relevante sobre los riesgos y sobre los deudores, y desde donde se envían las señales al resto de la economía. Por tanto, cuando el

sistema financiero no es eficiente, gran parte de este capital social se subutiliza o se desperdicia y ello afecta principalmente a las pequeñas empresas y a los nuevos emprendedores.

Preocupa también la persistencia de desequilibrios macroeconómicos y sus implicaciones. Desde la perspectiva del entorno en que se desenvuelve la actividad financiera, la estabilidad económica siempre ha sido considerada como uno de los prerrequisitos fundamentales para disponer de un sistema financiero sano y eficiente. Si bien es cierto que la economía costarricense exhibe importantes avances en esta materia, todavía existen desequilibrios macroeconómicos asociados a las finanzas públicas y a la solución del problema de las pérdidas del BCCR. Este es uno de los puntos de arranque de la nueva fase de la reforma financiera, por sus consecuencias sobre la vulnerabilidad del sistema y la posible contención del proceso de dolarización.

El papel de la banca estatal es otro motivo de inquietud. Los excesivos márgenes de intermediación, especialmente en moneda nacional, representan uno de los principales síntomas de que los objetivos iniciales de la reforma, -aumentar la competencia y la eficiencia- se han cumplido a medias, y ello tiene que ver con uno de los temas fundamentales que los estudiosos han señalado como prioridad: ¿cuál debe ser el papel de la banca del Estado? (Angulo, 2006b). La gradualidad con que ha sido aplicada la reforma financiera en Costa Rica no ha permitido enfrentar este dilema y, por tanto, los esfuerzos se han dirigido a tratar de nivelar las reglas del juego. Los bancos estatales piden que se les libere de amarras para poder enfrentar la competencia, mientras la banca privada pide acceder a prerrogativas que solo tienen los bancos del Estado y algunas instituciones como las mutuales y el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, como la garantía estatal sobre los depósitos y el acceso a los depósitos de las instituciones públicas. Los analistas coinciden en que conforme la competencia se intensifique las tensiones se harán más evidentes y no parece factible el logro de una completa nivelación de las reglas del juego.

Además, esa nivelación no debe darse solo entre banca pública y privada, sino entre todos los actores que participan en el mercado financiero local.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EL SECTOR FINANCIERO Y SU CONTRIBUCION AL CRECIMIENTO

Véase Angulo, 2006 en el sitio www.estadonacion.or.cr

Tema especial: Las microfinanzas en Costa Rica

Por lo general se sostiene que las personas de escasos recursos no tienen acceso a los servicios que ofrecen los intermediarios financieros tradicionales o son deficientemente provistas de ellos debido a su condición económica (Arce, 2006). Sin embargo, la principal razón que limita el acceso de este sector de la población a los servicios bancarios formales puede relacionarse con el hecho de que está expuesto a distorsiones, fallas de mercado y regulaciones gubernamentales que crean sesgos que afectan su posibilidad de utilizar los servicios de los intermediarios financieros tradicionales.

Las microfinanzas²⁶ pueden beneficiar de manera directa a la población pobre mediante el acceso a servicios requeridos por las personas, y más indirectamente a través de un mayor crecimiento de la producción y el ingreso. Diversos análisis muestran que el microcrédito tiene un impacto positivo en la reducción de la pobreza, al incrementar los niveles de ingreso. Otras investigaciones además han revelado que las microfinanzas mejoran las condiciones de vida de las personas pobres porque contribuyen a aumentar los índices de salud y educación, así como el empoderamiento de las mujeres y de minorías étnicas y religiosas. En la mayoría de los casos, los estudios realizados señalan que el acceso al crédito y a servicios financieros relacionados (seguros, ahorro y remesas de dinero) pueden incidir positivamente en la reducción de la pobreza. Beck et al. (2005) determinaron que existe una alta correlación entre el uso de los servicios financieros y el ingreso. Estudios previos de estos mismos autores (2004) concluyen que

sistemas financieros sólidos y eficientes promueven el crecimiento económico y favorecen de manera particular a las personas de menor ingreso. Townsend y Kaboski (2005) encontraron que las familias que acceden al crédito invierten y consumen más que aquellas que no tienen esa posibilidad.

A pesar de que las microfinanzas han incrementado los niveles de ingreso de los usuarios de estos servicios, otros estudios han mostrado que el impacto es diferenciado entre grupos de ingreso. Suele considerarse que las microfinanzas son una alternativa viable para las familias pobres mejor dotadas, pero no para las que se encuentran en pobreza y privación extrema²⁷ (Arce, 2006).

Caracterización del sector de microfinanzas en Costa Rica

En el país operan desde hace varias décadas diversos tipos de entidades microfinancieras, muchas de ellas ligadas a redes internacionales. Sin embargo, con respecto a otras naciones del área Costa Rica presenta dos diferencias. En primer lugar, el mayor nivel de ingreso promedio y la menor incidencia de la pobreza en la población total -en comparación con otros países centroamericanos- hacen que no sea un destino prioritario para los recursos externos provistos por organizaciones no gubernamentales o agencias de cooperación. El sector de microfinanzas tiene un mayor nivel de desarrollo, influencia política y visibilidad en la opinión pública en Nicaragua, Honduras y Guatemala²⁸. En segundo lugar, el acceso a servicios bancarios de la población costarricense es mayor, en comparación con otras naciones del istmo (no necesariamente con respecto a otros países con el mismo nivel de ingreso, en cuyo caso luce más bajo). La existencia de una banca pública dominante y la garantía estatal sobre los depósitos bancarios ha implicado una mayor cobertura de servicios de ahorro y de medios de pago, incluso en zonas rurales o urbanas fuera del área metropolitana o de los núcleos de población más importantes. Esto ha sido resultado de la expansión geográfica de los bancos comerciales estatales

y las pocas barreras de acceso a servicios de esa naturaleza que tuvieron durante mucho tiempo estas entidades. Adicionalmente, el grado de formalidad de la fuerza de trabajo y una proporción importante de empleo público han contribuido a que este tipo de servicios bancarios sean provistos de modo más generalizado a la población de clase media, clase media baja e incluso algunos sectores de población pobre.

En el caso de los servicios crediticios el acceso es mucho más limitado, debido a los elevados costos de la intermediación financiera en el país, especialmente en colones. Las altas tasas de interés en moneda local, junto con factores institucionales en la banca comercial (regulación prudencial, políticas internas y la orientación del negocio bancario tradicional) restringen el acceso de las personas de menores ingresos a los productos crediticios de la banca formal, incluso de la estatal (Arce, 2006).

Los datos sobre las microfinanzas en Costa Rica son muy fragmentados y difusos. Por su naturaleza, escasean fuentes confiables y consolidadas que den cuenta del desempeño financiero del sector y de su impacto socioeconómico. No es posible obtener información global que permita -con cierto grado de certeza- determinar el tamaño relativo de estas actividades.

En el país operan diversas organizaciones e instituciones dedicadas a canalizar crédito hacia las personas de bajos recursos. Existen en general tres tipos básicos: organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales que actúan como entidades de segundo piso, organizaciones no gubernamentales de primer piso e intermediarios financieros tradicionales o regulados. Hay además algunas iniciativas gubernamentales locales que buscan promover el acceso de micro y pequeñas empresas a los servicios crediticios.

Las organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales de segundo piso se dedican a financiar a intermediarios financieros formales o a organizaciones no gubernamentales, con el fin de que estos otorguen crédito a personas pobres o a micro, pequeñas

y medianas empresas. Las organizaciones no gubernamentales internacionales suelen orientar la mayor parte de sus fondos a entidades que dirigen sus préstamos a grupos de menores ingresos, enfatizando en mujeres y otros grupos sociales vulnerables, y son más estrictos en los criterios de impacto social que en los meramente financieros (aunque esto último no implica que no se preocupen por la sostenibilidad de la operación y el repago de los recursos prestados). Un ejemplo de este tipo de organizaciones es Oikocredit, una entidad cooperativa constituida en el Reino de los Países Bajos, pero con operaciones en todo el mundo, que administra una cartera crediticia (al finalizar el 2005) de más de 160 millones de euros; se dedica al financiamiento de cooperativas, asociaciones de productores y pequeñas y medianas empresas en sectores como agricultura, intermediación financiera, industria y comercio. En Costa Rica esta organización tiene créditos otorgados por un monto cercano a los 10 millones de dólares, que se han dirigido fundamentalmente a instituciones microfinancieras de primer piso y a algunos proyectos productivos relacionados con cooperativas y otras asociaciones sociales.

Por el contrario, las instituciones financieras internacionales, los bancos de desarrollo multilaterales y las agencias de cooperación gubernamentales están más enfocadas al financiamiento de instituciones bancarias formales, con el propósito de que estas desarrollen productos dirigidos a la micro, pequeña y mediana empresa. Aunque estos programas son importantes, suelen tener un sesgo hacia segmentos de población menos pobre o con mayores dotaciones de activos y recursos, y además usualmente implican esquemas de provisión, condiciones financieras y requerimientos de garantías más estrictos, lo que impide el acceso de la población más pobre a estos servicios. No obstante, cumplen un papel fundamental en el financiamiento de pequeñas empresas, que conforman la mayor parte del sistema productivo costarricense y una base importante para el desarrollo de nuevos emprendimientos y la generación de empleos en la economía.

Los segundos actores relevantes son las organizaciones no gubernamentales de primer piso. Estas instituciones microfinancieras proveen crédito y servicios adicionales directamente a distintos grupos de la población pobre o a micro y pequeñas empresas, y por lo general se especializan en ámbitos específicos, ya sea a nivel geográfico, dependiendo de las actividades productivas o de desarrollo que financien, o según la población objetivo que desean alcanzar. Muchas de estas organizaciones se financian con recursos provenientes de organismos privados o gubernamentales, de sus propias redes de financiamiento externo (pues suelen pertenecer a redes internacionales) o por medio del sistema financiero local. En la mayoría de los casos estas entidades de primer piso proveen, además de crédito, servicios de asesoría y capacitación a sus deudores, pero no es usual que brinden otros servicios financieros -como depósitos o vehículos de inversión- debido a que la regulación y la legislación costarricense son estrictas en cuanto a prohibir la captación de recursos del público a través de empresas no reguladas. Un ejemplo de esta modalidad es la Red Costarricense de Organizaciones para la Microempresa (REDCOM), compuesta por 20 organizaciones de microfinanzas²⁹ y microcrédito. En el 2005 la Red contaba con más de 20.000 clientes, el 47% de ellos mujeres, y con una cartera crediticia de alrededor de 40 millones de dólares, de los cuales poco más del 50% financiaba proyectos en zonas rurales.

El tercer grupo son los intermediarios financieros tradicionales o formales, que muchos casos canalizan recursos hacia el crédito orientado a micro, pequeñas y medianas empresas. Para ello suelen acudir a diversas fuentes, en especial externas, como organismos multilaterales de financiamiento y bancos de desarrollo, pero además a fondos captados a través de mecanismos tradicionales. A este grupo pertenecen diversos tipos de intermediarios; por una parte están los bancos comerciales de capital público (Banco Nacional de Costa Rica, Banco de Costa Rica, Banco Crédito Agrícola de Cartago y Banco Popular y de

Desarrollo Comunal) que han diseñado productos financieros específicos para este sector; sin embargo, las características y condiciones en que se otorgan los préstamos no calzan exactamente con el perfil usual del microcrédito, pues por lo general se trata de operaciones de montos mucho más elevados, por lo que van dirigidos a un sector de micro y pequeña empresa de mayor nivel socioeconómico, mayor disposición de activos y mayor grado de formalización³⁰.

También algunos bancos privados y entidades financieras han creado productos crediticios para la micro y pequeña empresa, con recursos de organismos e instituciones financieras internacionales. Al igual que en el caso de los bancos de capital público, estos productos generalmente van dirigidos a segmentos de la población distintos a los servidos por organizaciones no gubernamentales de primer piso. Además, el sistema bancario tradicional no financia directamente a micro y pequeñas empresas, sino que lo hace a través de créditos a organizaciones, cooperativas y asociaciones de pequeños productores.

En el ámbito del sistema bancario regulado, los otros actores relevantes son las cooperativas de ahorro y crédito, que en algunos casos -en especial en zonas rurales -cumplen un papel fundamental en facilitar el acceso de personas de bajos ingresos y micro y pequeñas empresas al crédito y a servicios financieros en general. Además, la naturaleza cooperativa de estos intermediarios financieros en muchas ocasiones los lleva a enfatizar en el impacto social de sus operaciones, más que en los resultados meramente financieros. Es interesante que algunas de estas cooperativas de ahorro y crédito (aquellas que excedan los 600 millones de colones en activos) estén sujetas a normas prudenciales y de regulación y supervisión bancaria, lo que las ha obligado a mejorar sus sistemas de control y gestión internos y, a la vez, ha aumentado la confianza de sus asociados, depositantes y clientes.

En la canalización de crédito es asimismo importante el papel que desempeñan las cooperativas distintas a las de ahorro y crédito, en especial las de

productores agropecuarios (como las cafetaleras), que poseen esquemas de financiamiento de cosechas y de inversión para sus asociados y que suelen utilizar recursos externos o provistos por la banca comercial tradicional.

En el ámbito gubernamental hay algunas iniciativas relacionadas con las microfinanzas que merecen reseñarse, en particular los mecanismos de fondos de garantías desarrollados para facilitar el acceso de las micro, pequeñas y medianas empresas al crédito en el sistema bancario formal. Por ejemplo, el Fondo de Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FODEMIPYME), creado por la Ley de Fortalecimiento de Pequeñas y Medianas Empresas (n° 8262), administra dos fondos: uno de avales y garantías para que los micro y pequeños empresarios que no pueden acceder al crédito en los bancos comerciales estatales por ausencia de garantías apropiadas, puedan ser financiados por estas instituciones con el respaldo de los recursos del fondo, y otro de créditos y transferencias, cuyo objetivo es conceder créditos a las micro, pequeñas y medianas empresas para financiar proyectos o programas de capacitación o asistencia técnica, desarrollo y transferencia tecnológica, conocimiento, investigación, desarrollo de potencial humano, formación técnica profesional y procesos de innovación y cambio tecnológico. Lamentablemente la utilización de ambos fondos ha sido limitada, debido a problemas relacionados con su administración y a conflictos entre los intermediarios financieros estatales en cuanto a su uso y administración³¹ (reacuerdo 3.5).

Adicionalmente, en el ámbito gubernamental algunas instituciones otorgan créditos de segundo piso a diversos tipos de organizaciones microcrediticias. En este sentido quizá el caso más emblemático es el del sector cooperativo, que realiza esta función a través del INFOCOOP.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
EL SECTOR DE LAS MICROFINANZAS EN COSTA RICA Véase Arce, 2006 en el sitio www.estadonacion.or.cr

RECUADRO 3.5

FODEMIPYME: un esfuerzo para el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas

En los últimos años, son múltiples los esfuerzos que se han realizado en Costa Rica para fortalecer el sector de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME). Sin embargo, los resultados de los diferentes programas no han sido tan significativos como se esperaba y aunque generalmente se identifica la escasa disponibilidad de recursos financieros como uno de los principales problemas de este sector, resultan más relevantes las debilidades presentes en el ámbito de la administración financiera y la falta de información por parte de las MIPYME, que impiden una valoración precisa del riesgo y limitan el acceso a los servicios y recursos.

En este contexto se dio la promulgación, en el 2002, de la Ley 8262 (conocida como "Ley PYME"), mediante la cual se estableció una serie de disposiciones sobre acceso a fuentes de financiamiento, avales y garantías, así como el marco institucional para la formulación y supervisión de las políticas de apoyo a las MIPYME.

De esta forma la "Ley PYME" creó en el Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC), el Fondo Especial para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, denominado FODEMIPYME, para el fortalecimiento de este sector. Este instrumento se compone de un fondo de garantías y otro de financiamiento. El primero se constituye, con el 0,25% del aporte patronal al Banco Popular, hasta alcanzar 9.000 millones de colones, y con el producto de las utilidades del mismo fondo, que están exentas del impuesto sobre la renta. Estos recursos deben destinarse a la concesión de avales o garantías a empresas que tengan proyectos viables pero no cuenten con las condiciones para ser sujetos de crédito por parte de los bancos públicos, respetando las disposiciones que en esta materia dicte la SUGEF.

Al 31 de diciembre de 2005 FODEMIPYME había otorgado 98 avales que, en forma agregada, representan un monto total de créditos formalizados por el Banco Popular de 1.091 millones de colones, de los cuales la parte garantizada con aval asciende a 396,9 millones de colones, equivalentes a un promedio del 36,4% del monto del préstamo. La mayoría de las beneficiarias de avales son microempresas (71%), seguidas por las pequeñas y medianas empresas, con 22% y 6%, respectivamente.

El fondo de avales de FODEMIPYME se encuentra en una clara etapa de crecimiento; muestra de ello es que en el primer semestre del 2006 se dio un fuerte incremento en la colocación y se pasó de un acumulado de 98 avales en todo el período 2005, a colocar 87 en solo los primeros seis meses del 2006.

Por su parte, el fondo de financiamiento se conforma con el flujo anual correspondiente a un porcentaje no menor al 5% de las utilidades del BPDC, siempre que el rendimiento sobre el capital de la institución supere la inflación del período. Este fondo se destina al otorgamiento de créditos dirigidos a financiar programas de capacitación, asistencia técnica, desarrollo o transferencia de tecnología, conocimiento, investigación, desarrollo de potencial humano, formación técnica profesional y procesos de innovación y cambio tecnológico.

Sin embargo, a pesar de la disponibilidad de fondos, las MIPYME costarricenses no parecen tener disposición para endeudarse con el fin de realizar procesos de innovación tecnológica. En este sentido el FODEMIPYME ha documentado que aproximadamente el 50% de los contactos establecidos ha tenido que ser descartado, ya sea por desinterés de la empresa o por incumplimiento de los requisitos legales.

No obstante, la cartera del FODEMIPYME ha tenido un desempeño positivo. Al 31 de diciembre de 2005 la cartera del fondo de

financiamiento de FODEMIPYME, asciende a un total de 57.520.085,39 colones, que se resumía en 25 créditos otorgados, de los cuales únicamente 15 necesitaron aval. De estos 25 créditos, 19 se concentraron en la provincia de San José, 4 en Alajuela, uno en Heredia y otro en Limón. El 56% de los recursos se destinó al sector servicios, un 32% al sector industrial y el restante 12% a comercio.

Por otra parte, como una forma de extender su oferta de servicios, FODEMIPYME participó en el proyecto PYMEDIGITAL, que ofrece una solución integral en hardware, software, asistencia técnica y financiamiento. Esta ha sido una estrategia conjunta entre el MEIC, y las compañías Intel, Exactus y Tecnosaji, y FODEMIPYME ha actuado como el brazo financiero del proyecto. Pese a las grandes expectativas que genera una iniciativa de esta naturaleza, se ha traducido en muy pocas solicitudes concretas, lo cual valida nuevamente el argumento de la reticencia de las empresas a acceder a estos recursos.

Además debe mencionarse que cambios recientes en algunos decretos han flexibilizado los criterios para la selección de los beneficiarios, por lo que se espera un impulso aun mayor en la colocación de recursos. Específicamente, los decretos 33111-MEIC y 33112-MEIC amplían la definición de las Unidades Productivas de Carácter Permanente, cuyo fundamento será que su explotación tenga un horizonte futuro en términos de permanencia en el mercado, potencial de crecimiento y viabilidad financiera. Estas nuevas condiciones reglamentarias permiten apoyar emprendedores con experiencia, compras de franquicias, empresas nuevas con contratos en firme o miembros de incubadoras de empresas.

Fuente: Matarrita, 2006b.

Inversión extranjera directa: contribución al crecimiento

A pesar de las limitaciones de medición que restringen la verificación de teorías sobre los impactos económicos de la inversión extranjera directa (IED), varios autores han comprobado que existe una relación positiva entre IED y crecimiento económico, ya sea utilizando análisis sistemáticos o simple evidencia no sistemática (Larraín et al,

2003). En general, los flujos de IED se asocian a un mayor crecimiento económico en los países en desarrollo (Romer, 1993) debido a que pueden aumentar el acervo de capital, y por ende la capacidad productiva de la economía; mitigar los desequilibrios externos y sus efectos nocivos sobre el crecimiento a través de su aporte en divisas, y transferir tecnología y conocimientos que contribuyen a incrementar la productividad general de

la economía. Un ejemplo de lo anterior es Irlanda, país similar a Costa Rica por sus características demográficas y su enfoque en la promoción de inversiones de alta tecnología. Desde 1993, esta nación ha logrado crecer a tasas de entre el 5% y 8% con un incremento del 25% anual en el empleo. En ese período, la IED creció más de treinta veces y llegó a representar el 45% del total de empleos manufactureros (O' Connell, 1999).

RECUADRO 3.6

Dinámica de la IED en el ámbito mundial

La dinámica de la IED alrededor del mundo muestra que en el 2004 se registró un leve aumento, de 2%, después de tres años de descenso (UNCTAD, 2005). El monto total ascendió a 648.000 millones de dólares³² de los cuales el 36% se destinó a naciones en desarrollo. Entre las regiones en desarrollo, el mayor incremento se dio en Asia y Oceanía (46%), seguidas de cerca por América Latina y el Caribe (44%). Por país de origen, casi la mitad provino de Estados Unidos, el Reino Unido y Luxemburgo; Asia también se ha convertido en fuente importante de IED.

El sector de más crecimiento *offshore* en los últimos años ha sido el de servicios (UNCTAD, 2004). En promedio durante los años 2001 y 2002 los servicios captaron el 66% de la IED global, como resultado del dinamismo en las fusiones y adquisiciones transfronterizas, que alcanzaron 381 billones de dólares, es decir, un crecimiento del 28% en relación con el año anterior. Para el 2004, el 63% de la inversión se concentró en este sector, principalmente en el rubro de servicios financieros (UNCTAD, 2005). Desde un punto de vista funcional resaltan también las fusiones corporativas, que en los últimos años han generado flujos muy significativos de IED y reubicación de empleos, principalmente debido a que los avances en tecnologías de información y comunicación han hecho posible digitalizar la información (voz, datos y vídeo), almacenarla y transportarla a costos bajos, de tal manera que proveer y consumir servicios no requieren proximidad física. Según UNCTAD (2005), las oportunidades de captar IED en el

sector de servicios se encuentran en pleno auge. Se ha estimado que el crecimiento en la demanda de procesos de negocios *offshore* aumentará de 1.300 millones de dólares en el 2002 a 24.000 millones en el 2007.

Los factores más relevantes para la atracción de IED son la estabilidad política, medida por el riesgo político y de seguridad, la estabilidad económica, el ambiente regulatorio, la regulación laboral, los aspectos tributarios, la disponibilidad y costo del recurso humano, la disponibilidad y el costo de infraestructura y, en algunos casos, la proximidad geográfica (CINDE, 2006). Los dos primeros son necesarios pero no suficientes. El peso que se le asigna a los factores depende de cada industria específica. Para los sectores de manufactura y de infraestructura, el costo de la energía eléctrica es más importante, mientras que para el sector de servicios lo son la infraestructura y costo de las telecomunicaciones. Para el tipo de inversión que Costa Rica ha atraído en los últimos años, la disponibilidad del recurso humano resulta fundamental, ya que en ella se basa la posibilidad de considerar al país como sitio de inversión.

En el caso del sector de servicios habilitados por las tecnologías de información y comunicación, las variables para decidir ubicarse en un país son: la disponibilidad de recurso humano y habilidades³³, ambiente de negocios³⁴ y costos³⁵ (A.T. Kearney, 2006). En la variable "disponibilidad de recurso humano y habilidades", Costa Rica ocupa la posición 35 de 40 países³⁶, por encima de, Panamá, Vietnam, Túnez y Ghana. Estados Unidos, Francia e India tienen las mejores calificaciones. En "ambiente de negocios" se ubica en el lugar 22, superando a países

como México, Argentina y China; las primeras posiciones en esta área corresponden a Singapur, Inglaterra, Canadá y Australia. Finalmente, en el *ranking* de "costos" Costa Rica se encuentra en la posición 14; las naciones con mayores costos son Francia, Irlanda e Inglaterra, y las de menores costos son Filipinas, Ghana y Vietnam. Si una operación de servicios es muy sensible a costos, como en la mayoría de las actividades en las que Costa Rica está participando, la ponderación asignada a esa variable será más alta. En ese caso, el estudio de A.T. Kearney pone a Costa Rica en la posición 18 de 40 países.

En el sector de dispositivos médicos, las variables que se consideran relevantes son los costos laborales, los incentivos fiscales, los costos de bienes raíces y la infraestructura/logística. Además se toman en cuenta la estabilidad política, la disponibilidad del recurso humano, la protección de derechos de propiedad intelectual y la proximidad con los Estados Unidos. En ausencia del actual régimen de zonas francas, Costa Rica competiría favorablemente con República Dominicana, México y Puerto Rico, pero se posicionaría por debajo de Malasia y Singapur; si se ponderan los incentivos del régimen de zonas francas, el país estaría en una posición semejante a Malasia, inferior a Singapur y Puerto Rico, y superior a República Dominicana y México (Millennium Research Group, 2003).

Fuente: CINDE, 2006.

Costa Rica en el contexto global de atracción de inversiones

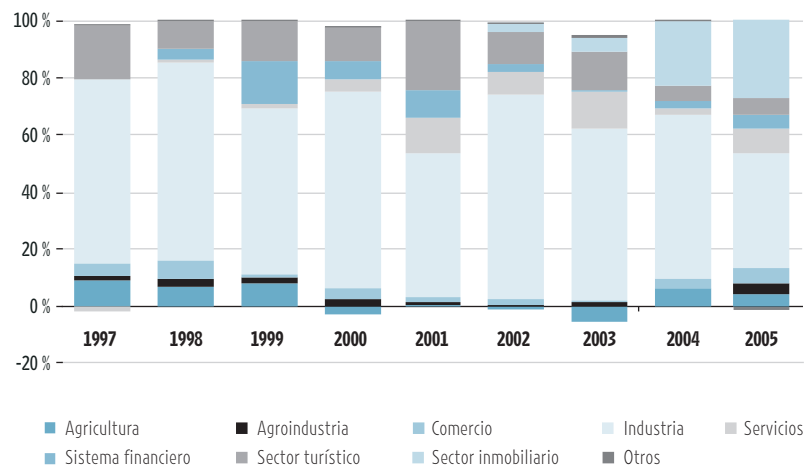
Para atraer inversiones extranjeras Costa Rica se ha posicionado utilizando aspectos que la diferencian, como su estabilidad política, social y económica, su amplio historial en la atracción de empresas multinacionales de renombre y la disponibilidad de mano de obra de calidad a costos competitivos (CINDE, 2006). Así, se ha logrado consolidar una gran parte de la IED en manufactura, cuya principal característica a la fecha es su alta intensidad tecnológica. Si bien es cierto que, por más de dos décadas, una proporción importante de esta IED se ha venido orientando a las aplicaciones en electrónica, recientemente destaca por su dinamismo la rama de dispositivos médicos, también de un elevado contenido tecnológico y con un énfasis en el aseguramiento de la calidad de sus productos. Además ha cobrado auge el sector de servicios, principalmente en las operaciones habilitadas por las tecnologías de “infocomunicación” (*call centers*).

Costa Rica ha participado en el crecimiento mundial de la IED vía fusiones y adquisiciones pese a la ausencia de programas de privatización y al tamaño relativamente pequeño de su mercado interno, aspectos que determinan una gran parte de este fenómeno en otros países de Latinoamérica (CINDE, 2006). En este sentido, y a pesar de su carácter esporádico, es importante mencionar las significativas adquisiciones que realizaron destacadas empresas multinacionales en los últimos tres años, a saber, la participación de las empresas Heineken en el capital de Cervecería Costa Rica, Deutsche Post en CORMAR (ahora DHL) y Wal-Mart en CARHCO (empresa tenedora de la Corporación de Supermercados Unidos).

Como parte del proceso global de traslado de operaciones de empresas originarias de países desarrollados (especialmente de Estados Unidos), motivadas por la búsqueda de eficiencia, Costa Rica ha recibido un flujo creciente de IED en los últimos veinte años. Durante el período 1997-2005, el sector industrial se mantuvo como el principal receptor de IED, con un

GRAFICO 3.13

Distribución porcentual de la IED según sector económico



Fuente: CINDE, 2006, con datos del BCCR

61,5% del total, seguido por el sector turístico, con un 13,1% (gráfico 3.13). Dentro del sector industrial los subsectores de electrónica y dispositivos médicos representan, en promedio, un 35% del total durante la última década, y un 42% si se excluyen los años 2000-2002, cuando el sector de electrónica estaba deprimido a nivel global. El sector textil no ha superado el 7,5% del total en los últimos ocho años, con excepción del 2000, cuando absorbió un 28% de la inversión extranjera.

El esfuerzo de promoción de inversiones ha sido realizado principalmente por la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE), una asociación privada sin fines de lucro creada en 1983. La labor de CINDE en distintas fases de atención a inversionistas se apoya en el Gobierno y sus instituciones, pero a la vez la organización apoya al Estado en sus políticas de IED y es la única entidad en el país que trabaja en ese campo, sin generar erogación alguna para el Estado. El modelo institucional de CINDE, aunque exitoso, no es suficiente para incrementar de manera significativa la IED, ni para lograr un mayor impacto de esta en el desarrollo nacional. Se requiere un marco de funcionamiento mucho más amplio, que se base en la prioridad que la IED tenga en las políticas de Estado. Mientras más alta sea esa prioridad, mayores tendrán a ser la atención a los problemas

del clima de inversión y el apoyo de las autoridades a la promoción misma del país. Tal enfoque redundará, asimismo, en el establecimiento de objetivos de largo plazo que enmarquen la labor de promoción y permitan una mayor incidencia de la IED en el desarrollo del país.

Obstáculos y retos para el incremento de la IED en los sectores competitivos

La posición competitiva de Costa Rica en materia de IED podría mejorar si se atienden ciertas áreas del clima de inversión. En particular, existen cuatro campos en los cuales se debe actuar en el corto plazo: régimen de incentivos, telecomunicaciones, recurso humano y trámites. En primera instancia, el amplísimo régimen de incentivos tributarios costarricense a las zonas francas debe ser sustituido, tanto por razones asociadas a los acuerdos de la OMC, como por las debilidades de los encadenamientos fiscales que han sido señalados. Además resulta paradójico que la IED, que demanda urgentes cantidades de recursos humanos calificados, no contribuya fiscalmente para financiar los sistemas de formación del país.

Régimen de incentivos

De conformidad con el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (ASMC) de la OMC,

a partir de diciembre del 2009 Costa Rica no podrá mantener el régimen de zona franca en la forma en que existe actualmente. Este Acuerdo cubre a todos los miembros de la OMC, aunque la fecha para cumplir con las obligaciones incluidas en él difiere entre países (o grupos de países). Las subvenciones prohibidas son “aquellas cuya concesión está supeditada al logro de determinados objetivos de exportación o a la utilización de productos nacionales en vez de productos importados”. Estos mecanismos están prohibidos porque se orientan específicamente a distorsionar el comercio internacional de mercancías y, por consiguiente, es probable que perjudiquen el comercio de las demás naciones. De este modo, la OMC no prohíbe el otorgamiento de incentivos o subsidios en general, sino de aquellos que estén basados en criterios de desempeño exportador (porcentaje mínimo de exportación de la producción). Algunos de los incentivos otorgados bajo el régimen de zona franca en Costa Rica no cumplen con este Acuerdo, dado que están dirigidos precisamente a empresas que son exportadoras; en concreto, una empresa de manufactura puede ser beneficiaria del régimen si exporta el 75% de su producción y además cumple otra serie de requisitos menores.

A la fecha el país no ha definido un nuevo régimen de incentivos para la exportación, que sea compatible con los acuerdos de la OMC (recuadro 3.7).

Infraestructura de telecomunicaciones

Si bien en materia de telecomunicaciones las empresas que operan en el país han logrado trabajar con buenas condiciones de infraestructura y servicio, es importante contar con servicios y costos cada vez más competitivos, además de infraestructura de punta. En cuanto al tema de actualización o modernización de la infraestructura, el principal desafío se relaciona con el ritmo al cual se va dando ese proceso (CINDE, 2006).

Recurso humano

El recurso humano ha sido la principal fortaleza del país para la atracción

de IED. Sin embargo, hay varias dificultades que podrían poner en riesgo esta ventaja: primero, el tamaño de la fuerza laboral bilingüe; segundo, la insuficiencia de recursos humanos en ciertas áreas de formación profesional y técnica y, tercero, la regulación de las jornadas de trabajo. Actualmente se percibe que la oferta laboral bilingüe no está creciendo al mismo ritmo que la demanda, tanto de empresas ya establecidas como de aquellas que están explorando la posibilidad de hacerlo (CINDE, 2006). En particular, es cada vez más importante tener población con mayor nivel de educación en áreas relacionadas con las Ciencias y las Matemáticas.

La formación del recurso humano debe encaminarse no solo a responder a las necesidades actuales de la demanda laboral, sino a formar profesionales altamente capacitados, como parte de una estrategia de atracción de inversiones que amplíe las posibilidades de un mejor aprovechamiento de las oportunidades de empleo. La formación debe ser un complemento entre destreza/educación y tecnología (Proyecto Estrategia Siglo XXI, 2006).

Esfuerzos en este campo se han realizado, por ejemplo, en un proyecto financiado por el BID que busca ser un catalizador de la formación profesional en los campos de la biología, la ingeniería de materiales y la tecnología de la información. Mientras más alto sea el nivel tecnológico de las industrias y los procesos que se establezcan en el país, mayor será el requerimiento de un recurso humano calificado. Hacia el futuro, esta evolución es importante no solo por la posibilidad de atraer empresas que desarrollen actividades de mayor valor agregado, sino porque permitiría a este segmento de la población obtener empleos mejor remunerados. Al mismo tiempo, se dotaría al país de una condición ventajosa para competir más por valor que por costo, con lo que la inversión sería mucho menos vulnerable (cuadro 3.9).

Otro esfuerzo que se debe resaltar es el caso del INA, que ha generado excedentes presupuestarios a partir de los cuales ha podido impulsar actividades tendientes a mejorar la gestión y la satisfacción de la demanda ciudadana, así como proyectos de infraestructura y compra de equipos (CGR, 2006).

RECUADRO 3.7

¿Qué están haciendo los países en el tema tributario y de incentivos para atraer IED?

Para atraer más inversión los países ofrecen beneficios tributarios o tasas bajas de impuesto sobre la renta. En el cuadro 3.9 se presenta la situación de Costa Rica, Irlanda y Malasia en cuanto al uso de diferentes instrumentos fiscales y no fiscales con ese propósito. En estos casos, así como en la mayoría de los países, la tasa nominal de impuesto sobre la renta nunca se aplica para cierto grupo de empresas o inversiones, dada la gama de exenciones, deducciones y créditos fiscales existentes. En el caso de Malasia, la tasa de impuesto sobre la renta para las empresas es del 28%, pero existen distintos esquemas bajo los cuales las empresas terminan pagando una

tasa mucho menor, o incluso de cero. En empresas de alta tecnología, por ejemplo, se permite aplicar el 60% del gasto de capital incurrido en determinado período, contra el ingreso neto a ser tasado en el pago del impuesto sobre la renta. En empresas de “estatus pionero” se exonera en un 70% el ingreso neto para el pago del impuesto sobre renta, y así sucesivamente. En Irlanda el impuesto sobre la renta para todas las empresas es de 12,5% y, además, el Gobierno otorga subsidios por varios conceptos, entre los cuales destaca la creación de capacidad-país en investigación y desarrollo (I&D), la capacitación de la mano de obra y la compra de activos.

Fuente: CINDE, 2006.

CUADRO 3.9

Incentivos para la inversión en Costa Rica, Irlanda y Malasia

Incentivo	Costa Rica(RZF)^{a/}	Irlanda	Malasia
Exención de impuestos de importación sobre materias primas, incluso combustibles	100%	100% (si reexporta fuera de la UE)	100%
Exención de impuestos a la importación de maquinaria y equipo	100%	Ver exenciones a la renta	100%
Tasa del impuesto sobre la renta	30%	12,5%	28%
Exención del impuesto sobre la renta	100% por 8 años, 50% siguientes 4 años ^{b/}	12,5% anual sobre el costo de maquinaria y equipo 4% anual sobre el costo de edificaciones	70%-100% para régimen pionero ^{c/} 60%-80% de gastos de capital, aplicables hasta por 70%-100% de la base imponible ^{d/}
Exención de impuestos sobre los activos	100% por 10 años	Ver exenciones a la renta	Tasa variable según localidades
Exención de impuestos municipales y otras tasas	100% por 10 años	No hay impuestos municipales ni regionales	No se imponen impuestos municipales
Límites a ventas locales (pagando los impuestos que correspondan)	Hasta 25% en manufacturas, 50% para servicios	No existen límites a ventas locales (se puede vender el 100%)	No existen límites a ventas locales (se puede vender el 100%)
Incentivos para capacitación	Servicios gratuitos y programas a la medida del INA	Ver subsidios de empleo	Doble deducción del impuesto sobre la renta por gastos de capacitación en instituciones seleccionadas
Incentivos a la inversión y el desarrollo	Ninguno	Crédito fiscal de 20% sobre el gasto incremental en I&D.	Deducción de gastos de capital de 50%, aplicable a la base imponible hasta por 70% ^{e/} . Doble deducción para gastos que no sean de capital, donaciones y pago de servicios a institutos de investigación local
Arrastre de pérdidas	5 años	Ilimitado	Ilimitado
Subsidios	Ninguno	Para compra y desarrollo de plantas, edificios y equipo nuevo. A la creación de empleo ^{f/} . A la capacitación para mejorar las habilidades del personal. A la capacidad de país en investigación y desarrollo ^{g/} . A programas de <i>leasing</i> ^{h/}	Ninguno

a/ Régimen de zona franca.

b/ Los plazos se extienden a 12 y 6 años en zonas de menor desarrollo.

c/ Según tipos de productos, actividades y regiones estratégicas, hasta por 5 años renovables por una única vez en el caso de proyectos de importancia nacional, corredor multimedia y vinculaciones.

d/ Hasta por 5 años según tipos de productos, actividades y regiones estratégicas, con deducción del 100% y aplicación del 100% en el caso de proyectos de importancia nacional, corredor multimedia y vinculaciones.

e/ Dentro de 10 años, si realiza investigación y desarrollo *in situ*. Pueden aplicar para renovación del "estatus pionero" por otros 5 años, o del estatus de deducciones de gastos por 10 años. Los gastos de investigación y desarrollo incurridos durante el disfrute del régimen pionero se pueden acumular y arrastrar hacia adelante y deducir después del período de expiración del estatus.

f/ Se aprueba un monto por cada empleo creado.

g/ Incluye gastos en la provisión de sitios, locales, plantas o equipo, salarios y sueldos, materiales, servicios y consultorías, estudios y adquisición de tecnologías.

h/ Para costos sobre maquinaria y equipo arrendado, con el beneficio de que el subsidio pasa al subsidiado por vía de la institución de crédito, en la forma de tasas reducidas.

Fuente: CINDE, 2006, con información de las agencias de promoción de inversión de los países citados.

Según el Proyecto Estrategia Siglo XXI (2006), el reto principal en este tema está en la proyección y aplicación de políticas públicas de mediano y largo plazo, capaces de generar las sinergias necesarias para encadenar al sistema educativo con la dinámica de producción, innovación y desarrollo tecnológico, de tal manera que se logre una mejor integración de la fuerza de trabajo al mercado laboral. Esto implica que la formación de técnicos y profesionales debe ser pertinente, oportuna y adecuada a las necesidades del estilo de desarrollo impulsado, y a las necesidades que en función de ello demanden los diferentes sectores productivos. Otros desafíos para el logro de un sistema educativo vinculante, que permita la creación y aprovechamiento de oportunidades para la población son: evaluar la calidad de la educación y sus educadores, mejorar el acceso de la población a la educación y la información, generar condiciones para que la fuerza de trabajo tenga capacidad de análisis crítico, tecnológico, científico y productivo, así como formar recurso humano actualizado con respecto a las necesidades de profesionales de alto nivel. Todo lo anterior debe ir de la mano con la provisión de la infraestructura física necesaria para desarrollar adecuadamente la enseñanza (más detalles sobre Proyecto Estrategia Siglo XXI en la sección “Debates para el Desarrollo”).

Trámites

Los trámites ante distintas entidades estatales en materia aduanera, migratoria y para la creación e instalación de empresas, se convierten en obstáculos importantes para el fomento de las inversiones en el país.

Las principales limitaciones en el ámbito de la gestión aduanera son:

- Horarios restringidos en las aduanas, que obligan a las empresas a mantener niveles de inventario elevados y a la contratación laboral en horas extra para cumplir con el manejo de sus existencias, lo que tiene un efecto negativo sobre su competitividad.

- Atrasos significativos cuando el traslado de mercancías en zonas alejadas requiere inspección física a cargo de funcionarios que deben trasladarse desde otras aduanas. Es necesario limitar la duración de estos procesos y designar oficiales aduaneros en sitios estratégicos, de manera permanente.

- Obstáculos legales que restringen las vinculaciones efectivas entre empresas de IED y los suplidores locales, a pesar de que esta es un área que, por su posible impacto en el desarrollo industrial nacional, se ha tratado de promover en el pasado.

En el ámbito migratorio la traba más seria son los atrasos en los trámites, elemento clave por las características de las empresas de IED, que requieren procedimientos expeditos para el ingreso y ejercicio de las labores propias de su personal en las diferentes filiales. Es necesario asignar recursos y restablecer la agilidad de estos procedimientos, para lo cual un mecanismo ideal de coordinación podría ser el establecimiento de una ventanilla única de atención a esos ejecutivos.

En la creación e instalación de empresas las limitaciones se originan en los engorrosos trámites que deben realizarse ante diversas entidades públicas. Para mejorar esta situación se requeriría una coordinación estrecha entre las distintas instituciones y el seguimiento a varios procedimientos (permisos de salud, ambientales y de construcción, otorgamiento del régimen de zonas francas a las empresas), lo que por diferentes razones no se da. El conjunto de pasos existentes y su duración generan atrasos y costos imprevistos a las empresas que deciden establecerse en el país.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE IED Y COSTA RICA: OPORTUNIDADES, IMPACTO Y RETOS

Véase CINDE, 2006 en el sitio www.estadonacion.or.cr

Estabilidad y solvencia económicas

En materia de estabilidad y solvencia económicas -sostenibilidad- los resultados

del año 2005 muestran que persiste la situación de alta vulnerabilidad, aunque debe apuntarse que mejoró la capacidad de la economía para atender sus necesidades de corto plazo, mediante la acumulación de reservas monetarias internacionales. La mayor vulnerabilidad se manifiesta en la fuerte dependencia de los ingresos por IED para financiar la cuenta corriente, dado el significativo incremento del déficit comercial en los últimos años, y en la reducción del gasto en inversión social y en infraestructura, que compromete seriamente las posibilidades de generar crecimiento en el futuro. En este sentido, el déficit comercial señala debilidades de importancia en el proceso de apertura.

En el ámbito de la estabilidad, pese a la aplicación de una política monetaria restrictiva no fue posible lograr la meta de inflación propuesta por el Banco Central (10%), ya de por sí alta por el efecto de las pérdidas del ente emisor, que lo obligan a incurrir en endeudamiento interno y externo para financiar o neutralizar el déficit fiscal, generando presiones sobre los precios internos. Los cuatro puntos porcentuales sobre la meta establecida se explican mayormente por el alza en los precios del petróleo y por la continuada aplicación del régimen cambiario de “minidevaluaciones”, pues ambos se traducen en aumentos en los precios de los bienes comercializables. El déficit de la cuenta corriente, por su parte, se incrementó de 4,3% del PIB en el 2004 a 4,8% en el 2005, como consecuencia del saldo negativo en la cuenta de bienes, que ha venido creciendo en los últimos años y que en el 2005 llegó a ser del 10,7% del PIB, por el incremento en el costo de los hidrocarburos, entre otros, luego de que en el 2004 había sido de 7,7% del PIB. El déficit en cuenta corriente se financia con el superávit en la cuenta financiera y de capitales, que fue del 6,0% del PIB y que ha hecho que se dé una acumulación de reservas del orden del 2% del PIB, mejorando así la capacidad de la economía para atender sus necesidades de corto plazo. El 89,7% del déficit en cuenta corriente es financiado por los flujos de IED, que fue del orden de 861 millones de dólares y de los cuales el 60% se dedicó a reinversión.

En términos de solvencia el deterioro es aun mayor. Ante la ausencia de una reforma fiscal que incremente la carga tributaria y a cambio de la estabilidad fiscal en el corto plazo, se atenta contra el crecimiento futuro mediante la reducción del déficit fiscal con medidas de contención del gasto que afectan la inversión social, el combate de la pobreza y la inversión en infraestructura. Se requieren mayores ingresos fiscales que permitan la realización de más inversiones públicas estratégicas para el crecimiento y la competitividad, además de un uso más eficiente de los mismos, por lo que el mejoramiento de la gestión institucional también es una prioridad.

Precios y política monetaria

La inflación acumulada en el 2005 alcanzó el 14,1%, lejos de la meta del 10% propuesta por el BCCR como objetivo de política. Esta cifra es la más alta registrada en los últimos ocho años y la segunda tasa de inflación más alta de América Latina, precedida solamente por Venezuela. El promedio de inflación para los países latinoamericanos fue de 6,9% al concluir el 2005.

El desvío de la inflación con respecto al objetivo del programa monetario, se explica en parte por el efecto de los términos de intercambio, sobre todo el *shock* de los precios del petróleo y la tasa de devaluación del colón frente al dólar, ya que ambos se traducen ineludiblemente en aumentos en los precios de los bienes transables. Sin embargo, las causas internas siguen siendo los principales determinantes de la inflación, ya que implican una rigidez a la baja que establece un “piso” difícil de disminuir.

De esta manera puede decirse que el incremento del precio del petróleo, que se transfiere a la economía local como costo de los insumos que se incorporan en los bienes finales, es solo un componente de la inflación. Esto en la medida en que el moderado crecimiento del gasto interno permite señalar que los aumentos no son consecuencia de presiones de demanda interna, sino de factores no controlables por medio de la política monetaria.

La principal razón del resultado observado en la inflación sigue siendo

el efecto de las pérdidas del BCCR, que tienen su origen en operaciones “cuasifiscales”, debido a que el ente emisor se ve obligado a incurrir en endeudamiento interno y externo para financiar o neutralizar el déficit fiscal, y esos excesos monetarios generan presiones sobre los precios internos. Muestra de ello es que la deuda interna bonificada implicó, para el período diciembre 2004-diciembre 2005, un aumento de 56,2% en la colocación de bonos de estabilización monetaria (BEM). Esto se tradujo en un crecimiento de 57,3% en los bonos denominados en colones y una disminución de 11,6% en los BEM en dólares.

Por tanto, si el objetivo de las políticas del Banco Central es alcanzar niveles internacionales de inflación, lograrlo dependerá de que se realicen cambios estructurales en su situación financiera y en la forma de conducir la política, pues ambos factores limitan la efectividad las medidas adoptadas, al propiciar mayores niveles de emisión y reducir el impacto de las tasas de interés domésticas sobre los agregados monetarios.

La variación en el índice de precios al consumidor (IPC) se percibe mayormente en el componente de transporte, lo cual está relacionado con los aumentos

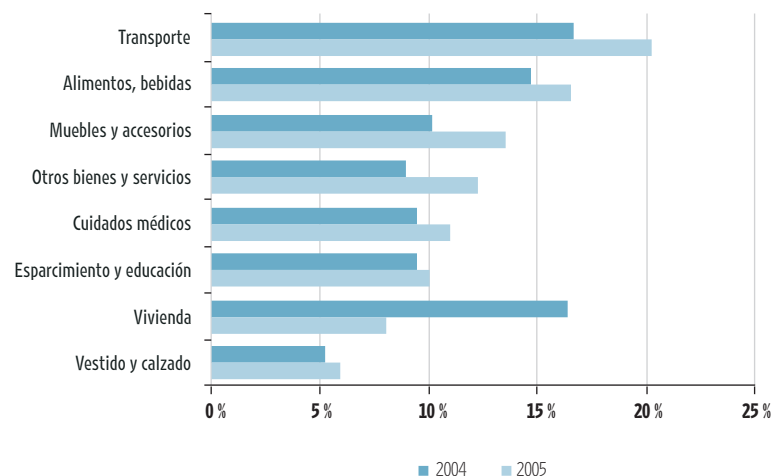
en los precios de los hidrocarburos y combustibles (gráfico 3.14). De igual forma, la variación en el IPC es mayor en todos los demás componentes, con excepción del rubro de vivienda, debido a que el año anterior había experimentado un crecimiento inusual y en el 2005 retornó a sus niveles normales.

La política monetaria fue restrictiva, con el propósito de evitar mayores aumentos de la inflación. Para ello el BCCR utilizó todos los instrumentos de control monetario a su disposición. Es decir, hubo restricción en los agregados monetarios, se emplearon con más intensidad las operaciones de mercado abierto (OMA) para controlar la liquidez de la economía y para neutralizar la expansión de liquidez como resultado de un mayor flujo de inversión e ingresos por concepto de turismo, entre otros. Las OMA mostraron un crecimiento de 57%, muy superior al 13,2% observado en el 2004 (cuadro 3.10). Con el mismo fin de controlar los agregados monetarios y la liquidez, el BCCR aumentó la tasa de encaje mínimo legal (el porcentaje de los depósitos que los bancos comerciales deben entregar al BCCR, como garantía de los depósitos).

Pese a los esfuerzos del BCCR por mantener niveles controlados de

GRAFICO 3.14

Variación del IPC, según componentes



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

inflación a través de una prudente política monetaria, la eficacia de esta última es limitada, ya que un aumento en la tasa de interés, necesaria para disminuir la liquidez, fomenta el ingreso de capitales externos, lo cual incrementa nuevamente la liquidez debido a la apertura de la cuenta de capitales, lo que obliga al Banco a emitir dinero, contrarrestando así el efecto inicial de absorción. Esta es una de las razones que ha motivado un debate acerca de la conveniencia de un régimen cambiario más flexible.

El BCCR también ajustó la tasa de interés, con el propósito de inducir una menor presión de demanda y compensar los aumentos dispuestos por el Banco de la Reserva Federal de los Estados Unidos. El comportamiento de las tasas de interés se mantuvo dentro de la tendencia alcista, influenciado por la política monetaria aplicada en los Estados Unidos. Sin embargo, y por las limitaciones que presenta el sistema financiero nacional, los márgenes de intermediación siguieron siendo altos; los bancos privados no experimentaron mayor progreso, pues permanecieron en 4,3% para dólares y 11% para colones, mientras que en los bancos públicos los márgenes de intermediación en dólares pasaron de 6,8% en el 2004 a 9,4% en el 2005.

Política cambiaria ante cambios estructurales

En cuanto a la política cambiaria, en el 2005 el BCCR mantuvo la política de ajustar el tipo de cambio nominal por medio de “minidevaluaciones”, con el propósito de compensar el diferencial entre la inflación interna y la de los principales socios comerciales del país, así como la apreciación del dólar estadounidense respecto a la canasta de monedas de esos países. Para lograr este objetivo, a partir de enero del 2005 el BCCR aplicó una devaluación promedio de 15 céntimos diarios, ajuste que permitió una variación del tipo de cambio nominal de un 8,4% para ese año, inferior al cambio registrado en el 2004, de 9,5%. No obstante, el BCCR ha anunciado públicamente su intención de flexibilizar el sistema

cambiario y avanzar hacia un sistema de bandas en el transcurso del 2006. Eso implica modificaciones en el marco legal y pone fin a una política de tipo de cambio reptante mantenida durante los últimos veintidós años. Los resultados sobre la evolución del tipo de cambio se vuelven inciertos en el nuevo escenario, que traslada al público parte del riesgo cambiario (recuadro 3.8).

Cuenta corriente y cuenta de capital

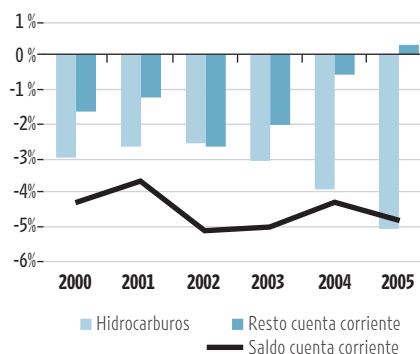
Al analizar el comportamiento del saldo de la cuenta corriente entre 2004 y 2005 se observa un leve deterioro, de 4,3% a 4,8% del PIB, que es congruente con el nivel promedio de los últimos cuatro años a pesar de la caída en los

términos de intercambio. Estos fueron afectados por el aumento en los precios de los hidrocarburos, cuya factura pasó de representar el 2,5% del PIB al 5,0% en los últimos tres años. Sin embargo, ese deterioro fue menor debido a los ajustes internos realizados (menor nivel de gasto público y una mayor devaluación real) (gráfico 3.15).

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 contribuye de manera positiva y sostenida a generar ingresos netos para la economía. La cuenta de renta, que comprende el saldo de los servicios financieros, incluyendo los egresos por pago a factores en el exterior, arrojó un saldo negativo menor en el 2005 que en años previos. Finalmente, las transferencias corrientes mostraron, al igual que en períodos anteriores, un saldo positivo. Cabe resaltar que los ingresos por transferencias se incrementaron en términos nominales en un 32,3% en el 2005, y llegaron a representar el 2% del PIB. El rubro que más contribuyó a ese aumento fue el de las remesas familiares, de 400 millones de dólares, en especial aquellas provenientes de los Estados Unidos, por 302,6 millones de dólares, que se triplicaron en los últimos cinco años. En los egresos destacaron los envíos a Nicaragua, por cerca de 158 millones de dólares, equivalentes al 80% de los egresos realizados por este concepto (gráfico 3.16). Las remesas

GRAFICO 3.15

Saldo de la cuenta corriente y factura de hidrocarburos en relación con el PIB



Fuente: BCCR.

CUADRO 3.10

Absorción monetaria del Banco Central. 2004-2005

(saldo en millones de colones con base en el promedio de saldos diarios)

	2004	2005	Tasa de crecimiento (porcentaje)
Total	667.023	988.310	48
Operaciones de mercado abierto	460.724	723.406	57
Bonos de estabilización monetaria (BEM)	388.042	585.408	51
Inversiones de corto plazo (ICP)	72.682	137.998	90
Depósitos en el sistema financiero	165.486	232.258	40
Depósitos del Gobierno en moneda nacional	40.813	32.646	-20

Fuente: BCCR.

RECUADRO 3.8

Política monetaria con metas de inflación

A diferencia del pasado, cuando los objetivos de la banca central fueron múltiples -estabilidad, crecimiento y empleo- hoy en día el fin principal de la política monetaria del Banco Central es el control de la inflación. Congruente con lo anterior, la Ley 7558, de noviembre de 1995, le asigna al BCCR, la función primordial de mantener la estabilidad interna y externa de la moneda.

Sin embargo, la aplicación de un régimen cambiario de minidevaluaciones anunciadas (*crawling peg*), que busca mantener la neutralidad en el tipo de cambio y la competitividad de las exportaciones, mediante la devaluación en función de la diferencia entre la inflación interna y la externa, por una parte, y una cuenta de capitales abierta que obliga al Banco Central a adquirir y monetizar todas las divisas que el mercado le ofrezca, por otra parte, hacen que se produzca un serio desalineamiento entre la inflación esperada en el Programa Monetario del Banco y la inflación resultante. Así, la efectividad de la tasa de interés como instrumento monetario para el control de los medios de pago, que afecta las decisiones internas de consumo e inversión, se minimiza por la afluencia de ahorro externo y su monetización; y los incrementos en las tasas de interés locales impiden al BCCR mantener congruencia entre los medios de pago y la meta de inflación.

Con el propósito de reducir los niveles de inflación, el ente emisor ha venido evaluando la posibilidad de aplicar una estrategia de meta explícita de inflación, denominada en la literatura como *inflation targeting*. Esta estrategia es similar a la que se aplica desde la década de los noventa en países industrializados como Nueva Zelandia, Canadá, el Reino Unido, Suecia, Finlandia, Australia, España y, más recientemente, en algunos países latinoamericanos, primero en Chile y luego en Brasil, Colombia, México y Perú.

La estrategia de metas de inflación consiste en mantener un alineamiento entre el objetivo de inflación anunciado por el Banco Central y el nivel esperado de inflación, a través de la política monetaria. El instrumento monetario es la tasa de interés, y mediante cambios en ella se envían los mensajes de la política

monetaria. Si la tasa de interés de política se incrementa, es señal de que la inflación se ha desviado de la senda de mediano plazo y, por tanto, la estructura de tasas de interés debiera ajustarse para incentivar el ahorro, encarecer el crédito y deprimir la demanda agregada, a través de variaciones en los planes de consumo e inversión. En este sentido, lo que se busca es utilizar la inflación esperada como ancla nominal para controlar la inflación. Para lograrlo se requiere una estrategia basada en un compromiso creíble del Banco Central, que se materializa mediante el anuncio, de manera pública y oficial, de las metas cuantitativas para la tasa de inflación en un horizonte de por lo menos dos años, y en el reconocimiento por parte de la misma entidad, de que el objetivo de largo plazo de su política monetaria es conseguir niveles de inflación bajos y estables. El éxito de la política monetaria termina convirtiéndose en un asunto de credibilidad y confianza en el compromiso asumido por el Banco Central y, por tanto, su intervención estará circunscrita únicamente a combatir las tendencias que impidan alcanzar la meta. El reconocimiento de que el Banco va a cumplir con su compromiso es lo que posibilita el alineamiento entre meta de inflación y expectativas.

Los países que aplican metas de inflación operan bajo un esquema de flotación administrada, en el que el tipo de cambio es determinado por el mercado, aun cuando el Banco Central interviene de forma discrecional y esporádica para moderar las fluctuaciones indeseadas en el valor de la divisa. Bajo esta modalidad, el Banco Central no adquiere ningún compromiso con el nivel o trayectoria del tipo de cambio. Así, la efectividad de la política monetaria para controlar la inflación es mayor en tanto mayor sea la flexibilidad en la determinación del tipo de cambio³⁷.

Para que la estrategia de meta implícita de inflación funcione, es requisito fundamental que el mecanismo de transmisión de la política monetaria a través de la tasa de interés funcione correctamente. Sin embargo, la segmentación y la limitada competencia del mercado financiero costarricense minimizan la efectividad de la tasa de interés de política. Para solventar esta debilidad, el ente emisor ha tomado medidas tendientes a crear una facilidad de depósito en el BCCR, vía Internet, y utilizar la infraestructura que provee su sistema de pagos (SINPE), que

pretende contrarrestar el poder oligopsonico de los bancos comerciales al fijar las tasas de captación.

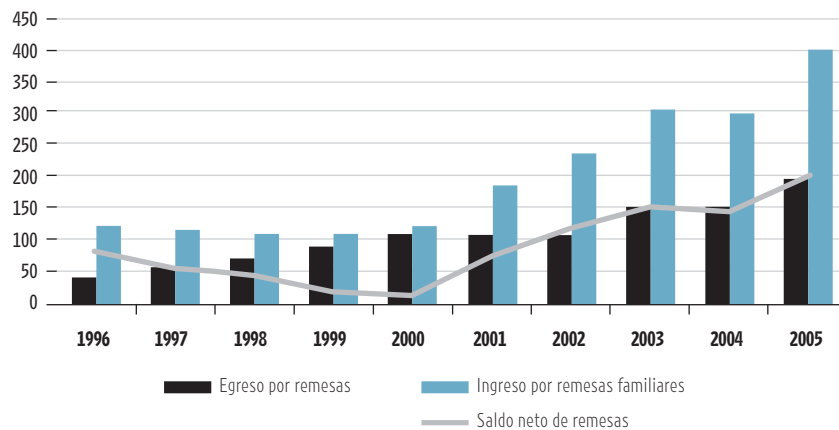
Por otra parte, una mayor flexibilidad cambiaria demanda una posición de reservas monetarias internacionales cómoda, porque si hay escasez de divisas en el momento en que se liberaliza el tipo de cambio, la medida no sería creíble; en cambio, si hay suficientes dólares y más bien existe la sensación de que se ha estado devaluando en exceso, aumentan las probabilidades de que el público crea que el ajuste va a resultar leve y que no se está al borde de una crisis. Una mayor flexibilidad cambiaria exige, además, transparencia en las actuaciones del BCCR, abundante información y reglas claras acerca de cómo operará el nuevo mecanismo, previo a su implementación; también se requiere mayor participación de actores autorizados en el mercado cambiario para que ayuden a la creación del mercado a futuro, un marco regulatorio adecuado para las transacciones de contado y a plazo, mejoras en las capacidades de los diferentes actores para administrar el riesgo cambiario, y la formulación, por parte del Banco Central, de una política de intervención cambiaria transparente, creíble y fácil de comprender.

El proceso de liberalización del mercado cambiario puede ser súbito o gradual. Si se escoge la gradualidad y se pretende aplicar una política de intervención a través de bandas cambiarias, éstas deben dejar espacio para que el mercado fluctúe en ambas direcciones. Si al inicio se implementa una banda angosta y las presiones de mercado hacen que el tipo de cambio se "arrecueste" a una de las bandas, el Banco Central debe reaccionar abriendo la banda, para dar credibilidad al compromiso con el objetivo de reducir la inflación y no defender la paridad cambiaria. El control de la volatilidad en el mercado cambiario es otra de las preocupaciones en la transición, y por tanto, la gradualidad con que se incorporen, por ejemplo, las transacciones cambiarias del Estado; instituciones como RECOPE, la CCSS y el ICE, entre otras, son muy grandes en términos relativos y su entrada al mercado en determinado momento, para la compra de divisas, puede ocasionar oscilaciones fuertes en el tipo de cambio, afectando la credibilidad de la política cambiaria.

GRAFICO 3.16

Evolución de las remesas familiares

(millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

CUADRO 3.11

Remesas recibidas en Centroamérica. 2004

País	Montos absolutos (miles de millones de dólares)	Remesas recibidas como porcentaje del PIB	Remesas recibidas en relación con la IED (veces)
Guatemala	2,7	10,0	17,3
El Salvador	2,5	16,1	5,5
Honduras	1,1	15,1	3,9
Nicaragua	0,8	17,8	3,2
Costa Rica	0,3	1,7	0,5

Fuente: Elaboración propia con base en Machinea, 2005.

son 0,5 veces la IED. El monto absoluto de las remesas es relativamente bajo en comparación con otros países de la región (cuadro 3.11); no obstante, su crecimiento en los últimos años indica que la emigración es el resultado de la falta de generación de mayores oportunidades para la población.

El saldo de la cuenta de capitales y financiera es el complemento contable del saldo de la cuenta corriente, y registra los flujos de capital y monetarios que acompañan las transacciones reales entre residentes y no residentes. La cuenta de capitales incluye las transferencias netas de capitales y la adquisición de activos no financieros. La cuenta financiera registra todas las inversiones netas, ya sea esta directa, de cartera o cualquier otro tipo de

inversión, como créditos o préstamos.

Para el 2005 se observan ingresos que representan un 4,5% del PIB procedentes de inversiones extranjeras (un 4,3% son inversiones directas en el país), a los que deben adicionarse los ingresos netos por otra inversión (préstamos y créditos), que aportan un equivalente a 3,2% del PIB al balance financiero. De este modo, al descontarse la inversión en cartera por un monto igual al 1,7% del PIB, se obtiene un saldo acumulado en la cuenta financiera y de capitales por 6,0% del PIB; en consecuencia, una vez ajustados los errores y omisiones, se acumulan reservas equivalentes a un 2% del PIB.

En términos absolutos, el saldo de la cuenta de capitales muestra entonces un superávit de 1.208,8 millones de dólares en el 2005, y arroja una acumulación de

reservas del orden de 393,5 millones de dólares para ese año, con lo cual se alcanza un saldo de activos netos del Banco Central de 2.312,6 millones de dólares para el mismo período. Este saldo de reservas es equivalente a 4,1 meses de las importaciones promedio de mercancías generales del año y 1,6 veces los pasivos externos de corto plazo del país. Ambos indicadores han mejorado desde el punto de vista de la capacidad de la economía para atender sus necesidades de corto plazo.

Financiamiento de la cuenta corriente: relevancia de la IED

El financiamiento del déficit en cuenta corriente es cubierto en un 89,7% por los flujos de inversión extranjera directa (IED), que en el 2005 fueron de 861 millones de dólares, equivalentes al 4,3% del PIB. De este total el 48,7% se dedicó a reinversión, siguiendo la tendencia observada en años anteriores y a pesar de la no aprobación del TLC-CA. El 69,7% tuvo como origen los Estados Unidos y la mayor parte se dirigió a inversiones en zonas francas.

Como se ha comentado en este y anteriores informes, en el comportamiento de la economía destaca el cambio que se ha dado en el financiamiento de la cuenta corriente y la importancia que en ese contexto ha adquirido la IED. Al inicio de los años ochenta el financiamiento estaba sustentado en préstamos, la inversión extranjera era incipiente y su contribución insignificante. Luego de la crisis de esa década, las transferencias de capital cubrían hasta la mitad del déficit de cuenta corriente y el resto era financiado mediante préstamos y, en menor medida, por los flujos de IED. Desde inicios de los noventa y hasta la actualidad, la inversión extranjera es la principal fuente de financiamiento y en el 2005, como se dijo, llegó a representar el 89,7% de ese déficit. Sin embargo, también es importante señalar que los componentes de la cuenta corriente han evolucionado de forma muy disímil a partir de 1999. La cuenta de servicios no financieros (turismo) ha contribuido de manera positiva y sostenida a generar ingresos para la economía, al igual que las transferencias netas, en

particular el saldo neto de remesas que, como se mencionó, ya alcanza un monto equivalente al 2% del PIB y representa el 21% del saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos. Por su parte, el déficit comercial se ha incrementado aceleradamente desde el 2001 y equivale a más de dos veces el saldo de cuenta corriente. El saldo de rentas es también negativo, aunque ha disminuido en los últimos tres años (gráfico 3.17).

Se reduce el déficit fiscal, pero se deteriora la solvencia

En el 2005 el déficit fiscal mostró una mejora 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 PIB³⁸ 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 (cuadro 3.12).

La reducción del déficit del sector público global se debe al aumento progresivo que registra el superávit primario -ingresos totales menos gastos sin intereses de la deuda-, que en los últimos tres años acumuló un incre-

mento de 3,2 puntos porcentuales del PIB. Esto explica la totalidad de la mejora financiera observada, dado que los gastos en intereses se mantuvieron sin cambios entre 2002 y 2005.

Las finanzas del Gobierno Central dan cuenta de más del 70% de la recuperación en la posición financiera del sector público global en ese período; por tal razón, en adelante el análisis se concentra en el comportamiento de sus ingresos y gastos, a fin de determinar con mayor precisión de dónde provino la mejoría.

En el 2005 el déficit fiscal del Gobierno Central disminuyó por tercer año consecutivo. Del 2003 a esa fecha las autoridades lograron reducir este faltante a 2,1 puntos porcentuales del PIB, gracias a que el superávit primario se incrementó en 0,6 puntos porcentuales (cuadro 3.13), aportando así el 91% de la mejora en las finanzas públicas. El restante 9% (equivalente a 0,2% del PIB), provino de un menor gasto en intereses de la deuda pública, producto de la tendencia a la baja que experimentaron las tasas de interés domésticas durante el período. Se debe resaltar la importancia del aumento del superávit primario para mejorar la solvencia. No obstante, lograrlo a costa de una reducción del gasto hace que la estrategia sea insostenible.

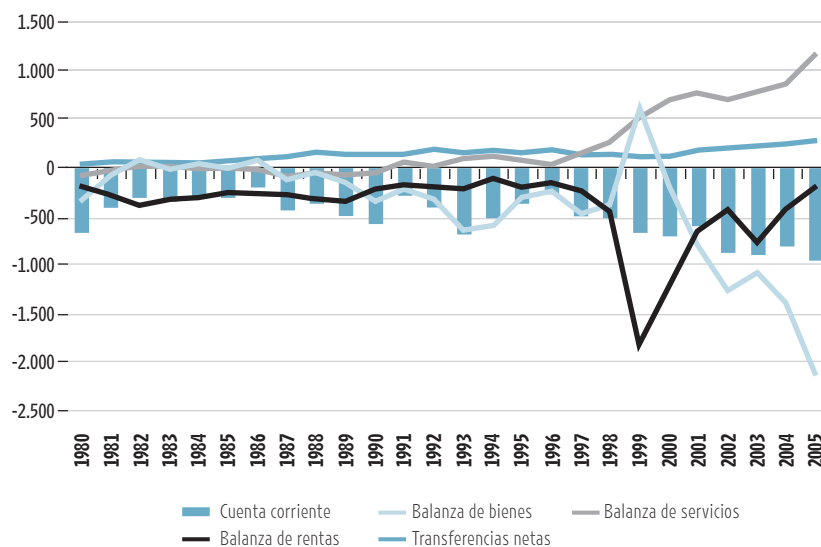
El incremento del superávit primario entre 2003 y 2005 se fundamenta tanto en un aumento de los ingresos como en una reducción de los gastos. Los mayores ingresos explican el 21,7% de ese resultado, mientras que la disminución de los gastos sin intereses representa el 78,3% restante.

Mejoran los ingresos del Gobierno Central

Los ingresos totales del Gobierno Central acumularon un aumento de 0,5 puntos del PIB en los últimos tres años. Esto equivale a poco más del 20% del incremento (2,1 puntos del PIB) que registró el superávit primario en ese período. Las cifras anuales muestran que este resultado provino de un aumento de 0,4 y 0,2 puntos del PIB en 2003 y 2005, respectivamente, en tanto que en el 2004 los ingresos cayeron 0,1 puntos (cuadro 3.14).

GRAFICO 3.17

Evolución de los componentes de la balanza de pagos (millones de dólares)



Fuente: Matarrita, 2006a, con datos del BCCR.

CUADRO 3.12

Déficit del sector público consolidado como porcentaje del PIB. 2000-2005

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Banco Central	-1,8	-1,2	-1,4	-1,6	-1,3	-1,4
Gobierno Central	-3,0	-2,9	-4,3	-2,9	-2,7	-2,1
Resto del sector público no financiero ^{a/}	1,0	1,2	0,3	0,0	0,4	1,2
Total	-3,8	-2,9	-5,4	-4,5	-3,6	-2,3

a/ Incluye instituciones públicas y empresas públicas.

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

CUADRO 3.13

Resultados primario y financiero del Gobierno Central. 2000-2005

(porcentaje del PIB)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Ingresos totales	12,4	13,4	13,3	13,7	13,6	13,8
Gastos corrientes sin intereses	11,9	12,4	13,4	12,6	12,2	11,8
Superávit primario	0,5	1,0	0,0	1,2	1,5	2,1
Intereses de deuda	3,6	4,0	4,3	4,3	4,1	4,1
Gastos totales	15,5	16,4	17,7	16,8	16,3	15,8
Déficit financiero	-3,0	-2,9	-4,3	-2,9	-2,7	-2,1

Fuente: Rosales, 2006, con cifras de la CGR y BCCR.

CUADRO 3.14

Variaciones en los gastos^{a/} e ingresos del Gobierno Central, en relación con el PIB. 2003-2005

(puntos porcentuales)

Rubros	Variación 2003	Variación 2004	Variación 2005	Variación acumulada 2003-2005
Ingresos totales	0,4	-0,1	0,2	0,5
Gastos corrientes ^{a/}	-0,8	-0,4	-0,4	-1,6
Superávit primario	1,2	0,3	0,6	2,1

a/ Gastos sin intereses

Fuente: Rosales, 2006, con cifras de la CGR.

Al analizar el comportamiento de los ingresos según sus principales fuentes en los últimos tres años, se observa que en el 2003 los ingresos tributarios crecieron 0,15 puntos porcentuales del PIB, mientras que los ingresos no tributarios lo hicieron en 0,25 puntos porcentuales del PIB. La Ley de Contingencia Fiscal aplicada ese año introdujo cambios en algunos impuestos de tipo no tributario, lo cual explica en buena parte el positivo desempeño de este rubro. En el 2004 los ingresos totales se redujeron, los no tributarios cayeron en 0,1 puntos porcentuales del PIB y los tributarios se mantuvieron sin variaciones. Esto último se debió a una mejor administración tributaria, pese a que la Ley de Contingencia solo estuvo vigente durante los primeros tres meses del año; además, hay que recordar que la tasa de crecimiento real de la economía pasó de 6,5% a 4,1% entre 2003 y 2004. En el 2005 los resultados fueron muy satisfactorios aun en ausencia de una reforma fiscal, pero ayudados por el mayor crecimiento del PIB. Los ingresos tributarios se incrementaron 0,2 puntos

del PIB, con lo cual dieron lugar a la totalidad del aumento en los ingresos totales y contrarrestaron una pequeña caída en los ingresos no tributarios. Este dinamismo provino de una mejora en el impuesto de ventas y, en menor grado, del impuesto sobre la renta, que crecieron 0,2 y 0,1 puntos del PIB, respectivamente (cuadro 3.15).

Del crecimiento real de 4,6% que registraron los ingresos en el 2005, un 55% se obtuvo por un incremento en la recaudación del impuesto sobre las ventas -internas y de productos importados (ventas externas)-, mientras que otro 35% se originó en un aumento de la recaudación del impuesto sobre la renta (cuadro 3.16). Del total del impuesto sobre la renta recaudado en el 2005 (324.847,54 millones de colones) el 95,7% fue pagado por las empresas (96,9% en el 2004) y el restante 4,3% por personas físicas (3,1% en el 2004).

Además de factores de tipo coyuntural que pueden explicar el incremento de los impuestos, tales como la elevada venta de teléfonos celulares y el incremento de la recaudación por derechos

de salida (turismo), otros factores de tipo permanente ayudan a entender el incremento de la recaudación. Por una parte, la reforma al Código de Normas y Procedimientos Tributarios endureció el cobro de intereses por retrasos en los pagos, estableciendo acciones y castigos más fuertes contra las prácticas evasivas. Por otra parte, desde hace varios años se nota una mejoría en la gestión de cobro, tanto en lo que concierne a recurso humano como a recurso tecnológico, de manera que las autoridades hacendarias cuentan ahora con sistemas electrónicos más efectivos para cruzar información y recaudar mejor los impuestos. Además se considera que la Ley de Contingencia Fiscal del año 2003, acompañada de la discusión del "Plan Fiscal" en la Asamblea Legislativa, de una u otra forma han contribuido a crear conciencia sobre la necesidad de pagar más impuestos. Asimismo, el Plan Integral de Control Tributario, del 2005, permitió un importante avance en la calidad y efectividad de la gestión recaudatoria, pues se integraron administrativamente todas las áreas relacionadas con el proceso de recaudación dentro del Ministerio de Hacienda.

Como resultado de lo anterior, se ha dado un notable crecimiento en el número de contribuyentes, particularmente el impuesto sobre la renta, en la cual se observa un cambio significativo en los tres últimos años. El número total de contribuyentes en renta y ventas creció un 48% entre el 2000 y el 2005, de modo que en la actualidad se contabilizan 139.525 más que hace cinco años. El 88,6% de este incremento corresponde al crecimiento en el impuesto sobre la renta.

Estos esfuerzos se han traducido en un importante aumento de la base impositiva, proveniente en buena parte de la mejora en la gestión de cobro entre 2003 y 2005. Sin embargo, falta mucho camino por recorrer en esta tarea, pues existen altas tasas de evasión en los tributos de ventas y renta³⁹. La reducción de esta práctica constituye un medio efectivo para ampliar los ingresos tributarios y, de esta forma, ayudar a cerrar la brecha que tiene el país en su carga

CUADRO 3.15

Variaciones de los ingresos del Gobierno Central y su relación con el PIB. 2003-2005

(porcentajes)

	Variaciones (puntos porcentuales)				Relación con el PIB (porcentajes)		
	2003	2004	2005	Acumulado	Promedio	Promedio	Variación
				2003-2005	2000-2002	2003-2005	2003-2005/2002-2000
Ingresos tributarios ^{a/}	0,1	0,0	0,2	0,4	12,5	13,1	0,6
Aduanas	0,0	0,1	0,0	0,2	0,9	1,1	0,1
Renta	0,3	0,0	0,1	0,3	2,9	3,3	0,4
Ventas	0,8	0,1	0,2	1,1	4,8	5,8	1,1
Consumo	-0,1	1,4	-0,2	1,1	1,7	1,8	0,1
Resto	-0,8	-1,5	0,0	-2,3	2,1	1,0	-1,1
Ingresos no tributarios ^{b/}	0,2	-0,1	0,0	0,1	0,5	0,7	0,1
Ingresos totales	0,4	-0,1	0,2	0,5	13,0	13,7	0,7

a/ ingresos tributarios con base en la ejecución efectiva consolidada.

b/ Venta de bienes y servicios (licencias, pasaportes, derechos de inscripción, entre otros), ingresos de la propiedad, derechos y tasas administrativas, multas y remates, contribuciones a fondos de pensiones, entre otros.

Fuente: Rosales, 2006, con cifras de la CGR.

CUADRO 3.16

Tasas de crecimiento reales, aporte y participación de los ingresos del Gobierno Central. 2003-2005

(porcentajes)

	Tasa de crecimiento real			2005	
	2003	2004	2005	Composición del crecimiento	Estructura del crecimiento
Total ingresos	9,5	0,6	4,6	4,6	100,0
Impuesto sobre la renta	7,5	1,5	7,2	1,6	23,0
Impuesto sobre la propiedad de vehículos	-6,3	8,6	-2,8	-0,1	2,3
Impuesto sobre las planillas	-1,0	-1,4	-3,5	-0,1	2,3
Arancel sobre importaciones	-2,9	8,7	7,9	0,4	5,0
1% del valor aduanero	3,4	5,2	9,5	0,1	1,2
Impuesto sobre exportaciones	46,1	-34,2	10,3	0,0	0,2
Ventas internas	-2,7	13,3	6,4	1,1	18,3
Ventas externas	5,2	-0,5	7,7	1,4	18,4
Consumo interno	-3,3	-12,3	11,2	0,1	1,2
Consumo externo	-9,1	0,1	8,6	0,5	5,7
Impuesto único a los combustibles	13,4	-3,0	-4,5	-0,6	13,0
Impuesto sobre bebidas	9,6	-4,9	0,4	0,0	2,5
Traspaso de vehículos usados	-5,0	16,5	1,1	0,0	0,5
Traspaso de bienes inmuebles	4,9	17,1	26,1	0,2	0,8
Derechos de salida del territorio nacional		63,4	5,8	0,1	1,4
Otros ingresos	396 ^{a/}	-53,8	-0,2	0,0	1,9
Resto de ingresos	97,8	-0,2	-6,2	-0,2	2,2

a/ Donación de 20.829 millones de colones por concepto de la Ley de reestructuración de la deuda pública. Ley 8299.

Fuente: BCCR y Ministerio de Hacienda.

tributaria. Además del combate a la evasión, para incrementar esta carga se requiere un sistema tributario que propicie una mayor equidad y justicia tributarias, gravando rentas de igual cuantía en modo no diferenciado y expandiendo la base impositiva mediante la incorporación de los sectores actualmente

exentos del pago de impuestos, con lo cual también se aumentaría la carga tributaria. Asimismo, Costa Rica tiene hoy necesidades coyunturales y estratégicas de gasto público que demandan una carga tributaria más alta. Por ejemplo, existen importantes inversiones en infraestructura que se han postergado

en los últimos tres años, algunos pasivos contingentes aún no están contabilizados y la economía del conocimiento impone la obligación de invertir más en educación. Además, se está hablando de que el Gobierno asuma las pérdidas del Banco Central, lo cual implica un nivel de gasto mayor para el Gobierno⁴⁰.

En ese sentido, la reforma fiscal que se discute en el país se adscribe, en general, al concepto de justicia o equidad tributaria⁴¹, que se basa en el principio de capacidad contributiva o económica, ya que el debate se ha centrado en una combinación entre el impuesto sobre la renta y el impuesto general sobre el consumo, esto es, el impuesto sobre el valor agregado.

El actual sistema de imposición sobre la renta en Costa Rica, que es de carácter cédular y territorial, tiene deficiencias tanto desde el punto de vista del principio de capacidad contributiva o económica, como desde la óptica de justicia tributaria. Estas debilidades se resumen a continuación:

1. Grava rentas de igual cuantía en forma distinta, según el tipo de renta de que se trate, sin que sea fácil identificar razones aceptables para ese trato diferenciado. Por ejemplo, una renta de un millón de colones obtenida por una persona física residente en Costa Rica, si proviene del salario, es gravada con una escala progresiva que va del 10% al 15%, previo reconocimiento de un mínimo exento; si es resultado de una actividad profesional o empresarial de una persona física, es gravada con una escala progresiva que va del 10% al 25%, previo reconocimiento de un mínimo exento menor que el de la renta salarial; si procede de una inversión de capital de mercado financiero, es gravada con un 8% fijo; si corresponde a una ganancia de capital no habitual, no paga nada, y si proviene de una fuente extranjera, tampoco paga nada.
2. Deja sin gravar rentas que evidentemente manifiestan capacidad económica, a saber:
 - a. Las ganancias de capital o patrimoniales: un caso ilustrativo es el de una persona física o jurídica⁴² que compra un edificio en 80 millones de colones y lo vende en 90 millones de colones; la diferencia de 10 millones de colones no paga impuesto de renta.
 - b. Las personas residentes de mayor capacidad económica pueden

colocar sus fuentes de renta en el extranjero, para que las rentas que obtengan no estén sujetas al pago de impuestos, pese a que viven en el país y se benefician de los servicios públicos.

- c. No grava el conjunto de las rentas de una persona residente en Costa Rica (concepto de renta global), lo cual es inconsistente con el principio de que el sistema tributario debe hacer que cada persona pague de acuerdo con su capacidad económica, pues una persona es más o menos rica no por la renta que recibe, sino por el conjunto de su riqueza.

Por su parte, el actual impuesto general sobre las ventas es un impuesto al valor agregado imperfecto e incompleto. Por ejemplo, se caracteriza por aplicar un sistema mixto de identificación de su objeto: en el caso de los bienes o mercancías acude a un concepto genérico, sin enumerar bienes o mercancías concretas, creando así una categoría conceptual, según la cual la venta de todos los bienes y mercancías es gravable, salvo exenciones específicas; en el caso de los servicios, en cambio, se utiliza un método taxativo, esto es, solo se somete a imposición ciertos servicios, los expresamente listados. La consecuencia es que la inclusión o no de un servicio en la lista es lo que determina que el mismo esté sujeto o no a gravamen.

Asimismo, una característica de los impuestos al valor agregado consiste en el criterio aplicado para admitir la generación del crédito. Así, puede seguirse un criterio de “deducción física”, o bien uno de “deducción financiera”. El primero requiere el análisis físico del producto en cada fase del proceso productivo, para determinar los elementos componentes que han sido gravados anteriormente. La diferencia entre los elementos totales que forman el producto y los gravados en fases previas serán los elementos base del gravamen en la fase considerada. El segundo “se establece a partir del análisis contable del producto. Según este método se tendrán en cuenta únicamente los datos contables a la entrada y a la salida del producto en la fase considerada a los

efectos del gravamen correspondiente. El valor añadido se obtendrá a partir de los datos contables” (Lagares, 1995). El impuesto costarricense sigue el criterio de deducción física, pues solo se reconoce el crédito fiscal en el caso de adquisición de mercancías que se incorporen físicamente en la elaboración, o de bienes de capital que se destinen en forma directa a producir los bienes. Esto genera el problema de que no se grava el valor agregado de manera exacta, pues no se puede deducir la parte del impuesto que se pagó sobre bienes y servicios que son necesarios para la propia actividad económica, con lo cual se termina pagando impuesto sobre impuesto, esto es, una “imposición en cascada”.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EQUIDAD TRIBUTARIA

Véase Torrealba, 2006 en el sitio www.estadonacion.or.cr

Contabilidad fiscal: el tratamiento de las inversiones en el registro de las finanzas públicas

La discusión sobre el déficit recurrente en las finanzas públicas ha sido con frecuencia un asunto polémico, en particular porque su definición y las técnicas para su cálculo han sido cuestionadas como herramientas adecuadas para la toma de decisiones en el ámbito de la política pública.

La necesidad de reducir el déficit fiscal, por sus efectos sobre la estabilidad macroeconómica, puede llevar a propuestas un tanto simples, por ejemplo, enfatizar en la eliminación del déficit como punto central de la política económica, dejando por fuera aspectos importantes como la aplicación de una política fiscal anticíclica y el financiamiento de las inversiones requeridas para promover el crecimiento, el desarrollo y la competitividad, como las relativas a infraestructura, educación, salud y telecomunicaciones, entre otras. Por esa razón hay que tener cautela a la hora de definir conceptos y prioridades, así como definir con claridad qué es el déficit fiscal y cómo ha de ser calculado.

El endeudamiento del Gobierno puede tener diferentes resultados, dependiendo

de los fines con que se realice. Si es para financiar gastos corrientes, se obtendrá un déficit fiscal desequilibrante sin contrapartida alguna, lo que en muchas ocasiones dará lugar a presiones correctivas que obligarán a aumentar los ingresos o disminuir los gastos. Si, por el contrario, el endeudamiento se hace para financiar gastos de inversión, su contrapartida es el aumento de los activos públicos, por lo que el destino de los recursos para la inversión no es el resultado de un déficit puramente desequilibrante, siempre y cuando el Gobierno cuente con los instrumentos necesarios para que el endeudamiento o gasto en inversiones sea recuperable a futuro, sin generar mayores problemas en el pago de intereses y amortizaciones de la deuda adquirida. Es por esto que el tema de la contabilidad fiscal tiene una estrecha relación con el objetivo que se busque, ya sea éste contable o de medición de impacto de la política económica. Hecha esta breve aclaración, se continuará con una descripción más detallada de la manera en que se contabiliza la inversión en el país y los cambios que se sugieren a este respecto.

La toma de decisiones en materia de política fiscal es influenciada por recomendaciones de los organismos internacionales, en particular el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), los cuales mantuvieron en el pasado una clara rigidez en cuanto al control del gasto público como medida para asegurar la estabilidad macroeconómica. Sin embargo, en los informes publicados por esas mismas instituciones en los últimos años se observa cierta flexibilidad en el tema, e incluso se encuentran afirmaciones en las que se reconsideran las recomendaciones anteriores de austeridad en el gasto, principalmente cuando se trata de inversiones públicas clave, como las destinadas a infraestructura (World Bank, 2005).

La contabilidad de las cuentas fiscales está sujeta a la aplicación del *Manual de Finanzas Públicas* elaborado por el FMI en 1986, el cual pretendía ser una herramienta para la comparación de resultados entre países, así como un

insumo para evaluar la situación fiscal de cada uno de ellos. No obstante, en los últimos años han surgido discusiones acerca de la conveniencia de seguir registrando la contabilidad fiscal bajo esa metodología, especialmente porque la contabilidad utilizada en el Manual señala cuál es la necesidad de financiamiento de los gobiernos con base en el nivel de sus ingresos corrientes y el de sus gastos totales. Esta contabilización del déficit financiero resulta inadecuada para definir el déficit fiscal, por el hecho de que en los gastos se contabilizan tanto los gastos corrientes como las inversiones y, por el lado de los ingresos, se contabilizan únicamente los ingresos corrientes, dejando por fuera los ingresos de capital. Es decir, “esta metodología hace que las inversiones públicas pasen a ser tratadas como un gasto más, sin tomar en cuenta su impacto en términos de los activos ni la capacidad productiva del gobierno que resulten de ella, ni la capacidad de pago correspondiente” (Echandi et al., 2004).

Debido a las limitaciones detectadas en la metodología de 1986, el FMI elaboró el *Manual de Finanzas Públicas 2001* (MEFP01). En palabras del Fondo, el objetivo del nuevo manual es “proporcionar un marco conceptual y contable integral adecuado para analizar y evaluar la política fiscal, especialmente en lo que se refiere al desempeño del sector gobierno general, y en forma más amplia del sector público de cualquier país. Es un instrumento que ayuda a que las autoridades encargadas de formular las políticas y a los analistas estudiar de manera coherente y sistemática la evolución de las operaciones financieras, la situación financiera y la situación de liquidez del sector público” (FMI, 2001).

La metodología del MEFP01 presenta importantes ajustes en cuanto a cobertura, momento de registro, definiciones, clasificaciones y partidas de resultado con respecto al manual de 1986. Todos esos cambios requieren un importante esfuerzo y una estrecha coordinación entre las instituciones involucradas en la generación de estadísticas sobre las finanzas públicas (cuadro 3.17).

Es conveniente ampliar la explicación sobre el cambio de contabilidad de base caja a base devengada, pues se trata de una de las modificaciones más importantes de la nueva metodología. La contabilización base caja tiene el inconveniente de que el momento del registro puede ser significativamente distinto al momento de las transacciones y actividades económicas a las que está vinculado. El registro de los ingresos y gastos en base caja centra su atención en las limitaciones de financiamiento que pueda tener el Gobierno, lo cual estimula la preocupación por profundizar la tendencia hacia una política fiscal restrictiva. Por su parte, la contabilidad base devengada permite que el registro y el flujo de efectivo coincidan en el tiempo, lo que facilita una mejor estimación del impacto macroeconómico de la política fiscal.

Por otra parte, en el registro de los gastos del MEFP 2001 ya no se incluirían las inversiones o compras de activos financieros, y las ventas de activos no financieros dejarían de clasificarse como parte de los ingresos, pues se crearía una nueva cuenta, denominada “adquisición neta de activos no financieros”. Este nuevo registro ayudaría a separar los movimientos que generan las inversiones, de manera que se tenga una visión más clara del tratamiento que se le puede dar a las mismas, en una forma totalmente independiente de las cuentas de gastos e ingresos corrientes que rigen en el actual registro contable. Así, el déficit o superávit fiscal se calcularía como la diferencia entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes, separando de este balance los gastos de inversión o compras de activos no financieros, procedimiento muy distinto del actual, en el que el resultado fiscal (déficit o superávit) se obtiene de la diferencia entre los ingresos corrientes (sin incluir ingresos de capital) y los gastos totales (incluyendo gastos de capital).

Entre los principales avances del país en este ajuste metodológico se pueden resaltar los siguientes:

- Se elaboró un plan estratégico para llevar a cabo el cambio.

CUADRO 3.17

Requerimientos para la adaptación de la contabilidad de las finanzas públicas a la metodología del FMI

Principales cambios contables

- Registrar la contabilidad con base devengada^{a/}.
- La cobertura es más amplia: incluye todos los eventos económicos que afectan los activos, pasivos, ingresos o gastos, y no únicamente las transacciones en efectivo.
- Se incluyen otros flujos económicos, diferentes de las transacciones que afectan al saldo de activos, pasivos y patrimonio neto.
- Se deben incluir otros flujos económicos para conciliar el balance de apertura de un ejercicio contable con el balance de cierre del ejercicio.
- Los activos y pasivos se valoran a precios de mercado corrientes, incluidos los títulos de deuda.
- Es un sistema integrado: los datos de saldos al cierre de un período contable pueden derivarse de los datos de saldos al comienzo del período y los flujos ocurridos durante el período.
- Los ingresos son aumentos del patrimonio neto como resultado de una transacción y se subdividen en impuestos, contribuciones a la seguridad social, donaciones y otros ingresos^{b/}.
- Los gastos son disminuciones en el patrimonio neto. Las compras de activos financieros no afectan el patrimonio neto y no se consideran transacciones de gasto. El consumo de capital fijo es un gasto.
- Se dedica una nueva clasificación a las variaciones en los activos no financieros como resultado de transacciones^{c/}.
- La concesión neta de préstamos menos las recuperaciones se clasifican junto con las otras transacciones en activos financieros.
- Se introducen categorías nuevas de resultado^{d/}, el estado de operaciones del gobierno incluye partidas de resultado operativo neto: ingresos menos gastos y representa la variación en el patrimonio neto como resultado de transacciones, préstamo neto/endeudamiento neto (que es el resultado de la adquisición neta de activos financieros menos los pasivos netos), superávit/déficit de efectivo (para indicar el saldo de flujo de efectivo de las operaciones del gobierno y la adquisición neta de activos no financieros), resultado fiscal global, definido como el préstamo neto/ endeudamiento neto ajustado con las transacciones de activos y pasivos. Otras partidas de resultado incluyen el patrimonio neto, el patrimonio financiero neto y sus variaciones, el resultado primario y el ahorro^{e/}.

Requerimiento para adaptarse al MEFP 2001

- Reactivar el comité coordinador del proceso de traslado al MEFP 2001, conformado por funcionarios del Ministerio de Hacienda, el BCCR y la CGR.
- Elaboración de un plan de cuentas homogéneo para todo el sector público costarricense. Este plan contable deberá incorporar la metodología del MEFP 2001, las Normas Internacionales de Contabilidad Pública y los Principios de Contabilidad Pública.
- Establecer las disposiciones legales y técnicas para la declaración de información financiera de todas las entidades del sector público, tomando como referencia a la CGR y al Ministerio de Hacienda.
- Revisar todas las regulaciones contables de las entidades del sector público y analizar las ventajas y desventajas de preparar cambios contables.
- Reconciliar las estadísticas de finanzas públicas (EFP) elaboradas por la Contraloría General de la República, la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria y la Contabilidad Nacional, con el objetivo de emitir una única información contable acorde con el MEFP 2001 y evitar duplicaciones.
- Creación de un sistema de información contable y presupuestaria consolidada, homogéneo para todo el sector público.
- Elaborar los formatos de salida automática de las EFP, de acuerdo con el MEFP 2001.
- Dotar de recursos materiales y de capital humano para llevar a cabo los procesos de traslado del MEFP 1986 al MEFP 2001, y capacitaciones de preparación, interpretación y divulgación de resultados.

a/ Los flujos se registran cuando se crea, transforma, intercambia, transfiere o extingue un valor económico. Esta forma de registro captará las obligaciones vencidas, los atrasos en el pago del principal de la deuda, pagos de intereses o pagos por bienes y servicios. En el MEFP 86 se utiliza base caja.

b/ Muy diferente a la clasificación anterior, en la que se clasifican en ingresos tributarios, no tributarios y de capital.

c/ Estos no son tomados en cuenta en el MEFP 1986.

d/ Ya no se centrará en una sola partida de resultado: déficit/superávit financiero.

e/ Ninguna de estas partidas de resultado existe en el MEFP 1986.

- A partir del 2003, la contabilidad del Gobierno General se presenta al FMI con la metodología 2001, en base caja.
- Se inició la construcción del plan de traslado para la aplicación de la MEFP 2001 en la contabilidad del ICE, gracias al aporte realizado por la Comisión de Alto Nivel que se estableció para el análisis de la situación financiera de esa institución. Actualmente solo el Ministerio de Hacienda y el ICE cuentan con un plan para reorganizar el registro de sus finanzas y únicamente algunos funcionarios del citado Ministerio están siendo capacitados.

El proceso de traslado involucra a la totalidad de las instituciones y su asimilación es compleja; en promedio, se estima que para el paso de un manual a otro se requiere un período de diez años, tarea que en el caso de Costa Rica ya lleva cinco años. Mientras tanto, la contabilización de las inversiones se mantendrá con los limitantes identificados, sin que se tenga certeza de los resultados financieros que pueda tener la contabilidad con la nueva metodología, no solo en lo que concierne a la contabilidad de las inversiones públicas, sino sobre el sistema contable en general.

Por ahora los esfuerzos continúan, y se desconoce el tiempo que hace falta para completar el proceso. Las inversiones se siguen registrando como gastos, lo cual trae consecuencias importantes en términos de su realización y su impacto en el crecimiento y el desarrollo; únicamente cuando la nueva metodología sea asimilada por todas las instituciones su tratamiento podrá ser independiente.

Los impactos en los resultados finales de algunas cuentas no necesariamente garantizarán una mayor flexibilidad en el gasto; el nuevo registro de las finanzas públicas es un reacomodo contable que ayudará a tener más claridad en la toma de decisiones y un manejo más adecuado de algunas cuentas, como la de las inversiones, pero su mayor o menor grado de flexibilidad dependerá

no solo de los nuevos resultados contables, sino de los cambios que se logren en áreas como una mayor y mejor recaudación tributaria y un manejo adecuado y coherente de los gastos, en función de las aspiraciones de crecimiento y desarrollo que tenga el país. Los resultados contables que se puedan obtener del traslado de manuales simplemente serán una herramienta más de todo el conjunto de cambios que requiere la Hacienda Pública.

Se reducen los gastos del Gobierno Central, a costa del crecimiento sostenido

La mejora que por tres años consecutivos ha tenido el superávit primario explica más del 90% de la reducción observada en el déficit fiscal del Gobierno Central. En ese período el superávit se incrementó en 2,1% del PIB, como resultado de una disminución equivalente a 1,6 puntos porcentuales del PIB en los gastos sin intereses, lo cual generó el 78,3% de la mejora en el resultado primario. En el 2003, se registró la mayor reducción en los gastos sin intereses (0,6 puntos porcentuales del PIB); en los siguientes dos años la disminución fue de 0,5 puntos porcentuales del PIB. Esta tendencia decreciente refleja el cada vez más estrecho margen de maniobra que las autoridades del país

han venido enfrentando para disminuir el déficit fiscal por la vía de la reducción del gasto, por efecto de la rigidez que muestran los gastos públicos más significativos, tales como salarios, pensiones e intereses (cuadro 3.18) (Rosales, 2006).

Desde el 2003 el Ministerio de Hacienda ha venido emitiendo diversas directrices para contener el gasto público, a fin de reducir los niveles del déficit fiscal como proporción del PIB y de cara a la incertidumbre en torno al posible incremento de los ingresos tributarios con la aprobación de una reforma fiscal. En el 2005 el panorama de contención del gasto siguió la senda de los dos años previos, con una importante subejecución en los giros destinados a instituciones dedicadas al desarrollo de proyectos sociales y de infraestructura.

Las principales medidas de contención que se han venido aplicando son las siguientes:

- Topes porcentuales al crecimiento de los gastos en las entidades públicas, por decreto y vía anuncios.
- Condiciones restrictivas para las inversiones financieras, así como para la contratación de créditos internos y externos por parte de las entidades públicas.

CUADRO 3.18

Variación de los gastos^{a/} del Gobierno Central, en relación con el PIB. 2003-2005

(puntos porcentuales)

	Variación			Acumulado 2003-2005
	2003	2004	2005	
Gasto corriente	-0,6	-0,5	-0,5	-1,6
Sueldos y salarios	0,0	-0,2	-0,2	-0,3
Pensiones	0,0	0,0	-0,1	-0,2
Adquisición de bienes y servicios	-0,1	0,0	0,0	-0,2
Transferencias corrientes	-0,3	-0,2	-0,2	-0,7
Intereses y comisiones de deuda	0,0	-0,2	0,0	-0,2
Gastos de capital	-0,3	0,0	0,1	-0,2
Transferencias de capital	-0,2	0,0	0,1	-0,1
Formación bruta de capital fijo ^{b/}	-0,1	0,0	0,0	-0,1
Otros gastos ^{c/}	0,0	0,0	0,0	0,0
Total de gastos	-0,9	-0,6	-0,4	-1,9

a/ Gasto efectivo consolidado, según categoría de la clasificación económica.

b/ Incluye construcciones, maquinaria y equipo, así como terrenos.

c/ Incluye la concesión neta de préstamos y la amortización de cuentas anteriores.

Fuente: Rosales, 2006, con cifras de la CGR.

- Directrices específicas de seguimiento e información para instituciones como CONAVI, FODESAF, INVU, IDA e ICE, entre otras.
- Fijación de previsiones para los incrementos salariales en las directrices técnicas y metodológicas para la formulación de presupuestos.
- Las nuevas plazas debieron ser justificadas y ubicarse dentro de los límites presupuestarios establecidos. Además se dispuso el congelamiento de plazas, excepto para personal docente y hospitalario.
- Subejecución en el traslado de recursos asociados a destinos específicos o a proyectos sociales y de infraestructura.

La práctica de trasladar recursos a las entidades públicas en los últimos meses del año, limitando así el tiempo disponible para ejecutarlos, también se ha convertido en una medida de contención. El Ministerio de Educación, el PANI, el FODESAF y el CONAVI, entre otras instituciones, han sido afectados por la entrega tardía de recursos. Para más detalle sobre el tema véase la sección “Problemas crecientes para el financiamiento del desarrollo humano”, en el capítulo 2.

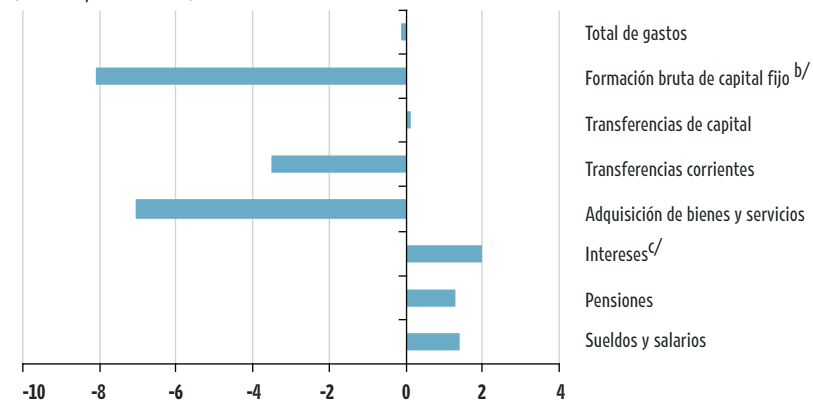
Aparte de la ya mencionada reducción de los gastos sin intereses, los gastos de capital y las transferencias corrientes son los rubros que más aportaron a la caída que se contabilizó en los egresos y, consecuentemente, al aumento del superávit primario, toda vez que en conjunto acumularon una contracción de 0,9 puntos del PIB, que representa el 61% de la disminución registrada en los gastos sin intereses (Gráfico 3.18).

En el cuadro 3.19 se aprecia una recomposición de los egresos del Gobierno Central a favor de los rubros que por su tamaño y el rápido crecimiento que han tenido en el pasado, se han dado en llamar “disparadores del gasto” (salarios, pensiones e intereses). De esta manera prevalece la rigidez a la baja que por años registran estos egresos, siendo los gastos de capital y las transferencias corrientes los rubros

GRAFICO 3.18

Tasa de crecimiento real de los componentes del gasto^{a/} del Gobierno Central. 2003-2005

(tasas promedio)



a/ Gasto efectivo consolidado.

b/ Incluye construcciones, maquinaria y equipo, así como terrenos.

c/ Incluye la concesión neta de préstamos y la amortización de cuentas anteriores.

Fuente: Rosales, 2006, con cifras de la CGR.

CUADRO 3.19

Composición porcentual de los gastos del Gobierno Central (períodos trienales)

	Composición de los gastos totales		
	Promedio 2000-2002	Promedio 2003-2005	Variación 2003-2005/2000-2002
Gasto corriente	91,9	93,1	1,2
Sueldos y salarios	29,7	30,7	1,0
Pensiones	13,8	14,6	0,8
Adquisición de bienes y servicios	3,2	2,7	-0,5
Transferencias corrientes	21,2	17,1	-4,1
Intereses y comisiones de deuda	23,9	25,4	1,4
Gasto de capital	7,8	6,5	-1,3
Transferencias de capital	5,8	5,0	-0,8
Formación bruta de capital fijo ^{a/}	2,3	1,5	-0,9
Otros gastos ^{b/}	0,0	0,3	0,3

a/ Incluye construcciones, maquinaria y equipo, así como terrenos.

b/ Incluye la concesión neta de préstamos y la amortización de cuentas anteriores.

Fuente: Rosales, 2006, con cifras del gasto efectivo consolidado de la CGR.

que han reducido su participación en los gastos totales.

En cuanto a las transferencias resaltan dos instituciones destinatarias: el CONAVI y el FODESAF, la primera ligada con la inversión en carreteras y la segunda a la lucha contra la pobreza. En los últimos seis años el Gobierno ha realizado fuertes recortes en las transferencias a estas entidades, que en términos reales cayeron un 41,1% entre los períodos 2000-2002 y 2003-2005.

Las transferencias al CONAVI se redujeron en 17% y las correspondientes al FODESAF en 79,2%. En el 2005 las transferencias al CONAVI se incrementaron respecto al 2004, pero sin llegar a los niveles de años anteriores al 2002. Este aumento podría estar asociado a presiones políticas y a resoluciones de la Sala Constitucional sobre esta materia (gráfico 3.19).

Por otra parte, en los últimos años el Gobierno Central muestra una tendencia

hacia una mayor subejecución de su presupuesto, en línea con los esfuerzos que desde el 2003 se han venido realizando para contener los gastos. El CONAVI y el FODESAF registran una situación contraria (gráfico 3.20), lo cual podría deberse a la elaboración de presupuestos cada vez más pequeños en términos reales (entre 2003 y 2005 estos se contrajeron a una tasa real anual promedio cercana al 15%). Esto ha llevado a presupuestos más ajustados a las necesidades inmediatas o básicas de estas entidades, haciendo que la subejecución sea cada vez menos deseable.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
LAS FINANZAS PÚBLICAS
Véase Rosales, 2006 en el sitio
www.estadonacion.or.cr

Estado de la infraestructura limita las posibilidades de crecimiento

Como se señaló anteriormente, las medidas de contención del gasto aplicadas del 2003 a la fecha mejoraron el superávit primario, lo que permitió reducir el déficit fiscal con respecto al PIB a más de la mitad entre 2002 y 2005. Estas medidas recayeron principalmente sobre la inversión pública y el gasto social (Rosales, 2006).

Los gastos de capital disminuyeron cuando se aplicaron políticas fiscales restrictivas, y aumentaron cuando se siguieron políticas fiscales expansivas. Sin embargo, los incrementos han sido anulados por las caídas, de modo que esos gastos pasaron de representar el 2,4% del PIB en 1985 al 1% en 2005 (gráfico 3.21). El impacto negativo de las políticas fiscales restrictivas en los gastos de capital se refleja también en la participación porcentual de estos dentro de los gastos totales del Gobierno Central: su importancia descendió de 16% en 1985 a 7% en el 2005.

Este comportamiento no ha sido exclusivo de Costa Rica, ya que en varios países de América Latina se han presentado situaciones similares (cuadro 3.20). En Argentina, Chile, Brasil, Perú y México, la inversión pública en infraestructura se deterioró en la década

de los ochenta, sobre todo durante la segunda mitad, período en el que se aplicaron políticas fiscales restrictivas⁴³ (para más detalle sobre la reducción de las inversiones en infraestructura vial, véase el capítulo 6).

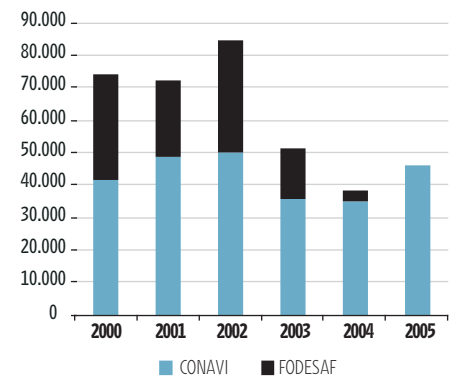
Disminuye el saldo de la deuda pública total

Congruente con la fuerte reducción del déficit fiscal, la deuda pública total pasó de 59,3% del PIB en el 2004 a 55% del PIB en el año 2005. Su monto asciende a 10.898 millones de dólares, de los cuales 3.626 millones (33%) son deuda externa y 7.272 millones (67%) son deuda interna. En el 2005 el servicio de la deuda externa requirió 170 millones de dólares, en tanto que el de la deuda interna demandó 655 millones de dólares. El servicio total fue de alrededor de 823 millones por los intereses de deuda pública. Este último rubro, junto a las amortizaciones, constituye el principal destino del gasto público nacional y equivale al 49,4% del presupuesto del Gobierno Central.

GRAFICO 3.19

Transferencias del Gobierno Central al FODESAF y al CONAVI

(en millones de colones constantes de 2005)

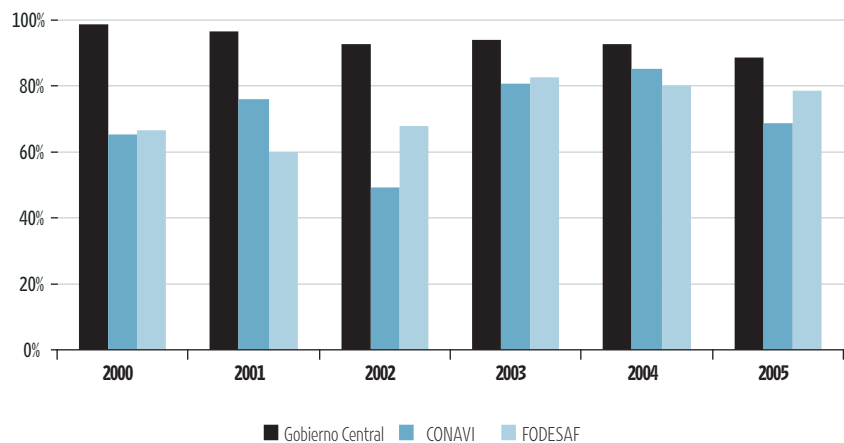


Fuente: Rosales, 2006, con cifras de la CGR.

GRAFICO 3.20

Ejecución de los presupuestos del Gobierno Central, el CONAVI y FODESAF

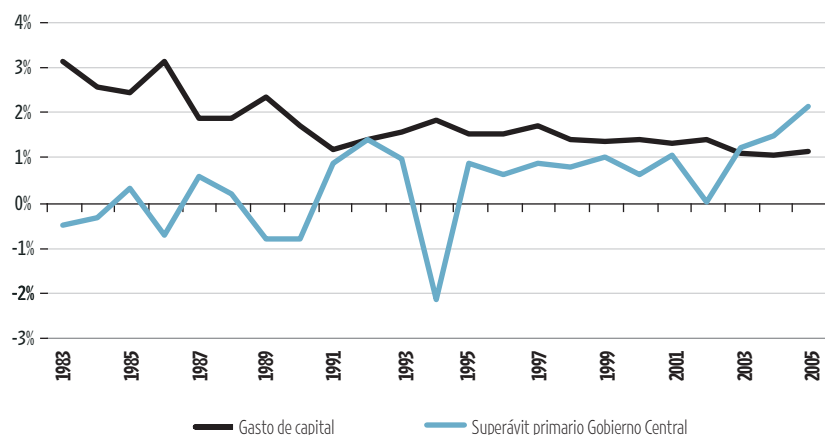
(presupuesto ejecutado / presupuesto aprobado)



Fuente: Rosales, 2006, con cifras de la CGR.

GRAFICO 3.21

Gastos de capital y superávit primario del Gobierno Central en relación con el PIB



Fuente: Rosales, 2006, con datos del Ministerio de Hacienda y la CGR.

CUADRO 3.20

Contribución de la reducción del gasto en infraestructura al ajuste fiscal en América Latina

(variación promedio 1995-1998 vs 1980-1984)

País	Reducción en inversión pública / PIB		Cambio en superávit primario / PIB	Contribución de la inversión a la reducción del ajuste fiscal (%)	
	Total	Infraestructura		Total	Infraestructura
Argentina	4,0	2,9	5,3	74,7	53,8
Bolivia	0,9	3,1	6,2		50,3
Brasil	2,8	3,1	1,8	158,1	174,3
Chile	0,9	1,4	2,4	39,2	58,8
Colombia	0,5	0,0	4,7	9,6	
Ecuador	1,6	0,7	1,8	87,0	
México	6,1	2,0	6,3	97,0	31,5
Perú	4,1	1,5	3,1	132,0	48,6
Venezuela	3,5	0,4	1,9		

Fuente: Calderón, Easterly y Servén, 2003.

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de Eduardo Alonso.

Se prepararon los siguientes insumos: "Balance general de la economía en el 2005", de Ricardo Matarrita; "Pobreza, desigualdad en los ingresos y empleo", de Pablo Sauma; "Valoración de la contribución del sector financiero costarricense al crecimiento económico", de José Eduardo Angulo; "El sector de las microfinanzas en Costa Rica: evolución reciente y aporte al crecimiento y desarrollo económicos", de José Luis Arce; "Sector agropecuario dentro del contexto de apertura comercial", de Susan Rodríguez; "Las finanzas públicas y el dilema de las medidas de contención aplicadas entre el año 2003 y el 2005", de Julio Rosales; "La equidad en la discusión sobre la reforma tributaria", de Adrián Torrealba; "IED y Costa Rica: oportunidades, impactos y retos", de CINDE.

Se adiciona a estos trabajos una serie de contribuciones especiales: "Metas de infla-

ción en Costa Rica", de José Eduardo Angulo; "Contabilidad fiscal: el tratamiento de las inversiones en el registro de las finanzas públicas" e "Influencia de las normas de calidad internacionales (frutas y hortalizas) sobre los productores agrícolas de Costa Rica", de Karla Meneses; "Enfoques de competitividad para el desarrollo", de Karla Meneses, Eduardo Alonso y Anamaría Montealegre; "Desarrollo industrial en un mundo global: políticas proactivas para un país pequeño en desarrollo", de Eva Paus; "El Programa de Doha y el estado de las negociaciones multilaterales en la Organización Mundial del Comercio", de Tania López; "TLC-CA y el debate político sobre comercio en los Estados Unidos", de Elaine White y "FODEMIPYME: un esfuerzo de ayuda a la micro, pequeña y mediana empresa", de Ricardo Matarrita. Se agradece la colaboración de FODEMIPYMES para la preparación de este último recuadro.

La edición técnica fue realizada por Miguel Gutiérrez, Karla Meneses, Alberto Mora, Leda Muñoz, Susan Rodríguez y Jorge Vargas. Se

agradecen los comentarios realizados por Marcela Román y Gabriel Macaya.

La revisión de cifras la efectuaron Karla Meneses y Elisa Sánchez.

Los talleres de consulta se realizaron los días 14 de febrero, 31 de mayo y 28 de julio de 2006, con la asistencia de: Eduardo Alonso, Esteban Alvarez, José Eduardo Angulo, Ana Miriam Araya, Mario Arce, Mario Barboza, William Calvo, Edna Camacho, Luis Fernando Campos, Marta Campos, Franklin Charpentier, Jorge Arturo Chaves, Lucy Conejo, Jorge Cornick, Helio Fallas, Milena Grillo, Francisco de Paula Gutiérrez, Emilia González, Greivin Hernández, Emmanuel Hess, Félix Hidalgo, Roberto Jaikel, Tania López, Ricardo Matarrita, Guido Miranda, Sandra Piszcz, Lisbeth Quesada, Walter Robinson, Marcela Román, Julio Rosales, Keynor Ruiz, Pablo Sauma, Desiré Segovia, Daniel Soley, Adrián Torrealba, Ana Mercedes Umaña, Gloria Valerín, German Valverde, Guido Vargas, Leiner Vargas, Olman Vargas y Saúl Weisleder.

NOTAS

- 1** Si las transferencias netas de capital son positivas, se agregan al ingreso nacional; si son negativas, se restan. Si la relación entre el cambio de los precios de exportación y el cambio de los precios de importación fue positiva, el ingreso nacional se incrementa; si fue negativa, disminuye. Así, las mayores oportunidades para la población dependerán de tres factores: a) el ingreso proveniente de la producción nacional; b) la evolución de las transferencias netas de capital y c) la evolución de los términos de intercambio. De esta manera se obtiene el ingreso nacional bruto (INB), que da cuenta de lo que el país efectivamente puede usar para atender sus necesidades corrientes.
- 2** Solo en los años 1996 y 1999 el IND real registró una disminución en términos absolutos.
- 3** Eva Paus es la autora del libro *Foreign Investment, Development and Globalization. Can Costa Rica become Ireland?* que será publicado próximamente en español por la Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- 4** En el Undécimo Informe se presentó un desglose de los veinte productos de exportación más importantes y su participación relativa en las exportaciones totales.
- 5** Gastos en cuidado personal, protección social, seguros, servicios financieros, etc. (INEC, 2006).
- 6** En el 2005 las exportaciones agropecuarias crecieron 6,24%, 0,79 puntos porcentuales más que en el 2004, y representaron el 23,3% (1.634 millones de dólares) de las exportaciones totales de bienes (7.026,4 millones de dólares). Sin embargo, su participación disminuyó en casi 5%, principalmente por la disminución de las exportaciones de productos como banano (-10,79%), plátanos (-40,94%) y leche y cremas concentradas (-27,06%) (PROCOMER, 2006). En el 2005 se exportaron 423 productos procedentes de esta actividad; el banano, el café y la piña son los más importantes, con una participación del 63,12% del total exportado por el sector.
- 7** 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.
- 8** La Ley contra el Bioterrorismo (2002) es utilizada en Estados Unidos para prevenir ataques terroristas a través de las cadenas de abasto de alimentos, agua y fármacos (PROTECNET, 2006). Sus normas proporcionan criterios comunes para el rastreo y localización de productos frescos, por medio de un sistema de numeración y codificación de barras, aceptado internacionalmente y registrado por el FDA. Es decir, cada agricultor debe registrar su producto para que, una vez que el consumidor lo adquiera, pueda identificar el origen exacto del mismo a través del código. El requisito para cumplir con esta ley es el registro de finca. El productor debe tener un registro completo del área cultivada, y contar con el código respectivo para el producto exportado. En Costa Rica la Comisión Nacional sobre la Ley contra el Bioterrorismo, creada en el 2003, es la encargada de dar asistencia, capacitación y apoyo a los productores que exporten o pretendan exportar alimentos al mercado estadounidense. Está conformada por instituciones públicas (CNP, PROCOMER, INA, Servicio Fitosanitario del Estado, ICE), y privadas (Cámara de Productores Pesqueros, Cámara de la Industria Alimentaria, Cámara de Exportadores, OIRSA).
- 9** Las normas EurepGap fueron creadas por minoristas miembros del grupo EUREP, cuyo interés es desarrollar normativas y procedimientos de amplia aceptación para la certificación global de buenas prácticas agrícolas (BPA). Esta iniciativa se consolidó en 1997 y en ella participa un total de 31 comercializadores de frutas y hortalizas; cuenta con 89 certificadoras autorizadas, 35.000 productores certificados a nivel mundial y 62 países involucrados en el proceso (EurepGap, 2006). La certificación bajo estas normas es más compleja que bajo la Ley contra el Bioterrorismo e incluye a más actores. En Costa Rica no se ha conformado un ente coordinador como el establecido para la Ley contra el Bioterrorismo; sin embargo, existen esfuerzos aislados de algunas instituciones y organizaciones relacionadas con el sector, como el programa de extensión y transformación productiva del MAG y el CNP, el Programa Nacional de Piña, asesorías de la certificadora Ecológica y asesores independientes, entre otros.
- 10** Desde la cosecha 1994-1995 en el país no se cultiva maíz amarillo ni trigo (CNP, 2006).
- 11** El período del arroz va de junio a junio de cada año.
- 12** Las negociaciones multilaterales se realizaron con la misma estructura utilizada por la OMC para dar seguimiento a los acuerdos multilaterales. De esta forma, los diversos grupos trabajan en "sesiones extraordinarias" según un calendario preestablecido; los acuerdos se trasladan a otros órganos de toma de decisiones, como el Consejo General y el Comité de Negociaciones Comerciales, y finalmente se llevan a la Conferencia Ministerial, donde se toman las decisiones finales. Cabe resaltar que, de modo paralelo, existen alianzas entre países miembros de la OMC que comparten objetivos, tanto en temas específicos de negociación como en asuntos de carácter horizontal. Esos vínculos no responden necesariamente a alianzas regionales, ni están comprometidos con una agenda comprensiva de temas, sino más bien con aspectos puntuales. En las negociaciones de la Ronda Doha se identificó al menos una veintena de alianzas entre países en torno a objetivos comunes. Costa Rica lidera dos de ellas, las relativas al Grupo de Productos Tropicales y al Grupo de Nación más Favorecida, y participa en otras como el Grupo CAIRNS (agricultura), el Grupo de Amigos de Acceso a Mercados de Productos no Agrícolas (NAMA, por su sigla en inglés), el Grupo Colorado (sobre facilitación de comercio) y el Grupo de Amigos del *Antidumping*; entre otros.
- 13** Las modalidades de negociación son los criterios cuantitativos y cualitativos que permitirán a los miembros de la OMC formular las "ofertas país" con base en las decisiones acordadas. A manera de ejemplo, algunas modalidades de negociación son el coeficiente que se utilizará para recortar los aranceles consolidados, los criterios para el nuevo Mecanismo de Salvaguardia Especial en agricultura, el porcentaje de reducción de las ayudas internas y la forma en que se materializará el trato especial y diferenciado para países en desarrollo.
- 14** Este "Paquete de Desarrollo" comprende una enmienda a los Acuerdos sobre Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) en materia de salud pública, para permitir la adquisición de medicamentos patentados en sus versiones genéricas en casos de crisis sanitarias. Cabe resaltar que lo que se negocie en este ámbito en la OMC automáticamente será incorporado al TLC-CA. También se acordó que para un 97% de las líneas arancelarias de PMA, los países desarrollados tendrán acceso libre de aranceles y contingentes. Otros aspectos relacionados con las medidas para el algodón, la ayuda para el comercio y la asistencia y la cooperación técnicas también forman parte de este "paquete".
- 15** La facilitación del comercio, junto con competencia, inversión y transparencia en la contratación pública, fueron denominados "Temas de Singapur", pues se plantearon como asuntos para futuras negociaciones durante la Conferencia Ministerial de la OMC en Singapur (1996). A la fecha, solo el primero de ellos forma parte del Programa de Doha.
- 16** Para construir esta variable se recodificó el grupo ocupacional según la calificación requerida para cada ocupación. Las categorías elaboradas son "calificación profesional": 1111-1112, 1120-1124, 1130-1132, 2110-2462; "calificación técnica-profesional": 1132, 3110-3182, 3210-3492; "especializada no profesional": 3183-3199, 4110-4122, 5110, 5122, 5124, 5140-5141, 5150-5159, 5210, 6110-6152, 6210, 7110-7142, 7210-7442, 8110-8290; "calificación media": 4130-4190, 4210-4224, 5120-5221, 5123, 5130-5139, 5143-5144, 5220-5222, 6153, 7143, 8310-8324, 8330; "no calificada": 5142, 9110-9334; "calificación ignorada": 9800.
- 17** Se incluyen dentro del sector informal los trabajadores por cuenta propia (excluidos los profesionales y técnicos), los trabajadores familiares no remunerados, los trabajadores de microempresas (asalariados y patronos en establecimientos de cinco empleados o menos, excluyendo los profesionales y técnicos), y generalmente se agrega el servicio doméstico.
- 18** La definición de ahorro externo, basada en cuentas nacionales, si bien refleja los recursos obtenidos por el país vía endeudamiento externo e inversión extranjera, netos de acumulación de reservas, no necesariamente mide el aporte efectivo de estos recursos al financiamiento de la inversión. En la medida en que este ahorro externo se destine a financiar pago de intereses, remesas de utilidades y a compensar pérdidas por deterioro de los términos de intercambio, solo está financiando transferencias de recursos al exterior y, por consiguiente, tiene un efecto nulo como fuente de financiamiento de inversiones. Dado que el ahorro interno es conceptualmente el complemento del ahorro externo en el financiamiento de la inversión, al sobreestimar la participación de este último por las razones antes señaladas, en forma simultánea se está subestimando el esfuerzo interno de ahorro que realiza el país en términos de restricción del consumo.

19 El Gobierno no renovó títulos por un total de 176 millones de dólares, los cuales estaban en su mayor parte en poder de los bancos comerciales. Además, los bancos comerciales decidieron redimir parte de los títulos fiscales adquiridos el año previo, para hacer frente al retiro de recursos de algunas instituciones públicas y para recomponer su cartera de inversiones.

20 Obligación legal que tienen los bancos comerciales privados de trasladar sin costo, a un banco del Estado, el 17% de sus captaciones a menos de treinta días, como requisito para poder operar cuentas corrientes del público, en el caso de no cumplir con un mínimo de sucursales fuera del Área Metropolitana de San José.

21 Pese a los esfuerzos recientes, esta banca paralela representa un serio problema de fragmentación en el mercado y, por su magnitud, un elevado potencial de riesgo sistémico, difícil de cuantificar dadas las limitaciones de información y la falta de transparencia con que opera esta parte del sistema (Angulo, 2006b).

22 La Procuraduría General de la República eliminó esta potestad y ahora está en trámite en la Asamblea Legislativa una propuesta de la SUGEF que posibilitaría dicha supervisión. Puede consultarse un resumen del proyecto de ley presentado por la SUGEF en www.estadonacion.or.cr.

23 Elevadas tasas de interés en términos reales, a pesar de que persiste en el sistema un exceso de liquidez y los operadores financieros tienen dificultades para invertir esos recursos.

24 Esta situación está cambiando para algunos bancos privados con el ingreso de operadores internacionales que han tomado su control.

25 La evidencia empírica es concluyente en cuanto a la elevada correlación que existe entre el grado de desarrollo de los sistemas financieros y los niveles de crecimiento y bienestar de los países.

26 El término "microfinanzas" se refiere a la prestación de servicios financieros a personas o grupos cuyo acceso a los sistemas bancarios tradicionales es limitado o del todo inexistente en virtud, por lo general, de su condición socioeconómica. Los servicios financieros a los que se hace referencia toman la forma de préstamos -en cuyo caso se habla de microcrédito- y mecanismos de ahorro e inversión, aunque en algunos casos la gama de servicios disponibles se extiende a algunos tipos de seguros y mecanismos de pago y transferencia. Este concepto incluye las modalidades tradicionales de crédito informal por prestamistas individuales con fines de lucro, casas de empeño o pignoración, parientes y grupos familiares, crédito de consumo informal o mediante instituciones o grupos informales tradicionales, el microcrédito asociado a actividades económicas específicas otorgado por bancos comerciales convencionales o especializados, el crédito rural concedido por intermediarios financieros especializados, el microcrédito cooperativo (cooperativas de ahorro y crédito, asociaciones de productores, cajas de ahorro, entre otros), el microcrédito de consumo, el microcrédito de bancos

comerciales tradicionales, el microcrédito otorgado por entidades gubernamentales y el microcrédito proveniente de organizaciones no gubernamentales (ONG) sin fines de lucro.

27 En la mayoría de los casos, los menos pobres entre los pobres se benefician más del microcrédito debido a que poseen habilidades y capacidades mayores, mejores contactos en el mercado y una dotación inicial de recursos mayor. Por su parte, los grupos de menor ingreso son generalmente más adversos al riesgo y por lo tanto suelen derivar mayores beneficios del ahorro y los servicios de aseguramiento que proveen las organizaciones dedicadas a las microfinanzas.

28 Incluso en los últimos meses, Nicaragua y Guatemala han empezado a desarrollar legislación que pretende regular de alguna manera este sector.

29 Las organizaciones que pertenecen a REDCOM son: ADRI, ANDAR, ACORDE, CREDIMUJER, ADAPTE, ADESTRA, APACO, APIAGOL, ODRES, ASOPROSANRAMON, APTAMAI, CACJP, CEFEMINA, FOMIC, FINCA, FIDERPAC, Fundación Mujer, FUNDEBASE, FUNDECO, FUNDECOCA.

30 Este es el caso de BN Desarrollo, en el Banco Nacional de Costa Rica, y de los programas de micro y pequeña empresa en el Banco Popular y de Desarrollo Comunal y el Banco Crédito Agrícola de Cartago.

31 Estos fondos son administrados por el Banco Popular y se financian con parte del aporte patronal al ahorro obligatorio y con las utilidades del banco que lo administra. Esto ha provocado no pocos roces entre los intermediarios financieros estatales, por divergencias acerca de quién debe beneficiarse con las garantías que provee el fondo.

32 Para la totalidad de los países. No obstante, Estados Unidos conservó su puesto como primer receptor de IED, seguido por el Reino Unido y China.

33 Considera experiencia relevante, tamaño y disponibilidad de la fuerza laboral, educación, idioma, rotación de personal.

34 Considera riesgo país, infraestructura, adaptabilidad cultural, seguridad de propiedad intelectual.

35 Incluye costos laborales, costos de la infraestructura, impuestos y costo de regulación.

36 Los cuarenta países incluidos en el *ranking* son: India, China, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia, República Checa, Chile, Canadá, Brasil, Estados Unidos, Egipto, Indonesia, Jordania, Bulgaria, Eslovaquia, México, Polonia, Hungría, Emiratos Árabes Unidos, Costa Rica, Ghana, Argentina, Rumania, Jamaica, Vietnam, Rusia, Inglaterra, Australia, Túnez, Alemania, Sudáfrica, Israel, Nueva Zelanda, Francia, Panamá, Portugal, España, Irlanda y Turquía.

37 En el caso de Costa Rica, el traslado del actual régimen cambiario de *crawling peg* a uno de flotación administrada demanda una transición ordenada, dado que afortunadamente el país no está inmerso en una crisis cambiaria como la de principios de los años ochenta. Si así fuese, el tipo de cambio

se dispararía, el ajuste se produciría de un solo golpe y habría que tomar otras medidas de estabilización antes de pensar en metas de inflación o en un esquema alternativo. Importantes cuestionamientos surgen entonces acerca de las condiciones previas y el momento adecuado, así como de la duración y gradualidad de la transición.

38 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 JPS. Es importante anotar que la presencia de RECOPE en esta muestra afecta sensiblemente este resultado, dado el comportamiento de los precios del crudo y el mecanismo de ajustes automáticos en los precios internos, que le reduce la carga financiera presente en períodos pasados.

39 En un informe de diciembre del 2005, la CGR estima que la evasión conjunta en estos impuestos sobrepasa el 50% (CGR, 2005a). Sin embargo, la misma entidad 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).

40 Al respecto, en el *Décimo Informe Estado de la Nación* se hizo referencia al estudio de la Contraloría General de la República, 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).

41 La justicia tributaria podría clasificarse según los principios de capacidad contributiva o económica (cada cual debe contribuir según su capacidad económica total), del beneficio (cada cual debe contribuir según los beneficios divisibles e indivisibles que obtiene de los bienes y servicios prestados por las entidades públicas) y el principio de que cada cual debe contribuir según lo que extrae de la economía y no según lo que aporta a ésta, lo que implica gravar el consumo y no la producción.

42 En el caso de que la compra y venta de inmuebles no sea su principal actividad.

43 Esta reducción también podría ser producto de una mejora en la eficiencia del gasto, pero ello estaría lejos de explicar todo el fenómeno. Otra parte respondería a una mayor participación del sector privado; sin embargo, la evidencia señala que en buena parte esta inversión actuó en forma complementaria y no como sustituta de la pública (Calderón, Easterly y Servén, 2003).

APORTE ESPECIAL

EL TLC-CA

En este aporte especial se incorporan dos contribuciones sobre el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos (TLC-CA), que fue enviado por el Poder Ejecutivo a consideración de la Asamblea Legislativa. La primera sección presenta un resumen del *Informe de los Notables*, elaborado por Antillón et al. (2005). La segunda sección, realizada por White (2006), hace un recuento de lo acontecido en torno al TLC-CA y el debate político sobre comercio en los Estados Unidos.

El Informe de los Notables sobre el TLC-CA

Mediante el acuerdo ejecutivo n° 890-P, el 17 de julio del 2005 el Presidente de la República creó una Comisión de Notables para que rindiera una opinión de carácter general no vinculante sobre el TLC-CA y sobre si el tratado coadyuvaría a los objetivos de desarrollo integral del país. La Comisión fue integrada por los señores Alvar Antillón Salazar, Franklin Chang Díaz, Rodrigo Gámez Lobo, Gabriel Macaya Trejos y Guido Villalta Loaiza, y presentó su Informe Final el 16 de setiembre del mismo año.

La Comisión considera que los efectos del TLC-CA y su vinculación con los objetivos del país dependen de la capacidad que éste tenga para implementar cambios profundos en sus estructuras políticas, sociales, comerciales, jurídicas, y administrativas, así como modernizar la infraestructura,

agilizar el proceso de toma de decisiones y visualizar el futuro a largo plazo. El Informe resalta: *“Sin estos cambios, vincular a Costa Rica a un TLC como el negociado, sería como conectar una manguera de media pulgada al caudal de un hidrante. No es que el hidrante sea malo, al contrario, tiene suficiente agua, pero debemos conseguir una manguera gruesa y válvulas de regulación, para beneficiarse de su caudal. La agenda que esta Comisión propone es la manguera gruesa y las válvulas con la que se debe contar, pero no la que se está gestionando, que a todas luces se queda corta. Es aquí donde la Comisión ha encontrado una de las mayores deficiencias y la necesidad de urgente acción”*.

El análisis del TLC-CA aborda doce temas principales: asimetrías; naturaleza jurídica del tratado; intercambio comercial, inversión extranjera directa y empleo; el agro: pequeños y medianos agricultores; ambiente; trabajo; propiedad intelectual; telecomunicaciones; seguros; las agendas; desarrollo nacional, y la aprobación del tratado en otros países.

Asimetrías

El Informe considera las asimetrías como abismales: *“...Estados Unidos partió de la exclusión de los subsidios agrícolas y pidiendo apertura en telecomunicaciones y seguros, habiéndolo logrado. Mientras, Costa Rica partió excluyendo telecomunicaciones y seguros, lo que finalmente cedió.”* En acceso a mercados, *“Estados Unidos logró la*

apertura inmediata para la gran mayoría de sus productos y una apertura para algunos productos en un plazo máximo de 20 años. Costa Rica logra consolidar las condiciones ya existentes de acceso al mercado estadounidense... así como la posibilidad de aumentar cuotas de exportación (no apertura) de algunos productos específicos como el azúcar y el etanol.” En materia de inversiones, Estados Unidos obtuvo garantías para las inversiones de sus empresas; a cambio, *“Costa Rica pone a las empresas locales en igualdad de condiciones frente a las externas, lo que significa ‘competir o morir’, asumiendo esto como un proceso de ‘selección natural’*. Sobre competitividad *“...Estados Unidos asegura condiciones favorables o abre mayores ventajas de oportunidad para la expansión de empresas que ya son de alta competitividad. Por su parte, Costa Rica supone, pero no asegura ni garantiza, que la competencia internacional de productos e inversiones generará más competitividad de empresas locales, como si ese fuera un resultado mecánico del TLC o incluso se ha dicho que este será un medio para que los costarricenses se obliguen a ser más competitivos. En este sentido, Estados Unidos reafirma un hecho y Costa Rica se aferra a una hipótesis o se auto-impone una obligación sin certeza de cumplirla.”*

En materia de institucionalidad y políticas de desarrollo, la Comisión señala que mientras *“el TLC no significa para Estados Unidos ninguna modificación sustantiva en su institucionalidad”,*

Costa Rica debe realizar “...cambios institucionales sustantivos, en ámbitos clave que trascienden en mucho el ámbito comercial.” La Comisión afirma que los márgenes de decisión de políticas para el desarrollo se restringen sustantivamente y que “...el TLC pone a Costa Rica en un marco normativo homogéneo junto con todos los países centroamericanos, reduciendo la posibilidad de formular políticas de desarrollo diferentes como las que históricamente han permitido construir -junto con otros factores- sus particulares diferencias.”

Los notables llaman la atención acerca de los posibles efectos del TLC, no solo en las exportaciones hacia los Estados Unidos, que no son significativas en ese país, sino también en las importaciones provenientes de esa nación, que sí lo son para los demás participantes del tratado, “...derivando de ahí impactos sustantivos, no solo en el ámbito macroeconómico (balanza comercial) sino también en la producción local.”

Para enfrentar las asimetrías, la Comisión opina que se requieren instrumentos como plazos más largos para cumplir obligaciones, flexibilidad en las obligaciones y procedimientos, asistencia técnica, entre otros, ya que algunos sectores consideran que las salvaguardias y plazos de desgravación son insuficientes y que el país no cuenta con uno de los mecanismos utilizados en otros acuerdos de integración, como los recursos de cooperación.

La Comisión señala que las asimetrías podrían enfrentarse “...con planteamientos, a veces diversos e indeterminados, sobre lo que los países centroamericanos ‘deberían hacer’ para enfrentar con éxito el TLC y resguardarse de los impactos negativos... [que] ...no consideraran las condiciones políticas, económicas y fiscales para hacer viables dichas agendas.” Si no se aborda el tema de las asimetrías, y si sus beneficios o perjuicios dependen de factores que el mismo tratado no contiene, “...lo mejor sería hacer una acción política responsable para poner los bueyes a tirar de la carreta, amarrar bien el timón al yugo, definir adónde queremos ir, así como cuál y cuánta carga llevar.”

Naturaleza jurídica del tratado

La Comisión analiza la diferencia entre un tratado y un *agreement*, como se denomina al TLC-CA en los Estados Unidos, y no encuentra asimetría “... en cuanto a la validez y obligatoriedad internacional multilateral y bilateral del TLC.”

Sobre la renegociación indica que no es posible, pues Estados Unidos ya ratificó el TLC-CA. Finalmente aclara que el tratado no es un compromiso perpetuo, pues puede rescindirse toda relación con él sin más trámite que la presentación de la solicitud respectiva con seis meses de antelación.

Intercambio comercial, inversión extranjera directa y empleo

El Informe señala que, para que los beneficios del TLC-CA lleguen a toda la población, deben fomentarse los encadenamientos productivos con las empresas locales, lo que “...implicaría también una activa política de promoción y desarrollo de MIPYMES exportadoras”, además de inversiones en infraestructura, mayor investigación científica y una legislación que permita un clima adecuado para el desarrollo de los negocios, a partir de la resolución de problemas pendientes de la agenda nacional. Además, la Comisión considera indispensable mejorar la competitividad de las empresas orientadas al mercado local, atendiendo el costo político y social que significará para algunas de ellas enfrentar la mayor competencia que generará el tratado. La Comisión no evalúa el impacto sobre el empleo, pues a su juicio las estimaciones al respecto son contradictorias y no suficientemente sólidas.

El agro: pequeños y medianos agricultores

A criterio de la Comisión, el TLC-CA no tendrá efectos negativos sobre los pequeños y medianos agricultores, cuyo bienestar dependerá de su mejora competitiva y del apoyo del Estado. Las condiciones de acceso al mercado de los Estados Unidos no provocarán cambios mayores “...por la apertura amplia de mercado que ya de hecho existe.” En relación con los subsidios a

la producción agrícola estadounidense no se espera un impacto perjudicial porque los productos de Costa Rica no se cultivan en los Estados Unidos, y la papa y la cebolla fueron excluidos. Además se estima que los subsidios que Estados Unidos otorga a la producción más bien podrían verse como positivos “...tanto para consumidores como para industriales que la emplean como materia prima (casos del trigo, el maíz amarillo o la soya), por no producirlos Costa Rica y poder adquirirlos a mejores precios en el mercado norteamericano.” A esto se suma que la salvaguardia especial agrícola (SEA) permite ampliar los períodos de protección de productos específicos.

Ambiente

“La lectura del texto ‘de buena fe’ y ‘en sentido corriente’ (...) no dan base para concluir que este capítulo contiene amenazas directas para el ambiente.” Las obligaciones “...podrían considerarse como una oportunidad para revisar y fortalecer toda la normativa legal y el marco institucional en dicha materia”, resolviendo así problemas ambientales pendientes a la fecha. Sobre los argumentos de que con el TLC se protege el ambiente sin obstaculizar el comercio y se estimula el comercio minimizando impactos ambientales, la Comisión opina que se “... pone en evidencia la magnitud del reto y la imperiosa necesidad de los países signatarios del TLC (...) de fortalecer su aparato jurídico-institucional ambiental, para así poder cumplir con los ineludibles compromisos ambientales, con o sin TLC, y para poder armonizar hacia el futuro su crecimiento económico-social con un modelo ambientalmente sostenible.” También señala que “Es satisfactorio reconocer que en el capítulo sobre inversiones se estipula que cualquier inconsistencia entre éste y el ambiental, prevalecerá lo establecido en el ambiental.”

Trabajo

La Comisión indica que el principio rector en la negociación del TLC-CA fue el respeto a los derechos reconocidos a nivel internacional “...y ciertamente no a la homologación de las

normas laborales de cada uno de los firmantes.” Al hecho de que en el tratado no se mencionan de forma explícita todos los derechos laborales que estipula el Código de Trabajo, la Comisión hace suya la opinión de especialistas en el sentido de que esos derechos seguirán vigentes, pues la legislación laboral debe ser respetada y aplicada. Además manifiesta “...con énfasis que los compromisos laborales estipulados en el TLC representan para Costa Rica una muy seria obligación y responsabilidad y consecuentemente se hace indispensable fortalecer la capacidad del Estado costarricense para la vigilancia activa del cumplimiento de la legislación laboral local.”

Propiedad intelectual

Para la Comisión este tema es un ejemplo de la política de los Estados Unidos, de transferir acuerdos del ámbito multilateral al bilateral, para lograr acuerdos con mayores concesiones, lo que se ha denominado ADPIC-plus. La llegada de medicamentos genéricos al mercado costarricense con un retraso de cinco años, por la protección de los datos de prueba, “...afectaría la necesaria competencia sobre los productos de marca, lo que podría llevar a precios más altos de medicamentos y agroquímicos. La CCSS podría desarrollar una gestión adecuada de sus compras mediante el uso (...) de importaciones paralelas, y (...) de licencias obligatorias, lo que atenuaría el impacto del posible aumento de los precios de los medicamentos genéricos o de las prácticas monopolísticas de empresas farmacéuticas.” La llegada de agroquímicos genéricos al mercado costarricense con un retraso de diez años “...podría llevar a una elevación de costos de producción importantes, con un impacto negativo en los consumidores locales y en la competitividad de las empresas agropecuarias.” El carácter ADPIC-plus “...se pone de manifiesto al existir restricciones a las licencias obligatorias (solo en caso de declaración formal de emergencia) y a las importaciones paralelas, restricciones que no están contempladas en los acuerdos de la OMC, en otros tratados como el TLCAN, o en la misma legislación costarricense.”

Sobre el acuerdo de suscribir el convenio UPOV para proteger la obtención de nuevas variedades vegetales, la Comisión señala que “...el debate sobre la protección de obtenciones vegetales se encuentra abierto” y que “...la aprobación de UPOV no es óbice para que los países definan una legislación particular que proteja sus recursos” (Alonso, 2005).

Finalmente, la Comisión apunta que “...se pone en evidencia la necesidad de que el país refuerce su capacidad técnica para el manejo del tema de la propiedad intelectual (...) De aprobarse el Tratado, se debe dar un seguimiento cuidadoso y permanente a los precios de los agroquímicos y medicamentos para prever y controlar algunos de los efectos señalados en este Informe. La capacidad jurídica especializada para enfrentar estos efectos, y dar al país la capacidad de gestión de los complejos asuntos que, en este campo, con Tratado o sin él, enfrentaremos.”

Telecomunicaciones

“Se partió con la exclusión de la apertura de las telecomunicaciones, y sorpresivamente la estrategia de negociación cambió en curso y se aceptó una apertura parcial pero significativa.” Preocupa que los aspectos sociales del Estado solidario -los principios de universalidad y solidaridad- “...podrían quedarse en simples declaraciones, ya que no hay ninguna garantía del desarrollo de marco de fortalecimiento y regulación previsto.” Las medidas que conforman ese marco de fortalecimiento y regulación previsto “...son responsabilidad de los costarricenses por medio de las agendas complementarias y de implementación y no dependen del TLC para su adopción. Pero no adoptarlos genera riesgos para el modelo solidario y universalista que, según el Tratado, se pretende resguardar.” La Comisión señala que los plazos para la aprobación de la legislación y la apertura son tan perentorios, que realmente habría simultaneidad y no gradualidad, y no habría un período para el acomodo del ICE a las nuevas circunstancias. En cuanto a la selectividad, la apertura se concretaría en dos servicios de la más alta rentabilidad,

aquellos que sustentan los objetivos de solidaridad y universalidad, “...lo que llevaría a prever dificultades del ICE para su cumplimiento.”

Seguros

La apertura del seguro de riesgos del trabajo es lo que más llama la atención de la Comisión, pues se estaría sometiendo a libre competencia un seguro social así definido por la Constitución Política. “Aquí podría entrar en juego la forma en que se establezca la regulación interna, la que incluso podría modificar lo que actualmente rige para riesgos del trabajo. Pero esto es una decisión de la Parte costarricense, ya de hecho retrasada en la inmensa y urgente agenda complementaria que tiene por delante.” Los notables opinan que los plazos para la apertura son cortos y sienten que la presión es fuerte e inconveniente. Ven la creación de una autoridad reguladora de seguros como una necesidad, independientemente de si se aprueba o no el TLC, “...porque su cometido debe ser la protección del consumidor. Pero ahora, ante una posible proximidad de la posible apertura de seguros, esa necesidad se tornaría en urgencia.” También preocupa que, al permitirse la apertura, no se haya hecho “una evaluación de los posibles impactos financieros en el INS, sobre el empleo en ese sector, sobre la inversión extranjera directa ni sobre el impacto que la apertura tendrá, en general, sobre toda la actividad de seguros en territorio costarricense.”

Las agendas

La Comisión considera que el debate sobre el TLC-CA “...ha precipitado la discusión y el debate sobre agendas nacionales esenciales para el cambio que impone el futuro, con o sin TLC.” Se mencionan dos agendas: la de implementación, que es un prerrequisito del tratado y que incluye la Ley Marco de Telecomunicaciones, la Ley de Fortalecimiento del ICE y la Ley de Seguros “...y otras que tienden a fortalecer el funcionamiento de estructuras estrechamente ligadas al comercio, como por ejemplo las aduanas”, y la agenda complementaria que, a diferencia de la primera, es optativa, pero la

Comisión la considera imprescindible para enfrentar los retos del desarrollo nacional, independientemente de la aprobación del TLC. La agenda complementaria es vista como “...el fortalecimiento del país en todos sus aspectos, único medio para lograr desarrollarnos, sosteniblemente hacia el futuro.” Para la Comisión, la agenda complementaria va más allá de los préstamos que el Gobierno ha sometido a consideración de la Asamblea Legislativa y debe contemplar, al menos, la educación, el impulso a la pequeña y mediana empresa con los encadenamientos respectivos, el mejoramiento de la infraestructura, el fortalecimiento de la Oficina de Propiedad Intelectual, la creación de una oficina de gestión de acuerdos comerciales, la reforma política y administrativa, así como el mejoramiento, racionalización y armonización de la normativa vigente en todas estas áreas. Para invertir en estos renglones, la Comisión destaca la conveniencia de reunir los recursos necesarios mediante una mejor y más justa recaudación fiscal, una mayor carga tributaria y endeudamiento a largo plazo. Además, sugiere que con la aprobación del TLC el acceso a recursos de la cooperación bilateral de los Estados Unidos podría lograrse en mejores condiciones.

Desarrollo nacional

La Comisión señala que si bien no se puede ignorar la globalización, siendo que frente a ella debe buscarse la mejor forma de integración con el mundo, “...tampoco se puede ignorar la creciente fragmentación, desigualdad social y económica y estancamiento de la pobreza en la sociedad costarricense.” En este sentido se resalta el hecho de que el país “...ha fallado en crear las condiciones y procesos que lleven a la integración e inclusión de la sociedad y a una equitativa y justa distribución. Eso no lo puede hacer por sí sola, la apertura comercial.” Por ello la Comisión considera que no es conveniente discutir si se aprueba o no el TLC-CA, sin hablar de las reformas de fondo que es necesario hacer para que la apertura beneficie a todos.

La aprobación del tratado en otros países

La Comisión analiza las consecuencias de la aprobación o no del tratado en el país, a partir del hecho de que ya fue ratificado en las otras naciones firmantes. Si Costa Rica no ratifica el tratado, el principal efecto podría ser una desviación del comercio hacia otros países de la región; además, se estaría enviando al mundo una señal contradictoria, al retroceder en un proceso de apertura comercial que se ha venido impulsando en las últimas dos décadas, lo que podría influir negativamente en la atracción de inversiones y provocar la emigración de algunas empresas extranjeras hacia el resto de Centroamérica. Aclara la Comisión, sin embargo, que a pesar de esos efectos posibles no se debería caer en visiones fatalistas, “...pues el país tiene muchas fortalezas y ventajas que, como se ha dicho, no dependen del Tratado, sino de la historia de desarrollo humano que ha seguido. Por otra parte, los eventuales beneficios del Tratado, por sí mismos, serían sectoriales y no generales.” Si, por el contrario, Costa Rica ratifica el tratado, los notables consideran que los beneficios dependerán de qué tan bien se hagan los cambios necesarios para aprovechar las ventajas comparativas. Es posible que aun con la aprobación del tratado se dé una disminución de las exportaciones hacia Centroamérica, ya que esos países podrán importar desde los Estados Unidos algunos productos (alimentarios y de papel, por ejemplo) de menor precio, lo cual implica que las empresas nacionales deberán mejorar su competitividad. Asimismo, es posible que se dé una competencia en la atracción de inversiones basadas en costos de producción más bajos y en la aplicación de estándares laborales y ambientales diferentes.

Concluye la Comisión que “...del Tratado en sí no se puede esperar el gran salto de desarrollo que el país necesita, aún cuando esto podría convertirse en un instrumento importante para lograrlo (...). Todo esto refuerza la idea central de este Informe, en cuanto a la necesidad y urgencia de una agenda integral de desarrollo, y de un conjunto

de acciones inmediatas en áreas específicas, como las ya señaladas.”

TLC-CA y el debate político sobre comercio en los Estados Unidos

El TLC-CA ha generado una intensa discusión política en todos los países firmantes. Un aspecto poco analizado en Costa Rica son las dificultades políticas que han enfrentado las naciones centroamericanas, a lo interno de los Estados Unidos, para asegurar el acceso preferencial a este mercado, una vez que cesaron las consideraciones geopolíticas de la Guerra Fría, que dieron origen a la Ley para la Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe, de 1984 (mejor conocida como la Iniciativa para la Cuenca del Caribe o ICC), que inicialmente proveyó acceso arancelario preferencial para casi todos los productos centroamericanos, con carácter temporal.

Antecedentes

Desde la primera extensión de la ICC en 1990 hasta el día de hoy, en los Estados Unidos el debate político con respecto a los acuerdos comerciales ha evolucionado hacia la controversia y la polarización, constriñendo las posibilidades de países como los centroamericanos para consolidar un apoyo político para su agenda comercial. En el 2005, el estrecho margen que arrojó la votación para aprobar el TLC-CA en el Capitolio, reveló que se está acentuando la erosión del acuerdo político interno sobre la política comercial global de aquella nación, cuyos ejes prioritarios en la actualidad son las negociaciones de la Ronda de Doha, los acuerdos comerciales bilaterales como enfoque alternativo al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y la política comercial hacia China (King et al., 2005).

Tres hitos han reflejado esta evolución entre 1990 y 2006. El primero y de mayor importancia fue la aprobación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) en 1993, frente al cual todos los sectores definieron sus posiciones y el Partido Demócrata empezó a guardar distancia de la política

comercial (menos de la mitad de los demócratas en el Capitolio dieron su voto al acuerdo). En segundo lugar está la aprobación de la Ronda Uruguay del GATT, en 1994, que creó la OMC, y por último el otorgamiento de la autoridad para negociar tratados comerciales a la administración, mediante la creación de la *Trade Promotion Authority* (TPA), en el año 2001 (Destler, 2005).

Fue a partir de la discusión sobre el NAFTA que en Estados Unidos empezó a cambiar el estado de ánimo frente a los acuerdos comerciales y acabó el tradicional consenso bipartidista sobre la política comercial. En primer término, los temas sociales ganaron una posición prominente en el debate político sobre comercio, pues las discusiones giraron en torno a los efectos de NAFTA sobre el empleo, el ambiente y su potencial capacidad para detener el flujo migratorio (Kahane, 1996). A partir de entonces cada acuerdo comercial se debate a través de este prisma: si los estándares laborales y ambientales están suficientemente cubiertos, si los convenios implicarán la pérdida de empleos en los Estados Unidos y si realmente tienen capacidad para detener la inmigración.

En segundo lugar, algunos grupos consideran que los acuerdos comerciales son responsables de varias expresiones de la evolución estructural de la economía norteamericana: el pobre desempeño de los salarios no calificados, la pérdida de empleo en sectores en declive como textiles, vestuario y manufactura, el desempleo, el cierre de plantas industriales, los traumáticos recortes de personal en las grandes corporaciones, y la desequilibrada distribución de la riqueza y de los beneficios del libre comercio. La preocupación por los empleos, la marcha hacia Oriente de las empresas manufactureras y el creciente déficit comercial de la economía estadounidense, han fortalecido a una línea dura de proteccionismo comercial que tiene más arraigo en sectores populares. Esta posición se ha manifestado en la adopción de medidas como elevar un muro a lo largo de la frontera sur de los Estados Unidos, imponer restricciones al intercambio comercial, casti-

gar a las compañías que trasladan sus operaciones fuera del país (King, et al., 2005; White, 2006) y aplicar sanciones a socios comerciales y beneficiarios de programas especiales como la ICC, por violaciones a leyes laborales, y hasta se ha sugerido condicionar los beneficios comerciales a los votos y posiciones de los países en las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales.

La política comercial hacia Centroamérica no escapa a esta controversia, lo cual ha hecho cada vez más difícil lograr acuerdos sobre el acceso de esta región al mercado estadounidense. Cuando la entrada en vigencia del NAFTA erosionó las concesiones comerciales otorgadas a los países de la ICC, especialmente en las áreas de textiles y agricultura, estos tardaron alrededor de seis años en batallas políticas para obtener de Estados Unidos un trato equivalente al otorgado a México en los productos en que compite con la región del Caribe. Varios intentos consistieron en incluir disposiciones en ese sentido dentro de proyectos como el de implementación de la Ronda Uruguay del GATT, el de aprobación del NAFTA o el del Programa Interino de Comercio, presentado en 1994 por el presidente Clinton para que estos países accedieran al NAFTA. Otros intentos infructuosos se produjeron en 1995 en el Congreso estadounidense (465 *Caribbean Basin Free Trade Agreements Act* y 553 *Caribbean Basin Trade Security Act*). También se trató de incorporar estos temas en el presupuesto federal de 1996 (White, 2006). Finalmente, en el año 2000, con el liderazgo de Costa Rica las naciones de la ICC construyeron alianzas con el *Caucus* Negro en el Congreso estadounidense, y lograron la extensión y fortalecimiento de la Iniciativa hasta 2008, incluyendo esos objetivos dentro de una ley de apoyo para el continente africano y planteándolos como ayuda a la región centroamericana después de la destrucción provocada por los huracanes George y Mitch.

Las perspectivas sobre el ambiente político

La actual coyuntura política en los Estados Unidos es crecientemente

nacionalista y “anticomercial”. Si el TLC-CA hubiera quedado para discusión en 2006-2007, sus perspectivas estarían seriamente limitadas por varios factores: i) el severo debilitamiento político de la administración Bush a mitad de su período, ii) la creciente polarización del debate comercial entre los partidos políticos, iii) las elecciones legislativas de noviembre de 2006 y iv) el debate nacional sobre la inmigración ilegal.

La dificultad inicial de la administración Bush para conformar una coalición de apoyo en el Congreso para que el TLC-CA fuera aprobado por una holgada mayoría, se vería intensificada en 2006-2007 ante la considerable reducción de su capital político, dados el creciente descontento por la guerra en Iraq, el desafortunado manejo del desastre causado en Nueva Orleans por el huracán Katrina, y los escándalos de congresistas clave cercanos a la Administración que jugaron un papel preponderante en las negociaciones políticas del TLC-CA en el Congreso.

En 2005 la administración Bush requirió volcar todo su capital político a último momento para lograr los votos para el TLC-CA. Ante la evidencia de que no se contaba con los votos suficientes, como un hecho inusual el Vicepresidente, dos ministros de gobierno, el Representante Comercial y el propio presidente Bush se apersonaron en el Capitolio en las horas finales de la negociación, para cabildear con los congresistas republicanos, presentándoles el acuerdo como un tema de seguridad nacional y como un instrumento necesario para detener el flujo de migrantes centroamericanos a los Estados Unidos. Aun así, 27 republicanos se opusieron a la Administración y a su Presidente, al votar negativamente el TLC-CA, y dos no registraron voto. En consecuencia, el tratado se aprobó por un margen de dos votos (217 a 215) en el Congreso, y en el Senado la votación fue de 54 a 45.

Adicionalmente, el estilo de la administración Bush amplió la brecha partidista de oposición a los temas comerciales pues, al tener mayoría en ambas cámaras, no buscó un acuerdo bipartidista para su agenda comercial en

ningún momento de la negociación, ocasionando así que los demócratas cerraran filas contra el TLC-CA. Solo 15 de 202 demócratas rompieron la línea de partido para apoyarlo. En los últimos quince

años, el apoyo de estos a la agenda comercial se ha erosionado cada vez más; el voto sobre el TLC-CA en la Cámara de Representantes fue mucho más partidista que en la votación sobre el NAFTA en

1993, y los demócratas mantienen su oposición a la forma en que el Gobierno está tratando los efectos del comercio sobre la tasa de empleo en los Estados Unidos (Hitt y Davis, 2005; Jacobstein, 2005).

CAPÍTULO
4Armonía
con la naturaleza

INDICE

Hechos relevantes	191
Valoración general	193
Valoración del Décimo Informe	194
Aspiraciones	194
Introducción	195
El contexto de la gestión ambiental	195
La Ley Orgánica del Ambiente: apuesta estratégica para el desarrollo	196
El marco de la participación y los conflictos ambientales	203
Gestión del patrimonio	207
Protección de la biodiversidad	207
Conocimiento de la biodiversidad	212
Usos de la biodiversidad	214
Gestión del cambio	216
Continúa el crecimiento urbano desordenado y expansivo	216
Recurso energía	217
Recurso aire	220
Manejo de los desechos sólidos	223
Recursos forestales	226
Tierras de uso agrícola	229
Aguas continentales	231
Recursos marino-costeros	235
Gestión del riesgo	238
Perfil de los desastres y atención institucional	238
Cambio climático global: hallazgos y acciones para Costa Rica	242

HECHOS RELEVANTES

- » La Ley Orgánica del Ambiente cumplió diez años de vigencia.
- » El Poder Judicial puso en marcha una nueva política de persecución penal en materia ambiental.
- » Con la creación de cuatro refugios naturales de vida silvestre (Maquenque, Jardines de la Catarata, Ara Macao y La Nicoyana) se alcanzó un área protegida equivalente al 26,2% de la superficie continental nacional.
- » Se registraron al menos 233 especies nuevas, 202 de insectos, 17 de plantas, 12 de hongos y 2 de nemátodos.
- » Entró en vigencia un nuevo Reglamento a la Ley de Vida Silvestre.
- » Las iniciativas de bioprospección generaron la entrada de dos nuevos productos al mercado y la firma de ocho convenios con diversas empresas e instituciones.
- » La factura petrolera pasó de 699 millones de dólares a más de 998 millones entre 2004 y 2005.
- » La Junta Directiva del ICE descartó la construcción de una represa hidroeléctrica en la cuenca del río Pacuare.
- » Comenzó a regir el Protocolo de Kyoto. En consecuencia empezó a aplicarse una adaptación del PSA de reforestación a ese instrumento y se implementaron medidas amparadas en el "Mecanismo de Desarrollo Limpio".
- » La contaminación con hidrocarburos en los acuíferos de Belén fue declarada emergencia nacional.
- » Se reactivó el tren urbano de pasajeros.
- » Proyecto de Ley del Recurso Hídrico recibió dictamen final de la Comisión Legislativa de Asuntos Ambientales.
- » Se publicó la norma legal del "canon de aprovechamiento ambientalmente ajustado" y "el canon ambiental de vertidos".
- » Entró en vigencia la nueva Ley de Pesca y Acuicultura.
- » CoopeTárcoles R.L. dio a conocer su Código de Pesca Responsable; esta es la primera iniciativa de este tipo en una cooperativa de pesca artesanal en el país y en la región.
- » Las exportaciones de camarón a Estados Unidos fueron embargadas, debido a un uso inadecuado de los dispositivos excluidores de tortugas en la flota semi-industrial.
- » El programa Bandera Ecológica cumplió diez años.
- » El temporal en la zona norte y la vertiente del Caribe, a mediados de enero de 2005, fue clasificado por el Instituto Meteorológico Nacional como el más fuerte en su género en los últimos 35 años.

CUADRO 4.1

Resumen de indicadores ambientales. 2000-2005

Indicadores	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Gestión del patrimonio						
Área en parques nacionales (ha) ^{a/}	624.098	623.773	625.634	621.267	617.186	625.531
Área en reservas biológicas (ha) ^{a/}	21.674	21.675	21.675	21.663	22.032	22.032
Área en refugios nacionales de vida silvestre (ha) ^{a/}	178.189	180.034	180.642	182.473	184.983	243.040
Área en reservas forestales (ha) ^{a/}	227.834	227.834	227.834	227.545	228.630	221.239
Área en zonas protectoras (ha) ^{a/}	155.829	155.816	153.955	166.404	153.516	153.506
Área en humedales (ha) ^{a/}	66.359	77.871	77.871	65.122	71.992	66.338
Área de fincas del Estado fuera de ASP ^{a/}	15.743	15.743	15.743	15.743	15.743	15.743
Área de reserva natural absoluta ^{a/}	1.330	1.330	1.330	1.367	1.315	1.332
Área de monumento nacional ^{a/}	232	232	232	234	232	232
Tasa de variación de visitantes a las ASP (%)	-6,2	6,1	6,8	8,1	7,0	0,3
Gestión del cambio						
Uso de recursos forestales						
Aplicación del PSA en manejo de bosque (ha)	0	3.997	1.999	0	0	0
Aplicación del PSA en protección de bosque (ha)	26.583	20.629	21.819	65.405	71.081	53.493
Aplicación del PSA en reforestación (ha)	2.457	3.281	1.086	3.155	1.557	3.602
Número de permisos forestales tramitados por el SINAC	1.343	3.135	3.423	3.768	3.581	4.086
Aprovechamiento anual de madera correspondiente a bosque con planes de manejo (%)	17,9	16,7	6,7	5,5	0,01	
Contratos forestales inscritos en FONAFIFO ^{b/}	271	287	279	672	760	755
Tasa de crecimiento anual del crédito forestal	-57,8	54,0	60,0	39,8	43,0	-54,1
Porcentaje asignado por el Estado al PSA del tercio recaudado del impuesto selectivo de consumo a los combustibles ^{c/}	22,9	44,5	100,0	100,0	100,0	10,00
Porcentaje de incendios forestales dentro de las ASP	17,1	16,6	6,3	19,2	13,4	21,4
Uso de fauna marina ^{d/}						
Variación de la captura total de pesca (%)	19,1	2,0	-1,4	-21,6	-22,0	7,6
Porcentaje de pesca artesanal del total	87,2	86,5	80,6	77,7	78,0	75,2
Agricultura orgánica ^{e/}						
Área registrada en cultivos orgánicos	8.606	8.870	9.003	9.100	10.800	9.539
Número de productores	3.569	3.720	3.900	3.970	3.450	
Agricultura transgénica ^{f/}						
Área total de semilla de soja y algodón transgénico (ha)	111,7	299,1	583,6	626,2	1.441,8	967,8
Daños a la salud por efecto de contaminación						
Tasa de crecimiento de las intoxicaciones por plaguicidas	11,5	-15,3	5,1	0,3	-46,6	-9,7
Desechos sólidos recolectados por el COCIM -once municipalidades de la GAM (toneladas métricas/año) ^{g/}	375.560	274.244	228.801	236.333	237.937	240.289
Desechos sólidos recolectados en el cantón central de San José (toneladas métricas/año)	123.731	120.704	131.981	138.203	132.799	128.008
Producción de desechos per cápita en el Área Metropolitana (gramos/per cápita/día)	1.064	1.025	1.107	1.146	1.088	1.036
Contaminación del aire en San José ^{h/}						
Concentración de material particulado PM10 (ug/m ³)		41	52	53	55	
Promedio de cobertura del servicio de agua de calidad potable en la población (%)	76,0	75,8	78,4	79,5	82,8	82,2
Gestión del riesgo						
Número de eventos dañinos de origen hidrometeorológico y geológico (totales) ^{i/}	314	379	368	557	749	939

Ver notas al final del capítulo

VALORACIÓN GENERAL

En el 2005 se cumplió una década de la aprobación de la Ley Orgánica del Ambiente (LOA). Hoy por hoy, es claro que la apuesta que se hizo en 1995, por el ambiente como una prioridad política y estratégica para el desarrollo nacional, ha sido relegada en la práctica, tanto por rezagos en el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones públicas a cargo de la gestión ambiental, como por la falta de interés de actores económicos clave. Más allá del usufructo de la imagen de "país ecológico" y algunas buenas prácticas, ello ha limitado la posibilidad de armonizar el desarrollo de nuevas actividades productivas con el ambiente.

El balance de la aplicación de la LOA, diez años después, deja lecciones importantes. Por un lado, Costa Rica ha sido "proactiva" e innovadora en su legislación y su institucionalidad en materia ambiental, las cuales siguen marcando derroteros a nivel mundial. En el 2005 el país continuó avanzando en la ampliación del marco normativo y en 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 ajustados. Además, dentro del espíritu de la LOA, para el mismo año se reporta la creación de instrumentos adicionales para la valoración de servicios ambientales, la precisión de figuras penales en este ámbito, un nuevo incremento del territorio protegido (estatal y privado), la recuperación reciente de cobertura forestal en zonas críticas y la profundización del conocimiento sobre la biodiversidad, particularmente en las zonas marino-costeras.

El balance de la LOA, sin embargo, identifica una serie de "cuellos de botella" y debilidades importantes en la gestión ambiental del país, que tienen por base la pérdida de prioridad política del sector, lo que se refleja en problemas como la falta de recursos en áreas clave para el control y la protección del ambiente (casos de la SETENA y el SINAC) y la limitada capacidad del Estado para obtener mayores rentas, a través de derechos, tasas e impuestos cimentados en una fiscalidad progresiva,

que premie el ahorro de energía y agua, el reciclaje y la reducción de la contaminación, y que castigue el consumo excesivo y la contaminación. La LOA no logró revertir las tendencias de mayor contaminación y un crecimiento urbano no planificado. Esto se suma a las limitaciones institucionales asociadas a la escasez de recursos financieros y humanos y a dificultades de gestión, las cuales terminan manifestándose, en algunos casos, en la subejecución de los ya limitados presupuestos.

El desempeño ambiental del 2005 confirma muchos de estos avances y rezagos. Ese año, el país se alejó de buena parte de sus aspiraciones de desarrollo humano en esta materia, tales como: utilizar los recursos naturales a una tasa menor o igual a su capacidad de reposición, lograr tasas de desechos y contaminantes iguales o inferiores a la capacidad del ambiente para asimilarlos, reducir el deterioro ambiental, minimizar el impacto de los desastres de origen natural y tener una sociedad que se encamine hacia una mayor equidad en el disfrute de los recursos naturales. Al igual que en años anteriores, persistieron serias carencias en la disponibilidad de información amplia y sistemática para dar seguimiento a la gestión ambiental.

Por cuarto año consecutivo creció la factura petrolera, sin que ello motivara un cambio en los patrones de consumo de la población, ni la adopción de nuevos instrumentos de política energética. El consumo de hidrocarburos y el parque automotor, lejos de disminuir, aumentaron. La crisis en el cantón de Tibás evidenció una vez más la persistencia de graves problemas para el manejo de los desechos sólidos en el área metropolitana de San José, sobre los cuales este Informe ha llamado la atención en ediciones anteriores. En materia de deterioro ambiental y calidad de vida, en el 2005 se volvieron a registrar altos niveles de contaminación del aire en zonas densamente pobladas, así como un crecimiento expansivo y desordenado de la mancha urbana, al amparo de débiles controles.

Este crecimiento sin planificación adecuada se observa también en la zona marino-costera. El limitado control ambiental y la falta de aplicación de planes reguladores dan paso a un desarrollo turístico desordenado

en algunos lugares, que asociado a otras actividades como las crecientes operaciones inmobiliarias, hace más compleja la gestión ambiental en esos territorios. Estos factores se traducen en preocupantes niveles de contaminación y en la degradación paulatina de los ecosistemas costeros, que contribuyen a agravar el deterioro social de comunidades que viven en condiciones de pobreza y desigualdad. En lo que concierne a la gestión del riesgo, el severo impacto económico y social de los fenómenos hidrometeorológicos ocurridos en el 2005 -uno de los años con mayor cantidad de eventos- confirmó los altos niveles de riesgo y vulnerabilidad del país, los cuales se manifestaron con mayor fuerza en la región del Caribe. Esta situación vuelve a evidenciar el largo trecho que todavía falta por recorrer en esta materia.

En lugar de aprovechar la crisis de los hidrocarburos como una oportunidad para hacer cambios sustantivos hacia el uso de fuentes alternativas de energía, durante el 2005 las medidas de corto plazo fueron las protagonistas, y una vez más quedaron relegadas a segundo plano las iniciativas orientadas a la búsqueda de soluciones de largo plazo, a partir del reconocimiento y potenciación de las fortalezas que tiene el país para el uso innovador e inteligente de su patrimonio natural (con opciones como, por ejemplo, el biodiesel). Por el contrario, y a menos de que se suscite un fuerte golpe de timón, ante el imperativo del crecimiento económico en el marco de una crisis energética prolongada, Costa Rica podría seguir la senda tradicional basada en la explotación de fuentes fósiles y minería.

Este panorama muestra claramente los retos que hacia futuro debe enfrentar el país para garantizar la sostenibilidad de sus logros en materia ambiental y superar tanto los problemas acumulados como los nuevos que se agregan, especialmente los que surgen como consecuencia del crecimiento urbano. Para poder avanzar, no solo se requiere una ciudadanía cada vez más activa sino, sobre todo, una decisión política que vuelva a colocar al ambiente en un lugar prioritario de la agenda nacional.

VALORACIÓN DEL DÉCIMO INFORME

La exitosa política de conservación y ampliación del conocimiento del patrimonio natural, que sirvió de eje a la gestión ambiental de Costa Rica durante las décadas de los setenta, los ochenta y principios de los noventa, ha sido condición necesaria, pero no suficiente, para garantizar el desarrollo sostenible del país. Los principales desafíos en esta materia se encuentran fuera de las áreas protegidas y están asociados a los usos inadecuados de los recursos naturales que se ubican más allá de ellas. Los desequilibrios en el uso afectan no solo la calidad y reposición de los recursos, sino que además generan nuevas amenazas para los mismos territorios que

con tanto esfuerzo se viene protegiendo desde hace tres décadas. Si hace diez años se empezaban a señalar con inquietud los problemas de contaminación, manejo de los recursos hídricos y marinos, uso del suelo, energía, ordenamiento del territorio y trastornos relacionados con fenómenos naturales, hoy no cabe duda de que esos asuntos ocupan un lugar prioritario en la agenda nacional. Los logros obtenidos en las décadas pasadas podrían perderse si no se continúa invirtiendo en ellos. Adicionalmente, la atención de los nuevos desafíos ambientales requerirá profundos cambios en la legislación, las instituciones y las políticas en los próximos años.

ASPIRACIONES

>> UTILIZACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES SEGÚN SU CAPACIDAD DE REPOSICIÓN

La tasa de utilización de los recursos naturales es menor o igual a la de reposición natural o controlada por la sociedad, siempre y cuando esto no amenace la supervivencia de otros seres del ecosistema.

>> NIVEL ASIMILABLE DE PRODUCCIÓN DE DESECHOS Y CONTAMINANTES

La tasa de desechos y contaminantes es igual o inferior a la capacidad del ambiente para asimilarlos, ya sea en forma natural o asistida por la sociedad, antes de que puedan causar daños a la población humana y a los demás seres vivos.

>> REDUCCIÓN DEL DETERIORO AMBIENTAL

Existen medidas socioeconómicas, legales, políticas, educacionales, de investigación y de generación de tecnologías limpias, que contribuyen a evitar un mayor deterioro ambiental.

>> PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

La sociedad civil participa en el diseño, ejecución y seguimiento de medidas de protección y manejo responsable y sostenido de los recursos naturales.

>> MINIMIZACIÓN DEL IMPACTO DE LOS DESASTRES

El impacto de los desastres provocados por fenómenos de origen natural o antropogénico es minimizado por medio de las capacidades de prevención, manejo y mitigación.

>> EQUIDAD EN EL USO Y DISFRUTE DE LOS RECURSOS NATURALES

Existe equidad en el uso y disfrute de los recursos naturales, de un ambiente saludable y de una calidad de vida aceptable para toda la población.

>> CONCIENCIA EN LAS Y LOS CIUDADANOS

Existe conciencia acerca de la estrecha relación entre la sociedad, sus acciones y el ambiente, y de la necesidad de realizar un esfuerzo individual y colectivo para que esa relación sea armónica.

>> UTILIZACIÓN DEL TERRITORIO NACIONAL

El uso del territorio es acorde con la capacidad de uso potencial de la tierra y su ordenamiento, como parte de las políticas de desarrollo en los ámbitos nacional y local.

Armonía con la naturaleza

Introducción

Al igual que en años anteriores, este capítulo valora el desempeño nacional respecto a la aspiración de tener una sociedad que convive en una forma cada vez más armónica con la naturaleza. Se analiza hasta qué punto el país está hoy conservando y utilizando sus recursos naturales sin ponerlos en riesgo, y salvaguardando el derecho que tienen las generaciones venideras de heredarlos, disfrutarlos y utilizarlos como soporte de su desarrollo. Como se ha documentado en informes anteriores, este esfuerzo sigue encontrando importantes limitaciones de información, pese a que la Ley Orgánica del Ambiente, creada hace diez años, propuso la construcción de un sistema de indicadores ambientales que a este punto no se ha logrado consolidar. Predomina la dispersión en la generación de información sobre esta área estratégica para el desarrollo del país.

La valoración del desempeño ambiental se estructura a partir del concepto de gestión ambiental, que alude a todas aquellas acciones, políticas y programas, públicos y privados, orientados a la conservación y uso del patrimonio natural del país. Este año el capítulo consta de cuatro partes principales. La primera analiza el contexto de la gestión ambiental a la luz de los diez años de la aplicación de la Ley Orgánica del Ambiente, así como algunas características de la participación de la sociedad civil y de los conflictos socioambientales vividos en el 2005. La segunda

parte aborda el tema de la gestión del patrimonio, dando seguimiento al estado de la conservación de los elementos únicos y amenazados del paisaje y la biodiversidad del país. En el tercer apartado se evalúa la gestión del cambio, tomando en cuenta los rasgos del tipo de desarrollo urbano que exhibe Costa Rica, así como las actividades económicas predominantes, que ejercen una demanda particular sobre los diversos recursos naturales y energéticos. Se pone énfasis en los casos en que dichas presiones son más fuertes, y que por lo general se basan en patrones de consumo y crecimiento expansivos y desordenados. Finalmente, el último apartado examina la forma en que el país hizo frente en el 2005 a una serie de desastres, generados por su condición de escenario de “multiamenazas” (naturales y humanas).

El contexto de la gestión ambiental

En Costa Rica la gestión ambiental es una responsabilidad compartida entre el Estado y la sociedad civil. Implica administrar la conservación y el uso del patrimonio natural, así como disminuir los efectos negativos que sobre éste provocan el crecimiento urbano desordenado y los riesgos originados en amenazas naturales. Esta responsabilidad conlleva, además, un compromiso con las futuras generaciones y con un ideal de sociedad en la que las personas puedan vivir en armonía con la naturaleza, respetando sus recursos y

formas de vida. Esto último se entiende como condición básica para el desarrollo humano, es decir, como requisito indispensable para que las personas puedan desarrollar sus capacidades y aprovechar las oportunidades que ofrece el crecimiento económico, sin comprometer el futuro de las nuevas generaciones.

A partir de los años noventa, Costa Rica adoptó una exitosa política de conservación y compromiso con el ambiente que le permitió marcar hitos importantes, ampliamente reconocidos por la comunidad internacional: la protección de un significativo porcentaje de su territorio, la ampliación del conocimiento sobre su biodiversidad y la participación “proactiva” en foros internacionales con propuestas novedosas como el “Mecanismo de Desarrollo Limpio” (MDL), que fue impulsado en la Comisión de Cambio Climático de las Naciones Unidas y comenzó a operar con la entrada en vigencia del Protocolo de Kyoto, en el 2005. Asimismo, en diez años el país creó una extensa institucionalidad, promovió nuevos espacios de participación ciudadana y desarrolló una moderna legislación ambiental, que sirve de modelo en todo el mundo.

Precisamente en el 2005 se cumplieron diez años de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica del Ambiente (LOA). Pese a la relevancia de este hecho, no se ha evaluado la gestión ambiental a partir de la promulgación de ese instrumento, en 1995. Dado ese vacío, en este apartado se presenta un

primer esfuerzo de evaluación, tratando de identificar algunos impactos de la LOA en el marco institucional del sector ambiental, así como los retos y oportunidades que dicha institucionalidad enfrenta actualmente. El análisis viene a complementar el balance de mediano plazo que ya se había presentado en la décima edición de este Informe. No es un examen exhaustivo, debido a la falta de información y de tiempo para sistematizar la que existe, de manera dispersa. Se optó por una valoración general del marco institucional, que profundiza en la situación de algunas entidades clave, como el MINAE (ente rector), el SINAC y la SETENA.

La Ley Orgánica del Ambiente: apuesta estratégica para el desarrollo

La Ley Orgánica del Ambiente (n° 7554) marcó un hito en la evolución de la estructura legal ambiental del país. Por primera vez se contó con un marco conceptual y normativo unificado, en el que se encuentran todas las facetas de la gestión ambiental. La LOA 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 algunas de las principales entidades que hoy componen el sector, como la SETENA, el SINAC, el TAA y el FONAFIFO.

A partir de la LOA, la normativa en esta materia obedece a criterios y conceptos modernos e innovadores de la gestión ambiental. Sus principios constitutivos y orientadores (recuadro 4.1) responden a la garantía constitucional de respeto al derecho a un ambiente sano, consagrado en el artículo 50 de la Carta Magna. Costa Rica apostó así a convertir el ambiente en un eje estratégico de su desarrollo, al disponer que las políticas ambientales estuvieran armonizadas con las necesidades del desarrollo nacional y viceversa, y que tuvieran la misma relevancia que los aspectos sociales y económicos en el diseño de las políticas públicas.

El lugar prioritario que se otorgó al sector ambiental dentro de la estrategia

RECUADRO 4.1

Principios y objetivos centrales de la Ley Orgánica del Ambiente

- El ambiente es patrimonio común de todos los habitantes de la Nación, con las excepciones que establezcan la Constitución Política, los convenios internacionales y las leyes. El Estado y los particulares deben participar en su conservación y utilización sostenibles, que son de utilidad pública social.
- Todos tienen derecho a disfrutar de un ambiente sano y ecológicamente sostenible para desarrollarse, así como el deber de conservarlo, según el artículo 50 de la Constitución Política.
- El Estado velará por la utilización racional de los elementos ambientales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida de los habitantes del territorio nacional. Asimismo, está obligado a propiciar un desarrollo económico y ambientalmente sostenible, entendido como el desarrollo que satisface las necesidades humanas básicas, sin comprometer las opciones de las generaciones futuras.
- Quien contamine el ambiente o le ocasione daño será responsable, conforme lo establezcan las leyes de la República y los convenios internacionales vigentes.
- El daño al ambiente constituye un delito de carácter social, pues afecta las bases de la existencia de la sociedad; económico, porque atenta contra las materias y los recursos indispensables para las actividades productivas; cultural, en tanto pone en peligro la forma de vida de las comunidades, y ético, porque atenta contra la existencia de las generaciones presentes y futuras.

Fuente: Ley Orgánica del Ambiente.

de desarrollo nacional, a partir de la LOA, perdió importancia en la agenda política posterior, pese a los esfuerzos de los actores involucrados y a las oportunidades comerciales que el país tendría en el escenario mundial, al propiciar la conservación y uso racional de los recursos naturales como ejes de su desarrollo.

LOA genera normativa e instrumentos novedosos

En el ámbito internacional, el posicionamiento del tema ambiental en reuniones multilaterales, especialmente en la Cumbre de Río, de 1992, así como la suscripción de convenios y tratados específicos, fueron aumentando la complejidad de la agenda y, por ende, las expectativas sobre la gestión institucional del sector ambiental. Durante los años noventa, y luego de la aprobación de la LOA, la evolución de las instituciones y normas costarricenses se dio en respuesta a los desafíos que fueron siendo señalados a nivel mundial, y al compás de los múltiples compromisos

internacionales adquiridos por el país (cuadro 4.2).

Como ley marco, la LOA dio lugar a otras leyes en diversos temas ambientales, así como a reglamentos y decretos que complementaron este corpus normativo (cuadro 4.3). La Ley de Biodiversidad (n° 7788) sentó las bases para regular el uso y manejo de la biodiversidad, su conocimiento y la distribución justa de los beneficios que genera. Asimismo, creó instancias de participación como el Consejo Nacional y los Consejos Regionales de Áreas de Conservación, los cuales fueron objeto de una acción de inconstitucionalidad ante la Sala Cuarta de la Corte Suprema de Justicia¹.

En el tema de recursos hídricos, la LOA indica que en cualquier manejo y aprovechamiento del agua con potencial para ocasionar contaminación, la responsabilidad del tratamiento de los vertidos corresponderá a quien produzca esa contaminación. El principio de “quien contamina paga” dio lugar al Reglamento de vertidos y reuso

CUADRO 4.2

Principales convenios internacionales suscritos por Costa Rica en materia ambiental**Antes de la LOA (1940-1994)**

Convención para la protección de la flora, la fauna y de las bellezas escénicas naturales de los países de América (1940)
Convención sobre la protección del patrimonio cultural y natural mundial (1972)
Convención sobre humedales de importancia internacional (Ramsar) (1974)
Convenio centroamericano para la protección del ambiente (1974)
Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora (CITES) (1974)
Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar (1982)
Convenio para la protección y el desarrollo del medio marino del Gran Caribe (1983)
Protocolo de Montreal relativo a las sustancias tóxicas que agotan la capa de ozono (1987)
Convención de Viena para la protección de la capa de ozono (1987)
Convenio sobre el control de movimientos transfronterizo de desechos peligrosos y su eliminación (1989)
Convención de las Naciones Unidas sobre diversidad biológica (1992)

Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático (1992)
--

Acuerdo regional sobre el movimiento transfronterizo de desechos peligrosos (1992)
--

Convención para la conservación de la diversidad biológica y la protección de áreas silvestres prioritarias en América Central (1992)

Convención regional para el manejo y conservación de ecosistemas forestales naturales y el desarrollo de plantaciones forestales (1993)

Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en países con sequías severas (1994)

Después de la LOA (1995-2005)

Protocolo de Kyoto sobre cambio climático (1997)
--

Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes (2000)

Convenio de Rotterdam sobre el procedimiento de consentimiento previo fundamentado aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional (2001)
--

Protocolo de Cartagena sobre bioseguridad (2001)
--

Convención interamericana para la protección y conservación de la tortuga marina (2001)

Fuente: Escuela de Relaciones Internacionales, UNA y Chaves, 2006.

de aguas residuales, en 1997 (decreto 26042-S-MINAE). En su momento este fue un logro significativo, pues el Reglamento establece límites a los volúmenes de vertidos y también la posibilidad de implementar planes de mejora o sistemas de tratamiento para cumplir con los requerimientos legales; asimismo, el decreto obliga a todas las industrias y actividades generadoras de aguas residuales a presentar reportes periódicos al MINAE. Sin embargo, en anteriores informes se ha venido documentando el incumplimiento de este mandato, debido a múltiples inconvenientes y deficiencias estructurales². Dada esta situación, y ante los crecientes compromisos internacionales en esta materia (Foro Mundial del Agua Kyoto 2002, Foro Mesoamericano del Agua 2005), se impulsó la formulación de una nueva Ley de Recursos Hídricos, que fue dictaminada positivamente por la Comisión de Asuntos Ambientales de la Asamblea Legislativa en el 2005 y aún estaba pendiente de trámite en

agosto del 2006. Durante 2004 y 2005 el MINAE también desarrolló mecanismos fiscales para mejorar la valoración del agua, e incluir en las tarifas de suministro los costos ocultos de su conservación. Uno de ellos es la nueva regulación para el canon por aprovechamiento de agua ambientalmente ajustado y el canon ambiental por vertidos.

Por otra parte, en 1998 se promulgó la Ley de uso, manejo y conservación de suelos, que no se reglamentó sino hasta el 2001. De acuerdo con esta Ley, debería existir un plan de manejo, conservación y recuperación de suelos a nivel nacional, y uno por cada área de conservación (con base en el criterio de cuencas hidrográficas). El reglamento define los procedimientos para su aplicación, pero faltan recursos para implementarlo, tanto en el MAG como en otras entidades (E: Jiménez, J., 2006).

En materia de desechos la LOA otorga mandatos a una “autoridad competente”, sin que se haya establecido en

forma clara quién es esa autoridad: el Ministerio de Salud o el MINAE. Ambas instituciones han emitido normativa y tienen competencias en este ámbito. En 1989, la cartera de Salud promulgó el Reglamento sobre el manejo de basuras (decreto 19049-S). Por su parte, el MINAE dictó el Reglamento sobre las características y el listado de los desechos peligrosos industriales y el Reglamento para el manejo de los desechos peligrosos industriales, fundamentados en la LOA, pero sin coordinación con el Ministerio de Salud.

**>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
LOS DIEZ AÑOS DE LA LEY ORGÁNICA
DEL AMBIENTE**

Véase Chaves, 2006 en el sitio
www.estadonacion.or.cr

La LOA también declara el aire como patrimonio común, que debe ser utilizado sin dañar el interés general de los habitantes de la nación. Para ello, la calidad del aire en todo el territorio debe satisfacer los niveles de

CUADRO 4.3

Legislación ambiental aprobada en Costa Rica. 1942-2005**Antes de la LOA**

Ley de Aguas (1942)
Ley General de Agua Potable (1953)
Ley de Tierras y Colonización (1961)
Ley de Planificación Urbana (1968)
Ley Forestal (1969)
Ley General de Salud (1973)
Ley del Servicio de Parques Nacionales (1977)
Ley de la Zona Marítimo Terrestre (1977)
Ley de Conservación de la Fauna Silvestre (1983)
Reglamento sobre el manejo de basuras (1989)
Ley de creación del Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas (1990)
Ley de Conservación de Vida Silvestre (1992)
Medidas de gestión, control y aprovechamiento de fauna silvestre (1993)
Reglamento a la Ley de Conservación de la Vida Silvestre (1993)
Ley de regulación del uso racional de energía (1994)
Reforma al artículo 50 de la Constitución Política (1994)

Después de la LOA (1995-2005)

Reglamento para el mejor aprovechamiento de la luz solar (1995)
Reglamento para el aprovechamiento del recurso forestal de reservas indígenas (1995)
Ley Forestal (1996)

Revisión técnica para el control de emisiones de vehículos, "Ecomarchamo" (1996)
Ley de protección fitosanitaria (1997)
Reglamento de vertido y reuso de aguas residuales (1997)
Reglamento sobre las características y el listado de desechos peligrosos industriales (1998)
Ley de uso, manejo y conservación de suelos (1998)
Ley de Biodiversidad (1998)
Reglamento sobre rellenos sanitarios (1998)
Reglamento para el control y revisión técnica de las emisiones de gases contaminantes producidas por vehículos automotores (1999)
Ley Nacional de Emergencias (1999)
Ley de protección, conservación y recuperación de las poblaciones de tortugas marinas (2002)
Reglamento para la revisión técnica integral de vehículos automotores que circulen por las vías públicas (2002)
Reglamento general para el otorgamiento de permisos sanitarios de funcionamiento (2002)
Reglamento. sobre emisión de contaminantes atmosféricos provenientes de calderas (2002)
Reglamento de creación de canon ambiental por vertidos (2003)
Reglamento general sobre los procedimientos de evaluación de impacto ambiental (2004)
Ley de Pesca y Acuicultura (2005)
Canon por concepto de aprovechamiento de aguas (2005)

Fuente: Elaboración propia a partir de Chaves, 2006.

contaminación permisibles según las normas correspondientes. Asimismo, se reconoce la necesidad de reducir y controlar las emisiones de contaminantes atmosféricos, particularmente los gases de efecto invernadero y los que afectan la capa de ozono. Aun cuando los avances son pocos, se han realizado acciones importantes, como la eliminación del plomo en la gasolina, y desde 1995, la obligatoriedad del catalizador para vehículos nuevos. Otras leyes, como la de Control de Emisiones (n° 7331), que creó el "ecomarchamo", el Reglamento sobre emisiones (decreto 30222-S-MINAE) y el de inmisiones (decreto 30221-S), han dado a las autoridades instrumentos adicionales para el control. La Ley de Tránsito, del 2002, estableció la revisión técnica vehicular obligatoria, cuyos resultados se analizan en el apartado sobre gestión del cambio.

Uno de los aspectos fundamentales para dar seguimiento al desempeño ambiental de manera sistemática y objetiva, es el acceso a información oportuna generada por las instituciones públicas, además de los hallazgos de estudios particulares que se utilizan en este Informe, y cuyos resultados usualmente no pueden compararse o seguirse en el largo plazo. La LOA definió como obligación del Estado el propiciar, a través de sus instituciones, un sistema de indicadores ambientales (artículo 2, inciso e); asimismo, la Ley asigna al Consejo Nacional Ambiental, órgano que se ha reunido solo dos veces en diez años, la función de preparar un informe anual sobre el estado del ambiente (artículo 72, inciso h). Lejos de un cumplimiento satisfactorio de esas tareas, en el 2005 hubo retrocesos. La producción tardía de indicadores

por parte de algunas instituciones hace casi imposible contar con datos actualizados, y en algunos casos del todo no se genera información. El Estado, en especial el MINAE como ente rector, tienen el reto de dirigir esfuerzos concretos hacia la producción sistemática y regular de información ambiental oficial.

Brechas en el desarrollo institucional y la asignación de recursos

La creación del MIRENEM (posteriormente MINAE en 1990) y la promulgación de la LOA (1995) son los dos hitos que marcan la evolución institucional reciente del sector ambiental. Tal como lo señaló el Décimo Informe, 18 de las 27 entidades públicas que conforman el sector surgieron a partir de leyes aprobadas durante la década de los noventa, y 12 específicamente después

de la LOA (cuadro 4.4). El nuevo modelo institucional estableció un ente rector (el MINAE) y creó o reformó funciones de un conjunto de órganos especializados: fondos (FONAFIFO, Parques Nacionales, Nacional de Emergencias, Vida Silvestre), direcciones (Geología y Minas, Hidrocarburos), órganos descentralizados (SINAC, CONAGEBIO, CNE), instituciones autónomas (ICE, RECOPE, ICAA), así como entes encargados del control de la calidad del ambiente (SETENA) y la tutela de los derechos ambientales (Tribunal Ambiental Administrativo).

El diseño de esta institucionalidad se centró en la agenda de conservación, lo cual es más obvio en el análisis que se hace en el siguiente apartado, sobre la asignación de personal y recursos. Además, la rectoría que ejerce el MINAE se da sobre instituciones más antiguas y de mayor tamaño, como las del sector energía (ICE o RECOPE), o sobre varias instancias con competencias sobre un mismo recurso, como en el caso del agua. De esta forma, y considerando el peso que tienen los desafíos ambientales externos a la “agenda verde” (el desarrollo urbano desordenado, el mal manejo de los desechos,

la contaminación del aire y el agua, los inadecuados patrones de consumo energético), se percibe una ausencia de capacidades institucionales y recursos para su seguimiento y eficiente gestión. Esto se debe, entre otros aspectos, al traslape que se da entre sectores institucionales que atienden áreas con impacto ambiental, pero escapan a la rectoría efectiva del MINAE: un ejemplo de ello es lo que sucede con las políticas fiscales y públicas sobre transporte, a cargo del MOPT y el Ministerio de Hacienda, por un lado, y la tarea de controlar la calidad del aire, que corresponde al sector ambiental.

La LOA no garantizó la dotación de recursos humanos y financieros suficientes y apropiadamente distribuidos para las instituciones que se crearon a su amparo. Cuando se analiza el sector se observa que no siempre las prioridades en la asignación del empleo y el gasto públicos coinciden con las prioridades de la agenda ambiental³. Información de la STAP para una muestra de entidades públicas⁴ evidencia que, en 1996, las instituciones ambientales absorbían el 20,9% del Presupuesto Nacional. La creación de los órganos previstos en la LOA significó un incremento relativo

en la asignación presupuestaria y de personal. En cuanto a recursos financieros, el presupuesto del sector pasó -en términos reales, con base en 2005- de 620.735 a 1.328.322 millones de colones entre 1996 y 2005, un crecimiento anual promedio de 8,8%; esto hizo que su participación en el gasto total del sector público alcanzara el 26,5% en el último año.

No obstante, el presupuesto está altamente concentrado en los subsectores de energía y de agua y saneamiento. En el 2005, el ICE, la CNFL, RECOPE y el ICAA ejecutaron el 98,7% de los recursos totales del sector ambiente y energía. Dos factores que ayudan a explicar esta brecha son la antigüedad de estas instituciones y sus fuentes de ingresos. Tres de ellas pertenecen al grupo de las más antiguas del sector: el ICE y la CNFL fueron creadas en la década de los cuarenta y el ICAA a principios de los sesenta. Las cuatro se financian con la venta de bienes y servicios; en el 2005, más del 90% de sus ingresos provino de esa actividad. Aunque los ingresos por venta de servicios también representan una proporción significativa de los recursos financieros de otras instituciones, como

CUADRO 4.4

Evolución de las entidades del sector ambiental antes y después de la Ley Orgánica del Ambiente

Sector de actividad	Antes de 1995	1995-2005	Total
Rectoría	MINAE (inicialmente MIRENEM)	Consejos Regionales Ambientales	2
Control y tutela		SETENA, Tribunal Ambiental Administrativo	2
Recursos hídricos y marinos, y saneamiento	ICAA, SENARA, INCOPESCA	Comisión de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca Alta del Río Reventazón	4
Energía y minas	RECOPE, ICE, Dirección de Geología y Minas, Dirección General de Hidrocarburos		4
Conservación y biodiversidad	Servicio de Parques Nacionales, Fondo de Parques Nacionales, Fondo de Vida Silvestre, Dirección General de Vida Silvestre	Fondo Nacional Ambiental, SINAC, Junta Administrativa del Parque Recreativo Playas de Manuel Antonio, Parque Marino del Pacífico, CONAGEBIO	9
Administración de recursos forestales	Fondo Forestal, Oficina Nacional Forestal	FONAFIFO	3
Riesgo y emergencias	Instituto Meteorológico Nacional	Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, Fondo Nacional de Emergencias	3
Total	15	12	27

Fuente: Elaboración propia con datos de Alfaro, 2005.

la ESPH (94,5%), JASEC (94,7%), la Dirección General de Geología y Minas (85,4%), el Fondo de Parques Nacionales (80,7%), y el IMN (61,5%), en las demás entidades analizadas su importancia es inferior al 35%.

Excluyendo el subsector de energía, el gasto ambiental creció en términos reales en 4.694 millones de colones (1% anual promedio) entre 1996 y 2005. La Dirección General de Geología y Minas y el MINAE tuvieron los mayores aumentos relativos en sus presupuestos durante el período. Sin embargo, no en todas las instituciones se registraron incrementos presupuestarios; el Fondo Forestal, el Fondo de Vida Silvestre y el SENARA experimentaron reducciones significativas. Llama la atención que las entidades relacionadas con el agua, recurso crítico para la gestión ambiental, hayan sufrido una severa contracción (SENARA) o un estancamiento en la asignación de recursos financieros (cuadro 4.5). El 68,4% del presupuesto del sector en el 2005, sin considerar el subsector energético, fue ejecutado por el ICAA y el SENARA. El MINAE (incluyendo el SINAC) recibió el 21% de los recursos.

En cuanto a la composición del gasto del sector ambiental, en el año 2005 el 84,6% correspondió a gastos corrientes, en especial compra de bienes y servicios (69,8%), y personal -sueldos, salarios y cargas sociales- (10,2%); solo un 14,3% se destinó a inversión. Aunque en el resto del sector público los gastos corrientes también representan una proporción importante del presupuesto total (89%), los porcentajes de recursos asignados a la compra de bienes y servicios y a inversión son mucho menores: 28% y 6% en el 2005, respectivamente. Durante la última década, los gastos de capital del MINAE crecieron de manera notable, pues pasaron de representar un 7,4% de su presupuesto en 1996, a 41,6% en el 2005, sobre todo por transferencias de capital al sector público y privado y por la compra de terrenos. Si bien a nivel general se observa una contracción de los gastos de capital, en ese período estos absorbieron buena parte del presupuesto total del ICE (33,1%), la Comisión Nacional

de Emergencias (36,8%), la Dirección General de Geología y Minas (27,2%) y el Fondo de Parques Nacionales (27,1%) (gráfico 4.1).

Una de las instituciones que más problemas ha tenido en los últimos años en materia de recursos financieros es el SINAC, tal como lo ha documentado este Informe en sus ediciones anteriores. Esta entidad está encargada de administrar el 25% del territorio nacional que se encuentra sometido al régimen de áreas silvestres protegidas (ASP). Sus principales fuentes de financiamiento son el ingreso generado por la tarifa de visitas turísticas a las ASP, que se canaliza a través del Fondo de Parques Nacionales, así como otras formas de captación, tales como fideicomisos en algunas áreas específicas (como ACG, ACLA-P, ACLA-CA, ACOSA y ACA-T). El SINAC ha tenido restricciones presupuestarias debido a lineamientos que no permiten la incorporación de todos los ingresos al presupuesto, y por debilidades de gestión que han sido señaladas por informes de la CGR y reseñadas por el *Informe Estado de la Nación* en diversas oportunidades.

En efecto, el Décimo Informe dio a conocer un diagnóstico para el período 2004-2006, que reflejó un déficit de

11.000 millones de colones con respecto a las necesidades financieras proyectadas por el SINAC. Además, los problemas de gestión han generado subejecución de los ya limitados recursos con que cuenta esta entidad. La falta de dinero ha afectado la expansión de las ASP y el pago de las deudas pendientes por compra de tierras en esas áreas, algunas desde hace décadas. En el 2003 la CGR señaló que la gestión del MINAE es deficiente en lo que concierne a la entrega oportuna de recursos provenientes de los impuestos y tasas, por parte de los agentes recaudadores (CGR, 2003).

En materia de recursos humanos, la planilla total del sector ambiental pasó de 16.969 personas en 1995 a 18.495 en el 2005. Las instituciones que tuvieron mayor crecimiento fueron el Fondo de Parques Nacionales (83,3%), la CNFL (37,1%) y el INCOPECA (21,1%). El conjunto de las entidades de este sector⁵ representa alrededor del 10% del empleo total del sector público. Tal como sucede con la asignación del presupuesto, los recursos humanos están concentrados en los subsectores de energía y de agua y saneamiento, los cuales absorbieron más del 90% del total durante el período 1995-2005. El MINAE contaba con más personal en

CUADRO 4.5

Presupuesto ejecutado en algunas instituciones del sector ambiental^{a/}. 1996 y 2005

(miles de colones del 2005)

Institución	1996	2005	Crecimiento 1996-2005	
			Miles de colones	Porcentaje
MINAE	5.184,2	11.248,5	6.064,3	117,0
Sector agua y saneamiento	38.088,9	36.756,6	-1.332,3	-3,5
ICAA	34.998,3	35.345,6	347,3	1,0
SENARA	3.090,7	1.411,0	-1.679,7	-54,3
Resto del sector	5.787,5	5.749,6	-37,9	-0,6
Comisión Nacional de Emergencias	1.923,9	1.648,5	-275,4	-14,3
Fondo Forestal	491,0	10,8	-480,2	-97,8
Dirección General de Geología y Minas	23,8	71,9	48,1	202,1
Instituto Meteorológico Nacional	159,9	217,7	57,8	36,2
INCOPECA	831,5	1.004,4	172,9	20,8
Fondo de Parques Nacionales	2.195,3	2.788,3	593,0	27,0
Fondo de Vida Silvestre	162,0	7,8	-154,2	-95,2
TOTALES	49.060,6	53.754,7	4.694,1	9,6

a/ Excluyendo el subsector de energía.

Fuente: Elaboración propia con datos de la STAP.

el 2005 que una década antes, pero sus 978 funcionarios equivalían a tan solo el 5% del empleo del sector ambiental; con estos recursos se debe ejercer las funciones de rectoría y gestionar el 25% del territorio nacional bajo el régimen de ASP. RECOPE, el ICAA y SENARA fueron las únicas instituciones que sufrieron reducciones en su personal (cuadro 4.6).

Problemas y desafíos del sector ambiental diez años después de la LOA

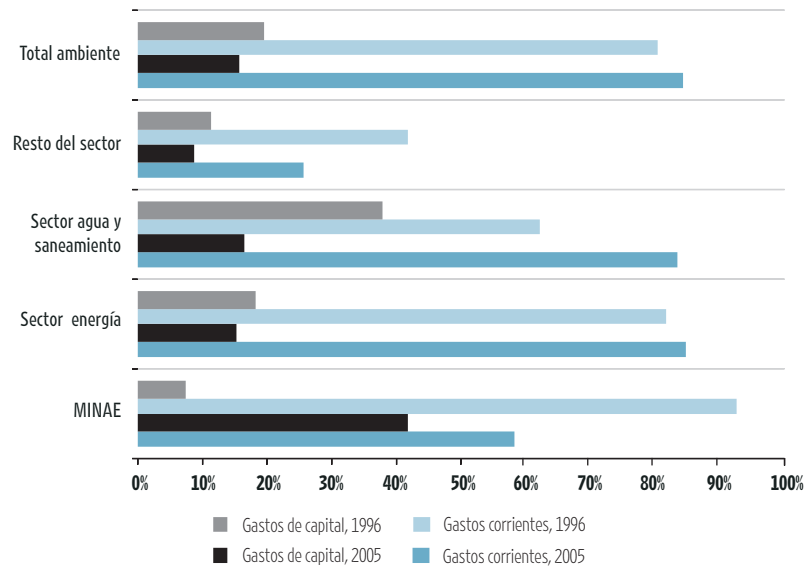
Después de diez años de aplicación de la LOA, el sector ambiental muestra avances como los reseñados en las secciones anteriores, pero también un conjunto de problemas y desafíos. Los problemas se explican por los vacíos de la Ley, el desarrollo posterior de la legislación y las instituciones, y las demandas y amenazas que surgen del devenir de la política ambiental.

Con respecto a los vacíos de la Ley pueden señalarse tres principales: por un lado, la no jerarquización de conceptos -los recursos naturales no son todos iguales-, genera deficiencias en la institucionalidad, ya que en la estructura actual no quedan claras las jerarquías ni las relaciones entre las diferentes instancias (SINAC, SETENA, DGM, DSE, TAA, Contraloría Ambiental); en segundo lugar, tampoco quedó claro en el texto de la LOA el vínculo de la gestión ambiental con los niveles de planificación local y gestión municipal y, por último, no se definieron las fuentes de recursos que darían sustento a la nueva institucionalidad creada, tal como se señaló en el Décimo Informe.

Pese a su valioso contenido, la LOA no se reglamentó en su totalidad, sino que se ha ido reglamentando parcialmente en aspectos puntuales. Esta es una responsabilidad que no han asumido el Poder Ejecutivo y la Asamblea Legislativa, lo que implica que se ha desaprovechado la oportunidad de lograr coherencia e integración en la gestión ambiental, tanto en lo institucional como en lo jurídico. Además se señalan otros factores adicionales como causantes de la ineficiencia en la legislación ambiental, entre ellos el

GRAFICO 4.1

Composición del gasto total de las instituciones del sector ambiental. 1996 y 2005



Fuente: Elaboración propia con datos de la STAP.

CUADRO 4.6

Empleo en el sector ambiental, según institución. 1995, 2000, 2005

Institución/subsector	1995	2000	2005	Crecimiento 1995-2005	
				Absoluto	Porcentaje
MINAE	883	931	978	95	10,8
Energía	12.680	11.777	13.917	1.237	9,8
ICE	9.607	8.705	10.397	790	8,2
RECOPE	1.730	1.674	1.679	-51	-2,9
CNFL	1.343	1.398	1.841	498	37,1
Agua y saneamiento	3.215	2.737	3.195	-20	-0,6
ICAA	3.069	2.600	3.060	-9	-0,3
SENARA	146	137	135	-11	-7,5
Resto del sector ambiental	191	406	405	214	112,0
INCOPECA	95	118	115	20	21,1
Fondo de Parques Nacionales	96	176	176	80	83,3
IMN		12	12	0	0,0
CNE		100	102	2	2,0 ^{a/}
Total sector ambiental	16.969	15.851	18.495	1.526	9,0

a/ Este crecimiento está calculado en relación con el año 2000.

Fuente: Oficina de Presupuesto Nacional, STAP.

hecho de que se han establecido trámites excesivos y muchas veces inútiles. También hay limitaciones en los entes encargados de aplicar administrativa y judicialmente esa legislación. Los organismos creados para ese efecto han carecido, por lo general, de definición

política y de los recursos humanos y materiales necesarios.

Una mirada detenida sobre el impacto institucional de la LOA debe tomar en cuenta la importancia que ésta le asigna a las políticas públicas. El artículo 3 señala que "el Gobierno fijará un

conjunto armónico e interrelacionado de objetivos, orientados a mejorar el ambiente y manejar adecuadamente los recursos naturales. A estos objetivos deberán incorporarse decisiones y acciones específicas destinadas a su cumplimiento, con el respaldo de normas, instituciones y procedimientos que permitan lograr la funcionalidad de esas políticas". Incluso antes de la promulgación de la LOA, la búsqueda de ese conjunto armónico e interrelacionado motivó a sucesivos gobiernos a elaborar políticas ambientales que, en muchos casos, no fueron coordinadas ni necesariamente armónicas entre sí. En el país se han hecho cinco planteamientos en este sentido, desde la Estrategia de Conservación para el Desarrollo Sostenible (ECODES) de 1989, hasta la Estrategia Nacional Ambiental (ENA) a partir del 2003.

La ENA se formuló con apoyo financiero del BID y su diseño culminó en el 2005. Se basa en las áreas temáticas de la LOA: ordenamiento territorial, diversidad biológica, contaminación, suelo, aire, recursos marino-costeros y áreas silvestres protegidas. Su objetivo es establecer una política de Estado en materia ambiental, además de contribuir a consolidar al MINAE como el ente rector y gestor de las políticas y metas en este ámbito, y poner en marcha mecanismos de coordinación y enlaces institucionales intersectoriales, sectoriales y territoriales. La principal característica de la ENA es que parte de una visión/acción de corto, mediano y largo plazo, lo cual lleva a una redefinición de la política ambiental en todos los niveles (E: Rodríguez, 2005). En la práctica, la ENA enfrenta una barrera importante: no cuenta con los recursos necesarios para crear esa nueva institucionalidad. Pese a que existe voluntad política, las condiciones fiscales del país no han permitido realizar las inversiones básicas. De hecho, la formulación misma de esta estrategia se financió con un aporte de la cooperación internacional⁶.

Uno de los objetivos de la LOA retomados por la ENA es el ordenamiento territorial. La Ley establece que es función del Estado, las municipalidades

y los demás entes públicos definir y ejecutar políticas nacionales de ordenamiento territorial, tendientes a regular y promover los asentamientos humanos y las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico-espacial, con el fin de lograr la armonía entre el mayor bienestar de la población, el aprovechamiento de los recursos naturales y la conservación del ambiente. Uno de los criterios de ordenamiento señalado en la LOA (artículo 30, inciso d) es la capacidad de uso de los suelos y la zonificación por productos y actividades agropecuarias, en razón de consideraciones ecológicas y productivas.

Sin embargo, el desarrollo de estos principios es confuso diez años después: privan la desarticulación y la incoherencia en las leyes que afectan directa o indirectamente el ordenamiento territorial. Además, hay dificultades para aplicar la legislación, por la diversidad de instituciones con competencias en la materia. Pero además la normativa no responde a una política coherente, que tenga como objetivo específico un ordenamiento territorial integral. La Sala Constitucional ha definido que las municipalidades tienen la potestad de planificar el uso del suelo en el ámbito local, mediante planes reguladores que incluso pueden imponer restricciones sobre el uso de la propiedad privada, cuando se considere que el bien común puede resultar perjudicado. No obstante, en la práctica pocos municipios han aprovechado este instrumento para planificar el uso del territorio.

Debilidad creciente en un área estratégica: el caso de la SETENA

Tras promulgarse la LOA en 1995, la Comisión Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (CONEIA)⁷ se transformó en la SETENA, que cuenta con una unidad ejecutora y un órgano decisorio colegiado. De esta manera, la evaluación de impacto ambiental (EIA) se convirtió en requisito para una gran cantidad de actividades señaladas en el artículo 17 de la LOA. También se dispuso que el Estado debe fijar, vía reglamento, la lista de actividades, obras o proyectos que estarían sujetos a EIA. La Ley es clara en indicar que este proceso

está centralizado en la SETENA, sin dejar espacio para su desconcentración o descentralización. Entre los lineamientos en esta materia están el control y seguimiento ambiental de las actividades que previamente han sido objeto de EIA y asumido compromisos ante la SETENA. Además, se establece la corresponsabilidad por daños ambientales entre la autoridad, el desarrollador y su consultor ambiental.

Sobre este tema la Sala Constitucional ha emitido varias resoluciones en las que realiza significativos aportes al proceso, entre ellos las sanciones por incumplimiento de compromisos ambientales, la definición de actividades, obras y proyectos que deben cumplir con el trámite de EIA, la integración del análisis de impacto ambiental en los planes reguladores y la anulación de las certificaciones de viabilidad ambiental otorgadas, cuando no se hayan considerado factores ambientales relevantes y decisivos (Astorga, A., 2006).

La SETENA ha enfrentado serias limitaciones para cumplir su mandato, pues ha visto crecer de manera importante el volumen de expedientes que debe procesar, sin que se le hayan otorgado mayores recursos humanos y materiales. Entre el 2002 y el 2005, esta entidad tramitó 4.920 formularios de evaluación ambiental preliminar (FEAP), un promedio de 1.235 al año (cinco por día hábil). A lo anterior se suma el documento de evaluación ambiental D-2, que entró a regir en el 2004, y que en el 2005 alcanzó 1.420 trámites (casi seis formularios por día hábil). Durante el mismo período se gestionaron 809 EIA, para un promedio anual de 202 (casi uno por día hábil) (cuadro 4.7). SETENA abre en promedio 12 nuevos trámites ambientales por día hábil, y cada uno de ellos representa una serie de pasos técnicos y la participación de diversos profesionales. Se estima que el total de trámites ambientales realizados durante los últimos diez años supera los 20.000. En ese mismo período, el personal no ha pasado de entre treinta y cuarenta funcionarios (Astorga, A., 2006).

Además de la elaboración de los EIA, la LOA le confiere a la SETENA otras

responsabilidades en la fase de ejecución (construcción, operación, e incluso de cierre) de los proyectos, por medio de un proceso de control y seguimiento. Se debe realizar al menos una inspección anual para cada proyecto que tiene garantía ambiental, a fin de renovar la misma. Sin embargo, mientras la cantidad de proyectos a los que la SETENA asigna garantía ambiental aumenta en cerca de 200 por año (como mínimo), el número máximo de funcionarios de que ha dispuesto para inspecciones es tan solo de cuatro. Sobre esa base, el proceso de control y seguimiento ambiental es posiblemente la más débil de las tareas de la SETENA. Se puede suponer que si el control de la autoridad es limitado, la posibilidad de que se incumplan los compromisos y se den efectos negativos en el ambiente resulta elevada.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE LA SETENA.

Véase Astorga, A., 2006 en el sitio www.estadonacion.or.cr

SETENA también debe atender denuncias y responder recursos (administrativos y judiciales), lo que incrementa su carga de trabajo, así como propiciar la participación pública y social en los procesos de EIA, de conformidad con la LOA. Además de estos mecanismos, existe la posibilidad de realizar las denominadas Audiencias Públicas, las cuales fueron normadas de una forma más completa en el nuevo

reglamento de la Secretaría (2004). Desde la creación de SETENA se han llevado a cabo cerca de quince de estas audiencias. Algunos técnicos las consideran útiles como fuente de insumos para la toma de decisiones, pero no tanto como aporte que permita discutir en detalle la viabilidad ambiental de un proyecto (Astorga, A., 2006). Finalmente, la SETENA carece de una metodología oficial para la valoración económica del daño ambiental ante situaciones de afectación⁸, así como para regular su cobro y el destino de los recursos generados (Chaves, 2006).

El marco de la participación y los conflictos ambientales

Más espacios de consulta, pero con poca articulación

Una de las grandes novedades de la LOA fue proponer espacios de consulta y participación social con miras a una gobernabilidad ambiental incluyente (en lo formal). Como resultado de esto se crearon el Consejo Nacional y los Consejos Regionales Ambientales, con diversas atribuciones en el análisis y formulación de políticas. Las leyes que siguieron a la LOA también abonaron en este sentido. La Ley de Biodiversidad creó los Consejos Regionales de las Áreas de Conservación -que no han podido entrar a funcionar efectivamente- como los órganos encargados de la administración de las ASP. En el Undécimo Informe se reportó que en el 2004 estos consejos

estaban conformados en un 54% por representantes de la sociedad civil. Por su parte, la Ley de uso, conservación y manejo de suelos dispone la creación de comités por áreas de manejo, conservación y recuperación de suelos, en tanto que la Ley de Planificación Nacional establece los Consejos Regionales de Desarrollo. La duplicación de competencias a nivel local, regional y nacional es obvia, y lograr compatibilizar estos consejos implicaría diversas reformas legales. El carácter innovador de la LOA en materia de participación contrasta con las dificultades para cumplir sus mandatos, particularmente en lo que concierne al funcionamiento de los órganos de consulta (Chaves, 2006).

Este Informe ha identificado que, en materia de acciones en favor del ambiente, los actores locales-comunales son los principales protagonistas. Esta tendencia se mantuvo en el año 2005, pues el 69% de las acciones colectivas⁹ relacionados con este tema fueron realizadas por vecinos o instancias locales comunales (Mora et al, 2004 y 2005; Mora, 2006). Una encuesta realizada por TNC en el 2005¹⁰ identificó como esfuerzos personales en favor del ambiente: la protección y vigilancia de áreas protegidas (23% de los entrevistados), limpieza de ríos/playas y recolección de desechos (21%), participación en reforestación (20%), participación en programas escolares o educativos con niños/jóvenes (17%) y reciclaje de desechos (6%) (TNC, 2006).

En respuesta a algunos conflictos ambientales se han establecido innovadores arreglos institucionales que materializan formas de gestión inclusivas, tal como promueven los principios de la LOA. Este es el caso de la figura del manejo compartido, que se ha impulsado con éxito en algunas ASP y que supone una administración conjunta de estas áreas entre el Estado y las comunidades. No obstante, han surgido problemas formales para el desarrollo de estas iniciativas, que han sido planteados por la CGR y que han generado una discusión al respecto. Esto pone en evidencia que, en muchos casos, las prácticas de gestión han avanzado más rápido que la normativa que les da sustento (recuadro 4.2).

CUADRO 4.7

Trámites de EIA en la SETENA, según proceso. 2002-2005

Procesos	2002	2003	2004	2005
FEAP ^{a/}	852	841	1.390	1.857
D-2 ^{b/}			414	1.420
EIA ^{c/}	201	189	190	241
Total trámites	1.053	1.030	1.994	3.518
Certificaciones de viabilidad ambiental otorgadas	166	593	1.325	2.760

a/ FEAP: formulario de evaluación ambiental preliminar.

b/ D-2: trámite del documento de evaluación ambiental para proyectos de menor impacto ambiental. Para los años 2004 y 2005, todos los procesos D-2 que se presentaron a la SETENA fueron aprobados.

c/ EIA: evaluación de impacto ambiental.

Fuente: SETENA, 2006.

RECUADRO 4.2

Desafíos de la figura del manejo compartido en ASP: una discusión abierta

La LOA promueve formas de gestión ambiental inclusivas entre el Estado y la sociedad civil. En el país se han desarrollado experiencias de conservación novedosas, entre las que figura el manejo compartido, entre el Estado y las comunidades, de recursos naturales específicos o bien de una ASP en particular. Muchos de estos casos han sido la solución a divergencias entre ambos actores, los cuales han logrado establecer arreglos institucionales que se materializan en este tipo de formas de gestión. Un ejemplo de ello es la experiencia de manejo compartido que surgió a mediados de los noventa en el Parque Nacional Cahuita, como resultado del conflicto entre el Estado y las comunidades aledañas al Parque, así como el caso del Parque Nacional Marino Ballena (PNMB). El tema se ha constituido en un punto permanente en la agenda de líderes comunitarios, políticos, técnicos, funcionarios públicos e investigadores.

Durante el 2005 la CGR realizó una evaluación del proyecto que se ha llevado a cabo en el PNMB entre ACOSA y la Asociación para el Desarrollo del Parque Nacional Marino Ballena (ASOPARQUE), a efecto de determinar su legalidad. El informe respectivo señala que, si bien la promoción de la participación ciudadana en la protección de los recursos naturales y la distribución de los beneficios derivados de ellos es producto del desarrollo de instrumentos jurídicos internacionales y nacionales, al momento del estudio la legislación costarricense no contemplaba el concepto de manejo compartido de ASP, por lo cual no existe sustento jurídico que avale su desarrollo (CGR, 2005). La competencia en administración, manejo y toma de decisiones del área protegida de dominio público corresponde al Poder Ejecutivo. Las actividades esenciales, y la definición y seguimiento de estrategias, planes y presupuestos de las ASP son una función indelegable del Estado (CGR, 2005). La CGR indica que en ASOPARQUE¹¹ no se encuentran representadas las comunidades de Ballena y Playa Hermosa y muchos de los actores locales (Sequeira, 2005). Además afirma que si bien en el país se permite la participación ciudadana en las ASP, ésta debe ser organizada y dirigida por el MINAE mediante consejos regionales y comités locales; además se debe de garantizar que esa participación sea informada, representativa y que no vaya más allá de la consulta

(CGR, 2005). El informe del ente contralor no sólo señala las debilidades del proceso analizado, sino que hace recomendaciones y sugiere soluciones amparadas al ordenamiento jurídico vigente, que permitirían ajustar la participación ciudadana a dicha legislación.

Sin embargo, hay posiciones diferentes al planteamiento de la CGR. Representantes de áreas de conservación que han participado en experiencias de manejo compartido argumentan que la Ley de Biodiversidad da sustento jurídico a esta modalidad y a la participación de la sociedad civil en la administración de ASP. Esto por cuanto esa ley crea una estructura participativa que propone un esquema administrativo en el cual el funcionario público (como el Director de un Área de Conservación) actúa como ejecutor de lo decidido por el Consejo Regional de Áreas de Conservación, bajo cuya supervisión trabaja (artículo 26); adicionalmente, el Consejo cuenta con un equipo de apoyo técnico y financiero, para realizar su labor de planificación, decisión y administración (artículos 27 y 28). Por tanto, el Consejo Regional es el ente decisor del modelo de desarrollo y conservación que implementará en su área, el cual será analizado en el Consejo Nacional de Áreas de Conservación (Cyrus, 2006). Sobre la administración de las ASP se establece que el Consejo Nacional debe "definir estrategias y políticas relacionadas con la consolidación y el desarrollo de las áreas protegidas estatales, así como supervisar su manejo." A nivel regional, se otorga al Consejo Regional la labor de "definir asuntos específicos para el manejo de sus áreas protegidas, y presentarlos al Consejo Nacional para su aprobación". En sus artículos 35 a 39, la Ley de Biodiversidad define mecanismos de financiamiento y otorga amplias potestades al SINAC para diseñarlos, haciendo uso de transferencias y fondos que generan las ASP (como tarifas de ingreso, pago de servicios ambientales, canjes de deuda, cánones, actividades realizadas dentro de las áreas protegidas y donaciones). Igualmente, establece una autorización para que el Sistema administre los recursos que ingresen por cualquier concepto, por medio de fideicomisos u otros instrumentos, ya sean estos para todo el SINAC, o específicos para cada área de conservación (Cyrus, 2006). Cabe mencionar que algunos artículos de esta Ley, relacionados con la conformación de los consejos, fueron impugnados ante la

Sala Constitucional, y no fue sino hasta el 2006 que esa instancia resolvió a favor de su entrada en vigencia.

Según esta posición, lo que propone la Ley de Biodiversidad es una administración conjunta. Pese a que esta estructura no se ha implementado a nivel nacional, existen experiencias, como la del ACLACA, que implican la participación de la sociedad en la toma de decisiones y la rendición de cuentas, como muestra de la voluntad de las partes para avanzar hacia un modelo de gestión que reivindica el derecho de las comunidades a participar en la administración de los recursos naturales y sus territorios. Estos aspectos son fundamentales para el desarrollo de procesos de "gobernanza"¹² tendientes a conservar la biodiversidad y distribuir equitativamente sus beneficios, como base del desarrollo sostenible (Cyrus, 2006).

En el 2005, el país contaba con un primer borrador de política de manejo compartido de las ASP, en el cual se sugiere a la instancia responsable que inicie un proceso de revisión y, si fuese el caso, de modificaciones a la legislación vigente. Esto es importante, pues la iniciativa de la participación de las comunidades en los beneficios de las ASP, en especial del turismo, ha tenido avances modestos. La CGR ha señalado la necesidad de normar los procesos de manejo compartido; no los deslegitima como estrategias de manejo de recursos naturales o como alternativas de "gobernanza" de las ASP. La decisión de abrirse al manejo compartido parece tener, para estas áreas, un carácter estratégico. En el caso del SINAC, ayudaría a atender problemas estructurales como el pago de tierras o las limitaciones presupuestarias y de personal. Para las comunidades, participar es tutelar sus propios servicios ambientales y los beneficios derivados de la visita a las áreas protegidas. De manera general, la discusión planteada pone en evidencia que el tema del manejo de los recursos naturales ha dejado de ser un monopolio exclusivo del Estado y debe avanzar hacia formas jurídicas que permitan una mayor participación social.

Fuente: Elaboración propia con base en CoopeSoliDar R. L., 2006; CGR, 2005; Obando et al., 2006 y Cyrus, 2006.

Conflictos socioambientales en el 2005

Algunos investigadores han planteado la necesidad de considerar los conflictos socioambientales como escenarios de cambio, que han permitido que la sociedad articule nuevas modalidades de participación (Paniagua, 2006), considerando las dificultades que presenta el marco formal de gestión, como se ha visto. El análisis de

una muestra de conflictos socioambientales acaecidos en el 2005¹³ (cuadro 4.8) permite observar algunas características que han venido presentando la participación y la conflictividad ambiental, como forma de evaluar cuánto se ha acercado o alejado el país de los principios propuestos por la LOA en 1995. De los casos identificados se puede inferir que los conflictos socioambientales tienen un carácter local; sus

actores son principalmente los grupos de vecinos (informales) y las municipalidades. Las ONG juegan un papel de apoyo de las iniciativas locales, que se manifiesta en tres ámbitos: el aporte de información científica y de recursos técnicos, el respaldo organizativo interno y la incidencia política. Además, facilitan la divulgación a nivel nacional e internacional de las acciones comunitarias.

CUADRO 4.8

Algunos conflictos socioambientales surgidos en el 2005

Tema	Actores	Intensidad ^{a/}
Construcción de marinas en la zona marítimo terrestre	Grupos comunitarios Municipalidades Inversionistas ICT	Baja La oposición a estos proyectos ha sido sobre todo local y basada en información parcial.
Titulación y megaproyectos en las islas del golfo de Nicoya	Vecinos Grupos ambientalistas Inversionistas turísticos Diputados del ML ICT	Baja A nivel local el problema se ha agudizado por la presencia de inversionistas que proponen comprar derechos de propiedad a los habitantes.
Construcción de granjas atuneras en el golfo Dulce	Inversionista extranjeros MINAE, SETENA, INCOPESCA Municipalidad de Golfito, Comunidades Ambientalistas	Baja El asunto ha recibido atención local. Se prevén acciones legales en contra del proyecto.
Aleteo de tiburón	Pescadores industriales y artesanales INCOPESCA Grupos ambientalistas	Baja Este tema involucra a pocos pero muy activos grupos conservacionistas marinos; su acción aún no se traduce en un apoyo activo de la población, ni en un cambio de política a nivel institucional.
Cacería de jaguares en Corcovado	MINAE Científicos Conservacionistas Cazadores	Baja Este problema no ha llevado a enfrentar a los cazadores directamente, pero sí ha generado un debate interno entre conservacionistas y el MINAE.
Pesca en áreas protegidas marinas	MINAE INCOPESCA Conservacionistas	Baja Este asunto apenas se está conociendo a raíz de la nueva Ley.
Acceso y ocupación de playas	Pobladores de las playas Precaristas Municipalidades ICT MINAE	Alta Este asunto ha generado violencia en más de un sitio. El desinterés estatal por el control y el alto precio de mercado de estas tierras crean las condiciones para que resurja el conflicto.
Manejo de desechos	Pobladores Municipalidades Empresas privadas	Alta El tema del manejo de los desechos es un articulador social muy fuerte.

CUADRO 4.8

Concesión de agua en Monteverde	Pobladores Hoteleros ASADAS SENARA	Media La discusión ha sido intensa, debido al papel estratégico que juega el agua en el desarrollo futuro de la localidad.
Oposición a la minería en Miramar	Pobladores Ambientalistas Municipalidad Compañía minera MINAE	Media La oposición a la mina fue muy intensa, y llegó a polarizar al pueblo de Miramar, sin que se llegara a la violencia.
Oposición al aprovechamiento de tajos y canteras	Vecinos Municipalidad Empresas SETENA	Baja Las acciones legales tomadas muchas veces por uno o varios vecinos reciben poca atención más allá de la comunidad. Su tratamiento en la prensa es escaso.
Tala de árboles	MINAE Madereros Aserradores Vecinos	Baja La percepción social es que existe impunidad en el asunto de la tala en pequeña escala.
Contaminación de ríos	Comunidades colindantes Municipalidades MINAE Ministerio de Salud	Media El aumento en la preocupación ha encontrado una débil respuesta institucional, lo que hace prever un crecimiento en la cantidad e intensidad de los conflictos por este tema.
Zonas de protección de los ríos	MINAE Comunidades colindantes Municipalidades	Baja Los casos de reivindicación de estas áreas son escasos, al igual que los ejemplos de restauración.
Aguas negras	Municipalidades Vecinos MINAE SETENA	Media El aumento en la preocupación social por el agua encuentra una débil respuesta institucional y hace prever un crecimiento en la cantidad e intensidad de los conflictos por este tema. Además se requieren inversiones públicas de gran envergadura.
Abastecimiento de agua potable	Municipalidades ASADAS ICAA Usuarios	Media (en aumento) La intensidad de los conflictos sobre el recurso hídrico es creciente. La ambigüedad de la legislación sobre el manejo privado o público del recurso y el aumento de la demanda por el crecimiento urbano y turístico son indicadores en este sentido.
Impugnación de audiencias públicas de la SETENA	SETENA Municipalidades Ciudadanos interesados Inversionistas	Baja Aunque la acción colectiva alrededor de este tema es baja, su importancia estratégica es alta. Se trata de llevar a la práctica el concepto de participación ciudadana, y definir cómo se lleva ese principio del texto de la ley a la toma de decisiones.
Construcción de urbanizaciones en la GAM	Constructoras Municipalidades Financiadores Ciudadanos MINAE	Media La urbanización de zonas rurales es un cambio social y cultural; pretende responder a la necesidad de vivienda, pero se abandona el tema de la calidad de vida.

a/ Intensidad alta: cuando hay violencia, existe un alto número de acciones (legales, administrativas, públicas) y el asunto adquiere relevancia nacional a través de la prensa; intensidad media: cuando el asunto tiene una escala regional o se trata de un problema común a lo largo del país, pero en el que las acciones han sido tomadas de forma aislada; baja intensidad: conflictos puntuales, que se resuelven por vía administrativa o judicial, sin alcanzar el carácter de asunto político.

Fuentes: Paniagua, 2006, con datos de Mora, 2006, FECON, Sala Constitucional y medios de prensa.

Entre los conflictos identificados destacan los relacionados con los recursos hídricos y los marino-costeros. También son temas de preocupación el desarrollo urbano y las limitaciones institucionales para hacerle frente al crecimiento y fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones. La duración de los conflictos suele ser corta, pero estos tienden a resurgir a lo largo del tiempo. El tema marino ha ganado prioridad entre los grupos ambientalistas, y la tutela del mar y sus recursos presenta gran incidencia de casos, que son reflejo del activismo conservacionista en esta materia, en el cual destacan ONG como PRETOMA y MARVIVA.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES

Véase Paniagua, 2006 en el sitio
www.estadonacion.or.cr

Los temas hídricos también han sido motivo de conflicto, tanto en la GAM como en las zonas costeras y otros centros urbanos. La expansión urbana se relaciona con otros problemas, como la discusión de los planes reguladores cantonales y costeros, el manejo de las audiencias públicas y la construcción en las zonas de protección de ríos. Asuntos tradicionalmente controversiales, como la tala ilegal y la cacería, persisten, lo mismo que el tema de la minería. Sin embargo, se percibe un cambio en la temática de los conflictos. No se trata más de problemas de orden rural en la interfase zona rural-área protegida, sino de conflictos en la frontera de la expansión urbana (Paniagua, 2006).

Entre los actores de los conflictos ambientales destacan las municipalidades. Estas son las instituciones que más demandas enfrentan por sus decisiones y su desempeño ambiental, ya que tienen injerencia sobre los principales temas en disputa: desarrollos urbanísticos, manejo del agua, planificación del desarrollo, entre otros. La gran mayoría de las municipalidades no cuenta con una estrategia o una capacidad instalada para el manejo de estas situaciones, por lo cual estas suelen llevarse a instancias judiciales u otros órganos de la Administración Pública. Entre los actores no estatales sobresalen

los grupos de vecinos como los principales gestores de los conflictos ambientales y, del lado de las empresas, las constructoras suelen ser las más interpeladas. Esto explica que la mayor proporción de los conflictos socioambientales se manifieste a escala local (dos terceras partes de los analizados). No obstante, los problemas son similares en muchas localidades, lo cual confiere a los temas importancia nacional (Paniagua, 2006).

La intensidad de los conflictos ambientales parece haber sido baja en el 2005, aunque se debe recalcar que esta categoría no implica una importancia baja de los temas (ver notas de cuadro 4.8), sino que no hay indicación de que se trate de conflictos violentos o que se puedan agudizar en un futuro. Se nota un uso frecuente de las instituciones judiciales y administrativas. El problema que se vislumbra es la limitación de las entidades públicas para acatar las resoluciones judiciales, lo que hace que la sociedad perciba que las amenazas al ambiente persisten (Paniagua, 2006). Cabe destacar que se han realizado esfuerzos por mejorar las capacidades del sistema judicial en materia de procesamiento de delitos ambientales. Ejemplo de ello es la reciente puesta en marcha de la política de persecución penal ambiental en el año 2005 (recuadro 4.3).

Gestión del patrimonio

Esta sección desarrolla el tema de la conservación del patrimonio natural, en tres esferas de actividad: protección, conocimiento y uso de la biodiversidad. Al igual que en años anteriores, se mantiene el seguimiento de las principales tendencias en cuanto al estado de la conservación y protección de ecosistemas y especies amenazadas. De manera particular este año se profundiza en el tema de las áreas protegidas marinas y los retos que existen para promover un turismo que favorezca relaciones armoniosas con el ambiente.

Protección de la biodiversidad

Leve expansión del territorio protegido

En el 2005 se crearon cuatro nuevos refugios naturales de vida silvestre: Maquenque, en ACA-HN (mixto),

Jardines de la Catarata, en ACCVC (privado), Ara Macao en ACOPAC (mixto) y La Nicoyana en ACT (privado). Se dio además una modificación de límites en el refugio de la isla San Lucas y humedales asociados. Los nuevos refugios creados sumaron 52.843 hectáreas adicionales al área protegida del país, que había permanecido estable alrededor de un 25% del territorio desde hace varios años, y pasó a representar el 26% de la superficie continental nacional. Esto representa un aumento de alrededor de un punto porcentual con respecto al área registrada en el 2004 (SINAC-MINAE, 2006a).

Además de la ampliación de su territorio protegido, en el 2005 Costa Rica siguió promoviendo los corredores biológicos como componentes esenciales de los esfuerzos de protección. Sobre estos existen varios registros que no coinciden entre sí, por cuanto obedecen a distintos criterios y experiencias. Un primer cálculo de su número y extensión se elaboró a partir de la ubicación de fincas en zonas de corredor, como parte del proceso para otorgar los beneficios del pago de servicios ambientales (proyecto GRUAS I). Un segundo mapa fue generado por el proyecto del Corredor Biológico Mesoamericano; registra 35 corredores en 1.327.861 hectáreas. Un tercer mapeo reconoce la existencia de 45 corredores biológicos, que suman 1.174.554 hectáreas, un 23% del territorio nacional (Obando et al., 2006). El SINAC tiene como reto ordenar estas distintas mediciones, a fin de que le sirvan como instrumentos clave para continuar fortaleciendo los corredores, tema ya posicionado a nivel local y nacional. En el 2005 dio inicio un proceso orientado a establecer una red de corredores biológicos, liderado por el SINAC y el Programa de Pequeñas Donaciones del GEF.

Hoy por hoy, Costa Rica es un mosaico de zonas de producción, urbanas y de conservación. Del ordenamiento y manejo de todas estas zonas depende la calidad de vida futura de los habitantes y la sostenibilidad ecológica misma de las áreas protegidas tanto en lo interno como en lo externo, es decir, en lo que concierne a su relación con el resto

RECUADRO 4.3

Impacto de las políticas de persecución penal ambiental e instancias administrativas

Como parte de las acciones de promoción de las políticas de persecución ambiental, la Fiscalía Ambiental ha establecido relaciones de cooperación con distintos sectores institucionales y de la sociedad civil, nacionales e internacionales. Entre ellas pueden mencionarse: Asociación MARVIVA, MINAE, Ministerio de Salud, Defensoría de los Habitantes, CCAD, Fiscalía Ambiental de Nicaragua y Red Internacional de Aplicación y Cumplimiento Ambiental (INECE). Las acciones han comprendido desde la producción y distribución de material divulgativo sobre las políticas, hasta la capacitación de funcionarios y asesores legales de las instituciones del sector ambiental.

Un informe preparado por la Fiscalía Ambiental sobre el impacto de las políticas durante el año 2005, destaca la importancia de los mecanismos de cooperación y coordinación entre distintas instituciones del Estado (MINAE, Fuerza Pública, Procuraduría General de la República, OIJ), ONG y comunidades, para lograr una efectiva persecución de los delitos ambientales. El análisis de los casos ingresados en el año 2005 muestra un aumento significativo en la cantidad de denuncias. Mientras en el período 1999-2002 se recibieron en promedio 1.212 casos por año, en el 2005 se presentaron 2.311. Aunque no está claro si esta situación se debió a un incremento en la comisión de delitos, mayor conciencia ciudadana o la eficiencia de los órganos administrativos de control, es posible identificar algunas características de los casos:

- De 38 fiscalías, 13 concentran el 63% de las denuncias. Nicoya, Sarapiquí, Osa, Puntarenas, Limón, San Carlos, Guápiles y Upala aportan casi la mitad de casos.
- El 75% de los casos corresponde a infracciones a la Ley Forestal. Las fiscalías que registran mayores incidencias de casos en esta materia son: Osa, Limón, San Carlos, Guápiles y Upala. Estos seis despachos representan el 35% del total de denuncias (1.680). La mayor incidencia de acusaciones se presenta en la época de verano.

- Los incumplimientos de la Ley de Conservación de Vida Silvestre son el segundo motivo de denuncia (19% del total de causas ingresadas). Las fiscalías con mayor volumen son Puntarenas, Los Chiles y Pérez Zeledón. No obstante, se observa una distribución uniforme de las denuncias: 16 de las 38 fiscalías registran en promedio 17 casos.

- Un 5% de las causas corresponde a infracciones a la Ley de Zona Marítimo Terrestre (51), el Código de Minería (31) y los delitos de piratería (27). Puntarenas y Cóbano concentran los asuntos relacionados con la zona marítimo terrestre y piratería, mientras que Santa Cruz reporta casi la mitad de las denuncias en materia de minería.

- Solo un 16% de las denuncias llevó a acusaciones. Un 36% de los casos resultó en sobreseimientos y desestimaciones. Sin embargo, se observan variaciones importantes en la proporción de acusaciones según zona.

Fuera del plano judicial, otra instancia de resolución de conflictos socioambientales en un nivel primario es el Tribunal Ambiental Administrativo (TAA), órgano creado por la LOA en 1995. Sus fallos agotan la vía administrativa y son de acatamiento estricto y obligatorio. Entre otros aspectos, es competente para “conocer y resolver, en sede administrativa, las denuncias establecidas contra todas las personas, públicas o privadas, por violaciones a la legislación tutelar del ambiente y los recursos naturales”. Hoy en día esta instancia tiene aproximadamente 400 expedientes en espera de resolución, y sus sistemas de archivo administrativo son muy rudimentarios. Se le apuntan debilidades de personal y recursos, lo que afecta principalmente la tarea de reunir pruebas del daño ambiental (los costos de análisis y estudios son muy altos). En el año 2005 solo contaba con seis funcionarios. Otra debilidad es la falta de coordinación entre este Tribunal y las otras instancias del MINAE, en especial la SETENA.

Fuentes: Elaboración propia con base en Fiscalía Ambiental, 2006 y Chaves, 2006.

del territorio, del cual reciben múltiples amenazas (recuadro 4.4). Ordenar estas áreas es un desafío nacional cuya atención debe fortalecerse. La primera propuesta de ordenamiento territorial para conservación se hizo con el proyecto Gruas I, en 1994; en ella están basados programas nacionales como el pago de servicios ambientales (PSA), el de corredores biológicos y la priorización para ampliación de áreas protegidas estatales. A la fecha, menos del 20% de las propuestas de conservación estatal de Gruas I se han implementado y del 14,4% sugerido para conservación privada, un 1,5% se incorporó a parques nacionales, un 9,8% está sometido a PSA y un 0,5% corresponde a reservas privadas (SINAC-MINAE, 2006b). El proyecto Gruas II actualiza la propuesta anterior, a partir de la nueva información disponible. El proceso está bajo la responsabilidad del SINAC, con el apoyo directo de varias organizaciones (FONAFIFO, TNC, INBio, COBODES, CI) y la participación de varios especialistas. Además de Grúas II, en el 2005 se realizó un análisis sobre acuíferos dentro y fuera de las áreas protegidas, corredores biológicos y territorios indígenas, que determinó que el 61% del total de hectáreas de acuíferos está bajo alguna categoría de manejo (SINAC-MINAE, 2006b).

Nuevos esfuerzos de protección marino-costera, aunque persisten amenazas

En años recientes el país aumentó su conocimiento sobre la conservación en áreas marinas. Un estudio técnico realizado por la Comisión de la Zona Económica Exclusiva (CZEE) -que incluye tres secciones: social, legal y biológica- aportó nueva información sobre la riqueza y la situación del patrimonio marino-costero. La investigación menciona que aún hay pocos estudios referidos al estado de estos ecosistemas, y que no se han realizado sondeos ecológicos para determinar la presencia y distribución de las especies a lo largo de la costa. Asimismo, plantea que estos ecosistemas están siendo afectados por factores antropogénicos, incremento de

RECUADRO 4.4

Amenazas a la sostenibilidad ecológica de las áreas silvestres protegidas

La sostenibilidad ecológica de las ASP depende de procesos naturales que generalmente se desarrollan fuera de sus límites. Al analizar las principales amenazas a la viabilidad o sostenibilidad ecológica de las áreas protegidas que enfrenta el SINAC en su gestión, es notorio que la mayoría de ellas tiene que ver con procesos que escapan a los límites del área protegida (E: Matamoras, 2006). Entre ellas están las siguientes:

- Pérdida de hábitats por sedimentación, contaminación y reducción de caudales de humedales y arrecifes.
- Pérdida de funcionalidad del paisaje en las zonas de amortiguamiento y corredores (reducción de viabilidad de mantener la biodiversidad a largo plazo).
- Limitada efectividad de corredores biológicos fundamentados en una mala interpretación de las necesidades ecológicas de las especies y sin considerar los procesos biofísicos de los que depende la biodiversidad.
- Recursos genéticos de interés para seguridad alimentaria amenazados.
- Limitado interés en la conservación de especies de ecosistemas alterados (diferentes a las de ecosistemas naturales).
- Limitada viabilidad de poblaciones de especies que requieren grandes extensiones de hábitat.
- Especies endémicas no protegidas (las ubicadas fuera de ASP). Se registra la presencia de al menos cien especies de plantas endémicas no reportadas en parques y reservas biológicas.
- Desconocimiento de las interrelaciones concretas (positivas y negativas) que se dan entre las actividades de pesca y las ASP marinas.
- Fragmentación de hábitats y degradación de ecosistemas (reducción de la funcionalidad biológica del paisaje fuera de ASP).
- Tamaños y formas de ASP inadecuados para garantizar la viabilidad genética (GRUAS I propone la ampliación de 24 de 31 parques y reservas biológicas).
- Deterioro de la funcionalidad de ecosistemas costeros y de poblaciones de especies de interés comercial.
- No se considera en las propuestas de gestión de los corredores la importancia de muchos de ellos para conservación de hábitats, y no solo para la conectividad (los análisis de Gruas II hablan de 21 macrotipos que solo están en corredores biológicos).

Fuente: Obando et al., 2006.

sedimentos y aguas servidas, y contaminación por pesticidas y fertilizantes (CZEE, 2006).

El área protegida marina representa un 16,52% de la superficie marina nacional, si se consideran solamente las aguas interiores y territoriales (SINAC-MINAE, 2006b). Sin embargo, en términos de la zona económica exclusiva (ZEE), el área protegida marina representa apenas un 0,9%. No obstante, un decreto ejecutivo promovido por la

CZEE (31832-MINAE) pretende proteger hasta un 25% de esa zona, es decir, un porcentaje similar al protegido en el área continental. La proporción del territorio nacional (continental y marino) bajo alguna forma de protección es del 22,6% (cuadro 4.9).

En su análisis jurídico, la CZEE afirma que el país tiene la estructura legal para seguir creando áreas marinas protegidas, en diversas modalidades. En el 2005, el SINAC logró generar información nueva

sobre dichas áreas y sobre la extensión de las áreas protegidas en las zonas marino-costeras (cuadro 4.10).

En otro orden de ideas, hay investigaciones recientes sobre los manglares en Costa Rica, en los cuales se demuestra que la salud de esos ecosistemas es frecuentemente amenazada por procesos de contaminación y degradación que se dan a escalas mayores, de cuenca hidrográfica y zonas marino-costeras. La CZEE señala en el estudio antes citado 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, cambios en el régimen hídrico por la construcción de diques y drenajes del manglar, cambios en la cadena trófica, extracción de post-larvas, propagación de enfermedades y aniquilación de fauna. Además destaca que la contaminación por desechos orgánicos y sólidos, pesticidas, hidrocarburos, afecta la estabilidad de los manglares (CZEE, 2006).

Igualmente, en el 2005 se hicieron esfuerzos por mejorar el control de algunas áreas protegidas con recursos marinos. Tal fue el caso de la iniciativa de patrullaje en el Parque Nacional Marino Las Baulas, la cual fue posible gracias a un convenio de colaboración firmado entre la Fundación MARVIVA, el MINAE y el Ministerio de Seguridad Pública (E: Cajiao, 2006). En el ámbito de las estrategias internacionales de conservación resalta la participación del país en la iniciativa del Corredor del Pacífico Tropical Oriental, que se desarrolla en la región conformada por cinco islas de Ecuador (Galápagos), Colombia (Gorgona y Malpelo), Panamá (Coiba) y Costa Rica (Coco); así como la creación de la CZEE.

Otro factor que ha posicionado el tema de la conservación marino costera es el número de investigaciones sobre recursos marinos y limnología, efectuadas tanto por ONG (como PROMAR, Fundación MARVIVA, entre otras), como por las universidades públicas. Por ejemplo, en el 2005 el CIMAR publicó dieciocho trabajos en revistas científicas especializadas e indexadas internacionalmente, sobre temas como

CUADRO 4.9

Extensión de las áreas silvestres protegidas continentales y marinas, según categoría de manejo. 2005

(hectáreas)

Categoría de manejo	Cantidad de ASP	Área continental protegida	Porcentaje del territorio continental nacional	Área marina protegida		Área total protegida
				Porcentaje del área marina nacional ^{b/}		
Parques nacionales	27	625.531	12,24	475.620	15,69	1.101.151
Reservas biológicas	8	22.032	0,43	5.207	0,17	27.239
Zonas protectoras	31	153.506	3,00	0	0,00	153.506
Reservas forestales	9	221.239	4,33	0	0,00	221.239
Refugios de vida silvestre	67	243.040	4,76	18.425	0,61	261.465
Humedales (incluye manglares)	13	66.338	1,30	5	0,00	66.343
Otras categorías ^{b/}	5	7.843	0,15	1.612	0,05	9.455
Totales	160	1.339.579	26,21	500.869	16,52	1.840.448

a/ Comprende las aguas interiores y las aguas territoriales.

b/ Reservas naturales absolutas, monumento nacional, estación y monumento natural.

Fuente: SINAC-MINAE, 2006b.

CUADRO 4.10

Extensión de las áreas marinas y marino-costeras protegidas, según categorías, área de conservación y nombre^{a/}. 2005

Nombre	Área de conservación	Categoría	Área (ha)		
			Costera	Marino	Total
Santa Rosa	Guanacaste	Parque nacional		46.391	46.391
Cahuita	La Amistad-Caribe	Parque nacional		23.290	23.290
Gandoca-Manzanillo	La Amistad-Caribe	Refugio de vida silvestre		4.984	4.984
Isla del Coco	Marina Isla del Coco	Parque nacional		194.831	194.831
Isla San Lucas	Pacífico Central	Refugio de vida silvestre		726	726
Marino Playa Blanca	Pacífico Central	Humedal	4	5	9
Playa Hermosa	Pacífico Central	Refugio de vida silvestre	372	3.655	4.027
Manuel Antonio	Pacífico Central	Parque nacional		42.016	42.016
Estero de Puntarenas y manglares	Pacífico Central	Humedal	2.880	4.376	7.256
Marino Ballena	Osa	Parque nacional	315	5.230	5.545
Manglar Térraba-Sierpe	Osa	Refugio de vida silvestre	13.287	5.532	18.819
Río Oro	Osa	Refugio de vida silvestre		1.719	1.719
Piedras Blancas	Osa	Parque nacional		1.356	1.356
Isla del Caño	Osa	Reserva biológica		5.207	5.207
Corcovado	Osa	Parque nacional		2.045	2.045
Ostional	Tempisque	Refugio de vida silvestre	463	8.056	8.519
Cabo Blanco	Tempisque	Reserva natural absoluta		1.630	1.630
Las Baulas	Tempisque	Parque nacional	357	25.336	25.693
Tortuguero	Tortuguero	Parque nacional		52.682	52.682
Total			17.678	429.067	446.745

a/ Se pueden presentar diferencias entre las cifras del área marina total calculada en este cuadro y el anterior, debido a diferencias en las metodologías de medición.

Fuente: Gutiérrez y Obando, 2006.

biodiversidad marina, parques o áreas protegidas, especies invasoras, arrecifes coralinos, mamíferos marinos, peces y equinodermos. El CIMAR publicó más de cuatrocientos trabajos entre 1979 y el 2005 (CIMAR, 2006).

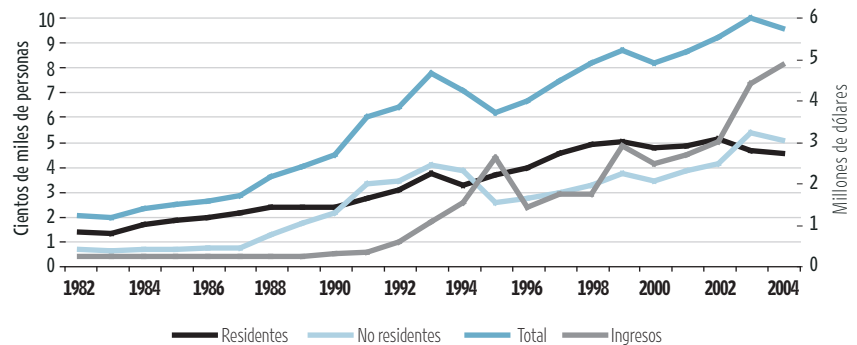
Los esfuerzos realizados en el país para llevar adelante acciones de conservación *in situ* de los recursos marino-costeros, y el reconocimiento de su territorio marino, traen consigo nuevas dinámicas y aportes en función de su enorme potencial de desarrollo. No obstante, es necesario incorporar nuevos actores en las discusiones del manejo de estos recursos: las municipalidades, los ministerios de Relaciones Exteriores y Seguridad Pública, y la Defensoría de los Habitantes, entre otros.

El SINAC: más tierras, pero con pocos recursos para su protección

Aun cuando los esfuerzos por incrementar y conocer el territorio protegido se mantienen, estos siguen sin ser complementados con recursos suficientes para su buena administración. En el 2004, en el marco de una nueva estrategia financiera, el SINAC calculó con más precisión sus necesidades financieras y estimó que se requiere un total de 17,7 millones de dólares para administrar el sistema como un todo. Sin embargo, los recursos asignados para el manejo de las ASP no son suficientes siquiera para cumplir con las operaciones básicas de muchas de ellas, en especial las que han tenido que atender un flujo creciente de turistas nacionales y extranjeros. Desde el año 2003 son más los turistas extranjeros que visitan las ASP del SINAC. Debido al incremento en el número de visitantes, el ingreso económico de las ASP también creció (gráfico 4.2). Mientras los índices de visitación aumentaron un 55% durante el período 1995-2004, el ingreso real por ese concepto aumentó en más de un 100% en el mismo período. El ingreso derivado de las visitas se concentra en tres de los parques más concurridos (Poás, Irazú y Manuel Antonio), que reciben el 60% de lo recaudado. Entre 1982 y 1986, la afluencia de turistas presentó tasas de crecimiento anual considerablemente altas, 5%, y del 18% entre 1987 y 1991.

GRAFICO 4.2

Visitantes a las áreas silvestres protegidas e ingresos percibidos



Fuente: Adamson, 2006, con datos del proyecto GEF-PNUD-SINAC.

CUADRO 4.11

Recursos del SINAC, según fuente. 1995, 2000, 2005 (miles de dólares)

	1995	Porcentaje	2000	Porcentaje	2005	Porcentaje
Ingresos tributarios	2,8	0,0	359,9	2,6	835,2	3,5
Ingresos por bienes y servicios ^{a/}	60,1	0,6	153,7	1,1	257,3	1,1
Ingresos por derechos y tasas administrativas	2.584,1	24,5	2.444,9	17,4	5.078,0	21,6
Ingresos financieros	732,6	6,9	237,4	1,7	113,7	0,5
Otros ingresos	57,2	0,5	230,5	1,6	85,8	0,4
Ingresos por transferencias de capital ^{b/}	1.236,7	11,7	556,1	4,0	383,7	1,6
Ingresos por superavit	817,5	7,8	2.252,2	16,1	3.912,6	16,6
Ingresos por presupuesto ordinario	5.051,4	47,9	7.780,4	55,5	12.894,2	54,7
Total ingresos	10.542,5	100,0	14.015,1	100,0	23.560,5	100,0

a/ Incluye venta de tierras y activos intangibles.

b/ Incluye transferencias corrientes.

Nota: Los datos de 1995 incluyen solo los ingresos del Fondo de Parques Nacionales, por falta de información para los otros fondos. No se incluye el Fondo de Vida Silvestre sino hasta 2005, por falta de datos. Los ingresos por presupuesto ordinario incluyen el componente de compromisos del período correspondiente.

Fuente: Adamson, 2006, con datos de los departamentos financieros de SINAC y MINAE.

A partir del 2000 parece haberse estabilizado en una tasa moderada del 4% (Adamson, 2006).

Los fondos especiales provenientes de las leyes Forestal, de Parques Nacionales y de Vida Silvestre, que proveen entre un 34% y un 39% del total de ingresos presupuestados por el Sistema, han aumentado de 10,64 millones de dólares en el 2004 a poco más de 12 millones en el 2005 (SINAC-MINAE, 2006b). Según un estudio sobre la sostenibilidad del SINAC, el presupuesto ordinario pasó de 7,8 millones de dólares

en el 2000, a 12,9 millones en el 2005 (cuadro 4.11) (Adamson, 2006).

Los desembolsos financieros representaron un 18%, la inversión en construcciones y mejoras un 14% y las transferencias de capital un 4%; una importante porción de estas últimas se dedicó a la compra de tierras para ASP (Adamson, 2006). Esto se ha traducido en aumentos en los presupuestos ordinarios para el pago de tierras, esfuerzo que se ha venido dando en los últimos años, ya sea por procesos normales o por litigios que obligan al Estado

a honrar estas deudas. En el 2005 se pagó un total de 2.124,7 hectáreas (25 fincas), para un monto de 1.259 millones de colones. El área en la que se pagó mayor cantidad de tierras fue, una vez más, ACOSA (49% del total pagado en el 2005), gracias al apoyo de TNC. De las fincas adquiridas, el 63,6% fue cubierto con fondos del presupuesto ordinario, 24,7% por TNC y un 11,7% por el Fondo de Parques Nacionales. La totalidad de los desembolsos realizados involucró a las zonas de ACOSA, ACA-T, ACLA-C, AC-T, ACOPAC y ACT, y se pagaron tierras en la Reserva Forestal Golfo Dulce, el Parque Internacional La Amistad, la Zona Protegida Nosara y los parques nacionales La Cangreja, Marino Las Baulas, Piedras Blancas y Volcán Tenorio (SINAC-MINAE, 2006a).

Sin embargo, hay problemas para avanzar significativamente en el pago de estas deudas. Según estimaciones del SINAC, el 90,4% de la superficie total bajo las categorías de parque nacional, reserva biológica, reserva natural absoluta y monumento nacional, que deben ser terrenos estatales de acuerdo con la legislación, ya ha sido adquirido por el Estado (SINAC-MINAE, 2006b). Según la Gerencia de Áreas Protegidas del SINAC, para cubrir el 9,5% restante sería necesario invertir alrededor de 76,3 millones de dólares¹⁴. El pago de estas tierras le tomaría al país no menos de veintitrés años, suponiendo que no se añadan nuevos parques nacionales y reservas biológicas al sistema. No es posible predecir si esto sucederá, sino hasta que finalice la implementación de Gruas II (Adamson, 2006).

Además de la insuficiencia de recursos, el SINAC enfrenta problemas de eficiencia en el uso de los mismos. Un ejemplo de ello es el capital humano y tecnológico con que se cuenta para llevar la administración económica y financiera del SINAC, el cual no se ha incrementado ni actualizado en consonancia con el aumento de ingresos. Consecuentemente, falta capacidad institucional para asignar los recursos disponibles de forma eficaz y eficiente. Esta limitante desemboca en pérdidas innecesarias de los ingresos (Adamson,

2006), y también explica la reducción del gasto en el SINAC, lo cual significa que cada año un porcentaje significativo del presupuesto anual no se ejecuta y pasa al presupuesto del año siguiente. Pese a sus múltiples problemas, las ASP no se han paralizado gracias al desarrollo de distintas iniciativas, entre las que figuran el establecimiento de acuerdos especiales con la empresa privada (hoteleros y pequeñas empresas turísticas), la cual aporta cuotas voluntarias de sus clientes para cubrir los gastos operativos; los fondos ingresan a un fideicomiso administrado por el FPN, que tiene un comité director integrado por las partes.

Avances y limitaciones en la gestión y el control de la vida silvestre

En lo que concierne a la vida silvestre, las leyes ambientales existentes regulan, restringen o prohíben ciertas actividades dentro de las ASP. Sin embargo, cuando estas leyes se incumplen, en ocasiones no se logra llevar casos bien fundamentados a los tribunales. Un esfuerzo reciente en este sentido se dio en el 2005, con el nuevo reglamento de la Ley de Vida Silvestre (decreto 32633-MINAE), así como con la creación de la política de persecución penal en materia ambiental reseñada en la primera parte de este capítulo. También en el 2005 la Comisión de Asuntos Ambientales de la Asamblea Legislativa dictaminó positivamente el expediente 15.673, que dispone una reforma a la Ley de Vida Silvestre en cuanto a infracciones y sus respectivas sanciones. La reforma incluye actualizaciones y criterios técnicos para el manejo en establecimientos como zoológicos, zoológicos y viveros.

Por otra parte, pese a que ha aumentado el conocimiento sobre el problema de tenencia ilegal de animales silvestres, la extracción continúa en comunidades rurales, principalmente con psitácidos (pericos, loros y otras aves), monos y felinos pequeños, ya que existe una cultura de tenencia como mascotas aún muy arraigada (E: Calvo, 2006). Sin embargo, hay avances en la capacitación del personal de aduanas, migración y policía aeroportuaria,

sobre la aplicación de la legislación y la Convención CITES, para detectar el trasiego y comercio ilegal de especies silvestres. Se cuenta también con un manual operativo binacional para su control. Los esfuerzos en el control fronterizo Nicaragua-Costa Rica-Panamá han permitido detectar comercio ilegal de anfibios y reptiles, principalmente de pieles (E: Calvo, 2006).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

GESTIÓN DEL PATRIMONIO

Véase Obando et al., 2006 en el sitio

www.estadonacion.or.cr

Conocimiento de la biodiversidad

Crece el número de nuevas especies identificadas

La generación de conocimiento siguió creciendo 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. Además se identificaron para el país 29 especies de hongos y una especie de araña. El aumento en el número de especies conocidas con respecto a 1992 es de un 4% (cuadro 4.12)¹⁵. Los avances en algunos grupos (plantas y vertebrados principalmente) a nivel nacional y mundial, han permitido depurar las listas de especies descritas y actualizar la taxonomía (cambios de nombres y especies diferentes que, después del análisis, resultan ser la misma, exclusión de especies dudosas, etc.). Debido a esto, hay diferencias negativas en algunos grupos del cuadro 4.12 que deben interpretarse, en términos generales, como actualizaciones y no necesariamente como retrocesos (Obando et al., 2006).

En el tema de monitoreo, en el 2005 se elaboró la “Estrategia nacional para el monitoreo de la conservación de la biodiversidad”, con énfasis en las ASP y los corredores biológicos. Esta iniciativa es coordinada por una comisión que encabeza el SINAC, y en la cual participan el INBio, TNC y el CATIE. También en el 2005 se desarrollaron planes específicos, como evaluaciones de integridad ecológica y propuestas de programas de monitoreo para ACOSA

y el Parque Internacional La Amistad, con el apoyo de TNC y el INBio. Es importante mencionar que estos son los primeros esfuerzos de monitoreo que involucran diversos elementos de la biodiversidad (especies y ecosistemas).

Avances en el manejo de especies amenazadas

La evaluación, categorización y revisión periódica del estado de conservación de especies, con base en el conocimiento generado, constituyen actividades primordiales para la protección de la biodiversidad a corto, mediano y largo plazo. Las listas para el país (CITES, UICN y el decreto oficial) coinciden en que los grupos de anfibios y mamíferos son los más amenazados; en plantas, cerca de un 2% del total de especies descritas está bajo alguna categoría de amenaza.

En el 2005 finalizó un proceso de casi dos años para determinar la inclusión de más especies a la veda, realizado por expertos del INBio, el Museo Nacional, el SINAC y las universidades estatales. Este grupo examinó el estado de conservación y el grado de abundancia de especies forestales maderables con valor comercial, y recomendaron agregar 22 especies más a la lista oficial. Con el nuevo decreto estarían vedadas 41 especies, que representan el 0,4% del total de especies de plantas conocidas para el país (9.555) y el 14% del total de especies maderables (300), incluyendo el almendro de montaña (vedado por resolución de la Sala Constitucional en marzo del 2002). Con esta medida también se pretende generar recursos financieros para desarrollar estrategias de conservación de estas especies,

utilizando bancos de germoplasma, actividades de conservación *in situ*, *ex situ*, etc. (E: Chavarría, 2006). Según la Lista Roja de la UICN, Costa Rica posee un total de 240 especies amenazadas en las categorías de peligro, peligro crítico y vulnerable. De estas, 11 son de mamíferos, 19 de aves, 8 de reptiles, 64 de anfibios y 15 de peces (UICN, 2006).

Algunos avances de investigación sobre el tema de la conservación de tortugas marinas muestran posibilidades de revertir tendencias en la pérdida de especies amenazadas de extinción. En el 2005, tres publicaciones en revistas científicas reconocieron la importancia del monitoreo y el estudio poblacional de largo plazo realizados en el Parque Nacional Tortuguero con respecto a la tortuga verde (*Chelonia mydas*). Los conteos de nidos efectuados entre 1971 y 2003 indican un aumento de 417% en el anidamiento. Esta información demuestra que los esfuerzos de conservación de largo plazo pueden revertir la declinación del anidamiento y ofrecen una esperanza de que un manejo adecuado resulte en la recuperación de esta especie en peligro de extinción (Troeng y Rankin, 2005). Sin embargo, en el Pacífico se mantiene el declive vertiginoso de la tortuga baula, sobre la cual algunos científicos advierten que podría extinguirse en la siguiente década (Spotila, 2002).

Por otra parte, en el 2005 se llevó a cabo un taller para la detección de especies invasoras en el país (promovido por el INBio, la UICN y el SINAC), tema que está cobrando relevancia a nivel internacional. En Costa Rica el caso más analizado ha sido el de los mamíferos introducidos en la Isla del Coco, pero para el resto del territorio se sigue desconociendo la presencia, impactos y posibilidades de acción con respecto a especies introducidas e invasoras. Los expertos que participaron en esa actividad confeccionaron una lista de 72 especies de plantas, 40 de ellas consideradas invasoras y generadoras de agresivos impactos ecológicos y socioeconómicos, que señalan la necesidad de ejercer control sobre su propagación (UICN-INBio, 2005).

CUADRO 4.12

Especies conocidas para Costa Rica, según grupo. 1992, 2001 y 2005

Grupo	1992 ^{a/}	2001 ^{b/}	2005
Virus	125	125	125
Monera (bacterias y algunas microalgas)	213	213	213
Protozoarios	670	670	670
Algas	503	564	564
Microalgas		205	205
Hongos (líquenes, macrohongos, microhongos)	825	2.311	2.355
Insectos	65.000	66.265	66.865
Otros invertebrados:	4.186	4.751	5.000
Moluscos	1.050	1.550	1.746 ^{c/}
Nemátodos	85	88	111 ^{c/}
Corales ^{d/} (formadores y no formadores de arrecifes)	62	62	107
Plantas	10.353	10.000	9.555
Vertebrados:	2.524	2.424	2.419
Vertebrados inferiores	1	1	1
Peces (marinos y de aguas continentales):	1.080	916	916
Peces no óseos	80	81	81
Peces óseos	1.000	835	835
Peces de agua dulce		135	135
Anfibios	150	182	182
Reptiles	215	225	225
Aves	850	864	857
Mamíferos:	228	236	238
Mamíferos marinos		23	28
Murciélagos		112	108
Total	84.399	87.323	87.985

a/ MIRENEM et al., 1992.

b/ Obando, 2002.

c/ INBio, 2006.

d/ Datos de 1992 y 2001 corresponden a corales ubicados en el Caribe; data del año 2005 tomado de Cortés y León, 2002.

Fuente: Obando et al., 2006 a partir de las fuentes indicadas.

Usos de la biodiversidad

En pro de un turismo más sostenible

En el 2005 Costa Rica recibió 1.679.051 turistas, de los cuales aproximadamente la mitad provino de Estados Unidos y Canadá. Esta cifra representó un incremento de 15,6% en relación con el año 2004 (ICT, 2005). Las divisas generadas por la industria turística continúan superando las exportaciones de productos tradicionales como café, carne, azúcar y banano; en el 2005 este sector logró el segundo aporte más importante al PIB desde 1994 (7,8%). El número de habitaciones también ha venido en aumento en los últimos diez años, y en el 2004 sobrepasó las 36.000. Sin embargo, el Plan Nacional de Desarrollo Turístico 2002-2012 contempla 1.800 habitaciones nuevas anuales, con el fin de alcanzar un crecimiento del 6,6% anual en materia de turismo internacional (ICT, 2004). El dinamismo mostrado por esta actividad no ha sido acompañado por sistemas de medición unificados que permitan evaluar sus efectos, especialmente en cuanto a la distribución de sus beneficios y la minimización de sus impactos ambientales.

Solo 59 hoteles poseen el Certificado para la Sostenibilidad Turística que otorga el ICT (E: Monge, 2006), y que garantiza al huésped que el hotel cumple con una serie de estándares ambientales, culturales y sociales. En el 2005, 57 playas, 222 centros educativos y 21 comunidades no costeras fueron premiadas con la Bandera Azul Ecológica (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; posteriormente amplió su cobertura a comunidades no costeras y centros educativos. Del 2004 al 2005, siete playas más recibieron esta distinción, y el número de comunidades no costeras galardonadas se duplicó (Mora y Chaves, 2005).

A pesar de que la actividad de “sol y playa” sigue ocupando el primer lugar entre las preferencias más mencionadas por las y los turistas (61%), la observación de flora y fauna, las caminatas

por senderos y las visitas a volcanes registran porcentajes superiores al 40%. (CANATUR, 2004). Además han surgido nuevas áreas, como el llamado “turismo de bienestar”, el turismo rural comunitario y el de avistamiento de cetáceos. En este último caso, la preocupación de ONG ambientalistas impulsó la promulgación, en el 2005, de un decreto sobre cetáceos y turismo (n° 32495-MINAE-MOPT-MSP-MAG), tendiente a proteger algunas especies amenazadas según los criterios de CITES¹⁶. El decreto prohíbe el cautiverio de delfines, así como nadar o bucear con estos animales; además establece requisitos para empresas, instituciones o personas que realicen cualquier actividad de observación, investigación y turismo con estos mamíferos (E: Cubero, 2005).

Sobre el turismo en las ASP, el *Undécimo Informe Estado de la Nación* destacó que esa actividad contribuye hasta en un 40% al financiamiento del SINAC, pero el turista recibe a cambio un servicio muy limitado. Por otro lado, se hizo ver que menos de un 1% de lo que genera el turismo en el país se invierte directamente en estas áreas. El reto en este caso es definir si las ASP estatales necesitan más visitantes o mejores mecanismos para aprovechar los recursos que estos aportan. Pese al crecimiento en la demanda, preocupa la sostenibilidad de este rubro de ingreso, en especial por los signos de saturación que presentan algunas áreas, como Monteverde y Manuel Antonio, así como por la falta de estudios de capacidad de carga en las ASP (E: Budowski, 2005).

De las 160 áreas silvestres protegidas con que cuenta el país, 32 reciben turismo (20%), 6 (3,7%) lo hacen en forma intensiva y otras 7 tienen potencial turístico no desarrollado (4,4%). Sobre algunas zonas, como las islas del golfo de Nicoya, existen proyectos de ley relativos a su régimen de propiedad, que han sido cuestionados por algunas organizaciones (recuadro 4.5). Un total de 39 ASP forman parte del Programa de Turismo Sostenible del SINAC, que se ejecutaría con recursos del BID y que ha establecido una estrategia para la planificación de un turismo sostenible y la fijación de tarifas en estas áreas,

así como planes de desarrollo turístico en los parques de mayor renombre (SINAC-MINAE, 2006b).

En cuanto al quehacer del sector turístico privado, en el 2005, en un proceso liderado por la Cámara Nacional de Turismo, se preparó un informe sobre la visión del sector para desarrollar un turismo sostenible, basado en los ejes estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo Turístico 2002-2010. El documento plantea la conformación de un Consejo Nacional de Turismo y el nombramiento de una comisión con representantes de los sectores privado y público, a fin de establecer una estrategia para el 2006 (CANATUR, 2005).

Como se mencionó anteriormente, entre los esfuerzos del país para diversificar su oferta turística está el desarrollo del turismo rural comunitario. El Programa de Pequeñas Donaciones (PPD) del PNUD publicó en el 2005 un registro de sus experiencias en este ámbito y su impacto ambiental. Muchas de las organizaciones dedicadas a esta actividad son propietarias de terrenos privados sometidos a la conservación de bosque. Cerca de 7.000 hectáreas de fincas particulares están siendo incentivadas para la conservación en áreas de importancia biológica, como la península de Osa, el Pacífico Central y Talamanca, y otras 3.500 hectáreas se encuentran en proceso de regeneración de bosque (Guereña y Calderón, 2005). Asimismo, algunas organizaciones protegen recursos hídricos y juegan un papel relevante en las tareas de vigilancia y conservación, a través de acciones como reforestación de márgenes y zonas de recarga acuifera, planificación estratégica de cuencas, protección de nacientes y gestión de incentivos (como PSA), entre otras. Al 2005, el PPD había apoyado proyectos turísticos de 48 organizaciones, entre las que figuran grupos de productores y campesinos, mujeres, indígenas, artesanos y asociaciones ambientalistas (Guereña y Calderón, 2005).

Dentro de la zona marino-costera, una nueva actividad que empieza a tomar fuerza en el país es la relacionada con el establecimiento de marinas y atracaderos. La Comisión Interinstitucional

de Marinas y Atracaderos Turísticos (CIMAT) es el único ente autorizado para supervisar el desarrollo de estas instalaciones, y está conformada por representantes del ICT, el INVU, el MOPT, el MINAE y el MINSA. Para el 2005 se habían presentado al CIMAT 16 solicitudes para la construcción de marinas. Hasta el momento no se han realizado estudios concretos sobre el impacto ambiental, social o económico de este tipo de estructuras, aunque ya se cuenta con registros sobre las marinas existentes en el país. Preliminarmente se estima una inversión aproximada de 171 millones de dólares, para una capacidad total de entre 3.316 y 3.638 embarcaciones (cuadro 4.13).

Aumentan proyectos de bioprospección

A la fecha son tres los productos de bioprospección desarrollados en el país que están generando regalías; éstas se dividen entre el INBio y MINAE-SINAC, y se destinan a actividades de conservación. Dos de estos productos salieron al mercado en el 2005: una proteína fluorescente que se utiliza como marcador en ensayos de laboratorio y “Cottonase”, una enzima que mejora los procesos de industrialización de la fibra del algodón. Durante el mismo año se firmaron ocho nuevos convenios de bioprospección con diversas empresas e instituciones, tales como ORCOSA, DIVERSA, Ehime College, las universidades de Michigan y Harvard, EARTH, Instituto Pfizer y CONICIT.

En el 2005 finalizó la preparación del reglamento para el acceso a los recursos genéticos en condición *ex situ*, que recibió la firma del Presidente de la República en junio del 2006 (E: Jiménez, M., 2006). Con este instrumento se pretende establecer un registro de los recursos genéticos en condición *ex situ*, como colecciones vivas, bancos de semillas, herbarios y jardines botánicos, entre otros. También se busca realizar esfuerzos de conservación *ex situ* vitales para apoyar los sistemas de conservación *in situ*, así como para preservar los recursos genéticos y bioquímicos de interés para el país y asegurar la viabilidad de poblaciones de especies amenazadas.

RECUADRO 4.5

Proyectos de ley sobre las islas del golfo de Nicoya

Peñascos, islotes e islas caracterizan la riqueza del golfo de Nicoya. La más conocida de estas formaciones es quizás la isla de San Lucas, antiguo presidio de Puntarenas, hoy convertida en área silvestre protegida; además están las islas Bejuco, Caballo, Cedros, Chira, Jesusita, Venado y las Tortugas (Alcatraz y Tolinga). La agricultura, la ganadería y la pesca han sido las principales actividades económicas en estas localidades. La pesca llegó a ser la mayor fuente de ingresos en la década pasada, mientras que la agricultura y la ganadería decayeron. Esto favoreció la regeneración de bosques en áreas que hasta hace poco eran campos de cultivo y pastizales, lo que a su vez contribuyó a realzar la belleza paisajística de las islas. En años recientes la pesca ha mermado, por efecto de la contaminación del golfo de Nicoya -generada desde la GAM- y la sobrepesca incontrolada. En busca de nuevas opciones algunos isleños han establecido pequeñas empresas de ecoturismo, sobre todo en Chira y Venado. Con organización comunitaria, los pobladores han logrado contar con servicios de

agua potable, electricidad, teléfono, caminos, puestos de salud, escuelas y colegios.

Recientemente, varios proyectos de ley impulsados por el Movimiento Libertario (ML) han generado un debate en torno a estas islas y su estatus legal. Las iniciativas apuntan a reformar la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre (n° 6043), de manera tal que estos territorios se excluyan de la zona marítimo terrestre y sean sometidos a un régimen de propiedad privada. Además proponen que no sea necesaria la aprobación de la Asamblea Legislativa para tramitar concesiones, y que sea suficiente el visto bueno del ICT y las autoridades municipales. Se presume que diversos inversionistas estarían dispuestos a adquirir terrenos en estas islas, con el fin de desarrollar megaproyectos turísticos. Por esta razón, las propuestas han generado polémica y movimientos de oposición de los pobladores, con el apoyo de universidades, instituciones y organizaciones no gubernamentales, que se han abocado a elaborar una propuesta propia.

Fuente: Figuerola, 2006.

CUADRO 4.13

Estado del trámite e inversión de marinas y atracaderos, según proyecto. 2005

Proyecto	Estado del trámite	Capacidad (embarcaciones)	Inversión (dólares)
Marina Guaitil	Planos constructivos	360	4.445.000
Marina Los Sueños	Operando	120-200	23.064.606
Marina Bahía Banano	Concesión	16	Sin definir
Marina Flamingo	Anteproyecto	150	14.728.000
Marina Puertocito	Concesión	35	626.000
Marina Playas del Coco	Anteproyecto	350	17.020.000
Marina del Pacífico	Consulta previa	300	Sin definir
Marina Pez Vela	Planos constructivos	100-196	13.654.000
Marina Puerto Carrillo	Anteproyecto	180-200	12.866.987
Marina Golfito	Planos constructivos	125-216	10.886.912
Marina Carara Bay	Anteproyecto	225-260	9.447.500
Marina Papagayo	Concesión	372	14.947.116
Marina Portal del Mar	Consulta previa	275	28.000.000
Marina Bahía Playa Panamá	Consulta previa	200	Sin definir
Marina Punta Sol	Anteproyecto	258	21.317.900
Marina Punta Piedra Amarilla	Consulta previa	250	Sin definir

Fuente: CIMAT, 2005.

El reglamento norma el acceso a estos materiales y permite un mayor control sobre el trasiego y la repatriación de elementos que posiblemente ya no existen en Costa Rica, lo mismo que el acceso a información generada en el extranjero (E: Jiménez, M., 2006).

Actualmente se cuenta con un borrador del Programa Nacional de Biocomercio (PNB). La iniciativa es impulsada por el INBio, como punto focal técnico del Ministerio de Comercio Exterior ante la UNCTAD, con el apoyo del SINAC (Huertas y Guevara, 2006). El proceso contó además con la participación representantes de organizaciones de la sociedad civil, de los sectores productivo e industrial y de entidades públicas. Condujo a la definición del concepto de biocomercio para Costa Rica, los principios y criterios bajo los cuales se regirá el programa, tres cadenas de valor priorizadas (producción sostenible de mariposas, turismo rural comunitario y cultivo de follajes) y una propuesta de estructura del programa. También se formuló la recomendación de que el PNB sea asumido y hospedado por PROCOMER, en asocio con el SINAC (Obando et al., 2006).

Gestión del cambio

Esta sección del capítulo da seguimiento a las principales políticas, programas y actividades relacionadas con el uso y la transformación de los recursos naturales. Los temas tratados en su mayoría tienen relación directa con el crecimiento urbano, los patrones de consumo de la población y sus efectos sobre los recursos y la calidad de vida de las personas. En el 2005 no se registraron cambios relevantes en las tendencias que este Informe ha venido señalando en ediciones anteriores, muchas de las cuales más bien se afianzaron, como sucedió con el incremento en el consumo de hidrocarburos, pese al aumento sostenido de la factura petrolera. No se percibió un cambio social hacia el uso de energías limpias y alternativas, en un país que, paradójicamente, cuenta con insumos para hacerlo. Si bien se elaboraron nuevos instrumentos para la gestión y

valoración de los recursos naturales, en especial el agua, se mantuvo su vulnerabilidad al impacto de las actividades productivas y la contaminación.

Continúa el crecimiento urbano desordenado y expansivo

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, el porcentaje de pobladores 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.

Hoy la GAM alberga a 2.016.319 personas, que representan el 53% del total nacional, concentra poco más de la mitad de la PEA y una tercera parte de las viviendas con necesidades básicas insatisfechas de algún tipo. En el año 2000, la densidad de población en esta zona era de 1.134 habitantes por kilómetro cuadrado, proporción que aumentaba significativamente, a niveles de 20.000 personas por kilómetro cuadrado, en las áreas que concentran poblaciones pobres (Programa Estado de la Nación, 2004). El desarrollo urbano se ha generado alrededor de cuatro núcleos centrales: San José, Alajuela, Heredia y Cartago, pero debido a la falta de planificación y control este crecimiento ha sido lineal, es decir, se ha dado a lo largo de las carreteras, sin cuadrantes definidos por vías longitudinales y transversales que permitan la redundancia del sistema vial (Pujol, 2003).

El crecimiento de la población en la GAM ha provocado a la vez una serie de presiones sobre el uso del suelo y los recursos naturales. El número de permisos de construcción de edificios y viviendas otorgados por año en todo el país pasó de 20.843 en 1994, a 33.061 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, 2006). La expansión del uso habitacional del suelo ha sido desordenada, ha incrementado los problemas para la recarga de acuíferos y ha generado saturación de los cauces de los ríos por exceso de escorrentía. A lo largo del territorio nacional, el número de viviendas en zona urbana pasó de 330.833 en 1994 a 666.126 en el 2005. Dentro de la zona de construcción, la tendencia entre 1992 y 2000 fue una disminución dramática del bosque no protegido; tal como indica el informe GEO del 2006, “de ocho zonas de vida principales en la GAM, hay tres donde los remanentes boscosos se han perdido casi por completo, sobre todo en el caso del bosque húmedo premontano” (MIVAH et al., 2006). Las imágenes de la foto 4.1 muestran la expansión acelerada de la mancha urbana en la GAM durante el período 1975-2005, principalmente hacia cantones como Escazú y Santa Ana en la provincia de San José, Belén, Flores, San Pablo, San Rafael y el cantón central en la provincia de Heredia, y Alajuela centro. Hacia el este de la capital el crecimiento se ha concentrado en Coronado, Goicoechea, La Unión y Desamparados. Cartago también presenta una fuerte expansión urbana.

Esta expansión ha sido acompañada por una mayor generación de residuos sólidos, un notable incremento del parque automotor, y contaminación del aire y los recursos hídricos (especialmente por el uso de tanques sépticos en zonas residenciales crecientes). Esto se da sobre todo en el norte de la GAM, donde el crecimiento no implica una ampliación de la infraestructura sanitaria (MIVAH et al., 2006). Todos estos problemas ocurren, además, en un contexto institucional fragmentado y con poca planificación. Hoy existen 27 leyes que dan competencias a 22 instituciones para el ordenamiento territorial del país (MIVAH et al., 2006). Los esfuerzos más recientes en este ámbito son el establecimiento del Consejo Nacional de Planificación Urbana, en el 2000, y la Secretaría del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, en el 2001. El proyecto PRUGAM, actualmente en ejecución, ha emprendido el financiamiento de proyectos como el tren eléctrico urbano (INCOFER, CNFL),

la optimización del acueducto de Cartago (Municipalidad de Cartago y Federación de Municipalidades de Cartago), “San José Posible” (Municipalidad de San José) y “Nuevo rostro para el río María Aguilar” (municipalidades de Montes de Oca, Curridabat, San José y La Unión), entre otros. Los resultados de estas iniciativas podrán evaluarse en los próximos años.

Recurso energía

Crecen los precios, pero también el consumo de hidrocarburos

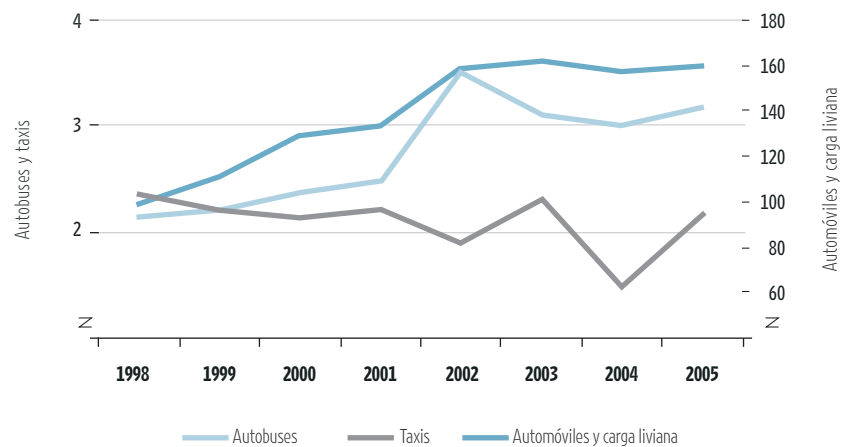
Según el balance energético de Costa Rica, el consumo de energía comercial en el 2005 continuó dependiendo mayoritariamente de los hidrocarburos (67,3%), que utiliza sobre todo el sector de transportes. Un 22,4% del consumo de energía comercial es suplido por la electricidad, que tiene una elevada demanda en el sector residencial; el 10,3% restante se genera con recursos biomásicos como leña, bagazo de caña, cascarilla de café y cascarilla de arroz, que son empleados en los sectores residencial y agroindustrial, y con biocombustibles como el biodiesel (Blanco y Quirós, 2006).

Aunque en 2005 continuó la escalada en los precios de los hidrocarburos importados ya reseñada en informes anteriores, ello no logró modificar el patrón de consumo de los costarricenses, que siguió en aumento. Entre 2004 y 2005, el parque automotor creció en 61.528 unidades, para un total de 1.013.823 en el año bajo análisis (ver Compendio Estadístico). La tasa de automóviles y carga liviana por mil habitantes se mantuvo, tal como se observa en el gráfico 4.3.

La factura petrolera pasó de 699 millones de dólares en el año 2004, a 998 millones en el 2005 (BCCR, 2006), debido al alza de los precios y el consumo. Los precios promedio al consumidor de los hidrocarburos empleados en el transporte se incrementaron en un 39% entre 2004 y 2005 (DSE, 2005). El petróleo fue la principal causa de que en el 2005 el índice de inflación subiera al 14,1%, cifra que supera la reportada en los últimos diez años y que se debió principalmente a las alzas en las tarifas del transporte público. Mientras en el 2004, RECOPE pagaba -en promedio-

GRAFICO 4.3

Tasa de vehículos^{a/} según tipo (tasas por mil habitantes)



a/ Vehículos que pagaron el derecho de circulación.

Fuente: Elaboración propia con información del Departamento de Seguros Obligatorios del INS y de CCP-UCR.

44,6 dólares por cada barril de petróleo, para el 2005 esa erogación ascendió a 61,5 dólares por barril (RECOPE, 2006). Las importaciones de hidrocarburos representaron un 12,7% de los ingresos del país por exportaciones en el último año. En términos absolutos, el aumento del consumo de combustibles en el sector de transportes pasó de 15.685.416 barriles de petróleo en el 2004, a 16.078.701 en el 2005 (RECOPE, 2006). Los hidrocarburos son usados sobre todo por ese sector, que consume el 46,7% del diesel, el 43,9% de la gasolina y un 9,4% de gas licuado de petróleo, *jet fuel* y *kerosene*. El consumo de gasolina súper disminuyó un 14%, el de gasolina regular aumentó un 6,4% y el de diesel se incrementó en un 5,2%; estas tasas de crecimiento son mayores que las registradas en el 2004, debido a la expansión del parque automotor (E: Quesada, 2006).

Sector eléctrico sin ampliación, pero con mayor demanda

El consumo de electricidad del Sistema Eléctrico Nacional (SEN) creció un 5,1% entre 2004 y 2005, y la energía vendida pasó de 7.001 a 7.358 GWh en el mismo período. El sector residencial siguió siendo el mayor consumidor, con una participación del 42%; el sector industrial y el sector general contabilizaron un 28%

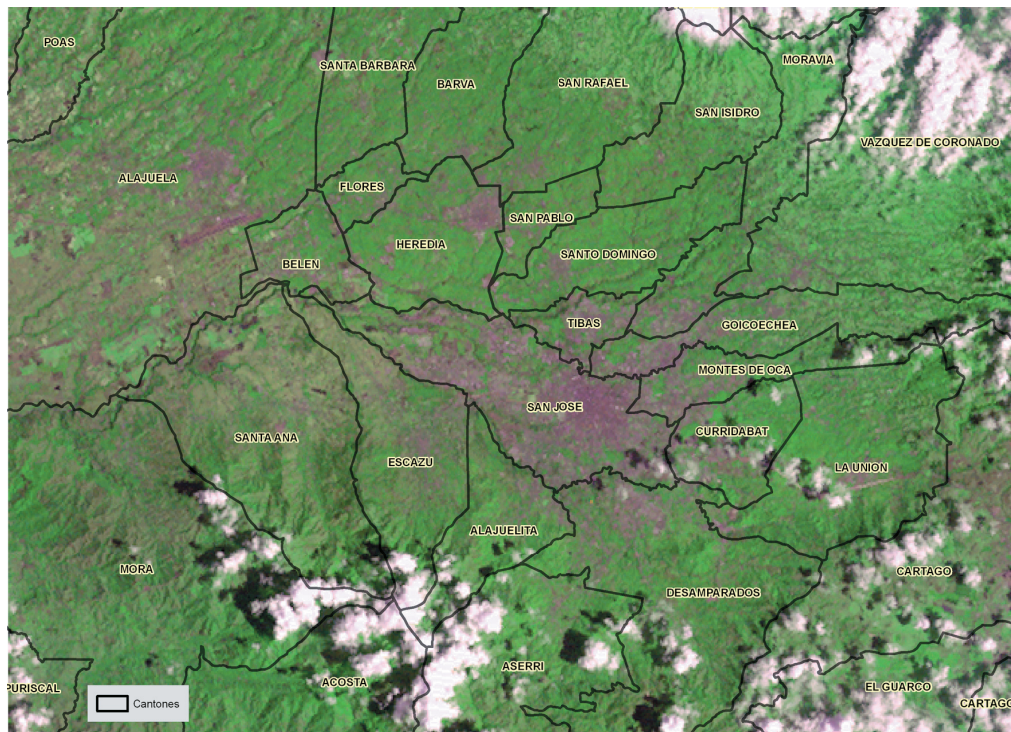
cada uno y el alumbrado público un 2%. En el 2005 la cantidad total de clientes de las ocho empresas de distribución eléctrica del país fue de 1.239.338 abonados, que representan un crecimiento del 3% en relación con el 2004 (ICE, 2006). El consumo promedio anual de electricidad fue de 5.938 kW/h por cliente, superior al del año 2004, que fue de 5.816, lo cual muestra, en promedio, un uso más intensivo de la energía eléctrica. La demanda diaria en horas pico creció de 1.312 MW en 2004 a 1.389 en el 2005. Pese a este aumento, la capacidad instalada del SEN no varió, pues se mantuvo en los 1.961 MW reportados para el 2004 (ICE, 2006).

Este panorama compromete aún más la sostenibilidad del sistema energético nacional, sobre todo si se considera que, según los planes del sector, se requiere agregar unos 110 MW de capacidad adicional cada año, a fin de atender con márgenes de seguridad el crecimiento de la demanda. En el último quinquenio, alrededor del 80% de la electricidad generada en el país provino del recurso hídrico. Del total de generación eléctrica, el 97% correspondió a fuentes renovables, pues nuevamente casi no se utilizaron las plantas que operan con diesel y búnker. En el 2005 el ICE reportó una capacidad instalada en generación biomásica de 24 MW, con una producción de 12.547 MWh

FOTO 4.1

Expansión del área urbana, 1975, 1986, 2001 y 2005

1975



1986

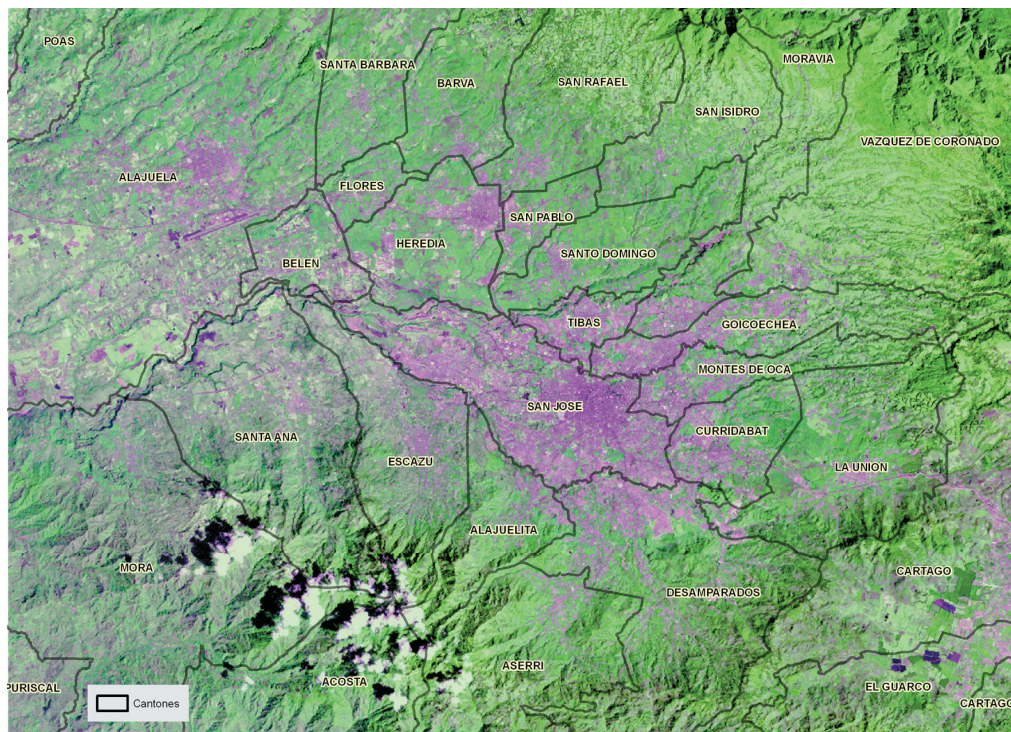
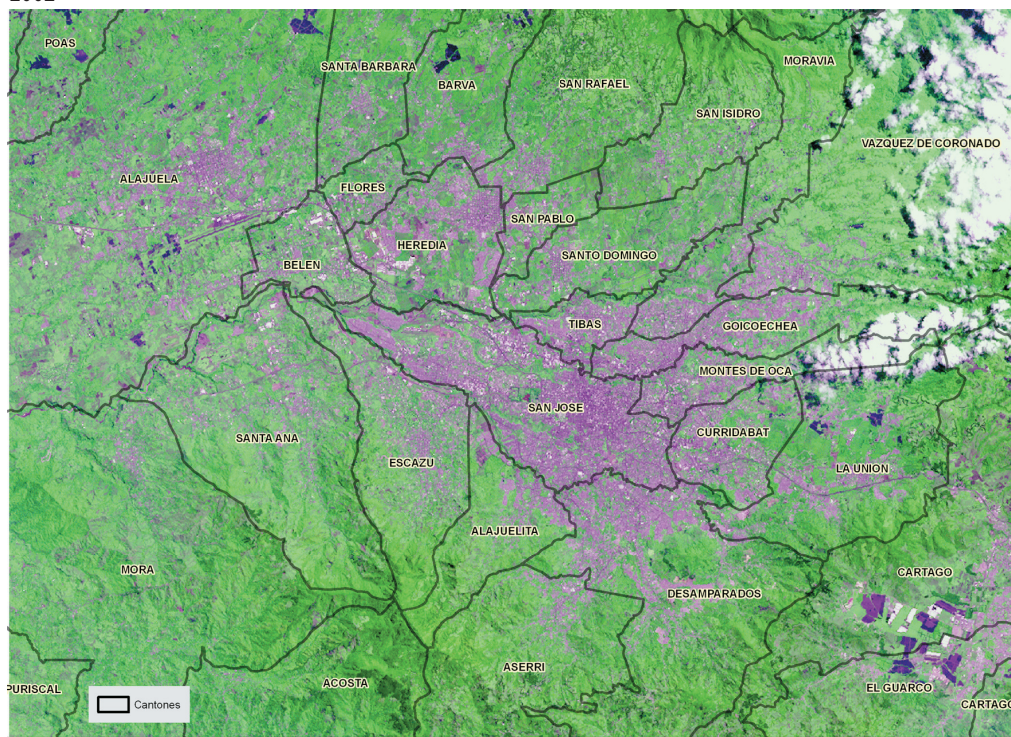
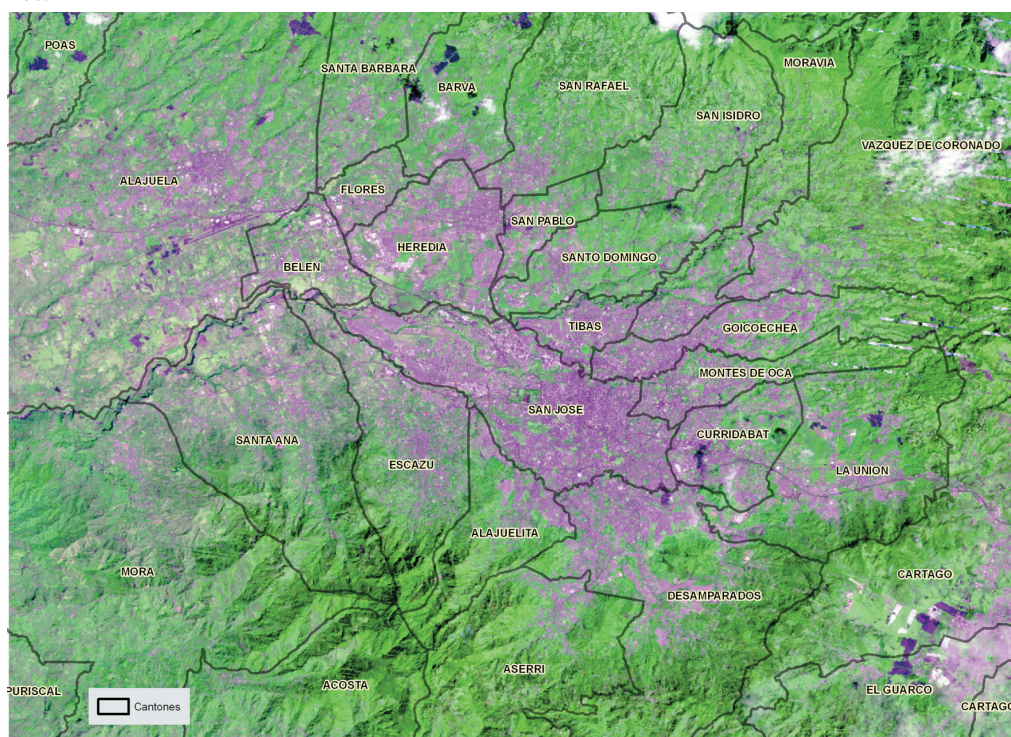


FOTO 4.1 (CONTINUACIÓN)

2001



2005



Nota: Las imágenes fueron captadas por los satélites Landsat MSS en 1975, Landsat TM en 1986 y Landsat ETM+ en 2001 y 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.

(ICE, 2006). En el marco de la Ley 7200 de 1990 y su modificación con la Ley 7508 en 1995, en el año que aquí se estudia la participación del sector privado en la generación eléctrica contabilizó 237 MW en 28 generadores privados. A finales del 2005 había en construcción otros dos proyectos hidroeléctricos por parte de inversionistas privados, bajo el esquema BOT (*Build-Operate-Transfer*): El General (40 MW) y La Joya (50 MW).

En el 2005 se logró un grado de electrificación nacional de 98,1%. Se estima que existen cerca de 50.000 viviendas sin electrificar, ubicadas principalmente en las provincias de Puntarenas y Guanacaste, así como en la zona norte de Alajuela. Como parte de la política de electrificación rural con fuentes aisladas de energía renovable, y con apoyo de varias agencias internacionales, hasta ese año el ICE y CoopeGuanacaste R.L. habían instalado 1.256 sistemas fotovoltaicos en viviendas rurales aisladas y centros comunitarios (E: Mora, 2006).

Imperan medidas de corto plazo frente a la crisis energética

Llama la atención que el incremento en el precio de los hidrocarburos no haya desmotivado la compra de vehículos, ni haya incentivado la expansión y mejoramiento del sistema de transporte público (con la salvedad de la puesta en marcha del tren urbano). Por el contrario, en el 2005 predominaron las medidas de corto plazo y se dio poco apoyo a los esfuerzos que buscan cambios de fondo en la relación de dependencia nacional con respecto a fuentes tradicionales de energía. Si bien el país cuenta con un Plan Nacional de Energía, se observan limitaciones para el desarrollo de políticas concretas y la generación de reformas integrales. La acción institucional de este sector en el 2005 consistió más en reaccionar ante el aumento acelerado en los precios de los hidrocarburos importados, que en promover la modificación de los patrones de consumo. Esto es paradójico en un país que cuenta con recursos naturales que permitirían hacer cambios sustanciales en esta materia.

Entre 2004 y 2005 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. Entre ellas destaca la restricción del tránsito vehicular en el casco metropolitano de San José y el adelanto, en una hora, de 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 promovieron las acciones previstas en la Ley Reguladora del Uso Racional de la Energía. Pese a estas medidas, el consumo de combustibles siguió aumentando, como ya se comentó. Durante el 2005 entró en operación el tren interurbano de pasajeros y el INCOFER anunció que en el 2006 también empezará a funcionar el tren entre San José y Heredia, que trasladará a 2.100 pasajeros, de un volumen estimado de 90.000 personas que viajan entre estas dos ciudades diariamente (Blanco y Quirós, 2006).

En el 2005 se puso en marcha un plan piloto de uso de un 7,5% de etanol en el combustible utilizado por los vehículos a gasolina, sin realizar ninguna adaptación a este tipo de motores. Para ello, RECOPE adjudicó a la petrolera rusa Luko Oil un contrato por tres millones de dólares, a fin de distribuir este biocombustible en 64 gasolineras ubicadas en la zona del Pacífico Central. De igual forma, el biodiesel puede reemplazar hasta en un 30% el diesel tradicional, sin ninguna modificación de los vehículos. Según el Plan Nacional de Energía, esto podría reducir la contaminación y la factura petrolera, además de estimular la producción agrícola. Por otra parte, se estima que en la época seca se pueden integrar a la red eléctrica nacional unos 100 MW de potencia producida con biomasa, principalmente con bagazo de caña, pero para ello es necesario contar con un marco jurídico específico. En forma similar, el etanol y el biodiesel podrían complementar a los hidrocarburos, y estimular la producción agroindustrial.

Costa Rica debe modificar su patrón de consumo de combustibles en el sector transporte, tanto por los problemas

de precios, como por su alto impacto en la contaminación atmosférica. En particular se requiere definir políticas claras para crear una industria de biocombustibles. En lo que concierne a la utilización del gas licuado de petróleo (GLP) como sustituto parcial de la gasolina para transporte automotor, la transformación mecánica de los motores en la actualidad se hace sin ninguna regulación. Desde el año 2003 el MINAE elaboró una propuesta de norma técnica para el uso del GLP en los motores de combustión interna, la cual se presentó al MOPT para su consideración y debido proceso; sin embargo, a finales del 2005 no se había promulgado oficialmente este instrumento (Blanco y Quirós, 2006).

En materia de eficiencia energética, el potencial de ahorro en el uso final de la electricidad ofrece un potencial interesante para mitigar los altos niveles de consumo. En el caso específico del sector industrial, un estudio publicado recientemente destaca el interés de los empresarios por una producción eficiente, que les permita reducir costos y obtener ventajas competitivas (Cámara de Industrias de Costa Rica, 2006). Una iniciativa innovadora es la que aprobó en el 2005 el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF, por su sigla en inglés), para desarrollar un proyecto centroamericano tendiente a promover los mercados de eficiencia energética en los sectores industrial y comercial, a través de las agencias del PNUD. El proyecto será implementado por la organización BUN-CA en Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y Panamá; tendrá una duración de cinco años (Blanco y Quirós, 2006).

Recurso aire

El monitoreo de la calidad del aire adquiere especial relevancia por su impacto directo en la salud humana y por las grandes concentraciones de población en zonas sometidas a alto flujo vehicular y emisiones contaminantes de diversos tipos. En esta sección se sintetizan los principales resultados de monitoreos y estudios particulares realizados en el país sobre la calidad del aire, los cuales siguen registrando

niveles de contaminación superiores a los recomendados por las instituciones nacionales e internacionales, en puntos específicos de la GAM.

Alta dispersión de contaminantes en el área metropolitana de San José

Los hallazgos reportados por el Programa de Estudios de Calidad del Aire (PECAire) de la Universidad Nacional revelan que la presencia de dióxido de nitrógeno en el aire presentó un incremento entre el 2003 y el 2005, según muestreos periódicos en puntos clave del área metropolitana de San José. La zona más afectada se ubica frente al Hospital San Juan de Dios y mostró una concentración anual de aproximadamente $51 \mu\text{g}/\text{m}^3$, valor que sobrepasa el límite establecido por la OMS. En el resto de los puntos de muestreo se registraron valores por debajo de este límite; por ejemplo, el costado norte de la Catedral Metropolitana y dos puntos sobre la avenida 10 arrojaron concentraciones de entre 40 y $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$. En el caso del material particulado (PM-10), la situación no cambió significativamente entre 2004 y 2005. Los resultados diarios no superaron la norma nacional ($150 \mu\text{g}/\text{m}^3$ diarios) en ninguno de los puntos de muestreo, y la mayoría registró valores de entre 20 y $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Sin embargo, el promedio de concentración mensual de PM-10 rebasó en ocasiones los $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$, recomendados por las autoridades de salud¹⁷ (PECAire, 2006).

Por su parte, durante el 2005 el Centro de Investigaciones en Desarrollo Sostenible (CIEDES) y el Centro de Investigación en Contaminación Ambiental (CICA), ambos de la Universidad de Costa Rica, valoraron el riesgo de exposición a la contaminación atmosférica en San José, haciendo uso de un modelo de dispersión de contaminantes y del monitoreo periódico de algunas especies (para mayores detalles sobre el modelo utilizado, consúltese el Anexo Metodológico y Rojas, 2006). Ambas metodologías revelaron la existencia de áreas con concentraciones de óxido de nitrógeno (NO_2) que sobrepasan el valor límite recomendado por la OMS (mapa 4.1).

Estos resultados toman en cuenta todas las fuentes emisoras consideradas en el estudio: calderas, plantas térmicas y emisiones vehiculares. Una zona de alta concentración se localiza en La Uruca, al sureste de la planta térmica del ICE, otra en el sector alrededor al Hospital México y una tercera cerca de la Facultad de Derecho de la UCR. Todos estos puntos se encuentran en zonas de mayor riesgo¹⁸ (mapa 4.2), sobre vías de tránsito pesado y, por consiguiente, con altas emisiones vehiculares. Estos estudios confirman que el mayor aporte a la concentración total de óxidos de nitrógeno proviene del parque automotor.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

CALIDAD DEL AIRE

Véase Rojas, 2006 en el sitio www.estadonacion.or.cr

Revisión vehicular incide en la reducción de emisiones de monóxido de carbono

La agencia de cooperación alemana, GTZ, en el marco del Proyecto Aire Limpio, publicó un estudio sobre el impacto ambiental de la revisión técnica vehicular y su aporte al control de emisiones contaminantes. Se evaluaron las emisiones evitadas por la implementación de la revisión técnica en algunos contaminantes específicos¹⁹. La investigación tomó en cuenta 94.000 pruebas de emisiones de monóxido de

carbono e hidrocarburos no quemados en la GAM, durante los años 2003, 2004 y 2005. El gráfico 4.4 muestra la evolución de la flota vehicular en ese período.

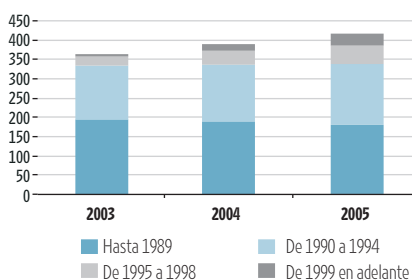
Como se aprecia en el gráfico, el parque de vehículos a gasolina creció de manera significativa entre 2003 y 2005, al pasar de 365.900 unidades a 417.500. La mayor parte de la flota está compuesta por vehículos viejos, es decir, modelos correspondientes a 1989 o anteriores. No obstante, se nota una tendencia a la reducción de las unidades más antiguas, que pasaron de 199.300 en el 2003 (54,5% de la flota total) a 182.435 en el 2005 (43,7%). Por otro lado, el número de vehículos nuevos aumentó de 4.523 en el 2003 (1,2% del total) a 29.481 en el 2005 (7,1%) (Herz et al., 2005).

Con el porcentaje de monóxido de carbono (CO) medido en las emisiones de los vehículos a gasolina, se calculó un promedio para cada tipo de vehículo (particular, taxi y carga liviana) y para los modelos de cada año. Por ejemplo, para el 2005 el porcentaje de CO promedio para vehículos modelos 1990 a 1994, tanto particulares como taxis, fue de 0,57% y para los de carga liviana fue de 0,85% (Herz, et al., 2005). Es importante mencionar que estos promedios fueron calculados para los vehículos que aprobaron la prueba, es decir, para aquellos cuyas emisiones no sobrepasaron el valor límite reglamentario. Con estos porcentajes promedio, se calculó un factor de emisión para cada tipo y modelo de vehículo, en gramos del contaminante por litro de combustible consumido. Asimismo, para cada tipo de vehículo se estimó su recorrido diario en kilómetros, los días de funcionamiento por año y su rendimiento (kilómetros recorridos por litro de combustible). Con esta información, se determinó la emisión total del contaminante, en toneladas por año, para cada tipo y modelo de vehículo. El gráfico 4.5 muestra estos resultados.

Se concluyó que, en el conjunto analizado, el mayor aporte de monóxido de carbono a las emisiones, provino de los vehículos particulares (31.348 toneladas estimadas para el 2003), seguidos por

GRAFICO 4.4

Distribución de la flota vehicular^{a/} a gasolina en la GAM, según año del modelo (miles de vehículos)

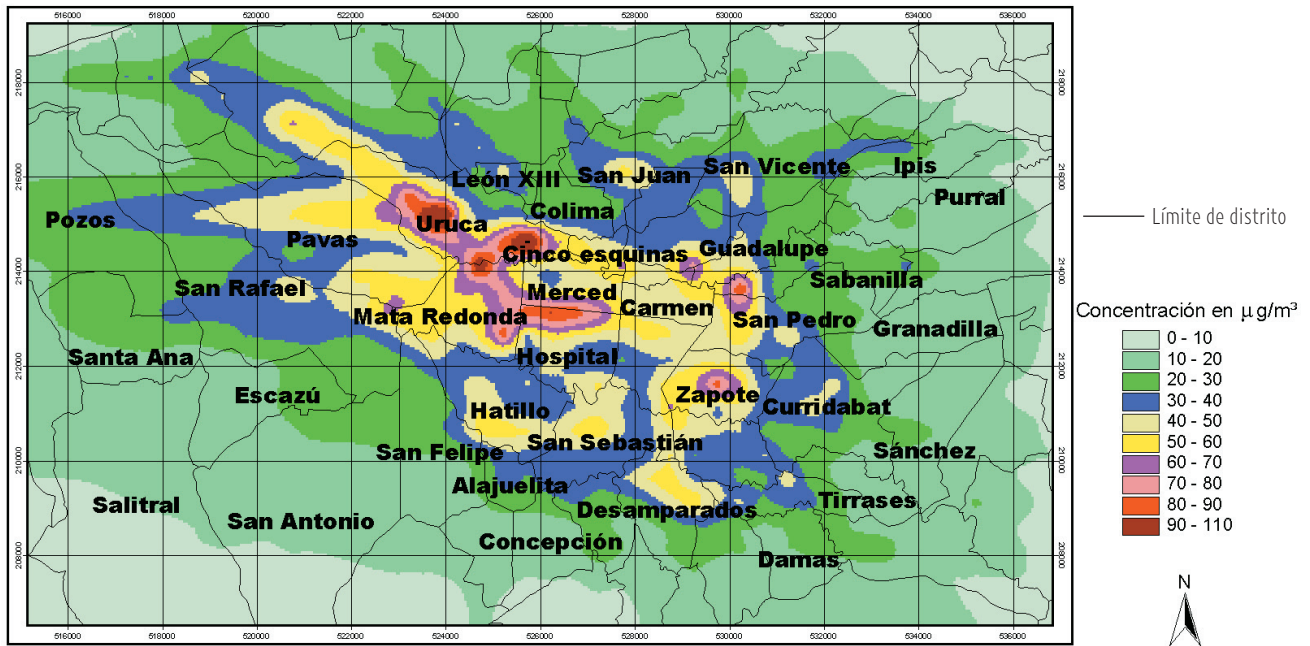


a/ Incluye vehículos particulares, taxis y carga liviana.

Fuente: Riteve S y C.

MAPA 4.1

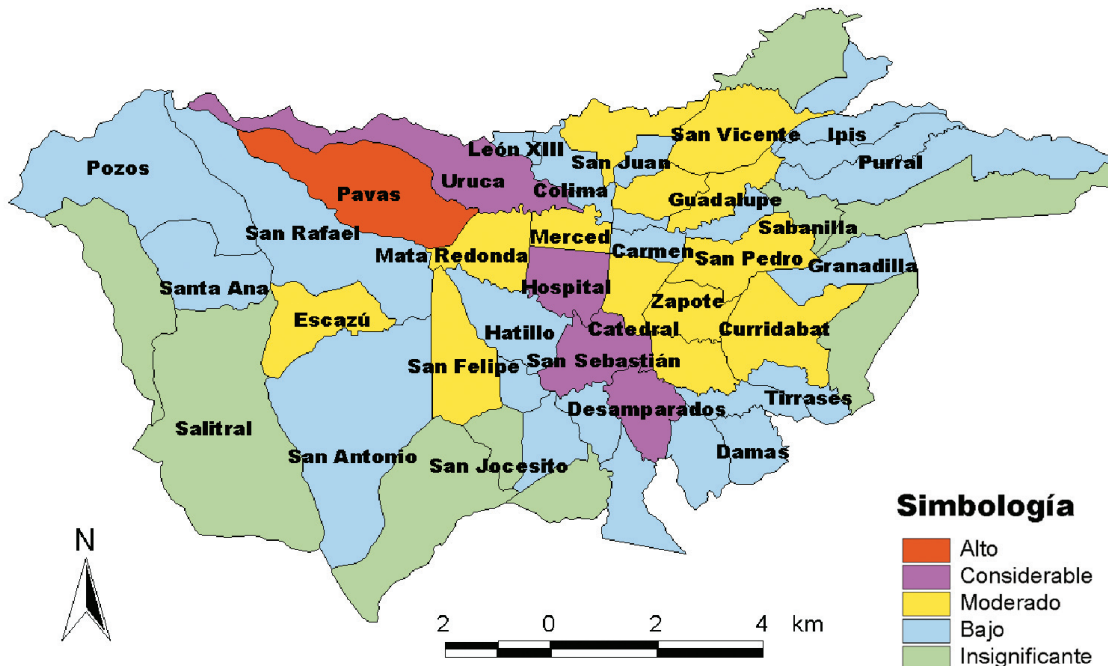
Concentraciones de óxido de nitrógeno en algunos cantones y distritos de San José. 2005



Fuente: Araya y Segnini, 2006, con información de ProDUS, CIEDES, CICA, MINSA y USEPA.

MAPA 4.2

Niveles de riesgo de exposición a contaminantes del aire en algunos cantones y distritos de San José. 2005



Fuente: Araya y Segnini, 2006, con información de CIEDES, UCR.

los de carga liviana (12.050 toneladas) y los taxis (3.166 toneladas). Entre 2003 y 2005 hubo una reducción en las emisiones totales de CO, de 46.564 toneladas a 42.178, es decir, un 9,4%, a pesar de que en esos años el parque automotor aumentó en aproximadamente un 14%. Varias razones explican este comportamiento. Por un lado, se renovó la flota vehicular, y por otro, los propietarios mejoraron el mantenimiento de los vehículos. También se calculó la emisión anual de los vehículos que no pasaron la prueba, tomando en cuenta el porcentaje de CO promedio. De esta forma, se estimó que la revisión técnica vehicular evitó la emisión de 23.761 toneladas de monóxido de carbono en el 2003, lo que equivale a un 34% del total que se hubiera emitido sin la revisión (Herz et al., 2005).

La reducción de un tercio de las emisiones de vehículos particulares a gasolina en estos años parece confirmar la importancia de este procedimiento técnico, y señala la conveniencia de reforzar políticas conducentes a reducir también las emisiones de los vehículos a diesel, así como las fuentes fijas (Rojas, 2006). En cuanto a la disminución de las sustancias tóxicas presentes en los combustibles, en el 2005 el Gobierno Central descartó un plan en ese sentido; en vez de publicar los reglamentos respectivos, dispuso homologar los niveles de contaminantes permitidos en Costa Rica con los del resto de Centroamérica, en el marco de

las negociaciones en torno a la unión aduanera centroamericana (Blanco y Quirós, 2006).

No se cuenta con información suficiente sobre la emisión de contaminantes de fuentes fijas, especialmente en el sector industrial. El papel de las industrias en la generación de contaminantes (tanto atmosféricos como desechos sólidos y líquidos, vertidos, entre otros) ha sido poco analizado en el país. Se han presentado algunas iniciativas importantes en materia de certificación, tanto externa como por parte del Estado, para el establecimiento de sistemas de gestión ambiental. Uno de estos casos es el del certificado Bandera Ecológica, que el MINAE otorga a empresas públicas y privadas (recuadro 4.6).

Manejo de residuos sólidos

Persisten rezagos en la recolección

Se estima que en Costa Rica se generan 4.500 toneladas de residuos sólidos (RS) domiciliarios por día. Cerca del 30% de estos materiales se deposita sin ningún control en calles, ríos y lotes baldíos, lo que ocasiona problemas de estrangulamiento del alcantarillado, contaminación visual, variación del caudal de los ríos y deterioro ambiental (IFAM et al., 2003). La Municipalidad de San José es la única que cuenta con registros históricos de más de una década, que ayudan a conocer el comportamiento de la generación de RS en el país. El índice ha aumentado en un 30% en los últimos treinta

RECUADRO 4.6

Logros en el desarrollo de la certificación Bandera Ecológica

La Bandera Ecológica es la certificación que otorga el MINAE, como ente rector en materia ambiental, a empresas privadas o públicas que voluntariamente se someten al proceso, y cuyas acciones tienden a establecer sistemas de gestión ambiental. Se desarrolló a partir de un premio que originalmente era entregado por la Municipalidad de San José. Cada año el programa certifica a empresas que demuestran, en una evaluación participativa, el cumplimiento de la legislación ambiental, sanitaria y de salud ocupacional, atinente a sus procesos productivos. El diseño e implementación de un sistema de gestión ambiental por parte de las empresas, les permite ascender a la máxima categoría de la certificación, el Sello Verde.

En el 2005 se realizó un primer estudio técnico tendiente a caracterizar la gestión ambiental certificada por la Bandera Ecológica. Se abordaron tres temas centrales: el vertido de aguas de proceso, la conservación de bosques y tierras y el manejo de residuos sólidos. Se determinó, entre otras cosas, el total de materia orgánica que recibieron las plantas de tratamiento de las empresas certificadas durante el 2004, expresado en términos

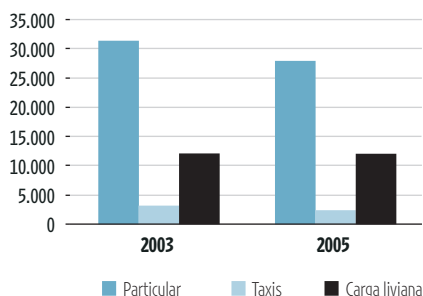
de demanda bioquímica de oxígeno (DBO). También se identificó que las tierras protegidas por este grupo abarcan un total de 1.225 hectáreas, un área similar a la extensión de la Reserva Natural Absoluta Cabo Blanco (1.280 hectáreas). Los residuos sólidos reusados o reciclados en el 2004 ascendieron a 187.787 toneladas, una cantidad prácticamente igual a la de los desechos que ese mismo año enviaron a rellenos sanitarios los habitantes de San José, Desamparados, Curridabat y Aserrí.

En el marco de este programa se han realizado más de 200 procesos de evaluación ambiental y se han emitido 188 certificaciones. Se observa un crecimiento anual de certificaciones sostenido y paulatino, y recientemente se han incorporado a la iniciativa empresas estatales. Hasta el momento no existen denuncias que cuestionen en ámbitos judiciales la gestión ambiental de las empresas y procesos productivos certificados. Por último, en el mercado nacional se nota una presencia más fuerte de productos generados bajo esta certificación, aun cuando la mayoría de estos se destina a los mercados internacionales.

Fuente: Polimeni, 2006.

GRAFICO 4.5

Emisiones de monóxido de carbono en vehículos a gasolina (toneladas por año)



Fuente: Herz et al., 2005.

años; alcanza valores de entre 0,9 y 1,1 kg/persona/día en áreas urbanas (datos de las municipalidades de San José y Cartago), y de 0,8 kg/persona/día en zonas rurales semiurbanas (Municipalidad de Esparza). Los RS recolectados por las municipalidades son dispuestos en rellenos sanitarios (52%), vertederos semicontrolados (17%) y vertederos sin control llamados “a cielo abierto” (22%) (IFAM et al., 2003). En la GAM se produce el 58% de los RS, que se trasladan principalmente a los rellenos sanitarios de La Carpio, Los Mangos, Los Pinos y Río Azul. Estos son administrados por dos grandes empresas (EBI y WPP Continental) y el costo promedio del servicio es de entre 5.500 y 7.500 colones por tonelada métrica.

En el área rural la situación es crítica. La mayoría de las municipalidades no tiene presupuesto para disponer adecuadamente de los RS, y es generalizado el uso de vertederos a cielo abierto y botaderos a las orillas de los cauces de los ríos, donde la basura no recibe ningún tipo de tratamiento. Según el Ministerio de Salud, el único sitio en la zona rural que está en condiciones medianamente aceptables es el relleno sanitario La Pampa, ubicado en Carrillo, Guanacaste, el cual tiene que poner a derecho algunas operaciones para poder continuar funcionando (Soto, 2006). Cabe recordar que en las zonas de mayor desarrollo turístico del país también se ha incrementado la generación de basura, sin que se cuente con las capacidades de disposición final necesarias. En muchos cantones

rurales la basura es colocada en fosas municipales donde se descompone al aire libre, o simplemente se cubre con tierra, mientras irrumpen los llamados “buzos” o recolectores, que viven de lo que logran sacar de estos depósitos. La recolección de la basura no tradicional es otro problema que se ha agudizado en los últimos diez años.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE MANEJO DE RESIDUOS SÓLIDOS

Véase Soto, 2006 en el sitio www.estadonacion.or.cr

Tarifas desactualizadas limitan una mejor gestión

Si se lograra recolectar, transportar y disponer adecuadamente de todos los RS del país, el costo que los costarricenses tendrían que asumir bajo el esquema actual, ascendería a 59 millones de dólares anuales, equivalentes a 15 dólares por habitante por año. Aunque esta cifra no parece tan alta, la mayor parte de las municipalidades no cuenta con tarifas de recolección de basura acordes con el costo real del servicio (E: Zumbado, 2006). En términos generales los ayuntamientos no logran recuperar los costos por el manejo de los desechos; la mayoría aún calcula sus tarifas considerando únicamente la longitud del frente de las propiedades y en ningún caso se realiza el cobro en función de la cantidad de materiales recolectados. La subvención del servicio de recolección con ingresos de otras fuentes (impuesto de bienes inmuebles, timbres fiscales, etc.) ha sido la fórmula aplicada para hacer frente a esta situación. En el

cuadro 4.14 se aprecian las cantidades de RS recolectados en algunos municipios del país y el costo por disposición en rellenos sanitarios. De acuerdo con información de las municipalidades de Esparza, Cartago y San José, el costo de disposición representa en promedio un 30% del costo total del manejo de la basura (Soto, 2006).

Separación, procesamiento, recuperación y reciclaje: oportunidades poco aprovechadas

Los RS que se generan en Costa Rica contienen una importante proporción de material biodegradable (49%-63%). Por esa razón, cualquier plan para el manejo de desechos debe tener como componente fundamental el tratamiento de este tipo de materiales. Si el sector municipal lograra tratar al menos el 50% de los RS biodegradables y transformarlos en compost, se ahorraría 29 millones de dólares anuales por concepto de recolección, transporte y disposición. Hoy en día la materia orgánica se está mezclando con metales pesados y otros residuos peligrosos, que bajo las condiciones anaeróbicas de un relleno sanitario inevitablemente formarán gases con efecto invernadero y lixiviados de alta peligrosidad. La producción de compost no ha sido una prioridad en la mayoría de los planes de manejo del sector municipal, sobre todo por la falta de una visión integral y de largo plazo, y además porque esta tecnología en gran escala requiere una significativa inversión inicial y mucha disciplina para la separación de los residuos.

CUADRO 4.14

Residuos sólidos y costo anual de disposición, según relleno sanitario. 2005

Relleno sanitario	Municipalidades que atiende	Toneladas por día	Costo por tonelada (colones)	Costo anual de disposición (millones de colones)
Planta de tratamiento La Carpio	San José	700	5.750	1.469
Relleno sanitario Los Mangos	Santa Bárbara, Barva, Alajuela, Heredia, San Rafael, Belén, Grecia, Palmares, San Pablo, Puriscal, San Isidro, Valverde Vega, Santa Ana	750	7.322	2.004
Río Azul	FEDEMUR (municipalidades de la GAM)	725	5.545	1.467
Relleno sanitario Los Pinos	Cartago	115	5.500	230

Fuente: Soto, 2006, a partir de consultas telefónicas realizadas a los rellenos sanitarios y corroboradas con datos municipales.

En Costa Rica no se recupera ni siquiera el 10% de los materiales reciclables. Las mayores tasas de recuperación se dan en los materiales post-producción del sector industrial. Una estimación de la cantidad de ingresos por concepto de venta de materiales recolectados en el cantón central de Cartago, incluso en escenarios de recuperación de un 50%, muestra que se podrían obtener ingresos superiores a 479 millones de colones anuales (Soto, 2006). Las municipalidades de Lepanto (2005), Escazú (2002), Garabito (2002) y San Rafael de Heredia (2002) han promulgado reglamentos específicos que establecen la obligación de separar los residuos en la fuente y definen categorías de separación, así como la responsabilidad del municipio de contar con sistemas de tratamiento alternativos al simple vertido, dando un lugar preferencial a la recuperación de materiales para reciclaje. La Municipalidad de Naranjo cuenta con un reglamento específico para su Oficina de Ambiente (2002), que refuerza su papel en este ámbito.

Aunque no existe información sobre el número exacto de centros de acopio que recolectan materiales post-consumo, según la Fundación CEPRONA en el país operan cerca de 25 centros comunitarios inscritos en la REDCICLA (E: González, 2006). Entre las municipalidades que más han apoyado estas iniciativas se encuentran las de Jiménez, Escazú, Naranjo, Orotina, Pérez Zeledón, San Rafael de Heredia, San Isidro de Heredia, Tilarán y Abangares. El MEP, por su parte, con la incorporación del eje de educación ambiental en los programas de estudios, ha promovido la construcción de pequeños centros de acopio de materiales en las escuelas y colegios en diversas regiones, pero con débiles mecanismos de supervisión y control (Soto, 2006).

Persisten las dificultades para el manejo de residuos sólidos

Las municipalidades tienen la responsabilidad de manejar los residuos sólidos, pero enfrentan importantes barreras administrativas y políticas para cumplir con ese mandato. La escasa rentabilidad política del manejo de

desechos hace que otros proyectos (como obras de infraestructura) obtengan mayor respaldo que la adquisición de camiones para recolección discriminada o la construcción de centros de acopio. Aunque la mayoría de las municipalidades de la GAM ha logrado controlar de manera parcial la problemática del manejo de RS, algunas, como las de Tibás y La Unión, recientemente han debido encarar serios problemas administrativos y políticos para la oportuna recolección de estos materiales (recuadro 4.7).

Una de las principales razones que plantea el sector municipal para no recolectar oportunamente los RS o no darles el tratamiento apropiado es la falta de

recursos económicos. Existe jurisprudencia que obliga a los ayuntamientos a cumplir con sus funciones ambientales y La Ley General de Salud compele a los ciudadanos a contribuir solidariamente con el pago por este concepto. Por ello llama la atención que las municipalidades, a pesar de contar con herramientas legales y administrativas, mantengan tarifas muy por debajo de los puntos de equilibrio, lo cual hace dudar sobre los criterios utilizados para su fijación y limita las posibilidades de inversión y adopción de tecnologías más eficientes (Soto, 2006).

Además de que las tarifas no reflejan el costo real de los servicios de recolección, muchos municipios enfrentan problemas

RECUADRO 4.7

Tibás: recolección de residuos hace crisis

Desde el año 2004, los vecinos de Tibás comenzaron a denunciar problemas crecientes en la recolección de la basura por parte de la Municipalidad, ente encargado de brindar ese servicio según el artículo 280 de la Ley General de Salud. Esta situación alcanzó su punto máximo en el segundo semestre del 2005, cuando se registraron alrededor de 800 toneladas de residuos domiciliarios sin recolectar en las calles del cantón.

La magnitud alcanzada por el problema provocó que funcionarios de la Dirección Regional del Ministerio de Salud acudieran al Concejo Municipal, para exponer la gravedad de la situación y advertir sobre sus implicaciones para la salud pública. También se giraron órdenes sanitarias, tanto al Alcalde como a los miembros del Concejo Municipal, para que procedieran a la recolección, acarreo y disposición final de los desechos. Pese a su carácter de acatamiento obligatorio, inmediato y permanente, la orden no fue atendida y el problema persistió.

Aunque el principal argumento de la Municipalidad para justificar la situación era la existencia de problemas presupuestarios que impedían reparar las unidades recolectoras de basura, la CGR calificó como deficientes la prestación de servicios y la gestión de cobro: "La Municipalidad reporta un incremento de sus déficit

presupuestarios en la recolección de basura (84% en promedio de los últimos 3 años) y el aseo de vías (57% en promedio en el mismo periodo)" (CGR, 2006). Además, llamó la atención sobre la desactualización de las tasas municipales y la subejecución del presupuesto (en el 2005 ejecutó tan solo el 35,4%). Ante la lentitud para atender la crisis y el incremento de los riesgos, el Ministerio de Salud presentó una denuncia por desacato de lo ordenado que, sin embargo, fue desestimada por el Juzgado Penal del Segundo Circuito Judicial de San José. Diversas gestiones ante instancias como el Tribunal Ambiental Administrativo, el IFAM y otras municipalidades (Coronado, Santa Ana y San José) posibilitaron soluciones temporales, como la recolección de 600 toneladas de residuos en setiembre del 2005.

En mayo del 2006 la Comisión Nacional de Emergencias, mientras atendía una declaratoria de emergencia nacional para combatir el dengue, intervino y asumió la recolección, en tanto la Municipalidad resuelve definitivamente el problema. El caso de Tibás es un claro ejemplo de cómo la no recolección de los desechos puede provocar una situación que pone en riesgo la salud de la población, genera conflictos y debilita la gobernabilidad local.

Fuente: Elaboración propia con base en Umaña, 2006.

de morosidad. La Municipalidad de Limón recaudó en el 2004 unos 72 millones de colones menos de los que necesitaba para recolectar la basura, y la de Siquirres tuvo un faltante de 28 millones de colones. A nivel nacional se calcula que, durante el mismo año, las municipalidades dejaron de recaudar 30.500 millones de colones, que representan el 40% de sus ingresos proyectados (Soto, 2006).

El relleno sanitario de Río Azul tendría que dejar de recibir RS en marzo del 2007, por disposición de la Sala Constitucional. El costo de mantener en operación esas instalaciones, incluyendo el tratamiento de los gases y lixiviados y la estabilización de los taludes, rondará los ocho millones de dólares, y a la fecha no se dispone de este dinero, razón por la cual será difícil ejecutar las obras de cierre (FEDEMUR, 2006). La clausura de este relleno provocará que la Federación Municipal Regional del Este (FEDEMUR), conformada por los municipios de Alajuelita, Aserrí, Vázquez de Coronado, Curridabat, Desamparados, Escazú, Goicoechea, Moravia, Montes de Oca, Tibás y La Unión, deba buscar otro sitio para sus residuos. Aunque las empresas WPP y EBI tienen planes de construcción de nuevos rellenos sanitarios en La Garita de Alajuela, entre San Miguel y Patarrá y en El Huaso de Aserrí, hay una disponibilidad finita de lugares aptos para la disposición final de los residuos, por lo que en el mediano plazo podrían presentarse conflictos sociales en torno a esta problemática (Soto, 2006).

Por su parte, las municipalidades de la zona rural, además de compartir con las de la GAM todos estos problemas, enfrentan el cierre de sus vertederos de basura. Entre 2005 y 2006, diversas denuncias presentadas ante el MINSA, la SETENA y el Tribunal Ambiental generaron órdenes de clausura de los botaderos de los municipios de Siquirres, Upala, Atenas, Orotina, Golfito y Linda Vista de Sandoval. Este último cerró en diciembre del 2005, y atendía a Guácimo, Matina, Talamanca, Pococí, Siquirres y Limón (Soto, 2006). En la mayoría de los casos, los botaderos vuelven a entrar en operación.

Recursos forestales

En esta sección se da seguimiento a los principales indicadores disponibles sobre el estado de los recursos forestales del país, su protección y su uso. Entre los hechos más relevantes del 2005 destaca la generación de nueva información que señala un aumento en la cobertura forestal de Guanacaste, situación que contrasta con otras regiones, en las que más bien los bosques ceden terreno ante la expansión de algunos monocultivos. También se registran esfuerzos, con nuevos mecanismos, para el control de la tala ilegal.

Guanacaste muestra recuperación en su cobertura forestal

El proyecto Ecomapas, que desarrollan INBio y el SINAC, concluyó el análisis de cerca del 60% del territorio nacional y su caracterización según tipos de ecosistemas. Los datos sobre cobertura forestal para el 2005 arrojan un balance negativo con respecto a 1992, además de que en esta última medición hay un porcentaje mayor de terreno sin datos, que en el estudio anterior (1992). Sin embargo, el bosque sigue siendo el tipo de cobertura del suelo más extenso del país (E: Acevedo, 2006) (cuadro 4.15). Esto representa una ventaja competitiva y una gran oportunidad para fortalecer los esfuerzos de conservación y uso sostenible de los recursos, pues cada vez menos países pueden mostrar esa situación.

El Gobierno de Costa Rica, a través de FONAFIFO, recibió una donación del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento -en su calidad de agente implementador del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF)- para el proyecto Ecomercados. Esta es una iniciativa del ITCR y la Universidad de Alberta, Canadá, que en el 2005 evaluó el estado de la cobertura forestal empleando tecnología satelital (Calvo, 2006). Para este estudio, la Universidad de Alberta desarrolló un protocolo especial para clasificar el bosque seco tropical en tres tipos (sucesión tardía, intermedia y temprana), hecho que tiene gran relevancia para la región de Guanacaste, donde se concentra todo el bosque seco (caducifolio) del país. Los

hallazgos de este trabajo confirman que actualmente Guanacaste cuenta con una mayor superficie boscosa que en los años ochenta, la que además muestra un aumento sostenido en su extensión. La región pasó de una cobertura de 34% en 1986, a 41% en el 2000 y 52% en el 2005 (cuadro 4.16). Aparte del notable proceso de restauración, se observa que el número de parches de bosque y su tamaño promedio también se han incrementado (Calvo, 2006).

De acuerdo con la clasificación del bosque seco tropical antes mencionada, el estudio determinó que la cobertura forestal de Guanacaste se distribuye de la siguiente forma: 64% de sucesión tardía, 20% de sucesión intermedia y 16% de sucesión temprana (mapa 4.3). De las 515.340 hectáreas de bosque existentes en 2005, solo 35.000 (6,7%) estaban protegidas por el pago de servicios ambientales en 368 proyectos de conservación de bosques. Además, 74.973 hectáreas (14,5%) de cobertura forestal se encontraban dentro de ASP. Esto significa que aproximadamente 405.000 hectáreas (el 78,8% del total de la cobertura forestal de Guanacaste), no tiene ningún tipo de protección o estímulo para su conservación.

Avances y limitaciones en el control de la tala ilegal

Como se ha consignado en informes anteriores, la Estrategia para el Control de la Tala Ilegal (ECTI), implementada por el SINAC a partir del 2002, ha logrado avances en el control del cambio de uso de bosques a potreros, gracias a la tecnología GPS que se ha venido empleando como plan piloto en ACA-HN, ACCVC, ACTo y ACLA-CA (véase la sección "Siglas y acrónimos"). Sin embargo, la tala de bosque primario continúa, debido al escaso personal destacado para control, las limitaciones presupuestarias, los excesivos trámites burocráticos para la obtención de permisos, las restricciones al manejo forestal y la competencia de otras actividades como el turismo y el cultivo de piña y banano, que por su rentabilidad crean una presión sobre el bosque y provocan el cambio de uso del suelo (E: Jiménez, J., 2006).

CUADRO 4.15

Cobertura de la tierra, según tipo. 1992, 1997-2005

Tipo de cobertura	1992		Tipo de cobertura	1997-2005	
	Hectáreas	Porcentaje		Hectáreas	Porcentaje
Bosque	2.469.851	48,5	Bosque	2.084.654	40,9
Pasto	1.644.970	32,3	Pastos	1.240.649	24,3
Cultivos	499.916	9,8	Cultivos	683.040	13,4
Charral/tacotal	226.995	4,5	Charrales y Tacotales	303.357	5,9
Humedal	104.302	2,0	Humedales	151.111	3,0
Manglar	49.640	1,0	Plantaciones Forestales	49.940	1,0
Terreno descubierto	34.922	0,7	Urbano	47.614	0,9
Urbano	22.385	0,4	Manglar	40.538	0,8
Páramo	13.484	0,3	Terreno descubierto	37.876	0,7
Laguna/embalse	13.414	0,3	Cuerpos de agua	24.133	0,5
Otros	9.825	0,2	Páramo	9.412	0,2
Sin datos	3.208	0,1	Sabana	1.495	0,0
			Otros	38	0,0
			Sin datos	426.615	8,4

Fuente: Unidad SIG, INBio, 2006.

CUADRO 4.16

Evolución de la cobertura forestal en Guanacaste^{a/} 1986, 2000 y 2005

Año	Cobertura forestal (hectáreas)	Porcentaje del área total	Número de parches	Área promedio de parches (hectáreas)
1986	337.290	34,3	3.460	97
2000	408.119	41,5	4.023	101
2005	515.340	52,4	4.570	113

a/ No se tomó en cuenta la cobertura de manglares, que suman cerca de 15.000 hectáreas y corresponden a un 1,5% del área estudiada. Tampoco se consideraron para los años 2000 y 2005 unas 19.500 hectáreas de plantaciones (mayoritariamente forestales), que representan un 1,9% del área.

Fuente: Calvo, 2006.

En la búsqueda de soluciones la ECTI ha obtenido el apoyo de valiosos aliados, como la representación de la FAO en Costa Rica, FUNDECOR, la Oficina Nacional Forestal, el CATIE, el Colegio de Ingenieros Agrónomos, la Fuerza Pública y la Fiscalía Ambiental del Ministerio Público. En el 2005, con el respaldo de la FAO se concretó el proyecto “Fortalecimiento institucional para la ejecución de la Estrategia para el Control de la Tala Ilegal de Recursos Forestales en Costa Rica (TCP/COS/3003 FAO-MINAE)”, el cual aportó 257.000 dólares para financiar actividades de capacitación, compra de equipos y realización de estudios que le han permitido al SINAC comprender mejor las causas de la tala ilegal en

sus diferentes dimensiones (económica, social, administrativa y legal, entre otras).

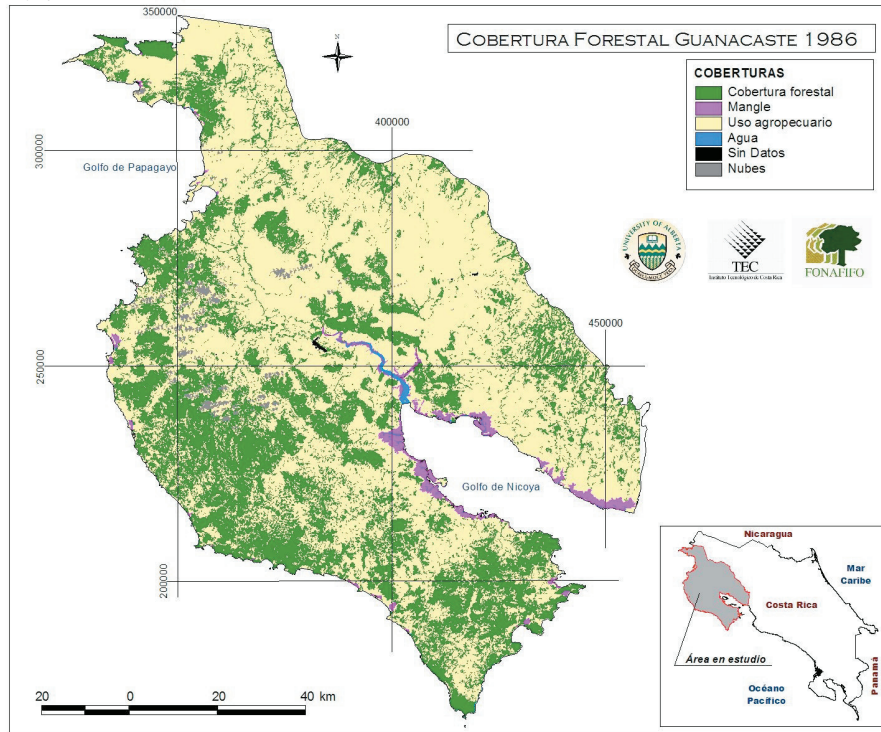
Diversas investigaciones han obtenido resultados importantes en esta materia. Una de ellas mostró que en las cuatro áreas de conservación del plan piloto de la ECTI, muchas de las solicitudes para corta en potrero presentadas en 2003 y 2004 fueron denegadas porque, a través de la tecnología GPS, se detectaron cambios en el uso del suelo. Ello significó que se rechazara la tala del 90% de los árboles incluidos en esas solicitudes, 2.028 en total (Feoli, 2005). Otro estudio, sobre las implicaciones económicas de las restricciones al manejo forestal, reveló que la piña presenta una rentabilidad hasta siete

veces mayor por hectárea por año, que si el suelo se dedica a bosque, y en el caso del banano la diferencia puede ser mayor. Esto hace menos atractiva la conservación, en contraste con otras actividades (Navarro, 2005). Por otra parte, un análisis del sistema actual de otorgamiento de permisos forestales encontró una gran cantidad de “cuellos de botella”, sobre todo en la apertura de expedientes, la revisión técnica, la inspección de campo y la entrega de guías, lo que también podría estar incentivando la tala ilegal (Arias y Zamora, 2005). Por último, otra investigación determinó que el maderero o intermediario es el principal responsable de la tala ilegal, seguido por la industria forestal; estos actores están invisibilizados en el proceso, ya que no pueden ser sancionados tan fácilmente como el dueño del bosque, el regente forestal y el transportista (Arias y Zamora, 2005). Los estudios también han llamado la atención sobre la necesidad de establecer brigadas de control forestal en las áreas de conservación, así como unidades de control interno y auditoría forestal en el SINAC (Arias y Zamora, 2005).

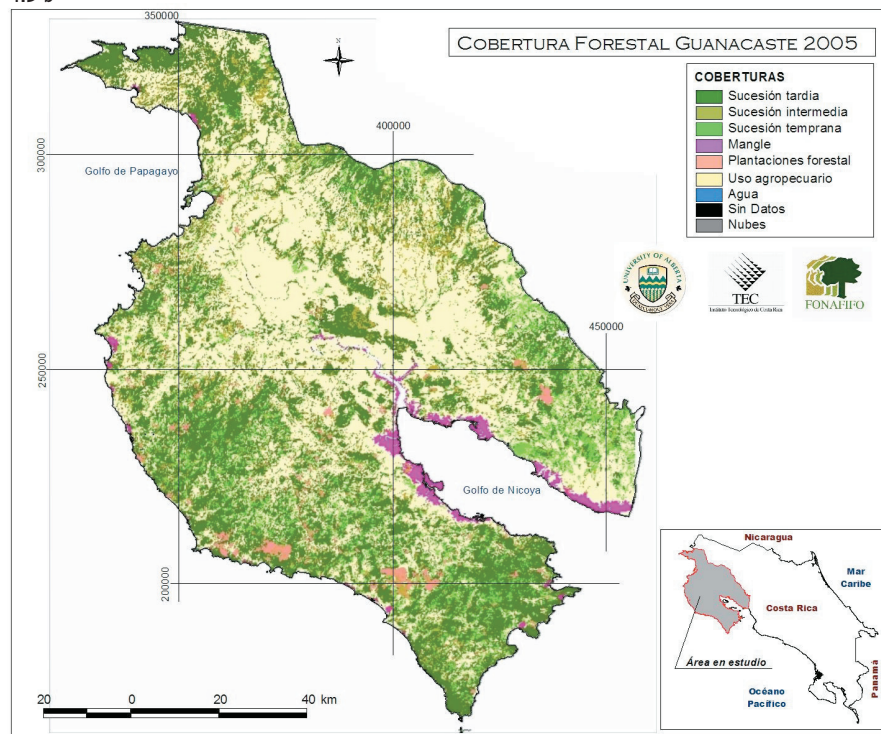
En abril y diciembre de 2005 se realizaron dos operativos en el ACLA-CA, que dieron como resultado 33 denuncias por tala ilegal, transporte ilegal de madera, falsedad ideológica de regentes forestales y cambios de uso del suelo. También se efectuaron dos operativos, en Semana Santa y vacaciones de fin de año, que llevaron a interponer 52 y 175 denuncias, respectivamente, por decomisos de madera (SINAC-MINAE, 2005). Pese a estos esfuerzos las restricciones presupuestarias y burocráticas limitan la adecuada gestión del SINAC en este ámbito. Además, la dificultad para hacer efectivo el cobro del impuesto forestal -por la negativa de los aserraderos a tributar con base en sus inventarios- disminuye aun más los recursos para el control forestal (E: Jiménez, J., 2006). La poca especialización del personal del SINAC en esta materia y la falta de incentivos reducen la cantidad de funcionarios dispuestos a correr riesgos en este tipo de acciones. Ello explica en parte por qué no ha sido fácil

MAPA 4.3
Cobertura forestal de Guanacaste. 1986 y 2005

4.3 a



4.3 b



conformar brigadas de control forestal en las ASP (E: Jiménez, J., 2006).

Una buena noticia es la reducción, a la mitad, del área afectada por incendios forestales entre 2004 y 2005, que pasó de 35.228 a 14.822 hectáreas. Entre 1998 y 2005 se incendió un total de 37.957 hectáreas, un 12,5% de ellas dentro de áreas silvestres protegidas (SINAC-MINAE, 2006a). El resultado obtenido en 2005 se debió principalmente a una mayor movilización local, articulada mediante brigadas contra incendios que en muchos casos reciben apoyo del Programa de Pequeñas Donaciones del PNUD.

RECUADRO 4.8

Decreto de madera caída para Osa

En junio del 2005 se publicó el decreto 32386-MINAE, que regula el otorgamiento, por parte del SINAC, de las autorizaciones de aprovechamiento de la madera caída en la Reserva Forestal Golfo Dulce, del Área de Conservación Osa. Este beneficio se aplica a los propietarios de fincas interesados en hacer uso de esa madera, y que tengan título de propiedad. Las autorizaciones se conceden por una única vez, por un plazo de un año y solo para los árboles autorizados con base en el "Plan de manejo para el aprovechamiento de la madera caída", en el que la corta y el aprovechamiento son limitados. Sin embargo, se estima que por lo engorroso de los trámites, puede estarse dando extracción ilegal (E: Lobo, 2006).

Hasta el momento se han aprobado 38 solicitudes, que representan 597 árboles caídos y un volumen de 2.855,80 metros cúbicos; se denegó un permiso fuera de la reserva forestal y uno fue denunciado por incumplimiento. De acuerdo con la administración de esta ASP, las capacidades de trámite, control y seguimiento, solo permiten aprobar 50 permisos por año (Madriz, 2005).

Fuente: Obando et al., 2006, con base en Madriz, 2005 y E: Lobo, 2006.

Desafíos y encrucijadas en el pago de servicios ambientales

Entre 1997 y 2005 FONAFIFO suscribió 5.443 contratos de PSA, equivalentes a 507.830 hectáreas bajo las modalidades de protección de bosque, reforestación, manejo de bosque y establecimiento de plantaciones (FONAFIFO, 2006). Además, en el mismo período se financiaron 864 proyectos con crédito por más de 2.000 millones de colones. Para el 2005 se encontraban vigentes 755 contratos, con una cobertura de 57.095 hectáreas; esto significó 15.543 hectáreas menos que en el 2004. Los 138 nuevos contratos aprobados en 2005 incrementaron la cobertura de este programa en ASP en 23.828 hectáreas, en las modalidades de protección, reforestación y sistemas agroforestales (E: Sánchez, 2006). Del presupuesto total de 8.857,3 millones de colones para ese año, se logró ejecutar el 68%, un 9% más que en el 2004, cuando solo se utilizó el 59% de los fondos (E: Sánchez, 2006).

En años recientes ha crecido la incorporación de comunidades indígenas y de mujeres al PSA. En el primer caso han sido beneficiadas 18 comunidades, para un total de 6.640 hectáreas, y en el caso de las mujeres se han suscrito 101 contratos, que suman 46.342 hectáreas (E: Sánchez, 2006). En el 2005 se cubrieron, además, tres cantones con bajo índice de desarrollo social, Los Chiles, Matina y Sarapiquí, con 32 contratos y 3.382 hectáreas bajo las modalidades de protección y reforestación (E: Sánchez, 2006). Por su parte, el proyecto Ecomercados II tiene entre sus objetivos el establecimiento de un fondo que permita garantizar a perpetuidad el pago del servicio ambiental de conservación de la biodiversidad. El monitoreo es una actividad destacada dentro del proyecto, incluyendo el impacto de los fondos destinados a este fin.

Aunque el PSA se mantiene con los mismos criterios de años anteriores, se está agregando la posibilidad de recuperar áreas por la vía de la regeneración natural, en tierras que fueron deforestadas antes de diciembre de 1989 (conocidas como “tierras Kyoto”), para aprovechar las oportunidades que

se plantean en los mercados de desarrollo limpio. La aprobación del Protocolo de Kyoto condujo a una adaptación en el PSA de reforestación, que se aplica a partir del 2005.

También se ha avanzado en la primera etapa del proceso tendiente a otorgar un Certificado de Servicios Ambientales (CSA), que procura la conservación o la regeneración de 7.000 hectáreas de bosques para proteger el recurso hídrico superficial y subterráneo de los cantones de Nicoya, Santa Cruz, Filadelfia, Carrillo y Liberia. Este certificado es un instrumento financiero a través del cual FONAFIFO capta fondos de empresas e instituciones beneficiadas con estos servicios ambientales y paga a los propietarios de bosques por su conservación. La emisión de CSA en Guanacaste tiene un valor total de 1.995 millones de dólares, para un valor de 285 dólares por hectárea, que se extiende por cinco años. Este monto incluye un dólar por hectárea que se destinaría al control de incendios forestales, especialmente en áreas protegidas y un dólar para la educación ambiental (Obando et al., 2006). Este instrumento financiero viene a sumarse a una gama de mecanismos de valoración de bienes y servicios ambientales existentes en el país.

Avances puntuales en el manejo del sector forestal

Entre los avances en la implementación del Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2001-2010 destaca la realización de un diagnóstico de capacidades institucionales de los entes relacionados con esta tarea, la armonización del plan con las propuestas de acción del Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques, la elaboración de estrategias de competitividad y de financiamiento para el sector, un mecanismo de coordinación sectorial e intersectorial, y un plan de acción 2004-2010 que busca influir en la política forestal del país (FAO, 2005).

También se implementó el sistema de información creado por decreto en el 2004 como uno de los resultados del Plan Nacional de Desarrollo Forestal, y que está siendo implementado dentro

del SINAC. Su objetivo es recopilar, analizar y brindar información sobre el sector forestal dentro del sistema de cuentas nacionales del Banco Central, así como promover el crecimiento sostenible de la actividad, a través de información confiable y asequible para los sectores público y privado (FAO, 2005).

Tierras de uso agrícola

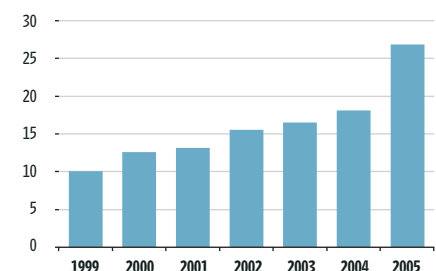
Expansión de nuevos monocultivos con poco control de impactos ambientales

Hace veintidós años que en Costa Rica no existe información de un censo agropecuario, que permita conocer la magnitud de los cambios en el uso agrícola de la tierra y la estructura del sector. Los registros administrativos ayudan a visualizar algunas características de la transición agrícola que ha venido dándose en el país en los últimos años, y que se refleja principalmente en el aumento vertiginoso del área dedicada a cultivos no tradicionales. Este cambio se percibe sobre todo en el área sembrada de piña, que creció en un 170,9% entre 1999 y 2005 (grafico 4.6). También en ese período se dio un incremento significativo, de 33,7%, en el área sembrada de palma africana. En forma paralela, los cultivos tradicionales han mostrado una reducción en la cantidad de hectáreas cultivadas. El frijol y el maíz son los casos más sobresalientes, pues decrecieron en 54,9% y 57,3%, respectivamente, entre 1999 y

GRAFICO 4.6

Evolución del área sembrada de piña

(miles de hectáreas)



Fuente: SEPSA, 2006a.

2005. El arroz y el banano presentan comportamientos variables, con tendencia a la baja (cuadro 4.17).

Por otra parte, a finales del 2004 el MAG llevó a cabo el Censo Regional de Frutas y Raíces Tropicales en la región Huetar Norte. Se determinó que existen 746 plantaciones de piña en poco más del 50% de las casi 21.000 hectáreas que comprenden el área total de cultivos, mientras que la producción de raíces y tubérculos se lleva a cabo en 2.245 plantíos que ocupan cerca del 40% del área cultivable (MAG, 2005). Diversos estudios han llamado la atención sobre las implicaciones de este cambio a nivel nacional, sobre todo por los posibles impactos ambientales de algunos productos (Programa Estado de la Nación, 2005). La piña es uno de los casos que ha generado preocupación en ese sentido (recuadro 4.9).

CUADRO 4.17

Área sembrada de algunos productos agrícolas. 1999-2005 (hectáreas)

Producto	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Porcentaje de crecimiento 1999-2005
Arroz	64.664	68.356	56.977	47.893	54.043	62.144	53.931	-16,6
Banano	48.887	47.982	44.423	42.182	41.757	42.256	41.147	-15,8
Café	106.000	106.000	113.130	113.387	113.387	11 3387	113.387	7,0
Caña de azúcar	46.000	47.200	48.000	48.000	49.000	49.300	49.210	7,0
Frijol	36.250	30.827	23.312	22.088	20.847	16.347	16.349	-54,9
Maíz	14.875	10.216	7.675	6.776	8.478	6.481	6.359	-57,3
Melón	7.920	7.185	7.598	8.500	10.405	10.770	11.200	41,4
Palma africana	37.503	39.790	39.790	42.480	43.200	46.600	50.125	33,7
Piña	19.900	12.500	13.035	15.500	16.445	18.000	26.821	170,9
Plátano	10.047	8.347	9.504	11.800	10.550	10.500	6.990	-30,4

Fuente: SEPSA.

RECUADRO 4.9

Expansión de la piña: preocupan impactos ambientales

En el año 2005, el cultivo de piña experimentó un extraordinario crecimiento (49% en relación con las 18.000 hectáreas del 2004) y se ubicó, con 26.821 hectáreas, como el sexto cultivo agrícola con más superficie en el país, después del café, el arroz, la palma africana, la caña de azúcar y el banano (SEPSA, 2006a; gráfico 4.6). El total de 1.605.237 toneladas métricas de fruta producidas en 2005 (SEPSA 2006b) han convertido a Costa Rica en el principal exportador de piña del mundo (FAO, 2006). Las principales zonas de producción son las regiones norte, atlántica y sur; en esta última fue donde se inició este monocultivo en gran escala.

A pesar de los numerosos empleos que genera (60.000 aproximadamente, según la Asociación de Servicios de Promoción Laboral, ASEPROLA, 2006) y las oportunidades de servicio creadas a su alrededor, diversas organizaciones de la sociedad civil y entidades gubernamentales han planteado preocupaciones crecientes sobre lo que consideran impactos ambientales negativos vinculados a esta actividad, tales como el uso de prácticas inadecuadas para la conservación del suelo, que incluyen el cultivo en pendientes fuertes y la preparación mecanizada del terreno para la siembra, que causan erosión eólica y por escorrentía; esto puede afectar los

cauces naturales y contribuir a la sedimentación de cuencas como la del río Grande de Térraba, con efectos aguas abajo en el manglar Térraba-Sierpe. Representantes comunales y funcionarios del MINAE han reportado además la frecuente tala de árboles dentro de las zonas protectoras de quebradas y ríos establecida por la Ley Forestal. El monocultivo de la piña es un hábitat inhóspito para especies nativas de fauna silvestre, ya que se trata de una planta exótica que se cultiva con un único estrato vegetal, sin árboles de sombra, lo que disminuye la densidad de árboles en grandes superficies del paisaje agrícola en las zonas productoras.

La utilización de bombas rociadoras para la aplicación de agroquímicos como nematocidas, fungicidas, insecticidas y fertilizantes sintéticos líquidos, puede hacer que esas sustancias se filtren tanto a las aguas de quebradas y ríos, como a viviendas, escuelas y comedores públicos, en casos en que los productores de piña no respeten las distancias establecidas por ley entre el cultivo y los ecosistemas o la infraestructura. Criadores de ganado vacuno en el cantón de Pococí han reportado daños económicos porque sus animales fueron afectados por la mosca de la piña (*Stomoxys calcitrans*), que se reproduce en el rastrojo de la planta que queda sobre los campos, después de

la cosecha. En la zona sur es común la práctica de quemar esta materia orgánica, y el humo ha ocasionado problemas a los habitantes de algunas comunidades como la de Volcán de Buenos Aires. Además, los sistemas de salud ocupacional en algunas plantaciones no garantizan en todos sus aspectos la seguridad de los trabajadores.

Las sanciones penales impuestas a algunas empresas piñeras, producto de denuncias de funcionarios del MINAE o representantes de la sociedad civil, no han sido congruentes con la magnitud y cantidad de los daños en ecosistemas y personas causados por el manejo inadecuado de este cultivo. Como una solución parcial a los impactos ambientales y sociolaborales descritos, algunas compañías productoras han implementado en sus fincas sistemas de gestión ambiental certificados por organizaciones externas acreditadas. Actualmente, los sistemas más comunes en fincas piñeras son las normas ISO 140001:2004 y EurepGap (versión mayo 2005 para frutas y vegetales). Es de esperar que las campañas de información que se desarrollan en Europa logren educar más al consumidor, para que en el futuro se decida por una piña producida de manera más amigable con el ambiente, las comunidades y los trabajadores.

Fuente: Bach, 2006.

En materia de uso del suelo agrícola se han realizado esfuerzos por generar diversas mediciones, que a menudo dependen de las capacidades técnicas y las posibilidades de comparar datos obtenidos con diferentes metodologías. Uno de estos casos es el análisis de los cambios registrados en las áreas cultivadas en el cantón de Pococí, con datos de 1992 y 2005 (recuadro 4.10).

Finalmente, el área de cultivos orgánicos registrada en el país, que venía creciendo en los últimos años y alcanzó su mayor nivel en el 2004, con 10.800 hectáreas, para el 2005 mostró una leve reducción, al pasar a 9.539 hectáreas. Una vez más la provincia que concentró

más área de producción orgánica fue Limón, con el 53,1% del total nacional, mientras que para Heredia se reportó el menor porcentaje de área orgánica, tan solo un 1,7% (MAG, 2006). Esta actividad sigue representando una proporción poco significativa del total del área agrícola del país: 2,1%.

En el 2006 se publicaron los resultados de un estudio que CEDECO venía realizando desde el año 2004, en torno a la relación entre gases de efecto invernadero (GEI) y la agricultura orgánica, en el cual se establecieron metodologías de medición y monitoreo par la evaluación de GEI según parámetros internacionales²⁰. De acuerdo con este

trabajo, los procesos de transición de agricultura convencional a orgánica en la producción de hortalizas muestran una tendencia a la baja en el uso de fertilizantes y abonos nitrogenados y, consecuentemente, reducen las emisiones de gases desde suelos agrícolas. Asimismo, esta transición aumenta la eficiencia energética neta (la cantidad de energía consumida durante el proceso), como se comprobó en el análisis de cultivos de caña de azúcar (Castro, 2006).

Aguas continentales

Nuevos instrumentos para la gestión integrada del recurso hídrico

En el año 2005 hubo avances dispares 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, ya señalada en varias ediciones de este Informe (recuadro 4.11). Desde la perspectiva de la gobernabilidad eficaz del agua, en ese año se presentó la Estrategia para la Gestión Integrada de Recursos Hídricos (EGIRH), la cual responde a los compromisos asumidos por Costa Rica en la Cumbre del Milenio (2000) y la Cumbre Mundial para el Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, 2002) en torno al mejoramiento de la gestión y de la cobertura de los servicios de saneamiento y agua potable. Uno de sus componentes es la Política Hídrica Nacional, que incorpora principios rectores de la gestión del recurso: el agua como un bien de dominio público, inembargable e inalienable; la función del agua como fuente de vida y supervivencia de todas las especies y ecosistemas; el reconocimiento del valor económico y social del agua; la participación de los interesados en su gestión a nivel de la cuenca hidrográfica como unidad de planificación y gestión, entre otros (EGIRH, 2005). En este Informe se presentan también los resultados de un “miniforo” de consulta a especialistas, sobre el tema de la gobernabilidad del recurso hídrico (véase la sección “Debates para el Desarrollo”).

RECUADRO 4.10

Tendencias de cambio en el uso del suelo en Pococí

Hace unos años, un proyecto de investigación financiado por el Gobierno holandés realizó varias actividades de investigación en la región Huetar Atlántica, al norte de la carretera entre Guápiles y Siquirres. Producto de esa iniciativa se tiene un mapa de zonas bananeras de 1992. En los años siguientes, los trabajos del grupo Terra y del proyecto Carta 2003 no pudieron generar fotografías aéreas suficientemente libres de nubes como para utilizarlas en comparaciones de cambio del uso del suelo. Por suerte, el esfuerzo de Carta 2005 sí dio resultados para el cantón de Pococí, con unas pocas excepciones muy al norte y dentro de las zonas de protección. La calibración y la interpretación de las imágenes de Carta 2005 fueron parte del diagnóstico territorial que sirvió de base para elaborar el Plan Regulador del citado cantón, que fue financiado por el fondo de preinversión de MIDEPLAN y la Municipalidad de Pococí.

En las imágenes de Carta 2005 se identificaron distintos usos del suelo, tales como cultivo de banano y plátano juntos, piña, reforestación, pastos y pastos con árboles dispersos. Existe la hipótesis de un movimiento relativo de los cultivos bananeros hacia el norte y su alejamiento de los centros de población creados por la propia expansión bananera del pasado. Es impor-

tante recordar que la carretera a Limón, a través del Parque Nacional Braulio Carrillo, se abrió en 1987 y que la expansión bananera ocurrió a lo largo de varias décadas.

Los hallazgos de Carta 2005 determinaron que existen 12.271 hectáreas de cultivos de banano y plátano, 2.990 hectáreas de piña, que siguen creciendo, 897 hectáreas reforestadas con melina, 70.246 hectáreas de pastos y pastos con árboles dispersos. Las áreas que el proyecto financiado por Holanda definió como de cultivo de banano en 1992, para el 2005 habían pasado a ser 1.456 hectáreas de piña, 668 de melina y 1.069 de otros cultivos como palmito, yuca, flores y plantas ornamentales. Este análisis confirma la sustitución parcial de las áreas sembradas de banano por piña, como sucedió en los últimos trece años en el oeste y sur de La Rita, al sur de Cariari y en el distrito de Jiménez. En La Rita oeste, 595 hectáreas de banano pasaron a piña, y lo mismo ocurrió en 422 hectáreas del distrito de Jiménez. En La Rita norte 351 hectáreas de banano pasaron a melina, al igual que 141 hectáreas en La Rita sur. Con excepción de unas pocas hectáreas en el norte del distrito de Roxana, en este período prácticamente no hubo crecimiento de áreas bananeras.

Fuente: Pujol, 2006.

RECUADRO 4.11

Esfuerzos para sistematizar información sobre el recurso hídrico

El Departamento de Aguas del MINAE instaló una base de datos para sistematizar el Registro Nacional de Aprovechamiento de Agua y Cauces, el cual contribuirá al control de los ingresos y la inversión de los fondos generados por el canon de aprovechamiento de este recurso. Esta base contiene información de las estaciones de la red hidrometeorológica del país para los últimos 62 años, organizada por cuencas hidrográficas. No obstante, esta primera fase incluye datos para pocas cuencas (Reventazón, Arenal, Grande de Térrabos, Pirrís, Savegre y Grande de Térraba) (E: Zeledón, 2006). Por su parte el Grupo Nacientes, en el que participan el SENARA, la CNFL y cinco municipalidades de la GAM (San José, Escazú, Alajuela, Goicoechea y Belén), elaboró un *Atlas temático del recurso hídrico de la subregión metropolitana de San José* (Grupo Nacientes, 2005).

También existe la red fluvioigráfica del ICE, que incorpora casi exclusivamente estaciones localizadas en las veinte cuencas de mayor potencial energético del

país. Se trata de estaciones meteorológicas bastante limitadas, pues apenas un 20% genera datos de temperatura, un 17% datos de evaporación y humedad relativa y un 5% de dirección y velocidad de viento, presión y radiación. Esto dificulta la evaluación adecuada de las variables del ciclo hidrológico por cuenca hidrográfica (EGIRH, 2005). Sin embargo, mediante esta red el ICE actualiza cada cinco minutos la información del 80% de las estaciones, lo que además permite alertar sobre la ocurrencia de eventos hidrometeorológicos extremos (E: Laporte, 2006).

El ICE y el IMN, con el apoyo del CRRH y la UNESCO, están haciendo el cálculo anual del Balance Hídrico Nacional y actualizando los datos de disponibilidad hídrica (E: Laporte, 2006; E: Campos, 2006). Los datos más recientes ubican a Costa Rica como el primer país en capital de agua per cápita y el tercer país más rico en oferta hídrica de la región centroamericana, detrás de Nicaragua y Panamá (CRRH, 2002).

Fuente: Astorga, Y., 2006.

experimentaba anualmente una precipitación promedio de 168,2 km³, una escorrentía promedio de 110,4 km³ y una evapotranspiración real de 53,1 km³. El capital hídrico estimado en el año 2000 era de 31.318 m³ per cápita anuales, un rango medio entre los países de la región centroamericana, donde el mayor índice lo registra Panamá, con 52.437 m³ per cápita, y el menor El Salvador, con 2.876 m³ per cápita (Proyecto Estado de la Región - PNUD, 2003). En el 2005, en el marco de un diagnóstico elaborado por el MINAE para la elaboración de la Estrategia para la Gestión Integrada del Recurso Hídrico (EGIRH), se realizó un nuevo cálculo de volúmenes de agua por sector de uso (cuadro 4.19). Se determinó que el volumen total consumido es de 22,3 km³, que corresponden a un 20,3% del disponible para todos los usos (aproximadamente 110 km³). Sin contar el aprovechamiento para proyectos hidroeléctricos, el país está consumiendo en los demás usos un valor cercano al 6,1% del total disponible. El volumen aprovechado en función de la disponibilidad global de agua en el país es considerablemente bajo.

Los nuevos cálculos tienden a minimizar las diferencias de balances hídricos existentes en las diferentes regiones del país (Jiménez et al., 2005). Por ejemplo, en Guanacaste la disponibilidad de aguas superficiales es menor, y por ende el porcentaje de agua consumida es mayor, como sucede en el caso de la cuenca del río Tempisque. Según registros del Departamento de Aguas del MINAE, entre 1977 y 2004 se concesionó en esa cuenca un volumen superior a 20,5 m³/segundo en época seca, además del agua subterránea que se extrae de 2.800 pozos. En 1991 y 1996 se incrementó este volumen. El mayor uso de agua corresponde a riego y agroindustria. Un estudio reciente sobre este caso pone de manifiesto lo crítico de la condición hídrica en la cuenca del Tempisque, además de que identifica grandes vacíos de información biológica/ecológica, de apoyo para la determinación de caudal ambiental por cuenca hidrográfica (Jiménez et al., 2005).

En la Asamblea Legislativa, la Comisión de Asuntos Ambientales dictaminó positivamente en el 2005 el proyecto de Ley del Recurso Hídrico, pero son pocos los avances significativos en su tramitación. El MINAE conformó una comisión mixta para revisar el texto y hacer propuestas de mejora; sin embargo, esta no logró concluir la revisión completa del proyecto antes del cambio de gobierno.

El hecho más relevante del 2005 fue la aprobación del “canon de aprovechamiento ambientalmente ajustado” del agua, que concluyó un proceso de diálogo iniciado en el 2002 entre actividades gubernamentales y los sectores productivos, con el fin de determinar la viabilidad técnica, legal y política para la efectiva implementación y la sostenibilidad de este mecanismo. Todos los entes públicos y privados usuarios del agua deberán pagar este canon. Los fondos generados contribuirán a la sostenibilidad financiera de la gestión del recurso hídrico, mediante el pago por servicios ambientales para protección

del agua en 117 millones de hectáreas privadas (pequeños y medianos propietarios) y otro tanto en áreas protegidas estatales. Adicionalmente, permitirá el fortalecimiento de la red hidrometeorológica y la inversión en infraestructura local de control de caudales y acueductos rurales, a través de las ASADAS y las municipalidades (Zeledón, 2006). La implementación del canon incluye el desarrollo de un programa de incentivos e involucra al sector privado en el diseño de buenas prácticas. Su cobro se aplicará gradualmente en siete años (cuadro 4.18). También se aprobó el establecimiento de un “canon ambiental de vertidos”, bajo el principio de que “quien contamina paga”. Este sería cobrado a los agentes generadores de contaminación, por los daños que el vertido provoque a terceros y a los ecosistemas²¹.

Distribución del aprovechamiento del agua en el país

Según estimaciones del ICE, el IMN y la UNESCO, en 1993 Costa Rica

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

AGUAS CONTINENTALES

Véase Astorga, Y., 2006 en el sitio

www.estadonacion.or.cr

Dispersión en el monitoreo de aguas superficiales

El agua es un elemento fundamental para la calidad de vida de la población. En este sentido, el monitoreo de su calidad y la universalización de su cobertura son tareas esenciales. Sin embargo, esta labor enfrenta problemas como la dispersión de las competencias institucionales y el déficit, aún significativo, en el acceso de algunas poblaciones desatendidas. El ICAA realiza monitoreos regulares y coordina la distribución con otras figuras de administración. En el 2005 la población abastecida con agua de calidad potable registró una leve baja, por primera vez en varios años (cuadro 4.20). El ICAA es la institución con mayor participación en el suministro de agua para consumo humano en el país, mientras las municipalidades cedieron su participación a favor de los comités administradores de acueductos rurales y a las administradoras de acueductos y alcantarillados. Las provincias con menor porcentaje de población abastecida con agua de calidad potable son Alajuela (64,2%) y Puntarenas (71,6%), mientras San José es la de mayor cobertura (93,9%). El 76% de la población nacional recibe agua con desinfección continua y el 63,5% consume agua sometida a programas de control de calidad (Mora y Portugués, 2006).

El acceso a agua de calidad potable resulta crítico entre las poblaciones más marginales y vulnerables del país. Una evaluación del riesgo sanitario de 37 acueductos en territorios indígenas, llevada a cabo por el Laboratorio Nacional de Aguas durante el período 2003-2005, determinó que más del 90%

de los acueductos tenía contaminación fecal, 12 (33%) tenían riesgo sanitario alto y 5 (14%) un riesgo muy alto (Feoli y Mora, 2006). Para atender este problema, la Junta Directiva del ICAA aprobó la “Política de suministro de agua potable y de saneamiento a las poblaciones indígenas concentradas”,

CUADRO 4.18

Canon de aprovechamiento del recurso hídrico ambientalmente ajustado, según uso. 2005

Uso	Canon (colones / m ³)	
	Agua superficial	Agua subterránea
Consumo humano	1,46	1,63
Consumo industrial	2,64	3,25
Consumo comercial	2,64	3,25
Consumo agroindustrial	1,90	2,47
Turismo	2,64	3,25
Consumo agropecuario	1,29	1,40
Acuicultura	0,12	0,16
Fuerza hidráulica	0,12	

Fuente: EGIRH, 2005.

CUADRO 4.19

Consumo de agua según sector. 2005

Sector	Consumo anual (km ³)	Porcentaje de participación
Consumo humano	0,8	3,4
Agricultura	5,1	22,8
Agroindustria	0,5	2,2
Industria	0,3	1,2
Turismo	0,1	0,5
Generación hidroeléctrica	15,6	69,9
Total	22,3	100,0

Fuente: Departamento de Aguas, MINAE.

CUADRO 4.20

Población servida por acueducto, según ente administrador. 2000-2005

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Población total servida por acueducto	3.824.593	3.965.322	4.089.609	4.120.000	4.248.481	4.371.733
Por ente administrador						
ICAA	1.659.781	1.717.161	1.892.272	1.916.937	1.982.656	2.011.654
Municipalidades	653.713	637.668	670.309	713.367	744.995	785.246
CAAR/ASADAS	1.098.496	963.376	980.980	995.715	1.031.426	1.078.719
ESPH	180.000	185.726	191.481	191.481	198.590	207.511
Acueductos privados + fácil acceso	136.013	358.137	252.327	199.500	186.933	174.938
Sin información	96.590	103.254	102.240	103.000	103.881	113.665
Porcentaje de población con agua de calidad potable	76,0	75,8	78,4	79,5	82,8	82,2

Nota: Los datos de población servida por acueducto se refieren al agua para consumo humano. Agua de calidad potable es aquella que no causa daño a la salud y cumple con las disposiciones de los valores recomendados o máximos admisibles establecidos en el Reglamento para Calidad del Agua Potable.

Fuente: Laboratorio Nacional de Aguas, ICAA.

con el fin de cubrir con los servicios básicos a la mayoría de estas comunidades, a través de un convenio con la Comisión Nacional Indígena. El proyecto cuesta unos 14 millones de dólares y se ejecutará en los próximos ocho años (Feoli y Mora, 2006). Otro estudio evidenció problemas de contaminación en acueductos de Cartago, con efectos importantes en la salud pública (recuadro 4.12).

Por otra parte, de manera aislada varias instituciones impulsan sistemas de evaluación, que se concentran especialmente en la cuenca del río Grande de Tárcoles. Entre ellas están la Dirección de Gestión de Calidad Ambiental (DIGECA) del MINAE, el Departamento de Protección al Ambiente Humano del MINSA y la CNFL, los cuales cuentan con el apoyo del ITCR, la UNA y la UCR, respectivamente. El MINSA, en convenio con la Universidad Nacional, puso en marcha en el 2006 una red de monitoreo en la subcuenca del río Virilla. En enero del mismo año, la DIGECA y el ITCR iniciaron un programa de medición mensual tendiente a mejorar la calidad de la información sobre contaminación de recursos hídricos en el Valle Central. A su vez, la CNFL y la UNA realizan desde el año 2000 actividades de vigilancia de la calidad físico-química y biológica de los afluentes de la subcuenca del río Virilla. Los resultados obtenidos durante los primeros cuatro años de este esfuerzo señalan que la principal fuente de contaminación es de origen fecal y de reciente ingreso a los sistemas. Además, entre las campañas de muestreo de 2003 y 2004 no se encontró ninguna evidencia de mejora en la calidad promedio del agua (Coto y Salgado, 2004).

En el 2004 la CNFL creó su Dirección Ambiental y, dentro de ésta, el Departamento de Recursos Naturales, que amplió el monitoreo a todas las microcuencas del río Virilla, entre ellas las de los ríos Aranjuez, Balsa y Virilla, tanto en la época seca como en la lluviosa. Los niveles de calidad de las aguas, determinados con base en el monitoreo biológico de los dos primeros, oscilan entre calidad

RECUADRO 4.12

Acueducto en riesgo sanitario por alto contenido de nitratos en San Nicolás de Cartago

El Laboratorio Nacional de Aguas del ICAA, en sus estudios de vigilancia de la calidad del agua que proveen los acueductos municipales, determinó que el acueducto de Banderillas de San Nicolás de Cartago suministra agua microbiológicamente potable, pero con altos contenidos de nitratos (NO_3) que la califican como agua de calidad no potable y de riesgo para la salud de la población²². El distrito de San Nicolás de Cartago, con 400 habitantes, es una zona dedicada a la agricultura de legumbres, hortalizas, zanahoria, cebolla y papa, en la que se hace un uso persistente de fertilizantes nitrogenados. El abastecimiento de agua se da mediante un acueducto municipal, con tomas en dos manantiales (Banderillas y Calvo), ambos con influencia en los suelos alledaños, que se caracterizan por su alta tasa de infiltración y escorrentía.

En las aguas suministradas por el acueducto de esta localidad se llegaron a identificar concentraciones de nitratos de hasta 79mg/L y se determinó que la contaminación del acueducto es ocasionada por el uso persistente de fertilizantes nitrogenados en la agricultura de la zona. Los resultados de las encuestas de salud realizadas no muestran indicios de que los altos contenidos de nitratos en las aguas para consumo humano estén causando metahemoglobinemia, enfermedad de los lactantes cuyo principal síntoma es la cianosis ("bebé azul") por falta de hemoglobina suficiente para captar el oxígeno, con cáncer gástrico. Se ha recomendado a la Municipalidad de Cartago la búsqueda de otras fuentes de agua, para eliminar las existentes y suministrar así agua de calidad potable.

Fuente: Mora et al., 2006.

regular (contaminación moderada) y mala (aguas contaminadas). Mientras tanto, en la parte baja de la subcuenca del río Virilla se registran calidades de agua que van de regular a muy mala (muy contaminada) (Carvajal, 2006).

Por su parte el SENARA, en convenio con el Centro de Investigación en Contaminación Ambiental de la UCR, ha establecido un sistema de monitoreo de la calidad de las aguas del Distrito de Riego Arenal Tempisque, que opera desde 1997. Se ha identificado que la calidad del agua de retorno, en todos los parámetros analizados, cumple con la norma CIU 1110 (aguas residuales de uso agrícola), según lo establecido en el Reglamento de Vertido y Reuso de Aguas Residuales. No se detectaron residuos de plaguicidas en las muestras analizadas en el 2004 (Beita, 2005).

En materia de alcantarillado sanitario, a finales del 2005 el ICAA inició conversaciones con el Gobierno de Japón, a fin de obtener apoyo financiero para la reconstrucción de esta infraestructura, el tratamiento de las aguas residuales y la mejora de los colectores en el Área Metropolitana. El monto por invertir sería de 450 millones de dólares. Para el 2012 se espera tener un 65% de cobertura con tratamiento primario convencional y para el 2025, un 85% de cobertura con tratamiento secundario (E: Chacón, 2006).

Continúan denuncias y riesgo de contaminación de las aguas

En anteriores ediciones de este Informe se han divulgado los resultados de estudios que señalan la probabilidad de contaminación por nitratos en pozos de los acuíferos Barva, Colima Superior y Colima Inferior, localizados en el Valle Central, por efecto de la contaminación fecal y los fertilizantes agrícolas. En estos mismos acuíferos se han detectado compuestos orgánicos volátiles que pueden afectar la salud humana (UNA, 2005a y 2005b). Estos hallazgos constituyen llamados de alerta a las autoridades y a la población nacional, por el riesgo que implican para la salud pública.

Durante el 2005 se volvieron a presentar en distintos lugares del país eventos severos de contaminación de aguas subterráneas, con pérdidas millonarias. El primero se dio al principio del año, cuando 4.000 pozos de Sarapiquí y Limón resultaron dañados como consecuencia de las inundaciones

que se suscitaron en enero, en la zona del Caribe. Otro episodio fue la contaminación de un pozo en Barreal de Heredia, causado por una filtración de combustible, la cual fue detectada en setiembre de 2004 y confirmada por la CCSS en noviembre del mismo año, cuando se suspendió el empleo de agua de esa fuente para la elaboración de sueros. Pese a que el 8 de diciembre del 2005 la Presidencia de la República y el Ministerio de Salud publicaron una declaratoria de emergencia nacional por esta situación, más de un año después de su detección el problema no se ha corregido (E: Chacón, 2006).

Debido a estas experiencias, la Sala Cuarta, al acoger un recurso de inconstitucionalidad gestionado por los vecinos de Poás de Santa Bárbara de Heredia, en contra del proyecto urbanístico Linda Vista, llamó la atención a muchas instituciones y condicionó el otorgamiento de permisos a nuevos proyectos, hasta que en cada caso específico se estudie la vulnerabilidad de los acuíferos y se tomen medidas de precaución de impacto sobre la calidad del agua (E: Chacón, 2006). Ante estos episodios de contaminación recurrentes, la población se moviliza a través de asociaciones comunales y municipalidades para prevenir amenazas a sus fuentes de agua potable.

Recursos marino-costeros

En esta sección se analiza el manejo de los recursos marino-costeros, especialmente en lo que concierne a la actividad de la pesca, así como la información disponible sobre el estado y uso de esos recursos, la contaminación costera y marina y las características que presenta dicha zona en términos de su aprovechamiento y sus amenazas. Se hace también una aproximación al perfil general de los trabajadores del sector pesquero, desde el punto de vista social, económico y organizativo.

Producción acuícola consolida su crecimiento

Como se registró en el Undécimo Informe, durante el año 2004 la producción acuícola de especies para consumo alimentario, en especial tilapia, camarón

y trucha, superó por primera vez el volumen de la pesca total realizada en la zona costera y mar adentro. Esa actividad creció más del doble entre 2001 y 2004, al pasar de 10.500 a 24.583 toneladas (INCOPECA, 2006). Esta tendencia se reforzó durante el 2005. El cultivo de tilapia experimentó el mayor aumento de los últimos años: se generó un total de 17.327 toneladas, 5.797 más que en el 2002. En este cuatrienio, la cantidad de hectáreas dedicadas a la producción de esta especie se incrementó en un 184%, pues pasó de 220 en el 2002, a 625 en el 2005. Pese a ello, entre 2004 y 2005 se produjeron 1.660 toneladas menos, debido a un serio caso de contaminación en el lago Arenal, que se atribuyó a una bacteria presente en el alimento utilizado (E: Fournier, 2006); en el 2006 el INCOPECA declaró oficialmente que el lago ya no registra este tipo de contaminación (E: Porras, 2006). Para el año 2005 existían 815 proyectos de tilapia en todo el país (INCOPECA, 2006). Las principales empresas productoras están en el Distrito de Riego Arenal Tempisque, en Cañas y Bagaces de Guanacaste. Los pequeños y medianos proyectos se ubican sobre todo en las zonas de San Carlos, Guápiles y Bijagua de Upala, entre otros. La tilapia generó en el 2005 más de 21,5 millones de dólares en divisas, lo que sumado a las exportaciones de camarón de cultivo significó 27,4 millones de dólares, casi la tercera parte del total exportado en productos pesqueros y otras especies acuícolas (INCOPECA, 2006).

En el país, hay casi 2.000 hectáreas dedicadas al cultivo de camarón. La producción neta del producto en la finca (con cabeza) pasó de 1.800 a poco más de 5.700 toneladas métricas entre 2001 y 2005. Las exportaciones de camarones, tanto marinos como de cultivo, fueron de 2.130 toneladas, y generaron más de 13 millones de dólares.

En cuanto a la pesca en el mar, la flota en operación (a diciembre del 2005) es de 2.639 embarcaciones. En el 2005 sus desembarques ascendieron a 15.652 toneladas métricas y, conjuntamente con los de la flota extranjera, alcanzaron un total de 42.450 toneladas métricas. La venta de licencias y

registros para la pesca de atún generó en el mismo año más de 362 millones de colones, 37 millones más que en el 2004; 30 naves extranjeras compraron el registro anual y adquirieron 56 licencias, con las que desembarcaron en el país 22.000 toneladas de producto. Los desembarques pueden crecer aún más, ya que la cuota de capacidad de acarreo permitida pasó de 6.500 metros cúbicos en el 2002, a 9.364 en la actualidad. Con el objetivo de conservar las poblaciones de atún, durante el 2005 se decretó una veda en el Pacífico Oriental (E: Porras, 2006). Otro hecho relevante en el año bajo análisis fue el embargo a las exportaciones de camarón a Estados Unidos, debido a un uso inadecuado de los dispositivos excluidores de tortugas en la flota semi-industrial, detectado por el Departamento de Pesca de ese país; se mantuvo la exportación del camarón capturado por la flota artesanal y el producido en acuicultura (E: Porras, 2006).

Por otra parte, las exportaciones totales de pescado (en los rubros de pescado entero fresco, entero congelado, en filet, seco y atún procesado) se incrementaron en 2,5 millones de dólares entre 2004 y 2005. Las exportaciones de estos productos hacia Estados Unidos crecieron en casi 2,8 millones de dólares y representaron el 81,5% del total de ventas externas del sector.

Diversidad en los actores que desarrollan actividades pesqueras

Pese a que en el país es común hacer referencia al sector pesquero como un gremio homogéneo, éste aglutina a actores muy diversos, según la óptica que se utilice. Una aproximación podría realizarse a partir del objetivo, comercial o de consumo, que busca el pescador; en este caso se consideran factores como escalas de pesquerías, especialización, artes de pesca y tecnología, entre otros. Un acercamiento distinto puede enfocarse en el tipo de actividad que realizan los pescadores que tienen intereses recreativos, de educación o de investigación. En tercer lugar, la Ley de Pesca define y regula modalidades especializadas, referidas a actores que emplean artes de pesca particulares, tales como pesca del camarón, del atún,

pelágica y de sardina (CoopeSoliDar R. L., 2006).

A nivel gremial se pueden identificar distintas agrupaciones, asociaciones, cooperativas, cámaras, federaciones y comisiones. Según datos de INCOPELCA hay una gran diversidad de organizaciones alrededor de la actividad pesquera, entre las cuales dominan las asociaciones de pescadores y las de pescadores artesanales (cuadro 4.21).

Composición social del sector pesquero

En Costa Rica, las áreas cercanas a las costas son las que tienen mayores niveles de pobreza, en especial las regiones Brunca y Chorotega (véase capítulo 2). Esto ha generado diversos conflictos socioambientales, debido a las formas de expansión de las actividades pesquera y turística, a la situación social y económica del sector y al impacto de la degradación de ecosistemas marinos, de los cuales dependen las comunidades. La Encuesta de Hogares del 2005 estimó que en el país hay 9.485 personas ocupadas en la actividad de la pesca, de las cuales el 94,1% son hombres. El 82% de quienes desempeñan este oficio no terminó la educación secundaria, para una escolaridad promedio de 6,7 años, apenas superior a la primaria completa e inferior al promedio nacional (8,5 años). Un 27,3% está bajo la línea de pobreza (6 puntos por encima del promedio nacional) y un 10,4% vive en pobreza extrema. El ingreso promedio per cápita del hogar es de 66.685,7 colones al mes (INEC, 2005). Para el año, 2005, el Ministerio de Trabajo definió para ocupaciones tipificadas como no calificadas²³ un salario mínimo de 4.188 colones por jornada diaria (Ministerio de Trabajo, 2006).

Durante el 2005 el INCOPELCA dictó vedas en ambas vertientes; éstas fueron dirigidas a pescadores artesanales, barcos camaroneros de arrastre y barcos sardineros (que realizan capturas para carnada y consumo humano). Ese año el IMAS giró subsidios a 1.773 pescadores artesanales que no tenían otros ingresos, distribuidos en 85.000 colones por pescador durante la primera

CUADRO 4.21

Organizaciones del sector pesquero nacional. 2006

Organización	Número
Asociaciones de pescadores	66
Asociaciones de pescadores artesanales	25
Asociación de Comités Locales de Pescadores, COLOPES	14
Asociaciones de buzos	3
Cámaras	8
Cooperativas	7
Federaciones	3
Sindicatos	2
Unión de Pescadores	2

Fuente: Dirección de Extensión, INCOPELCA.

parte de la veda y 40.000 en la segunda, para un total de 221,6 millones de colones.

Rigen nuevos instrumentos para la gestión de los recursos pesqueros

La aprobación de la nueva Ley de Pesca es una señal positiva de que el país avanza en el reconocimiento del océano y la zona marino-costera como un conjunto de ecosistemas de valor estratégico, tal como se señaló en la sección sobre gestión del patrimonio. Los objetivos de esta normativa son fomentar y regular la actividad pesquera y acuícola en las diferentes etapas de captura, extracción, procesamiento, transporte, comercialización y aprovechamiento de las especies acuáticas y, a la vez, garantizar la conservación, protección y sostenibilidad de los recursos para las generaciones actuales y futuras; además establece que es obligación del Estado formular un Plan Nacional de Desarrollo Pesquero y Acuícola.

Tras un año de aplicación de esta Ley se han detectado algunos obstáculos importantes. En primer lugar, no se ha elaborado su reglamento, ni se han abierto espacios de consulta con ese fin. Además, en las sanciones por infracciones a la Ley los grupos pesqueros perciben una asimetría entre los diferentes usuarios del recurso, que tiende a recargarse sobre los sectores más vulnerables. La obligación de contar con una licencia para ejercer la actividad ha ubicado en la marginalidad a la mayoría de los pescadores artesanales. Tampoco se ha puesto en ejecución el

fondo de investigación creado por la Ley, y no se vislumbra un proceso claro hacia la formulación del Plan Nacional de Desarrollo Pesquero. También faltan esfuerzos para lograr la debida coordinación entre el SINAC-MINAE y el INCOPELCA (CoopeSoliDar R. L., 2006). No obstante, cabe destacar que en el 2005 se aprobaron varios instrumentos para regular el uso de los recursos marino-costeros, como el decreto sobre protección de cetáceos y actividad turística, que se comentó en la sección “Gestión del patrimonio”.

A estos nuevos instrumentos se une el trabajo de la CZEE, también reseñó en el apartado sobre la gestión del patrimonio, y que pretende determinar la viabilidad de dedicar hasta un 25% de la zona económica exclusiva a la conservación, restauración, manejo y aprovechamiento sostenible de las especies y ecosistemas existentes, dando particular énfasis, entre otros, a los sitios de agregación, reproducción, alimentación y migración, así como al ordenamiento territorial marino de la zona. Asimismo, se han establecido comisiones costeras en ACOSA y ACT, el país suscribió la “Política de integración de pesca y acuicultura en el istmo centroamericano”, diversas entidades realizan esfuerzos para el uso sostenible del tiburón y sigue consolidándose la relación de asociatividad para el uso sostenible del mar entre CoopeSoliDar R. L. y CoopeTárcoles R. L. (recuadro 4.13). Además, como se mencionó en páginas anteriores, en el 2005 el programa Bandera Azul Ecológica evaluó 84 playas, de las cuales 57 obtuvieron

RECUADRO 4.13

Acciones para el uso sostenible del mar: el Código de Pesca Responsable de CoopeTárcoles R. L.

Durante el año 2005, CoopeTárcoles R.L. presentó a la comunidad nacional el primer Código de Pesca Responsable de una cooperativa de pesca artesanal en el país y en la región centroamericana, acompañado de una reflexión sobre las necesidades y características de esa actividad. A través de este instrumento voluntario, cerca de treinta pescadores y sus familias se han comprometido a trabajar por una pesca responsable. Para ello se requiere fortalecer el Comité de Educación y Bienestar Social de la Cooperativa, para que desarrolle un proceso de educación sobre las artes de pesca legales y el impacto ambiental de otras prácticas, la situación de las especies en vías de extinción y la legislación ambiental vigente en el país. Además se reconoce la importancia de hacer conciencia sobre la problemática del golfo de Nicoya, su situación ambiental y el impacto sobre la comunidad. Todos los asociados y asociadas de CoopeTárcoles consideran que el Código se puede cumplir, si hay compromiso de los actores.

En este proceso se estima que es necesaria más participación del Gobierno, y que el MINAE y el INCOPECA respondan con mayor eficiencia cuando se les llama la atención, por ejemplo, sobre la contaminación de ríos. Se solicita que el INCOPECA indique a los permisionarios de pesca el tipo de anzuelos que se pueden utilizar y que se prohíba el uso de artes

“destructivas u otros métodos dañinos al ecosistema marino” (CoopeSoliDar R. L. y CoopeTárcoles R. L., 2004).

Si bien la aplicación de este Código depende del compromiso de los asociados, se establecen sanciones internas. Además se ha trabajado en la elaboración y ejecución de un plan de gestión ambiental de la planta de la Cooperativa. En el centro de acopio se ha instalado un moderno sistema de tratamiento de aguas, acorde con el Reglamento de Vertido de Aguas, que incluye barreras físicas para manejar los sólidos. El desarrollo de este plan tiene un enfoque integral, y se pretende que genere beneficios ambientales como la reducción de la contaminación, limpieza de la planta y el centro de acopio, uso racional del agua, entre otros. Un rasgo sobresaliente de este proceso es que se han involucrado más mujeres en la toma de decisiones y los asuntos administrativos de CoopeTárcoles R. L.

Durante el 2005 se invitó a la comunidad a la Defensora de los Habitantes y a los precandidatos presidenciales, y se planteó una denuncia sobre el impacto de los grandes barcos camarones en aguas cercanas a la costa, que ponen en riesgo el acceso a la pesca y la seguridad alimentaria de los pescadores de esta y otras localidades.

Fuente: CoopeSoliDar R.L y CoopeTárcoles R. L., 2004 y CoopeSoliDar R.L., 2006.

el galardón, así como 21 comunidades y 222 centros educativos.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
RECURSOS MARINO-COSTEROS

Véase CoopeSoliDar R. L., 2006 en el sitio www.estadonacion.or.cr

**Persisten amenazas
para los recursos marino-costeros**

Los recursos marino-costeros se encuentran amenazados por factores naturales y antropogénicos. Estos últimos se asocian principalmente a la contaminación (sólidos, líquidos, sónica) del medio marino, la sobreexplotación

y la falta de planificación y regulación adecuadas sobre el rápido desarrollo costero y sobre las pesquerías del país (CZEE, 2006). También estos recursos se han visto afectados por desequilibrios en los ecosistemas que tienen impacto en el mar (humedales, arrecifes, zonas costeras), así como por el uso no sostenible de los recursos vivos, en particular la pesca comercial que se efectúa con artes de pesca de arrastre y, en la zona continental costera, el desarrollo de megaproyectos turísticos y agroindustriales (CZEE, 2005).

En materia de amenazas naturales resalta el caso de la marea roja. Según

datos de INCOPECA, durante el último cuatrienio este fenómeno no presentó niveles de toxicidad peligrosos para el ser humano, como los registrados años atrás; tuvo un leve repunte en mayo del 2005, cuando se detectó que el ostión vaca (*Spondylus calcifer*) llegó a 542 UR/100gr²⁴, nivel de toxina superior al máximo permitido (400 UR/100 gr), y en julio descendió a 421 UR/100 gr, según las pruebas toxicológicas en la carne. En análisis de agua del golfo de Nicoya realizados entre octubre y diciembre del mismo año se detectaron dinoflagelados asociados a toxinas que podrían estar acumulándose en moluscos. Sin embargo, muestras de tejidos de piangua (*Anadara similis*) y mejillón (*Mytella guyanensis*) no evidenciaron concentraciones por encima del límite máximo permitido, contrario a lo sucedido con muestras de concha perla obtenidas en las islas Pelonas, Guanacaste, en las que se registraron valores de 1.500 UR/100gr, los más altos del año (INCOPECA, 2006).

Otro flanco vulnerable en el país tiene que ver con la permanencia de los cuerpos de agua. En el 2005, el Departamento de Acuicultura del INCOPECA y el Plan Regional de Pesca y Acuicultura Continental (PREPAC), con el apoyo de otras instituciones elaboraron un inventario actualizado de los cuerpos de agua continentales existentes en Centroamérica. El estudio reveló que en Costa Rica, así como en el resto del istmo, es urgente tomar acciones para evitar la desaparición de lagunas. En el caso costarricense, entre 1998 y 2005 desaparecieron trece cuerpos de agua y 76 están en peligro de correr la misma suerte, pues su área de espejo de agua se ha reducido por factores naturales y antropogénicos; esto pese a que todos los cuerpos de agua están protegidos por la legislación nacional²⁵. Por otra parte, la Unidad de Control y Calidad Ambiental del INCOPECA realizó en este período 427 inspecciones para evitar talas ilegales en los manglares del golfo de Nicoya y favorecer la reproducción, alimentación y cría de peces y camarones. Gracias a estas acciones, en el 2005 no se detectó una sola corta de árboles de mangle y, más bien, las áreas cercenadas años atrás muestran

un proceso de recuperación, con manglares de más de un metro de altura (INCOPECA, 2006).

El manejo sostenible de la zona costera está condicionado por el hecho de que en ella convergen muchos de los problemas ambientales y sociales del país. La contaminación, la modificación de hábitats, la sobrepesca, son factores que contribuyen a la degradación paulatina de los ecosistemas costeros. Medidas paliativas como las vedas afectan la situación social de las comunidades pesqueras, que dependen de los recursos marinos para su subsistencia. Paradójicamente, las zonas costeras también son el principal escenario del desarrollo turístico nacional, y en ellas se observan grandes contrastes entre los megaproyectos turísticos y los bolsos de pobreza, que se agravan por la limitada inversión en el mejoramiento y rentabilidad de las actividades que realizan las comunidades pesqueras.

Estos factores marcan los principales derroteros para la atención de la problemática en esta materia. Si bien el país cuenta con una nueva Ley de Pesca y Acuicultura, están pendientes su reglamentación y el diseño de una política nacional de ordenamiento marino-costero, a partir de un análisis integral de los procesos de desarrollo impulsados por el sector turístico y las necesidades de las comunidades pesqueras. Esta política requiere una plena participación de todos los actores interesados en la toma de decisiones, y la participación del Estado en los foros globales que marcan, en el ámbito internacional, las políticas para el uso y conservación del océano. Requiere además el reconocimiento del deterioro en la cantidad y calidad del recurso pesquero y la necesidad de aplicar medidas de protección que consideren el componente social. Para lograr esto, Costa Rica debe aprovechar su capital científico, promoviendo la investigación y la educación en temas afines al mar. Este esfuerzo de investigación-acción debería proponer guías para la pesca responsable y la restauración de ecosistemas marino-costeros degradados. Finalmente, una política de desarrollo integral de la zona costera debería

buscar cómo vincular el dinamismo del sector turístico con el mejoramiento de la calidad de vida y la generación de oportunidades para las comunidades más pobres de las zonas costeras.

Gestión del riesgo

El 2005 fue marcado por la influencia de una temporada de ciclones que superó los promedios registrados desde hace muchos años. Además, los embates recibidos por las zonas Caribe y norte en el mes de enero tuvieron severas repercusiones económicas, sociales y productivas; cobraron cinco vidas humanas y generaron cuantiosos daños materiales, sobre todo en Sarapiquí y Talamanca. El 2005 también marcó el inicio de la aplicación de las nuevas reformas a la Ley de Emergencias, vigentes desde el 2004, que aquí se analiza desde la perspectiva de la institucionalidad ambiental. Esta sección también incluye algunas consideraciones sobre el debate y los escenarios del cambio climático global, algunos de sus hallazgos e implicaciones para Costa Rica.

Perfil de los desastres y atención institucional

2005: predominan desastres asociados con ciclones tropicales

Durante el 2005, la estación lluviosa estuvo asociada a temporales originados por diversos fenómenos hidrometeorológicos, que recibieron una importante influencia de la intensa temporada ciclónica que caracterizó el año. Similar incidencia en el país tuvieron los frentes fríos y la fase neutra del fenómeno de El Niño 2004-2005. Fue así como en enero arreció sobre las zonas Caribe y norte un fuerte temporal. Tanto Panamá como Costa Rica resultaron severamente afectados.

De los veintinueve ciclones que cruzaron el Caribe, siete ocasionaron importantes eventos lluviosos en Costa Rica. El 2005 será recordado como una de las temporadas ciclónicas más intensas de los últimos años, con fenómenos de tanto impacto como los huracanes Katrina (Nueva Orleans) y Wilma (México). El huracán Rita provocó el fuerte temporal que afectó la región

del Pacífico Norte en setiembre, y le siguió una sucesión de temporales hacia finales de octubre, mes que acumuló seis ciclones (cuatro huracanes y dos tormentas tropicales). Wilma fue el más severo y provocó un temporal sobre la misma área, mientras que Beta, si bien fue el más cercano al país en su trayectoria (200 kilómetros), únicamente produjo fuertes aguaceros en sitios aislados del Pacífico y el Valle Central. La temporada cerró con Gamma, que se manifestó como un temporal en el Pacífico Sur. La situación derivada de esta sucesión de ciclones (recuadro 4.14) ameritó la promulgación de un decreto de emergencia²⁶.

En cuanto a los eventos hidrometeorológicos, el predominio de las inundaciones, los deslizamientos y los vendavales en el escenario de desastres del año 2005, reitera una tendencia que se ha monitoreado en el país por más de treinta años. La CNE señala que, en promedio, el 80% de los eventos cuyo manejo debe coordinar cada año tiene que ver con este tipo de amenazas. Los eventos hidrometeorológicos extremos dejaron pérdidas por un monto de casi 77.500 millones de colones en el 2005 (CNE, 2006). Territorialmente, las inundaciones y deslizamientos que originaron los ciclones antes comentados se distribuyeron en 6 provincias -exceptuando Limón-, 44 cantones y un estimado de 645 localidades.

Según los registros de la CNE y Desinventar para el 2005, de 939 eventos originados en amenazas naturales, el 68% fueron inundaciones, el 29% deslizamientos y el 3% vendavales (cuadro 4.22). Las inundaciones y los deslizamientos superaron por 3 y 2 puntos porcentuales los valores registrados en el 2004, en tanto que los vendavales se ubicaron 5 puntos por debajo. En febrero y marzo se reportó el menor número de casos, mientras que en enero, junio, setiembre y octubre se presentó el 65% de los eventos del período, que coincidieron con los fenómenos atmosféricos extremos ocurridos durante el año. En cuanto a inundaciones, las provincias centrales tuvieron la mayor frecuencia y la menor intensidad, con una significativa tendencia a reportar incidentes dañinos cotidianos en sus zonas urbanas,

RECUADRO 4.14

La temporada de ciclones 2005: "dos temporadas en una"

La temporada de ciclones tropicales de la cuenca del océano Atlántico se extiende oficialmente del 1 de junio al 30 de noviembre de cada año. La mayoría se forma y desarrolla durante el período de agosto a octubre. Para el 2005, el IMN previó una temporada ciclónica más activa que el promedio histórico, pero menos activa que la del 2004. Se estimaron 11 eventos entre tormentas tropicales y huracanes, de los cuales 6 alcanzarían la categoría de huracán. Al finalizar el año, el balance sobrepasó cualquier estimación. Lo sucedido se catalogó como "dos temporadas en una", y como el ciclo más activo desde que hay registros históricos. En total se formaron 26 ciclones (tormentas más huracanes), de los cuales 12 fueron tormentas tropicales y 14 se convirtieron en huracanes, además de 4 depresiones tropicales.

La energía ciclónica neta de este período superó en 139% el índice de una temporada normal, lo que hizo de ella la segunda de mayor energía desde 1950, cuando lo sobrepasó en un 143%. En términos del número de eventos superó a todas las demás, dado que la última más activa se había registrado en 1933, con 21 ciclones. Aunque la temporada terminó oficialmente el 30 de noviembre, el huracán Epsilon excedió ese límite en ocho días, pues tuvo lugar a principios de diciembre. Alpha, Beta, Gamma y Epsilon fueron los últimos ciclones del período y reflejaron otra característica de esta temporada tan particular,

en la que se debió recurrir por primera vez al alfabeto griego para identificarlos, una vez que se agotó la lista de nombres elaborada usualmente.

En 1933 se registró una temporada de huracanes muy activa; desde entonces se habla de patrones naturales o ciclos con baja y alta frecuencia de ciclones, los cuales se repiten y alternan con el pasar de los años. La temporada 2005 batió más de 16 récords históricos. El IMN la destacó como la que registró la mayor cantidad de ciclones con categoría de huracán (el récord anterior fue de 12, en 1969). Además, en el mar Caribe hubo un récord de presencia de ciclones, pues en total 8 se formaron en esta región oceánica y uno fuera de ella (Emily). Desde 1851 no se reportaban 3 huracanes de categoría 5. Por su parte, el huracán Wilma (octubre) superó el récord de presión mínima del ojo, establecido en 1988 por el huracán Gilbert. Según datos históricos, Denis (en el mes de julio) fue el huracán más intenso de los formados entre junio y agosto, y el de categoría 4 que se dio más tempranamente en el mar Caribe. Por último, los dos ciclones más intensos ocurridos en un mes de julio (Dennis y Emily), se produjeron en esta temporada, y Epsilon fue el primer huracán desde 1984 que alcanzó esa categoría después de la finalización oficial de la temporada.

Fuente: Alvarado, 2005, adaptado por Brenes y Bonilla, 2006.

los cuales suelen estar vinculados a las lluvias, tales como deslizamientos y rebalses de los sistemas de alcantarillado (CNE, 2006). En las provincias periféricas la situación fue distinta: Limón contabilizó una menor cantidad de inundaciones, pero los impactos asociados con éstas, al igual que en Puntarenas, fueron significativos, lo cual parece indicar mayores niveles de exposición y vulnerabilidad.

Aguirre (6,8%), Cartago (6,3%) y Desamparados (6,2%) son los cantones con mayor incidencia de inundaciones. En lo que respecta a los deslizamientos, y a nivel de municipios, Desamparados acumula la mayor cantidad, un 8,1%, seguido por La Unión, Goicoechea, San José, Cartago, Aguirre, Curridabat, Pérez Zeledón y San Carlos, que acumulan conjuntamente el 40,9% de los eventos registrados. La expresión local del impacto se refleja a escala provincial, donde San José (45,3%), Alajuela (15,6%), Cartago (14,5%) y Puntarenas (15,5%) tienen las cifras más altas de recurrencia de deslizamientos. Sorprende que los eventos contabilizados para las tres últimas provincias, en conjunto, alcancen una cantidad muy similar a la de San José; es decir, la expansión de la ciudad capital y de sus cantones circundantes hacia las estribaciones de las cordilleras y filas montañosas, especialmente hacia el sur, puede estar aumentando el número de deslizamientos en la provincia. Con información de la base de datos de Desinventar, ProDUS-UCR generó un mapa que ilustra los distintos niveles de vulnerabilidad ante amenazas naturales, a partir de las viviendas afectadas por cantón. Nuevamente, cantones periféricos como Talamanca, Matina y Guatuso se encuentran entre los más vulnerables (mapa 4.4).

Como se observa en el mapa, los valores más altos corresponden a zonas afectadas periódicamente por fuertes lluvias e inundaciones, en especial en la zona del Caribe, que vio alterados los cauces de sus ríos tras el terremoto de 1991. Los valores altos también se relacionan con índices de pobreza elevados; en las zonas mencionadas son más comunes las viviendas que no cumplen

CUADRO 4.22

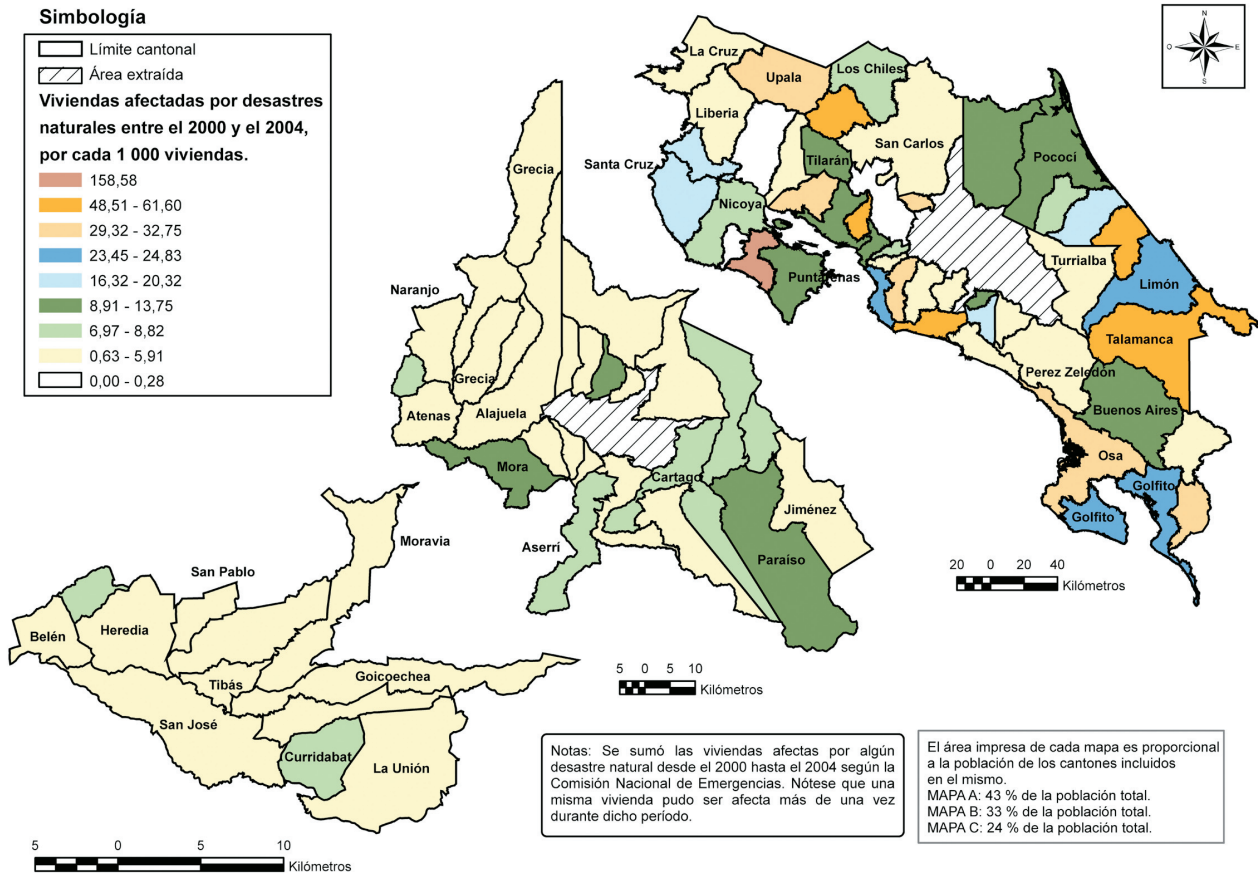
Eventos hidrometeorológicos registrados, según provincia. 2005

Provincia	Inundaciones		Deslizamientos		Vendavales	
	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje
San José	185	28,8	122	45,3	9	32,1
Alajuela	80	12,5	42	15,6	4	14,3
Cartago	72	12,2	39	14,5	4	14,3
Heredia	44	6,8	13	4,8	5	17,9
Guanacaste	56	8,8	11	4,1	0	0,0
Puntarenas	144	22,4	31	11,5	3	10,7
Limón	61	9,5	11	4,1	3	10,7
Total	642	100,0	269	100,0	28	100,0

Fuente: Desinventar, con datos de la CNE.

MAPA 4.4

Viviendas afectadas por eventos naturales extremos, según cantón. 2000-2004
(tasa por cada 1.000 viviendas)



Fuente: ProDUS-UCR.

con los códigos de construcción ni están adaptadas al clima de la región. De ahí que Talamanca y Upala, por ejemplo, tengan más viviendas afectadas que Pococí o Limón. Por la misma combinación de pobreza y factores ambientales, los cantones del área metropolitana tienen registros más bajos. De las cabeceras de provincia, Alajuela, Heredia, San José y Liberia comparten el rango de 0,63 a 6,0 viviendas afectadas, al igual que San Carlos, Turrialba y Pérez Zeledón. Puntarenas, Limón y Cartago tienen incidencias más altas. La diferencia radica en que los primeros son en su mayoría núcleos urbanos concentrados (ProDUS, 2006).

Tres personas murieron en el 2005 como resultado de deslizamientos. La CNE evacuó a 250 personas en Calle Carvajal de La Unión, cuando un deslizamiento sepultó numerosas viviendas

y cobró las vidas de dos de sus habitantes, lo que además obligó a las autoridades a retomar el tema de la reubicación de las familias asentadas en sitios de alto riesgo de desastres. También se dieron casos en Patarrá, San Antonio y Río Azul. Ochenta viviendas sufrieron daños. En estos eventos, por lo general debidos a múltiples causas, se constató que el riesgo existía previamente y que era previsible que las precipitaciones e inundaciones ocasionaran deslizamientos, tal como ocurrió. Se estima en 200.000 m³ la cantidad de masa de terreno que se pudo movilizar de la Fila Costeña, entre Matapalo y Naranjito, hacia el distrito de Savegre (Aguirre), para depositarse finalmente en las localidades de Savegre, El Silencio, San Cristóbal, El Negro, Bijagual y Santo Domingo, en forma de deslizamientos. El recuento de pérdidas es amplio:

puentes y caminos destruidos, centros educativos y viviendas con daños severos y servicios básicos interrumpidos.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE GESTIÓN DEL RIESGO

Véase Brenes y Bonilla, 2006 en el sitio www.estadonacion.or.cr

Por último, para finales del 2005 el OVSICORI había registrado 4.051 sismos con magnitudes de entre 2,0 y 6,7 grados en la escala de Richter. Todos los que alcanzaron más de 5,0 grados tuvieron epicentro fuera del territorio nacional y fueron percibidos en localidades fronterizas de ambos extremos del país. Del total general, solo 64 fueron sentidos por la población, entre ellos las réplicas del terremoto de Damas (noviembre de 2004) durante enero y febrero.

Impacto social, económico y productivo del temporal en el Caribe y la zona norte

Como se comentó anteriormente, aparte de la temporada ciclónica, el temporal que afectó la zona norte y la vertiente del Caribe a mediados de enero del 2005 fue clasificado por el IMN como el más fuerte en su género en los últimos 35 años. En la medición de lluvia en períodos de 24 horas, el evento sobrepasó todos los niveles registrados para los meses de enero²⁷; el valor de 344 mm de lluvia acumulada (en 19 horas) para el día 8 de enero, superó el promedio mensual (303 mm). Tanto este evento como el segundo más intenso reportado (9 de enero de 1970, con 298 mm) han sido asociados con El Niño, y se ha identificado que estuvieron precedidos por una etapa neutra de este fenómeno (Stolz, 2005). En este último temporal llovía sobre un escenario de riesgo acentuado: solo dos meses antes, 15.000 personas habían resultado afectadas por otro temporal en el Caribe.

Once cantones en cuatro provincias fueron impactados: Limón, Talamanca, Matina, Siquirres y Guácimo (Limón), Sarapiquí (Heredia), Paraíso, Alvarado, Turrialba y Jiménez (Cartago) y el poblado de Chachagua, en San Ramón (Alajuela). Datos puntuales caracterizan la condición de vulnerabilidad de dos cantones que muestran cifras récord de precipitación: Talamanca y Sarapiquí. Ambos se encuentran entre las comunidades con mayores proporciones de hogares pobres (49,7% y 35,1% respectivamente); Talamanca fue el municipio más dañado en su

infraestructura productiva, educativa y sanitaria, y Sarapiquí el cantón con mayor cantidad de personas evacuadas (2.186). En Bratsi, el distrito de Talamanca con el menor índice de desarrollo humano a escala cantonal y regional, los pequeños productores de plátano vieron arrasados sus cultivos por la “llena” (CNE, 2005). En el caso de Siquirres, su autonomía de gestión y capacidad de organización frente al evento lo ubicaron entre los cantones con un nivel intermedio de daños; esta comunidad tiene comités y planes de emergencia en cada una de las localidades de alto riesgo.

El evento ameritó la primera declaratoria de emergencia²⁸ por un fenómeno hidrometeorológico del año. La CNE estimó el monto de los daños en más de 43.880 millones de colones, distribuidos en múltiples sectores (educación, vivienda, salud, infraestructura vial, energía); 281 comunidades y 60.000 personas resultaron afectadas (cuadro 4.23). La magnitud del impacto en el Caribe activó la solidaridad del país. La asistencia humanitaria provino del Fondo Nacional de Emergencias, por un monto cercano a los 800 millones de colones, así como de una campaña liderada por algunos medios de comunicación²⁹ con el apoyo de entidades públicas, que recaudó una cifra superior a los 600 millones de colones (CNE, 2006).

Complejo registro de accidentes tecnológicos

Los accidentes tecnológicos están relacionados con la manipulación,

almacenamiento y transporte de sustancias y materiales peligrosos. La CNE registra incidentes asociados a escapes y derrames de diversas sustancias y gases. En el 2005 los derrames se debieron principalmente a accidentes de tránsito, ruptura de tanques en camiones cisterna y fallas mecánicas en procesos de desalmacenaje. Parques industriales, rutas nacionales, predios de industrias y bodegas son los lugares donde ocurre este tipo de situaciones. También el Cuerpo de Bomberos es responsable de intervenir en casos de accidentes tecnológicos; cuando se presentan derrames de hidrocarburos, se encarga de aplicar químicos e instalar filtros como medidas de mitigación para detener la dispersión de combustible en cuerpos de agua y sistemas de descarga de aguas pluviales, en los que se crean condiciones de riesgo de explosión e incendio. Uno de estos incidentes se dio en Alajuelita, donde un derrame de gasolina ameritó la acción de las autoridades y la evacuación de nueve familias, así como la intervención del Tribunal Ambiental Administrativo y el Ministerio de Salud.

En los eventos registrados en el 2005, siete personas requirieron ser trasladadas a centros de salud; seis eran trabajadores, en su mayoría del sector industrial. Dos de ellas estuvieron expuestas a una fuga del herbicida Paracuat, y otras dos sufrieron una reacción química cuando recolectaban desechos en un centro de educación superior. Otra persona fue afectada al derramarse un químico (COLT5-40, sulfato de atropina). Veintidós pacientes fueron atendidos

CUADRO 4.23

Pérdidas humanas y daños en infraestructura provocados por eventos naturales extremos, en regiones con declaratoria de emergencia. 2005

Región	Personas fallecidas	Viviendas afectadas	Obra pública			Salud ^{a/}	Infraestructura sanitaria (agua potable)			Centros educativos
			Diques	Puentes	Vías ^{b/}		Pozos	Acueductos	Alcantarillado	
Limón	5	5.305	31	203	220	30	4.027	34		151
Pacífico	1	855	12	162	551	1	147	20	163	15

a/ Instalaciones o unidades de atención en salud.

b/ Tramos de la red vial.

Fuente: CNE.

y valorados directamente en los sitios de diversos accidentes. Diez presentaban quemaduras de primer grado por el derrame de Clorotalonil 72 CS en un contenedor en Puntarenas y doce sufrieron vómito, náuseas y dolor de cabeza por exposición a un olor de origen desconocido en un parque industrial (MINSA, 2006). En cuanto a incendios estructurales, un caso que evidenció serios problemas en materia de prevención en el sistema de salud fue el del Hospital Calderón Guardia (véase capítulo 2).

Una de las mayores debilidades para la atención de este tipo de desastres tecnológicos es que la información no está centralizada en una única entidad, sino que está dispersa y, probablemente, subregistrada. Para la Unidad de Gestión del Riesgo del MINSA, uno de los desafíos pendientes es la coordinación con el centro de llamadas 9-1-1 mediante un convenio entre dicha entidad y las instituciones encargadas de este servicio, que permitiría construir un sistema de información georreferenciada y brindar soporte técnico a los equipos de primera respuesta a las emergencias con materiales peligrosos. Con esa información podrían definirse estrategias de reducción de riesgos por sectores y municipios.

Cambios significativos en la estructura institucional para la gestión del riesgo

Desde los años ochenta el Estado costarricense realizó modificaciones sucesivas en la interpretación de su rol con respecto a los desastres, tanto en la sociedad civil como en las instituciones, dando señales de un acercamiento a los procesos que generan condiciones de riesgo entre grupos específicos de la sociedad. La legislación ha pasado de un enfoque centrado en la prevención, con la Ley de Emergencias (1999), a un concepto de gestión del riesgo, que se refleja en las reformas incorporadas a esa ley en el 2004, y que rescata la noción de proceso de construcción social del riesgo que subyace a la ocurrencia de desastres (recuadro 4.15). Hay entonces un cambio en la percepción del riesgo, que refuerza la idea de que diferentes niveles de gestión social e institucional deben involucrarse en el proceso de su reducción a largo plazo,

por medio de las instancias que se crean a partir de las reformas de 2004. Por otro lado, se asume que el riesgo es parte de la cotidianeidad, y por tanto, que las comunidades deben aprender a gestionarlo y convivir con él desde el plano local, ya que es ahí donde suele manifestarse. Este avance en la conceptualización del tema es muestra de una variación favorable en

el enfoque de gestión del riesgo desde lo institucional y lo estatal (Lavell, 2004).

Cambio climático global: hallazgos y acciones para Costa Rica

El Tercer Informe del Grupo Intergubernamental de Expertos en Cambio Climático, publicado en 2001, es el documento más reciente que aporta

RECUADRO 4.15

Aspectos institucionales relevantes de la gestión del riesgo, según las reformas a la Ley de Emergencias

La estructura institucional definida en las reformas del 2004 a la Ley de Emergencias, además de ordenar las funciones entre las partes que integran el Sistema Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias en procura de hacerlo operativo, aporta otros cambios puntuales pero relevantes. En primer lugar, los Comités Locales de Emergencias (CLE) pasan a denominarse Comités Municipales de Emergencias (CME), lo que da lugar a la asignación de una cuota de responsabilidad ineludible a las autoridades municipales. El alcalde -o su representante- es quien debe asumir la coordinación del CME en cada cantón. Hasta ahora esto no era obligatorio, razón por la que en algunos lugares los CLE tenían representación municipal y en otros eran integrados por líderes y delegados comunales sin vinculación directa con el gobierno local.

La nueva legislación también crea los Comités Sectoriales de Gestión del Riesgo y sus contrapartes institucionales, mientras se mantienen el Centro de Operaciones de Emergencias y los Comités Asesores Técnicos. Por otra parte, las Redes Temáticas-Territoriales y el Foro Nacional sobre el Riesgo son instancias de consulta y seguimiento de la política nacional en la materia. En la Ley 8488 se hace además una separación explícita entre las competencias ordinarias en el área de la prevención y las competencias extraordinarias derivadas de una declaratoria de emergencia. También se desglosan con mayor detalle las competencias ordinarias de la CNE y se establece la responsabilidad multi-institucional del Estado en el tema de la reducción del riesgo. Asimismo, se da a la CNE la función de asesora de las

municipalidades en la gestión de los riesgos locales y el ordenamiento territorial, lo que incluye el apoyo en la elaboración de los planes reguladores cantonales. Se destaca el ámbito local como primer escenario para afrontar la vulnerabilidad y su reducción, por lo que la coordinación entre la CNE y los CME es fundamental para la eficaz aplicación de este marco legal. El "Plan regulador de situaciones de riesgo inminente de emergencia y atención de emergencias" ha pasado a llamarse "Plan General de la Emergencia"; este cambio elimina la confusión que se daba con respecto a los planes reguladores cantonales, ya que pocas veces se entendía el concepto de "situaciones de riesgo inminente" y, en consecuencia, los planes se preparaban una vez que el desastre había ocurrido.

Las fases de atención de la emergencia también se modificaron, para hacerlas más claras y específicas. Además los capítulos fueron subdivididos con base en la definición de temas, lo que da una mejor organización a la ley, mayor lógica y claridad a las competencias de las instituciones; aclara el rol coordinador de la CNE y la responsabilidad de las demás entidades y organizaciones involucradas en las labores de prevención y atención. Finalmente, este marco legal establece en definitiva la asignación del 3% del superávit de las instituciones estatales para financiar las tareas de prevención de la CNE. Además de allanar el camino para enfrentar de manera adecuada los retos institucionales del Sistema, la nueva ley explícita la naturaleza transversal al desarrollo que necesariamente tiene una política responsable de gestión del riesgo.

Fuente: Brenes y Bonilla, 2006.

evidencias científicamente verificadas de una transformación en el comportamiento del clima global. Este grupo inició su trabajo en la década de los ochenta y se sustenta en la colaboración de científicos del ámbito académico, instituciones de investigación y servicios meteorológicos de todo el mundo. Sus hallazgos han permitido que hoy la comunidad científica internacional tenga certeza de que hay un aumento sostenido de la temperatura global y se están modificando paulatinamente los patrones de precipitación y temperatura a escala planetaria. Se señala que en el último siglo la temperatura de la Tierra se ha incrementado de 0,2 a 0,6 grados centígrados, junto a una elevación en el nivel del mar de entre 0,1 y 0,2 metros. Entre tanto, la precipitación ha aumentado de manera variable en algunas regiones, mientras en otras parece tender a reducirse o a cambiar su distribución anual (Chacón, 2003; Gómez-Echeverri, 2000).

Como se consignó en el *Noveno Informe Estado de la Nación*, en el 2000 Costa Rica presentó su Primera Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático, preparada por el IMN y el MINAE. Se elaboraron escenarios climáticos para los años 2010, 2030, 2070 y 2100 (MINAE e IMN, 2006); se calculó que para el año 2100 el país enfrentaría condiciones distintas en varias de sus regiones. Se considera que Costa Rica, por ser un área de transición, compartiría condiciones como las que prevalecerían

desde Nicaragua hasta Guatemala, por un lado, y desde la mitad del territorio nacional hasta Panamá, por otro. Habría disminuciones en la lluvia entre mayo y setiembre, que provocarían sequías con serios efectos sobre la producción y la agricultura. Por el contrario, entre octubre y abril se produciría un incremento de las precipitaciones, con valores máximos de 10% en el 2020, 15% en el 2050 y 40% en el 2100, con respecto a los registros actuales. Esto implicaría condiciones más lluviosas de lo normal en el Caribe en esos meses y posibles precipitaciones en la vertiente Pacífica en plena estación seca.

También se incluyeron en esta comunicación proyecciones de cambios en el nivel medio del mar, a las que se adjuntó un mapa de la ciudad de Puntarenas. En el escenario más bajo, un aumento de 30 cm en el nivel del mar afectaría el 30% del área de la ciudad (de 60.000 habitantes). Todo parece indicar que el cambio climático exacerbará la intensidad de las amenazas hidrometeorológicas, que ya contribuyen en más del 80% de los eventos dañinos que ocurren cada año en el país.

En Costa Rica existen iniciativas recientes para conocer las implicaciones y enfrentar los efectos del cambio climático. Una de ellas es el proyecto sobre preparación para el cambio climático de la Cruz Roja Costarricense, que es promovido por el Centro del Clima de la Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja. Otra iniciativa es impulsada por el Comité Regional de Recursos Hidráulicos

(CRRH-SICA) y busca establecer de qué forma el cambio climático está siendo asumido por ciertas actividades agropecuarias en el país y en la región centroamericana.

Por su parte, el proyecto “Adaptación del sector hídrico al cambio climático”, auspiciado por el PNUD, CATHALAC, la UCR y el MINAE, y ejecutado por el IMN, pretende recopilar información y promover acciones tendientes a proteger las áreas de recarga de agua subterránea al noroeste del Valle Central, los acuíferos más importantes de la GAM. El proyecto piloto comprende trece cantones y sesenta distritos de San José, Heredia y Alajuela. Este esfuerzo ha permitido determinar que es hacia la mitad de las laderas de esta vertiente, a la altitud en que se sabe se produce la condensación y consecuente precipitación, donde se localizan los reservorios y se da la recarga de las fuentes principales de agua subterránea de esta parte del país, a diferencia de la opinión común entre especialistas, de que dichas áreas de recarga se ubican cerca de las cimas. Es por eso que la intensificación en el cambio de uso de la tierra, que hoy tiende a ser residencial e industrial, puede tener consecuencias críticas en el futuro, al modificar los patrones de infiltración y escorrentía, lo que reduciría sensiblemente las reservas para el consumo disponibles en las próximas décadas (además del efecto de la contaminación con aguas grises y servidas). De estas reservas se abastece más de la mitad de la población nacional (IMN et al., 2005).

RECUADRO 4.16

Desastres y cambio climático

En todo el mundo, los eventos dañinos tienden a presentar un patrón creciente que, junto con el aumento en los reportes de pérdidas económicas, ha sido atribuido a una mayor frecuencia e intensidad de los fenómenos que los originan. No obstante, las causas de tal incremento son variadas, y no pueden reducirse únicamente a la presunción de que existen más fenómenos detonantes. La evidencia de una relación directa entre el aumento de las pérdidas económicas y una mayor ocurrencia de desastres debidos al cambio climático es débil, según han observado los científicos. Tanto en lo que toca al tema del cambio climático, como para cualquier otra condición que pueda dar lugar a una amenaza en un escenario de riesgo, algunos especialistas sugieren que se está poniendo el acento en el aspecto equivocado: es la construcción social del riesgo la que da paso a las diferencias en los grados de vulnerabilidad, lo que subyace al incremento en los desastres a toda escala, antes que un cambio en las condiciones del clima planetario (García, 2005; Pielke et al., 2005).

Desde el punto de vista de relaciones causales, el vínculo entre cambio climático y eventos dañinos es un tema delicado;

pese a que se sabe de variaciones notables en la cantidad y distribución de esos eventos, aún es difícil mostrar de qué manera ambos fenómenos están enlazados. Los ciclones tropicales son quizás los que de forma más significativa parecen sugerir una modificación en los ciclos climáticos: su número comenzó a incrementarse en el mundo desde 1996, y recientemente se han manifestado con gran frecuencia y severidad cada año, lo cual podría sugerir una relación con el cambio climático pronosticado. En todo caso es presumible que, ya sea por déficit o por exceso de lluvias, habrá consecuencias para todos los países del orbe. El cambio climático podría tener efectos sobre la cantidad de agua en los océanos, y consecuentemente sobre el nivel del mar, así como en la disponibilidad de agua para consumo doméstico, producción de energía y actividades productivas en general. Cualquiera que sea su signo -positivo o negativo- estas consecuencias tendrán un fuerte impacto sobre las condiciones de vida de millones de personas (SICA et al., 2003; Jiménez y Giro, 2003).

Fuente: Brenes y Bonilla, 2006.

NOTAS DEL CUADRO 4.1

a/ Los cambios en el número de hectáreas de un año a otro obedecen a dos factores: pueden responder al mandato de un decreto o derivarse de los procesos de revisión y ajuste mediante el sistema de información geográfica de vértices y linderos de las ASP, realizados por el SINAC. No se calcula el porcentaje de extensión marina. Los datos del 2005 fueron tomados de SINAC-MINAE, 2006b.

b/ La cifra puede cambiar debido a que, según petición de los beneficiarios, algunos contratos globales se individualizan por problemas de liquidez de la organización que inicialmente suscribió el acuerdo.

c/ Para el año 2001 incluye solo los meses de enero a junio; entre julio y diciembre entró en vigencia la Ley

8114, de Simplificación Tributaria, que asignó un 3,5% del impuesto al FONAFIFO.

d/ La pesca artesanal total incluye artesanal y semi-industrial.

e/ Las cifras de 1998 corresponden a productores certificados y no certificados; las del 2000 en adelante incluyen a productores orgánicos certificados y registrados en el Departamento de Acreditación y Registro en Agricultura Orgánica del MAG.

f/ Se refiere a proyectos para exportación de semilla, excepto pequeñas cantidades que permanecen en el

país, bajo custodia.

g/ A finales del 2000, la Municipalidad de San José trasladó la disposición de estos residuos al relleno sanitario de La Carpio, lo que causó una disminución sustancial del volumen destinado al relleno sanitario de Río Azul.

h/ Corresponde al promedio de valores en cuatro puntos del centro de San José con alto flujo vehicular, según mediciones de PECAire-UNA.

i/ Incluye inundaciones, deslizamientos, vendavales y otros.

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de Pascal Giroit.

Se prepararon los siguientes insumos: "Los diez años de la Ley Orgánica del Ambiente: logros y perspectivas", de Silvia Chaves; "Gestión del patrimonio", de Vilma Obando, Katiana Murillo y Randall García (INBio); "Panorama energético en el 2005", de José María Blanco y Kattia Quirós (BUN-CA); "Estado y gestión del recurso hídrico en Costa Rica", de Yamileth Astorga; "Recursos marino-costeros: una reflexión desde el uso sostenible y la conservación", de Vivienne Solís, Marvin Fonseca y Patricia Madrigal (CoopeSoliDar R. L.); "Los diez años de la SETENA: evaluación de desempeño y perspectivas futuras", de Allan Astorga; "Situación de la calidad del aire en Costa Rica, 2005", de Omar Rojas (CICA-UCR); "Gestión del riesgo", de Alice Brenes y Adriana Bonilla, con la asistencia de Alonso Brenes; "Situación actual de la gestión de los residuos sólidos en Costa Rica", de Silvia Soto (ITCR); "Conflictos socioambientales", de Franklin Paniagua y "Participación ciudadana en la gestión ambiental", de Leonardo Merino.

Un agradecimiento especial a: Allan Lavell, Carlos Drews, Oliver Bach, Darner Mora, Álvaro Ugalde, Karol Acón, Erick Alfaro, Luis Fernando Alvarado, José Miguel Zeledón, Eladio Zárate, Marcela Román, Julio Jurado, Sandra Jiménez, Jorge Cabrera y Marco Araya, por sus comentarios a las versiones preliminares del capítulo. Por sus aportes específicos incluidos en el texto se agradece a Juan Figuerola (FECON), Edwin Cyrus (ACLA-CA), Jorge Polimeni (Dirección de Sociedad Civil, MINAE), Priscila Umaña (Área Rectora de Salud, Tibás), José Fabio Barquero (Clínica Integrada de Tibás), José Pablo González (Fiscalía Adjunta Agraria Ambiental), Oliver Bach (Rainforest Alliance), Darner Mora, Héctor Feolí, Federico Arellano, Mauricio Vásquez y Edgar Serrano (Laboratorio Nacional de Aguas, ICAA), Mario Segnini y Mario Araya (CIEDES, UCR), Viviana Salgado y Juana María Coto (Universidad Nacional), Ruth Tiffer (CCT), Silvia Carvajal (CNFL) y Rosendo Pujol (ProDUS, UCR). Por el uso de las fotografías de la Misión CARTA se agradece a Jorge Fallas y Carlomagno Soto (CENAT-PRIAS). Vladimir Jiménez (CCT) y Julio César Calvo (ITCR) suministraron el mapa de cobertura forestal.

Los talleres de consulta se efectuaron los días 13 de febrero, 6 de junio, 14 de junio y 27 de julio del 2006, con la asistencia de: Edmundo Abellán,

Eugenio Androvetto, Lorena Araya, Carmen Cecilia Arroyo, María Elena Arroyo, Allan Astorga, Yamileth Astorga, Ivannia Ayales, Oliver Bach, Gerardo Barrantes, Adriana Bonilla, Alonso Brenes, María Virginia Cajiao, Yolanda Chamberlain, Silvia Chaves, Marta Campos, Luis Diego Cañas, Alejandro Cruz, Carmen Castro, Juan Manuel Cordero, Carlos Drews, Juan Figuerola, Marvin Fonseca, Ricardo Funes, María Luisa Fournier, Rodrigo Gámez, Daniela García, José Pablo González, Allan Lavell, Ana Luisa Leiva, Pedro León, Patricia Madrigal, Germán Matamoros, José Joaquín Matarrita, Guido Miranda, Ricardo Meneses, Darner Mora, Danilo Morales, Katiana Murillo, Vilma Obando, Mario Olivera, Carlos Picado, Franklin Paniagua, Antonio Porras, Rosendo Pujol, Marco Antonio Quesada, Fernando Quirós, Esteban Ramos, Luis A. Rojas, Omar Rojas, Vivienne Solís, Silvia Soto, Ruth Tiffer, Alvaro Ugalde, Gerardo Umaña, Viviana Valverde, Sheily Vallejos, José A. Vargas, Eladio Zárate y Joyce Zürcher.

La edición técnica la realizaron Isabel Román, Leda Muñoz, Alberto Mora y Leonardo Merino.

La revisión y corrección de cifras estuvo a cargo de Elisa Sánchez, Karla Meneses y Leonardo Merino.

NOTAS

1 Este recurso se resolvió durante el año 2006, por lo cual la entrada en funcionamiento de los órganos mencionados será motivo de análisis en la siguiente edición de este Informe.

2 En el 2002 el MINAE determinó que apenas un 20% de las industrias presentaba reportes, y de estas solo un 12% cumplía con las medidas recomendadas.

3 Al realizar un balance sobre la gestión ambiental durante el periodo 1990-2003, el Décimo Informe señaló: "Si hace diez años los problemas de contaminación, manejo de los recursos hídricos y marinos, uso del suelo, energía, ordenamiento del territorio y trastornos relacionados con eventos naturales se empezaban a señalar con preocupación, hoy no cabe duda de que ocupan un lugar prioritario en la agenda pública nacional" (Programa Estado de la Nación, 2004).

4 MINAE, CNFL, ICE, RECOPE, ICAA, SENARA, CNE, Fondo Forestal, Dirección General de Geología y Minas, IMN, Fondo de Vida Silvestre y Fondo de Parques Nacionales.

5 MINAE, ICE, RECOPE, CNFL, ICAA, SENARA, INCOPESCA, Fondo de Parques Nacionales, IMN y CNE.

6 Fondos del BID por un monto de 450.000 dólares, para el período 2003-2005.

7 La CONEIA se creó por decreto ejecutivo en 1994.

8 La metodología del Instituto de Políticas para la Sostenibilidad (IPS), que es la más utilizada en el país, permi-

te valorar no solo los bienes dañados, sino también los costos de restauración y los costos sociales por beneficios perdidos, lo que la convierte en un instrumento útil en procesos penales, civiles y administrativos (Astorga, A., 2006).

9 El concepto que utiliza el IIS-UCR abarca aquellas acciones colectivas que están dirigidas a alguna entidad, y no solo al beneficio directo de la colectividad que realiza la acción. Incluye las siguientes categorías: mitin o concentración, marcha, bloqueo, huelga, paro, declaración pública, amenaza, denuncia ante entidades estatales, reunión con autoridades, reunión o asamblea, actos contra la propiedad, huelga de hambre y plebiscito (IIS-UCR, 2004).

10 En el sondeo participaron 993 residentes adultos seleccionados al azar y elegibles para votar en las elecciones del 2006. El 73% de las entrevistas se realizó persona a persona y el 37% restante fue conducido por vía telefónica (TNC, 2006).

11 ASOPARQUE fue inscrita oficialmente ante el Registro de Asociaciones el 5 de mayo de 1998, bajo el expediente n° 9685. Esta organización ha sido la interlocutora entre la comunidad y el MINAE. Fue concebida como una agrupación de organizaciones comunales de la zona adyacente al PNMB, pero no pudo ser inscrita de esa forma, razón por la cual quedó registrada como una organización conformada por personas.

12 Por "gobernanza" se entiende el ejercicio de la administración (gobierno) con legitimidad y participación social, para alcanzar metas de interés público en procura de desarrollo integral y perdurable (González, 2005).

13 A partir de la información sobre acciones colectivas recabada por el IIS-UCR, revisión de prensa, registros de la Sala Constitucional, documentos de diversas organizaciones ambientalistas como FECON, APREFLOFAS y CEDARENA, y entrevistas personales.

14 Haciendo proyecciones basadas en los costos por hectárea de terrenos adquiridos en el 2005 y sin hacer avalúos actualizados de las propiedades adeudadas.

15 Se debe aclarar que este porcentaje de crecimiento, así como los números totales de especies conocidas, están subestimados, ya que no toda la información sobre estos grupos está publicada o disponible, y se depende principalmente del criterio experto para las actualizaciones. Este es un campo que debe mejorar sustancialmente.

16 La Ley de Conservación de Vida Silvestre asigna al MINAE competencias para el otorgamiento de permisos de manejo vida silvestre y de todas aquellas especies que se encuentren en las listas de CITES.

17 Dado que el decreto 30221-S no define un límite promedio mensual, se utiliza como parámetro lo recomendado como máximo promedio anual.

18 Se intentó definir un riesgo cuantificable para hacer comparaciones razonables. Se estimó como medida del riesgo el producto de dos factores: la amenaza y la vulnerabilidad. En el primer caso, se definió la amenaza como la concentración promedio del contaminante en cada distrito, es decir, cuanto más alta sea la concentración media, tanto más alta

es la amenaza y, por lo tanto, el riesgo. Por otro lado, se llamó vulnerabilidad al número de pobladores expuestos en cada distrito. Así, cuantos más sean los individuos expuestos mayor será la vulnerabilidad y, por supuesto, también el riesgo. Como se ve, estos son dos valores medibles y permiten hacer comparaciones (Rojas, 2006).

19 Por emisión evitada se entiende las emisiones que no ocurrieron, debido a una reducción en las fuentes emisoras de contaminación.

20 Para una descripción técnica de la metodología y los sitios seleccionados véase Castro, 2006 en la página www.cedeco.or.cr

21 Este canon fue impugnado en el 2005 ante la Sala Cuarta, la que resolvió en el 2006 anulando solamente el artículo 11 del decreto ejecutivo 311756-MINAE, que se relacionaba con el manejo de los fondos obtenidos a través de este instrumento.

22 Para la evaluación de riesgo sanitario, el Laboratorio Nacional de Aguas utiliza la encuesta sanitaria y la concentración de nitratos, en lugar del número más probable de coliformes fecales/100 mL. Este método se fundamenta en que el mayor factor de riesgo es, precisamente, la contaminación química, ya que la presencia de nitratos es un magnífico indicador de la presencia de otros compuestos químicos tóxicos, como plaguicidas y compuestos orgánicos volátiles.

23 El Ministerio de Trabajo tipifica a los trabajadores de la pesca como "trabajadores no calificados del título agricultura" (Ministerio de Trabajo, 2006).

24 Unidades ratón por cada 100 gramos de toxina.

25 Se visitaron 191 humedales y se detectó que en ellos existen 39 cuerpos de agua que no estaban en el registro elaborado en 1998 por la UICN, ni en los mapas oficiales, por lo que se detalló su ubicación para los fines correspondientes.

26 Decreto de emergencia n° 32657 MP-MOPT, reformado posteriormente por los decretos 32659 MP-MOPT y 32720 MP-MOPT.

27 El IMN reporta los siguientes datos históricos como los eventos lluviosos más fuertes registrados en un día de enero de diversos años: 9 de enero de 1970: 298 mm; 17 de enero de 1975: 113 mm; 28 de enero de 1998: 101 mm; 10 de enero de 1996: 106 mm; 21 de enero de 2000: 103 mm; 8 de enero de 2002: 119 mm (Stoltz, 2005).

28 El 9 de enero de 2005 se emitió el primer decreto por el temporal en la vertiente del Caribe y la zona norte, bajo el n° 32180-MP-MOPT. El 2 de febrero del mismo año se publicó un segundo decreto (n° 3211-MP-MOPT) para la misma emergencia, con el fin de incluir al cantón de Jiménez, de la provincia de Cartago.

29 Repretel, Teletica y SINART, ente otras entidades.

CAPÍTULO
5Fortalecimiento
de la democracia

INDICE

Hechos relevantes	247
Valoración general	249
Valoración del Undécimo Informe	250
Aspiraciones	250
Introducción	251
Sistema electoral y partidos políticos	252
Voto libre y sin barreras de exclusión	252
Más cargos elegibles y más oferta electoral	255
Abstención más alta en los últimos 44 años	255
Fin de la era bipartidista que dirigió al país a fines del siglo XX	256
Limpieza del proceso electoral	262
Menor capacidad del sistema electoral para garantizar la igualdad política	264
Descontento ciudadano alimentó preferencias electorales volátiles	268
Mecanismos de democracia directa	271
Democracia participativa en el ámbito nacional	272
Mecanismos de democracia participativa en el ámbito local	273
Administración de la justicia	274
Amplio acceso ciudadano a una justicia independiente	274
La garantía de justicia pronta	275
Una mirada a tres materias judiciales	276
Delitos contra la función pública: sin mayores cambios	281
Gestión y representación política responsables	281
Parlamento poco eficaz	282
Poder Ejecutivo débil y aislado	285
Política exterior	288
Incongruencias en la promoción de la paz y los derechos humanos	288
Diplomacia presidencial menos "proactiva" que en períodos anteriores	289
No existe un sistema de evaluación de las sedes diplomáticas	289
Participación y rendición de cuentas	290
Persiste la débil fiscalización sobre el financiamiento político	290
Cancelación de credenciales: un problema de representación política	291
Dificultades para articular un sistema de control sobre la acción pública	292
Convivencia ciudadana	292
Disminuyó la conflictividad social	293
Organizaciones sociales irrumpen en la política electoral	294
Dos actores sociales con alto perfil	294

HECHOS RELEVANTES

» Tal como ha sucedido desde 1953, las elecciones generales del 2006 se desarrollaron en un ambiente de normalidad y en un marco de respeto de los derechos civiles y políticos. Sin embargo, en esta oportunidad la merma en la participación ciudadana y la debilidad de los partidos políticos afectaron la gestión del proceso electoral.

» Por primera vez en muchos años, un partido político -el PAC- cuestionó la limpieza y transparencia del resultado electoral.

» En los comicios del 2006, el ejercicio del voto libre por parte de la ciudadanía costarricense produjo el cambio más importante en el sistema de partidos políticos en los últimos veinticinco años: la desaparición del bipartidismo representado por el PUSC y el PLN.

» A pesar de que aumentan las oportunidades para elegir y ser electo, la participación político-electoral sigue en descenso. El 35% de abstencionismo registrado en esta elección es el segundo más alto de todos los procesos electorales del período 1953-2006.

» Entre 2005 y 2006 se agudizó el distanciamiento entre los electores y los partidos, así como la erosión en las preferencias partidarias, lo que dio origen a un apoyo partidario frágil, volátil y poco predecible.

» Durante el 2005 hubo severas debilidades en el ejercicio de la gestión y representación política responsable. El

Poder Legislativo fue poco eficaz en la deliberación y aprobación de leyes sustantivas para el desarrollo humano.

» Las y los diputados aprobaron la reforma al artículo 208 bis del Reglamento Legislativo, que agilizaría el trámite y la votación de leyes en el Parlamento, y respaldaron la ley que regula el mecanismo del referéndum.

» La Asamblea Legislativa designó a las nuevas jerarcas de la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes. Durante el 2005 el nombramiento de autoridades públicas en el Congreso se tornó complejo, debido a las dificultades de las agrupaciones para constituir coaliciones parlamentarias.

» En el año en estudio, la acción política del Poder Ejecutivo fue débil, aislada y contradictoria en temas fundamentales de su agenda prioritaria.

» En el ámbito de la política exterior la promoción de valores presentó contradicciones e inconsistencias, mientras que en la promoción y defensa de los intereses el país bajó el perfil de la acción nacional y aumentó su supeditación a las tendencias de la acción regional centroamericana.

» La conflictividad social del 2005 disminuyó sensiblemente en relación con el año anterior. En esta oportunidad dos actores tuvieron un alto perfil en la discusión de asuntos de interés público: la Conferencia Episcopal de la Iglesia Católica y las organizaciones de mujeres.

CUADRO 5.1

Evolución de algunas variables e indicadores políticos. 2000 - 2005

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Convivencia ciudadana						
Sindicatos activos	205	253	219	244	260	268
Número de afiliados a sindicatos	132.855	146.884	150.944	162.265	157.778	162.410
Tasa de sindicalización ^{a/}	9	9	10	10	10	9
Cooperativas activas	551	501	453	499	538	491
Número de afiliados a cooperativas	416.273	457.482	519.581	560.494		542.588
Asociaciones solidaristas activas	1.058	1.067	1.074	1.191	1.212	1.106
Número de afiliados a asociaciones solidaristas	185.342	184.998	187.548	193.480	197.312	211.415
Asociaciones de desarrollo comunal activas ^{b/}	1.661	1.866	1.790	2.506	2.705	2.754
Cámaras empresariales afiliadas a UCCAEP	46	48	45	40	39	37
Asociaciones civiles inscritas en el Registro Nacional	13.094	13.999	15.386	15.926		
Participación ciudadana y rendición de cuentas						
Audiencias públicas en la ARESEP	61	75	118	128	79	57
Número de personas que asisten a las audiencias públicas en la ARESEP	1.300	1.504	1.930			876
Participación en la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa	46	69	75	81	72	60
Audiencias en comisiones legislativas	32	10	120	48	27	31
Tutela de derechos humanos						
Denuncias en la Comisión Nacional del Consumidor	1.650	938	702	874	1.193	1.768
Casos presentados ante la Comisión para promover la Competencia	59	82	58	82	81	76
Casos en la Defensoría de los Habitantes ^{c/}						
Consultas	19.787	16.478	23.024	24.079	25.812	24.901
Expedientes abiertos	1.544	1.476	1.956	2.094	1.874	2.302
Total de denuncias ante el MTSS por persecución sindical ^{d/}	68	51	65	34	67	38
Gobierno local						
Ingreso total (millones de colones corrientes)	49.592	58.708	71.708	82.244	99.057	116.820
Carga tributaria ^{e/}	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8
Presión tributaria ^{f/}	37,5	37,5	35,4	37,4	37,3	37,9
Administración de la justicia						
Oficinas judiciales de primera instancia						
Casos entrados	798.198	934.213	996.534	926.940	953.847	553.638
Casos entrados menos casos en tránsito	378.653	396.673	402.117	419.051	438.810	439.289
Violencia doméstica						
Casos entrados	32.643	43.929	46.012	47.086	48.073	47.396
Casos terminados	30.852	42.258	46.349	47.922	50.918	47.242
No comparecencia de la víctima	9.334	11.650	15.222	15.331	10.846	9.666
Población carcelaria						
Privados de libertad sin condena	1.289	1.295	1.427	1.501	1.436	1.204
Privados de libertad con más de seis meses sin condena	301	251	330	344	375	262
Privados de libertad por cada mil expedientes	89	72	75	74	57	45

a/ Se obtiene de dividir el número de afiliados a sindicatos entre la población ocupada.

b/ A partir del año 2003 se incluyen CEN-CINAI, reservas integrales y reservas específicas.

c/ En el 2005 se cambió la forma de reportar la información, de interanual a anual. La serie se ajustó a partir del año 2001.

d/ Información proporcionada por la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo, Unidad de Asesoría para la Investigación y Calidad de la Gestión, MTSS. Los datos anteriores al 2000 corresponden a un estudio especial sobre persecución sindical para el período 1993-2000, elaborada por la Unidad de Asesoría para la Investigación y Calidad de la Gestión. Los datos del 2000 y el 2004 fueron tomados del *Informe anual de labores de la DNI, labor de las regionales, Área de Inspección de Trabajo*. Las cifras del 2005 son preliminares.

e/ Se dividen los ingresos tributarios de los gobiernos locales, a precios de enero de 1995, entre el PIB real.

f/ Se dividen los ingresos tributarios de los gobiernos locales entre sus ingresos totales, en ambos casos a precios de 1995.

VALORACIÓN GENERAL

En materia de 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, cuyas primeras manifestaciones se presentaron a finales de la década de los noventa. 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, señaladas en el *Décimo Informe Estado de la Nación*.

La merma en la participación de la ciudadanía y su desvinculación partidaria generaron una vulnerabilidad en lo que se consideraba una fortaleza del sistema político costarricense: la gestión electoral. En esta oportunidad fueron evidentes deficiencias en el diseño y la gestión del proceso electoral que, si bien no alteraron los resultados, mostraron problemas en la calidad de los mecanismos de selección de la representación política, todo lo cual enciende señales de alerta. Esta situación se conjugó con partidos políticos debilitados tanto en sus bases electorales como en su organización interna. Este decaimiento se tradujo en la variabilidad de las preferencias electorales, la disminución en la cantidad de activistas políticos y mayores diferencias territoriales en la magnitud del apoyo recibido. El resultado de todo esto fue un sorpresivo y estrecho margen entre los principales contendientes, un aumento de las disparidades en la transformación de votos en escaños y altos niveles de volatilidad electoral.

Las elecciones del 2006 produjeron la desaparición del bipartidismo PLN-PUSC predominante 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 frágiles vínculos con la ciudadanía. Por otro, 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.

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 diferentes campos. En su lugar, la normativa aprobada durante la última legislatura fue, en términos generales, de escasa trascendencia. El *impasse* político obligó al Presidente del Directorio Legislativo a tomar resoluciones tendientes a activar la discusión, a falta de reformas al Reglamento. Por su parte, el Poder Ejecutivo fue poco efectivo en el 2005. El último año del período gubernamental 2002-2006 se caracterizó por exiguas relaciones con los otros Poderes de la República, la dispersión institucional y un bajo perfil de ministerios estratégicos. La Administración Pacheco, que inició en el 2002 con un gabinete dividido y distanciado de la cúpula del PUSC, finalizó su gestión con un equipo desarticulado y sin el respaldo político de la bancada parlamentaria oficialista, lo que limitó seriamente las posibilidades de construir alianzas políticas y mantener un estrecho vínculo Ejecutivo-Legislativo. Frente a esta erosión en el ejercicio de la representación política, el Informe reseña cómo el país se ha aprovisionado de mecanismos de consulta popular, tales como el referéndum y la iniciativa popular. Hoy día el mayor desafío para el reconocimiento de la democracia directa, pasa por resolver la interrogante de cómo llevar a la práctica estos instrumentos consultivos.

Como en años anteriores, el desempeño del sistema de administración de justicia siguió sujeto al avance del proceso de modernización institucional, cuyos resultados, aun cuando no son óptimos, contrastan con el deterioro apuntado en las áreas de democracia electoral y gestión política responsable. Los indicadores más generales del Poder Judicial dan fe de ciertas mejoras globales, incluyendo la transparencia de la gestión judicial. No obstante, el estudio de tres materias judiciales (laboral, agraria

y contencioso-administrativa) revela insuficiencias y debilidades en temas como la gestión y la duración de los procesos judiciales, pese a las medidas adoptadas.

En la aspiración de participación y rendición de cuentas, los hallazgos señalados por informes anteriores se mantuvieron en el 2005, pues persistió la desarticulación entre los órganos de control y el sistema interinstitucional de fiscalización de la acción pública siguió siendo incipiente. La iniciativa de la "Red Interinstitucional de Transparencia", de la Defensoría de los Habitantes, se encuentra en sus etapas iniciales pues pocas instituciones participan en ella y las que lo hacen brindan información dispar y en algunos casos de baja calidad.

En lo que respecta a política exterior, los resultados muestran contradicciones e inconsistencias en la promoción de valores como la paz y el fortalecimiento de los regímenes de derechos humanos a nivel interamericano y mundial. En el 2005 la diplomacia costarricense apostó por acciones concertadas de tipo regional con los integrantes del SICA y dejó de lado la búsqueda de objetivos nacionales mediante el establecimiento de relaciones bilaterales. Vista en conjunto, la labor de las autoridades del período 2002-2006 evidenció serios errores en la conducción de la política exterior y un desvío de los cursos de acción internacional construidos por el país en el pasado.

Al igual que en 2001, otro año preelectoral, en el 2005 la conflictividad social disminuyó significativamente en relación con el año anterior. Sin embargo, a diferencia de aquella oportunidad, en esta ocasión las organizaciones sociales se mostraron más activas e irrumpieron en la campaña electoral protagonizando un acontecimiento político inédito: la posibilidad de desconocer la legitimidad del nuevo Gobierno.

En resumen, en el período bajo estudio se acentuó la incapacidad del sistema político para procesar las demandas ciudadanas. La baja credibilidad y la poca efectividad de los órganos de representación refuerzan la tendencia, ya apuntada en el *Décimo Informe*, a que los actores políticos e institucionales trasladen decisiones políticas sobre asuntos de interés público a esferas de carácter judicial. Este aspecto introduce presiones importantes a las instituciones del estado de derecho que están diseñadas para impartir justicia, pero no para dirimir temas de deliberación política. En estas circunstancias, se atrofian las capacidades de los partidos y de los poderes Ejecutivo y Legislativo para ejercer la representación ciudadana.

VALORACIÓN DEL UNDÉCIMO INFORME

El Undécimo Informe determinó que el 2004 fue un año de retrocesos en el desempeño democrático, especialmente en materia de representación política responsable y en la capacidad de acción institucional del Estado. Los escándalos de corrupción, en los que se implicó a altos líderes de los partidos políticos tradicionales, generaron una coyuntura de gran incertidumbre política y pusieron de manifiesto problemas y debilidades en los sistemas institucionales de control sobre la gestión pública. La parte positiva de estas acciones se plasmó en el reducto del Poder Judicial, que salió fortalecido al poner en marcha, sin interferencias, complejos procesos de investigación.

Según el Informe anterior, en el plano político las repercusiones de largo plazo que estos hechos tendrán sobre la legitimidad del sistema están por determinarse, aunque fueron visibles las

reacciones de frustración, desconfianza y repudio por parte de la ciudadanía ante la corrupción. Al estudiar el clima electoral se detectaron cambios importantes en la intención de voto de las y los costarricenses, a los que se sumaron el deterioro de los partidos políticos y el hecho de que los legisladores postergaron la aprobación de las reformas electorales. Este escenario se conjugó con las tendencias de desgaste institucional y funcional de la democracia representativa, reflejadas en el debilitamiento de las facultades políticas del Poder Ejecutivo -al que se le añadió un gabinete inestable- y la fragmentación de la Asamblea Legislativa, que se tradujo en la incapacidad para mantener coaliciones estables para gobernar. En materia de administración de la justicia los resultados fueron contradictorios: mejoraron los indicadores de productividad, pero ello no necesariamente se debió a una buena gestión.

ASPIRACIONES

>> SISTEMA ELECTORAL Y PARTIDOS POLÍTICOS

El sistema electoral garantiza el ejercicio de un voto libre, informado y respetuoso de los derechos civiles y políticos de todas las personas. Crea las más amplias oportunidades de participación ciudadana en los procesos de deliberación y escogencia de los representantes políticos y garantiza resultados electorales que responden fielmente a las preferencias ciudadanas. Existen y se aplican mecanismos eficaces de control sobre el financiamiento político a los partidos, que fomentan la honestidad y la independencia de los líderes políticos y sancionan los hechos delictivos. Existen y se aplican mecanismos eficaces de control sobre el cumplimiento de las normas democráticas internas de los partidos para la escogencia de sus candidatos y candidatas.

>> DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

La Constitución Política y la legislación, como complemento de la democracia representativa, garantizan mecanismos de democracia directa y semidirecta en los ámbitos nacional y local. La ciudadanía participa activamente en consultas populares que promueven espacios plurales de deliberación pública, cuyos resultados reflejan la voluntad de las mayorías.

>> ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA

Un sistema de administración de la justicia autónomo y abierto al escrutinio público protege los derechos de la

población, especialmente el derecho a la debida defensa, y combate eficazmente cualquier forma de discriminación contraria a la Constitución; garantiza la aplicación de una justicia pronta, cumplida e igual para todas las personas, impone las sanciones correspondientes y repara los daños.

>> GESTIÓN Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA RESPONSABLES

La aprobación y ejecución de leyes y políticas públicas, nacionales y locales, se realiza mediante la aplicación de las normas democráticas y el ejercicio de la representación política responsable de los intereses ciudadanos. Estas leyes y políticas garantizan la separación y el control recíproco entre los poderes del Estado, amplían las oportunidades de la ciudadanía para proteger sus derechos y crean nuevas oportunidades para mejorar las condiciones de habilitación ciudadana de la población. En particular, el Poder Ejecutivo organiza y conduce la administración del Estado y ejerce iniciativa ante el Poder Legislativo para impulsar sus prioridades, con apego a la Constitución Política. El Poder Legislativo ejerce un control político oportuno y eficaz, rinde cuentas a sus electores, aprueba leyes que promueven el desarrollo humano, y su organización interna respeta los derechos de las mayorías y minorías.

>> PARTICIPACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Las instituciones públicas ofrecen amplias y cada vez más eficaces oportunidades de participación a las y los ciudadanos en la discusión, formulación, ejecución y eva-

luación de las políticas públicas. Los representantes políticos y los funcionarios públicos rinden cuentas de manera veraz, completa, oportuna y responsable, y respetan la dignidad de las personas en un marco legal y administrativo que garantiza la máxima transparencia de la gestión pública y la efectiva protección a los derechos y libertades civiles y políticas de la población.

>> CONVIVENCIA CIUDADANA

La convivencia ciudadana respeta los derechos y la dignidad de las personas (nacionales y extranjeras). Las y los ciudadanos tienen una fuerte creencia en la democracia y participan activamente en la formación de una opinión pública pluralista, que realiza un escrutinio eficaz y permanente de los asuntos públicos. Los ciudadanos ejercen eficazmente su derecho a la libre organización mediante la creación de múltiples y activas organizaciones de la sociedad civil y hacen uso efectivo de las oportunidades para participar en la gestión pública.

>> POLÍTICA EXTERIOR

La política exterior promueve valores y temas acordes con la vivencia democrática de país; es un factor activo y eficaz en el plano internacional para la promoción y tutela de los derechos humanos, el desarrollo humano y la paz. Es un instrumento efectivo y activo para la protección y tutela de los intereses nacionales, expresados en la necesidad de supervivencia económica y progreso material.

CAPÍTULO
5Fortalecimiento
de la democracia**Introducción**

El presente capítulo valora la contribución que el sistema democrático realiza al desarrollo humano en Costa Rica. El análisis de la relación entre ambas partes del concepto de calidad de la democracia, que se refiere al grado en que la convivencia política se aproxima a las aspiraciones ciudadanas sobre el diseño y funcionamiento de su sistema político. El ejercicio de investigación del capítulo consiste en verificar cuánto se acerca o se aleja la democracia costarricense de la satisfacción de las aspiraciones planteadas en un período determinado, en esta oportunidad el año 2005 e inicios del 2006, dada la coyuntura electoral.

Esta valoración se basa en un concepto amplio de democracia, a la que se considera no solo como un régimen político, sino como un sistema de organizar y ejercer el poder en una sociedad y, por tanto, una forma de convivencia social. Como modalidad de organización y de ejercicio del poder se espera, frente a otros sistemas, que exhiba un conjunto de características específicas: que las autoridades sean electas libremente, que el poder esté sujeto al imperio de la ley y que la organización y el ejercicio del poder sean respetuosos de y consistentes con los derechos y la dignidad de las personas. Para los propósitos del Informe, se entiende por democracia:

- Un régimen político en el cual los gobernantes son escogidos mediante

elecciones libres, limpias, competitivas y reiteradas, por una ciudadanía que ejerce libremente sus derechos civiles y políticos. Las aspiraciones de sistema electoral y partidos políticos, y de democracia directa, están asociadas de manera directa a esta dimensión democrática.

- Un estado de derecho en el cual las autoridades están sujetas al imperio de la ley por mecanismos horizontales y verticales de rendición de cuentas, y en el cual las instituciones protegen y promueven los derechos civiles, políticos y sociales de las personas. Las aspiraciones de gestión y representación responsable, participación y rendición de cuentas, y la de política exterior están principalmente relacionadas con esta dimensión de la democracia.
- Una convivencia ciudadana que sustenta las instituciones del régimen y el Estado democráticos. Esta dimensión está mayormente asociada a la aspiración del mismo nombre.

Como ha sido la tónica en años electorales, el capítulo extiende su análisis a aspectos relacionados con los resultados de las elecciones del 2006. Por lo tanto, en esta ocasión se tiene un doble propósito: por un lado, monitorear el desempeño de la democracia costarricense en el año 2005, y por otro, incluir un conjunto de hallazgos de investigación sobre el proceso electoral del 2006.

Además, en la segunda sección del informe, bajo la modalidad de “mini-foro” se trata el tema de las reformas políticas y electorales, un asunto que ha cobrado importancia adicional a la luz de la experiencia del último proceso electoral.

El énfasis del capítulo está puesto en la aspiración de sistema electoral y partidos políticos. En la sección correspondiente se analizan aspectos como el rompimiento del orden político de finales del siglo XX debido al desplome electoral del PUSC, el debilitamiento generalizado del sistema de partidos y los altos niveles de abstencionismo, a pesar de una mayor oferta electoral y la ampliación de los cargos elegibles. En seguimiento a lo formulado por el Undécimo Informe en materia de gestión electoral por parte del TSE, en esta oportunidad se incorporan consideraciones relacionadas con la limpieza del proceso y la vulnerabilidad a la que estuvo expuesto el sistema, como resultado del descontento ciudadano y su alejamiento de la política.

En tres aspiraciones el presente Informe efectúa una labor de seguimiento sobre asuntos examinados en ediciones anteriores. En administración de justicia, el capítulo continúa reportando los indicadores generales del sistema y se detiene en tres materias judiciales: justicia laboral, agraria y contencioso-administrativa. El tratamiento del tema de participación y rendición de cuentas esta vez es más acochado y su énfasis es el financiamiento

político en el recién concluido proceso electoral. Finalmente, en el ámbito de la convivencia ciudadana se actualiza la serie sobre acciones colectivas.

El capítulo incluye además dos cambios importantes en las aspiraciones que dan cuenta de la contribución de la democracia al desarrollo humano. Se incorporó una nueva aspiración, relacionada con los mecanismos de democracia participativa, y se agregó un párrafo al enunciado de la aspiración sobre gestión y representación política responsables. En el primer caso, el propósito es dar seguimiento a los avances en la aplicación de los citados mecanismos, en los ámbitos nacional y local, producto de las reformas al Código Municipal y la reciente instrumentación de la figura del referendo en la Constitución Política. En el segundo caso, la aspiración de gestión y representación política responsables ha sido “remodelada” para introducir la valoración del desempeño del Poder Ejecutivo. Esta es la primera vez que el Informe evalúa la capacidad del Ejecutivo para racionalizar la administración del Estado y ejercer iniciativa ante el Poder Legislativo.

Sistema electoral y partidos políticos

A inicios del 2006, por decimocuarta ocasión consecutiva desde 1953, los ciudadanos y ciudadanas costarricenses eligieron a sus máximas autoridades políticas mediante el voto. Una vez más las elecciones se desarrollaron en un marco de respeto de los derechos civiles y políticos de todas las personas. Producto de esta larga trayectoria, Costa Rica constituye la democracia electoral más estable en la región latinoamericana.

A diferencia de eventos electorales anteriores, quedaron patentes deficiencias en el diseño y la gestión del proceso electoral que, si bien no alteraron los resultados, evidenciaron problemas en la calidad de los mecanismos de selección de las y los representantes políticos y dejaron al descubierto importantes vulnerabilidades del sistema que son un desafío urgente de resolver para el TSE. Como se previó en el Undécimo Informe, una baja en la participación

ciudadana y la debilidad de los partidos políticos afectaron la gestión del proceso electoral. No se contó con los miembros de mesa requeridos para ofrecer suficientes garantías de transparencia; tampoco hubo la capacitación necesaria para reducir al mínimo los errores. El TSE reaccionó tardíamente ante estas condiciones previsibles y subestimó, al calificar de “normales”, estas deficiencias. Esta situación fue la base para que, por primera vez desde 1948, un partido político cuestionara la limpieza del resultado. Ello abrió un debate público inédito sobre esta materia y sentó un precedente para futuras elecciones.

El principal resultado de las elecciones costarricenses fue el fin de la era bipartidista del PLN y el PUSC, agrupaciones que condujeron el país desde la década de los ochenta. En términos más generales, esta fue también la primera vez, desde mediados del siglo XX, que las divisiones y tradiciones políticas surgidas de la Guerra Civil de 1948 no incidieron en el voto de las y los costarricenses. Un segundo resultado, menos visible pero importante, fue la debilidad de los partidos para retener las lealtades del electorado y de sus bases territoriales. Ambos resultados han producido un sistema pluripartidista cuyo apoyo ciudadano es frágil y poco predecible. La consecuencia de esta situación es el surgimiento de instancias fragmentadas, es decir, sin mayorías políticas, en todas las estructuras de gobierno con representación proporcional (nacional y local). Este escenario plantea un complejo desafío para Costa Rica: su endeble sistema de partidos debe procesar reformas para apalancar el desarrollo humano y dar una conducción clara al gobierno cuando, en perspectiva histórica, cuenta con la menor capacidad de las últimas décadas para atender estas demandas.

Voto libre y sin barreras de exclusión

Las elecciones del 2006 fueron razonablemente libres y limpias. Por una parte, no se conocen denuncias relacionadas con presiones o amenazas a votantes, que limitaran su libertad de

elegir a los candidatos y candidatas de su preferencia. Por otro lado, el sistema electoral costarricense no posee barreras sistémicas que obstaculicen el derecho a elegir de las y los electores, sin importar su localización geográfica. Antes bien, en las últimas elecciones el TSE ofreció oportunidades inéditas de participación a grupos antes excluidos.

No hay barreras geográficas para el ejercicio del sufragio

Una investigación realizada en conjunto por el Programa Estado de la Nación y el Centro Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica para este Duodécimo Informe, estudió la accesibilidad de las juntas receptoras de votos para los electores, y su asociación con los niveles de participación política. En ella se incluyeron diversos factores de acceso al centro de votación, tales como las facilidades de comunicación terrestre y la migración interna e internacional, que pueden alejar al votante de las mesas electorales (para más detalles véase el Anexo Metodológico).

Como resultado de ese trabajo, es posible afirmar que la distribución territorial de las juntas receptoras de votos en Costa Rica no impone obstáculos que impidan el acceso de las y los electores, excepto en algunas áreas periféricas focalizadas en las que la localización geográfica de las juntas puede haber creado barreras al ejercicio del sufragio. Mantener una cercanía entre el ciudadano y su centro de votación es muy importante, pues en los distritos electorales la distancia es un factor asociado al abstencionismo.

Las hipótesis que guiaron la investigación fueron las siguientes:

- La probabilidad de abstención se incrementa en aquellos distritos electorales en los que hay una mayor lejanía entre los centros de votación y el lugar de residencia de las personas.
- La probabilidad de abstención se incrementa en aquellos distritos electorales que muestran mayores flujos migratorios internos (emigración e inmigración).

- La probabilidad de abstención se incrementa en aquellos distritos electorales que reportan mayor cantidad de residentes en el exterior.
- La probabilidad de abstención se incrementa en los distritos electorales en los que hay mayores distancias entre el lugar de residencia de las y los votantes y las carreteras nacionales o cantonales.
- Como hipótesis alternativa se planteó que la probabilidad de que la

abstención se deba a las diferencias de nivel socioeconómico promedio de la población residente en los distritos.

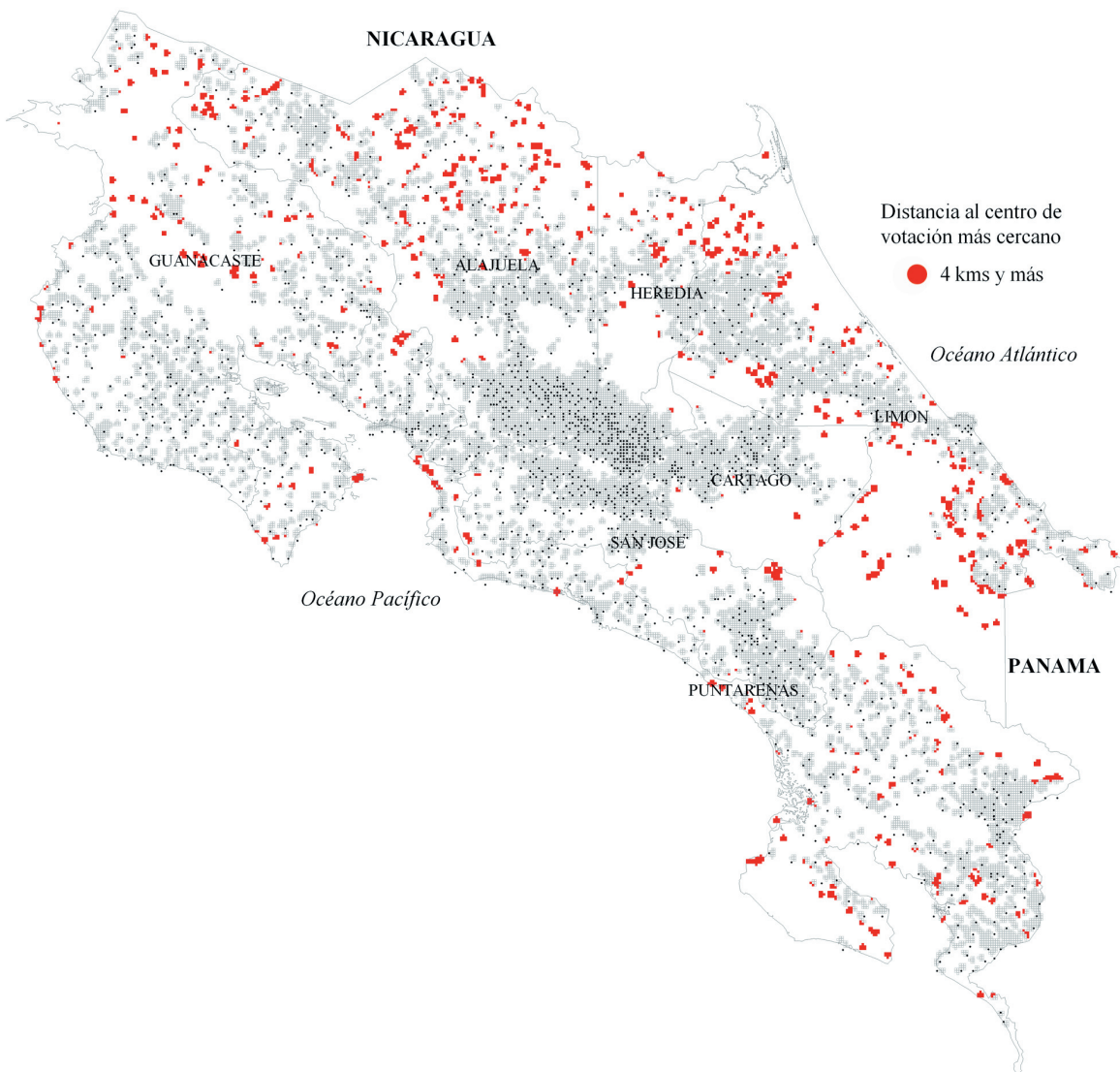
Según el estudio, las personas que conforman el 50% del padrón electoral residen a un kilómetro o menos de los recintos correspondientes. No obstante, algunas zonas geográficas poseen menores grados de acceso. Si se considera que quienes residen a cuatro kilómetros o más de un centro de votación tienen acceso deficiente, solo el 2% de la población nacional se ubica en esta

categoría (mapa 5.1). Este fenómeno se presenta especialmente en la región del Caribe, donde coinciden un alto abstencionismo y un acceso deficiente. En sentido contrario, en la zona norte la accesibilidad también es deficiente, pero la participación en las elecciones es mayor (Bonilla y Rosero, 2006).

El análisis de la proporción de electores que probablemente deben desplazarse a votar en otras localidades -debido a que se encuentran registrados en el padrón de un sitio diferente a su lugar de residencia o que, habitando en otro

MAPA 5.1

Accesibilidad de los centros de votación. 2002



Nota: cada punto representa un distrito electoral.

Fuente: Bonilla y Rosero, 2006.

lugar, no actualizaron su domicilio electoral y requieren movilizarse a otras localidades para sufragar- se realizó a partir de dos variables aproximadas: las tasas de inmigración y de emigración reciente¹. Se asume que, donde estas tasas son altas, un porcentaje significativo de ciudadanos y ciudadanas no ha actualizado su domicilio electoral y, por tanto, tiene menor acceso físico al centro de votación en que está registrado. Asimismo, la importancia de los emigrantes al exterior se estimó con base en la información del Censo 2000. El supuesto subyacente es que la cantidad de personas que regresa a un lugar tras residir en el extranjero, es directamente proporcional a la de quienes permanecen fuera del país. La asociación entre los porcentajes de inmigración y de emigración interna, con respecto al porcentaje de abstencionismo en los distritos electorales, es débil (24% y 43%, respectivamente) y nula en el caso de la emigración externa (-5%).

En tercer lugar se estimó la facilidad de traslado de los electores a los centros de votación, la cual se midió como la distancia en línea recta entre el lugar de residencia de los votantes y las carreteras nacionales o cantonales más cercanas, contabilizada en kilómetros para las áreas rurales. En áreas urbanas se asumió esta distancia como nula. Los resultados indican que existe una asociación moderada entre la distribución geográfica del abstencionismo y el grado de accesibilidad (correlación de 34,5%).

Por último, para controlar el efecto de las variables de distancia y migración sobre el abstencionismo, con datos del Censo 2000 se calcularon dos variables socioeconómicas por distrito: la pobreza y la educación (cuadro 5.2). Estas variables fueron incluidas para descartar que las asociaciones antes indicadas fueran un artificio de las diferencias sociales existentes. Los resultados del análisis multivariado permiten concluir que la distancia con respecto a los centros de votación está asociada al abstencionismo, incluso cuando se toma en cuenta el efecto del nivel socioeconómico del distrito: un kilómetro adicional que se alejen los votantes de los recintos electorales, hace que el

CUADRO 5.2

Tiempo relativo e intervalos de confianza de los factores que inciden en el abstencionismo, por modelo de regresión, según variables^{a/}

Total de distritos electorales=1.663

Variables explicativas	Modelo 1			Modelo 2		
	Sin variables sociales	Intervalo de confianza al 95%		Con variables sociales	Intervalo de confianza al 95%	
	Tiempo relativo			Tiempo relativo		
Distancia al centro de votación (km)	1,11	1,10	1,11	1,08	1,07	1,08
Porcentaje de inmigración (referencia)	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Porcentaje de emigración	1,01	1,01	1,01	1,01	1,01	1,01
Porcentaje de emigración exterior	0,85	0,84	0,85	1,04	1,02	1,05
Distancia a carreteras (km)	1,02	1,01	1,02	1,01	1,00	1,01
Proporción de viviendas con NBI				0,88	0,86	0,90
Proporción de personas con secundaria y más				0,54	0,52	0,55
Pseudo R ²	0,26			0,33		
Probabilidad > X ²	0,00			0,00		

a/ Se ajustaron dos modelos, uno en el que se incluyeron las covariables para medir el efecto sobre el abstencionismo (modelo 1) y otro en el que, además de las covariables, se incorporaron dos variables-control: pobreza y educación (modelo 2). El objetivo del segundo modelo fue determinar si los cinco indicadores tenían un efecto significativo en las tasas de abstencionismo por distrito electoral, controlado por el efecto de la pobreza y la educación.

Fuente: Bonilla y Rosero, 2006.

abstencionismo se incrementa en 11%. La emigración interna es otro factor que parece estar relacionado con este fenómeno. Contrario a lo esperado, en regiones de alta emigración a otros países, el abstencionismo tiende a ser menor (15% menor por cada punto porcentual de emigración). Finalmente, la distancia a las carreteras es otro elemento determinante: un kilómetro adicional que se alejen los votantes de las carreteras hace que el abstencionismo aumente en 2%. Al controlar dichos datos por pobreza y educación, el efecto neto es de 1% (Bonilla y Rosero, 2006).

En resumen el estudio muestra, por una parte, que la distancia con respecto a los centros de votación es un factor que debe tenerse muy en cuenta para facilitar la participación electoral y, por otra, que los esfuerzos del TSE por garantizar la cercanía entre electores y centros de votación han logrado remover casi todos los obstáculos, salvo en algunas zonas determinadas. Es decir, la distribución geográfica de centros de votación no es un factor que explique el aumento del abstencionismo registrado en el país en los últimos años.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE ACCESO ELECTORAL

Véase Bonilla y Rosero, 2006 en el sitio www.estadonacion.or.cr

Nuevas oportunidades de participación para grupos excluidos

En la última década crecieron las oportunidades de participación política de los y las costarricenses con condiciones específicas, tales como adultos mayores, privados de libertad y pobladores de reservas indígenas. En 1996 se reformó el artículo 168 del Código Electoral, que prohibía abrir juntas receptoras de votos en recintos penitenciarios y hogares de ancianos; a partir de 1998 el TSE habilitó centros de votación en los primeros y en 2002 le correspondió a los segundos. Por otra parte, en 1991 se aprobó la Ley de Inscripción y Cedulación Indígena (n° 7225) que permitió inscribir como costarricenses por nacimiento a personas indígenas, con lo cual se ampliaron los derechos a elegir y ser electos de un grupo que venía sufriendo exclusión política (Programa Estado de la Nación, 2004).

En 2006 en las zonas indígenas se instalaron 84 juntas receptoras de votos, que registraban un electorado de 23.635 personas. Les siguieron en orden de importancia los hogares de ancianos, donde se ubicaron 31 juntas en las que se encontraba empadronado un total de 1.536 adultos mayores. Asimismo, el órgano electoral abrió 18 juntas en

los diferentes centros penitenciarios, cuyo electorado fue de 5.191 privados y privadas de libertad. Por otra parte, a propósito de las elecciones efectuadas en febrero de 2006, se abrió un debate en torno a la necesidad de contar con papeletas en sistema braille, para equiparar las condiciones de votación para las personas no videntes. Según el TSE (resolución 0232-E-2006) esta disposición se adoptará en diciembre de 2006, con motivo de las elecciones de alcaldes, síndicos y concejales municipales de distrito.

Más cargos elegibles y más oferta electoral

Tal como se señaló en el *Noveno Informe Estado de la Nación*, el sistema político costarricense ha ampliado las oportunidades para que las y los ciudadanos ejerzan su derecho a elegir y ser electos. Lo anterior ha sido producto tanto de reformas legales como de incrementos en la oferta política. El Código Municipal de 1998 aumentó de manera significativa la base de funcionarios designados por voto popular, al disponer que las elecciones de una parte de las autoridades municipales (alcaldes y síndicos) se efectúen en forma separada del proceso electoral que se realiza en el mes de febrero, cada cuatro años. Además, el número de partidos que participan en las elecciones en los niveles nacional, provincial y cantonal muestra un crecimiento importante, particularmente en las dos últimas campañas (2002 y 2006). Sin embargo, a pesar de la creación de más oportunidades y de una mayor oferta partidaria, la participación político-electoral de las y los costarricenses continúa disminuyendo.

En el proceso electoral del 2006 se eligió un total de 1.066 cargos públicos (un presidente, dos vicepresidentes, 57 diputados, 503 regidores propietarios y 503 regidores suplentes). Para el conjunto de puestos en disputa se inscribieron 11.996 candidaturas. En materia de equidad de género sobresalen dos hechos relevantes: las mujeres ocuparon el 51% de las candidaturas y en todos los tipos de cargos, el porcentaje de mujeres aspirantes sobrepasó el 40%, excepto en

el caso de la Presidencia de la República. En comparación con las elecciones de 2002, se inscribieron 144 y 1.816 candidatos y candidatas más a la Asamblea Legislativa y a las municipalidades, respectivamente (Alfaro, 2006).

En términos de oferta política, la sociedad costarricense ha experimentado una expansión democrática (recuadro 5.1). En esta oportunidad tomó parte en el proceso electoral la mayor cantidad de agrupaciones políticas del período 1953-2006. Como dato relevante cabe mencionar que la mitad de los 54 partidos inscritos no había participado antes en una elección. Fue particularmente notorio el aumento de la competencia por los cargos legislativos, debido al surgimiento de numerosos partidos provinciales: de catorce presentes en la contienda, nueve llegaron por primera vez a la escena política. En cuanto al crecimiento en el número de partidos cantonales (24 en esta ocasión), se combinaron dos factores: la permanencia de más agrupaciones y la aparición de nuevos grupos locales

en una mayor cantidad de cantones. A esto último ha contribuido el hecho de que una proporción cada vez mayor de escaños de regidores municipales queda en manos de partidos cantonales (Alfaro, 2006).

Abstención más alta en los últimos 44 años

Un rasgo característico de los últimos tres procesos electorales (1998, 2002 y 2006) es el descenso en la participación política de la ciudadanía. En todas estas elecciones el abstencionismo ha sido superior al 30%. En 2006, el 35% de los empadronados no participó en los comicios. Este porcentaje es superior a lo registrado en cada uno de los procesos electorales anteriores, exceptuando el de 1958; no obstante, en esa época el abstencionismo reflejaba, más que un acto voluntario, las secuelas de la Guerra Civil de 1948, pues a dos partidos políticos (Republicano Nacional y Vanguardia Popular) se les impedía participar (Proyecto Estado de la Nación, 1998).

RECUADRO 5.1

Ampliación de los derechos ciudadanos y la representación política

El *Décimo Informe Estado de la Nación* señaló que, en el período 1990-2003, la sociedad costarricense experimentó una ampliación y una profundización de los derechos ciudadanos como pocas veces en su historia política reciente. Esto fue posible porque el Estado acrecentó el reconocimiento de las libertades públicas y los derechos civiles individuales, y desarrolló mecanismos para la tutela de los derechos políticos, económicos, sociales, colectivos y difusos y su proyección en las políticas públicas. En el período en mención se aprobó un conjunto de leyes que tutelan directamente los derechos de grupos que requieren protección especial por su condición de vulnerabilidad: niñez y adolescencia, adultos mayores, personas con discapacidad y mujeres (Programa Estado de la Nación, 2004).

Esta profunda transformación democrática sentó las bases para la búsqueda

de expresión y representación política de algunos de estos sectores. En las elecciones del 2006, a los partidos políticos que tradicionalmente han representado a los sectores agrarios (Acción Laborista Agrícola, Unión Agrícola Cartaginés) y religiosos (Alianza Nacional Cristiana, Renovación Costarricense) se unió un conjunto de nuevas agrupaciones que aglutinan a sectores como las personas con discapacidad y los adultos mayores (Accesibilidad sin Exclusión), grupos religiosos (Restauración Nacional), mujeres (Nueva Liga Feminista) y ecologistas (Verde Ecologista). A esta lista se suman los nuevos partidos políticos provinciales y cantonales. Cabe señalar que algunas de estas agrupaciones han logrado elegir representantes políticos en el Congreso y las municipalidades en su primera elección.

Fuente: Elaboración propia.

En el 2006 nuevamente en las provincias de Guanacaste, Puntarenas y Limón, los porcentajes de abstencionismo fueron superiores al promedio nacional, llegando incluso a cifras del 45% en las dos últimas. Asimismo, en 31 de los 81 cantones del país el porcentaje de abstencionismo fue mayor que el promedio (gráfico 5.1). Las localidades con menores niveles de participación electoral son a la vez las regiones de menores oportunidades y niveles de desarrollo, lo cual apunta a la existencia de brechas políticas que requieren atención.

Se desconoce el perfil de los abstencionistas de 2006 y su comparación con los de procesos anteriores, pues no se cuenta con un estudio post-electoral que permita determinar sus características. Se sabe, por lo explicado en secciones anteriores, que solo una muy pequeña proporción del abstencionismo obedece a factores estructurales como la distancia con respecto a los centros de votación o las migraciones. Esto significa que, en principio, la decisión de participar o no en una elección depende de factores asociados mayormente a la voluntad de las y los electores.

Un estudio del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica (IIS-UCR), sobre el abstencionismo en los comicios del 2002 y anteriores, da razones para pensar que la decisión de no participar está, en efecto,

relacionada con una decisión personal del elector. Aunque las razones por las cuales las y los ciudadanos no ejercen su derecho al sufragio son muy variadas y cambian de elección en elección, solo una minoría argumenta problemas “técnicos” (enfermedad, transporte, embarazo, falta de documentos) (Raventós et al., 2005). No hay bases para pensar que esto haya cambiado en la elección del 2006. Por otra parte, tanto el estudio realizado en el 2004 por el PNUD con base en la encuesta *Latinobarómetro*, como el proyecto OPAL de la Universidad de Vanderbilt, de la misma fecha, coinciden en afirmar que la proporción de personas que manifiestan haber sido objeto de presiones para votar o dejar de hacerlo es, en Costa Rica, muy pequeña (y dentro del margen de error de la medición) (PNUD, 2004; Vargas y Rosero, 2004).

Las y los investigadores del IIS-UCR concluyen que el aumento del abstencionismo en la elección de 1998 estuvo asociado a motivos políticos (esta categoría incluye aspectos como la ausencia de opciones electorales satisfactorias, molestia con los políticos, decepción y malestar por incumplimiento de promesas de campaña). Señalan que ello fue expresión del distanciamiento de los ciudadanos de los dos partidos mayoritarios. En las elecciones del 2002 el abstencionismo estuvo más fuertemente vinculado a factores socioeconómicos como el nivel de ingreso.

Es evidente que las nuevas alternativas políticas -diferentes al PUSC y el PLN- no lograron capitalizar la pérdida de respaldo de las agrupaciones tradicionales.

Fin de la era bipartidista que dirigió al país hasta fines del siglo XX

El principal resultado de las elecciones del 2006 fue el fin de la era bipartidista del PLN y el PUSC, que condujeron el país desde los años ochenta. En términos más generales, esta fue la primera vez, desde mediados del siglo XX, que las divisiones y tradiciones políticas surgidas en la Guerra Civil de 1948 no incidieron sobre el voto de las y los costarricenses. Un segundo resultado, menos visible pero importante, fue el debilitamiento de los partidos políticos y su incapacidad para retener las lealtades de los electores y de sus bases territoriales. Ambos resultados han generado un sistema pluripartidista cuyo apoyo ciudadano es frágil y poco predecible. La consecuencia de esta situación es el surgimiento de instancias fragmentadas, es decir, sin mayorías políticas, en todas las estructuras de gobierno con representación proporcional (nacional y local).

Este escenario político plantea un complejo desafío para Costa Rica: su endeble sistema de partidos debe procesar reformas para apalancar el desarrollo humano y dar una conducción clara al gobierno cuando, en perspectiva histórica, cuenta con la menor capacidad de las últimas décadas para atender estas demandas.

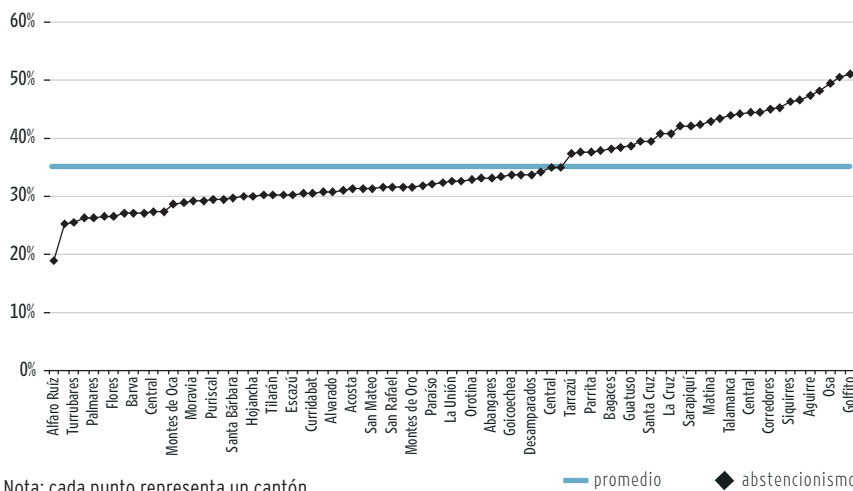
Concluye una era política

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%. Los 18.169 votos que separaron a ambas agrupaciones -equivalentes al 1,1% del total de votos válidos- constituye la segunda menor diferencia entre dos partidos políticos en la historia electoral costarricense².

El hecho más notable en el 2006 fue el desplome del respaldo electoral del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), que únicamente alcanzó el

GRAFICO 5.1

Abstencionismo en los 81 cantones del país en las elecciones del 2006



Nota: cada punto representa un cantón.

Fuente: Alfaro 2006.

3,6% de los votos válidos emitidos. El PUSC fue la principal agrupación política en el período 1990-2002, pues ganó tres de los cuatro procesos electorales realizados, lo que le permitió ocupar el Poder Ejecutivo desde 1998 y contar con la fracción legislativa más numerosa y el control mayoritario en los municipios del país (mapa 5.2). Sin embargo, en la elección presidencial del

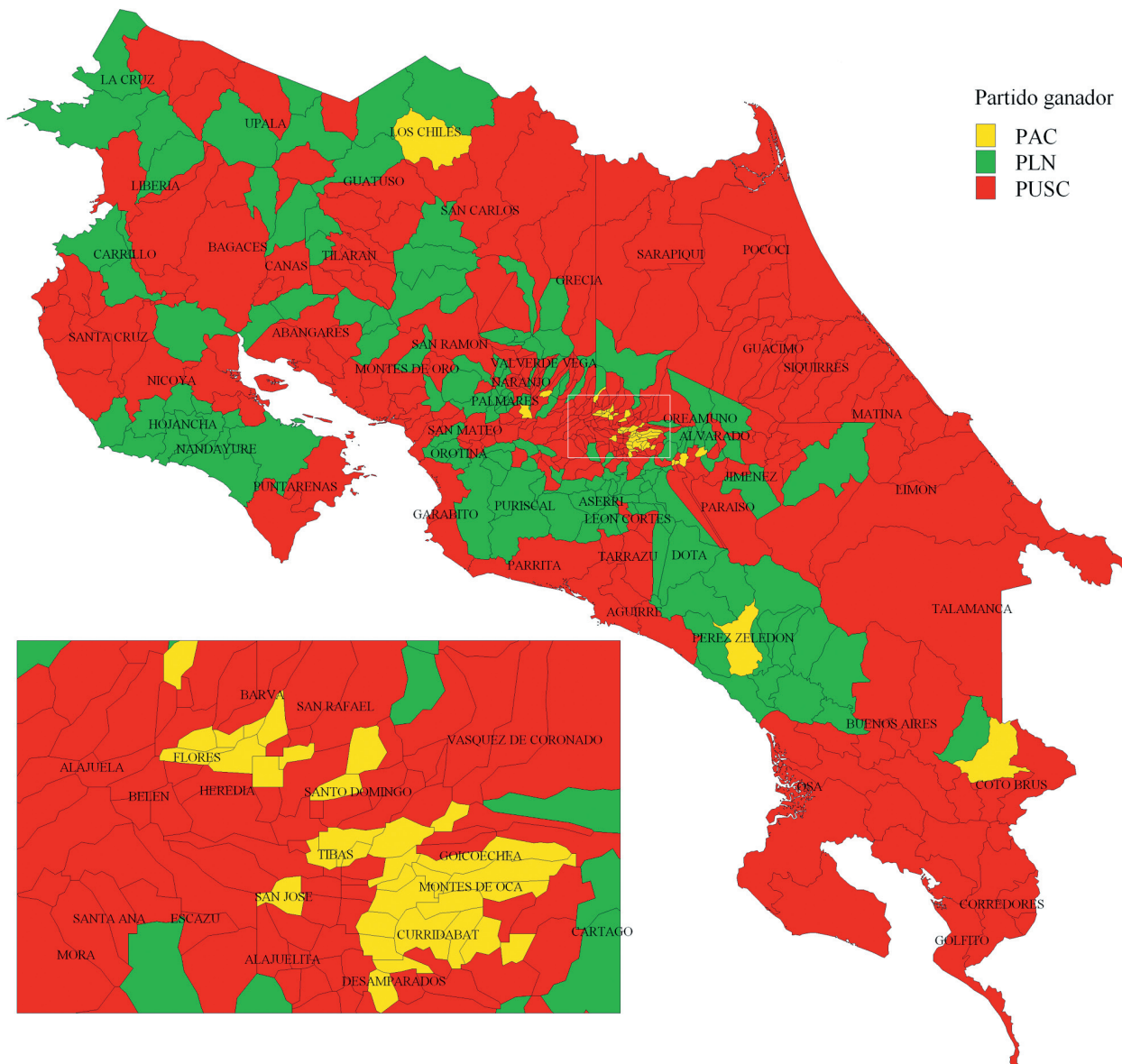
2006 el PUSC solo triunfó en el distrito de Cachí, en el cantón de Paraíso (mapa 5.3). Además, desde el punto de vista de la geografía electoral, casi la totalidad de los distritos administrativos bastiones del PUSC en 2002, pasaron a manos del PLN y el PAC. El partido que capitalizó mayoritariamente la pérdida de respaldo del PUSC fue el PLN en las provincias periféricas, las que a

la postre le dieron la victoria. También hubo importantes desplazamientos de distritos en el sentido PUSC-PAC, PLN-PAC y PAC-PLN, aunque este último en menor medida (mapa 5.4).

Al PLN lo apoyaron principalmente electores de zonas costeras y fronterizas, caracterizadas por ser más extensas en territorio y por tener menor densidad poblacional y menores índices

MAPA 5.2

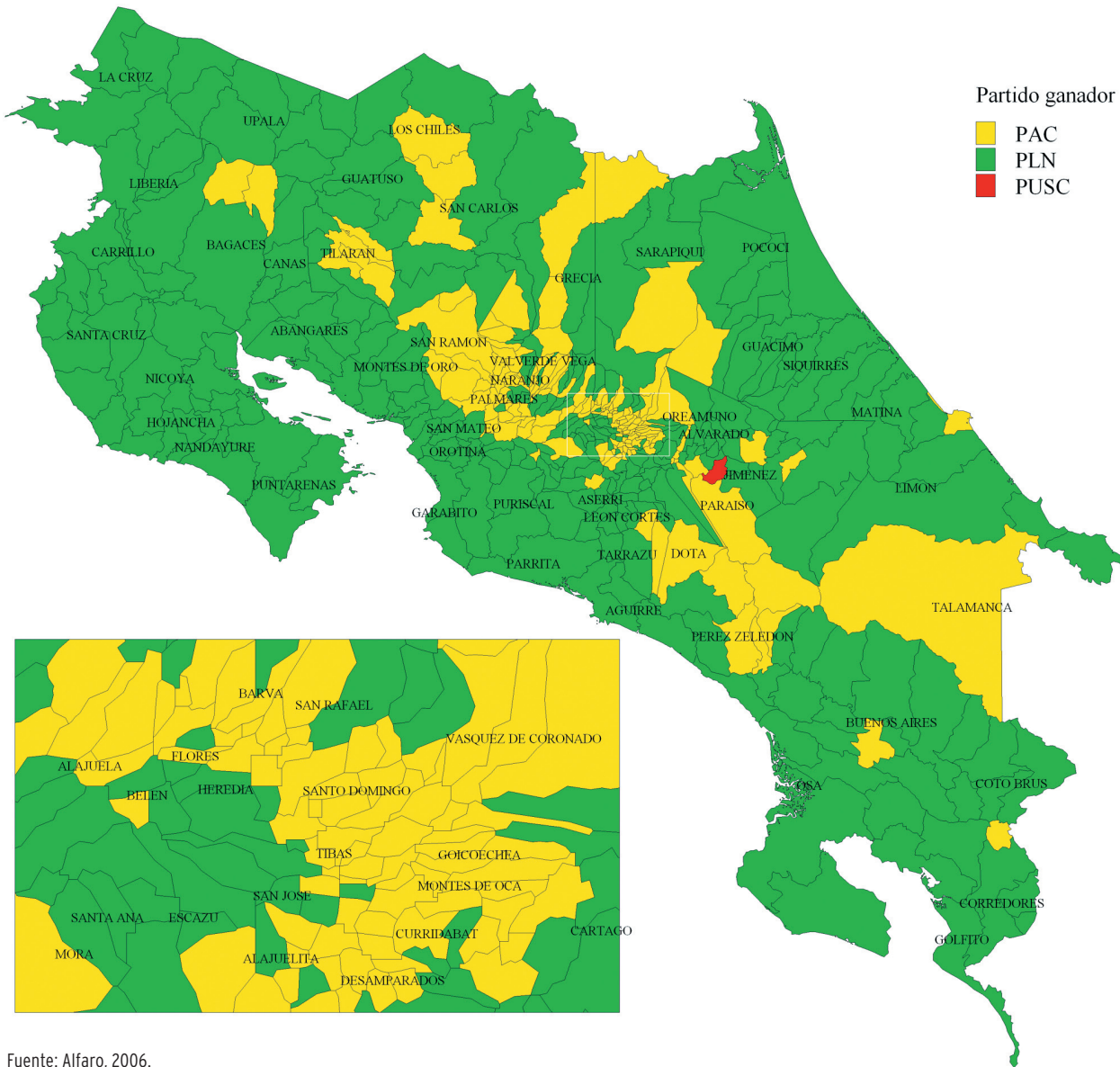
Partido ganador de las elecciones presidenciales por distrito administrativo. 2002



Fuente: Alfaro, 2006.

MAPA 5.3

Partido ganador de las elecciones presidenciales por distrito administrativo. 2006



Fuente: Alfaro, 2006.

de desarrollo humano y participación política. Al igual que en los comicios de 1998, en el 2006 el partido vencedor superó por un amplio margen a su rival más inmediato en las tres provincias periféricas (Guanacaste, Puntarenas y Limón) y ganó únicamente una provincia central (Cartago en esta oportunidad y Alajuela en 1998). Las provincias periféricas han sido determinantes en el resultado electoral en cuatro de las catorce elecciones: 1958, 1966, 1998 y 2006 (Alfaro, 2006). En todas ellas el partido ganador fue de oposición al PLN, excepto en 2006, cuando

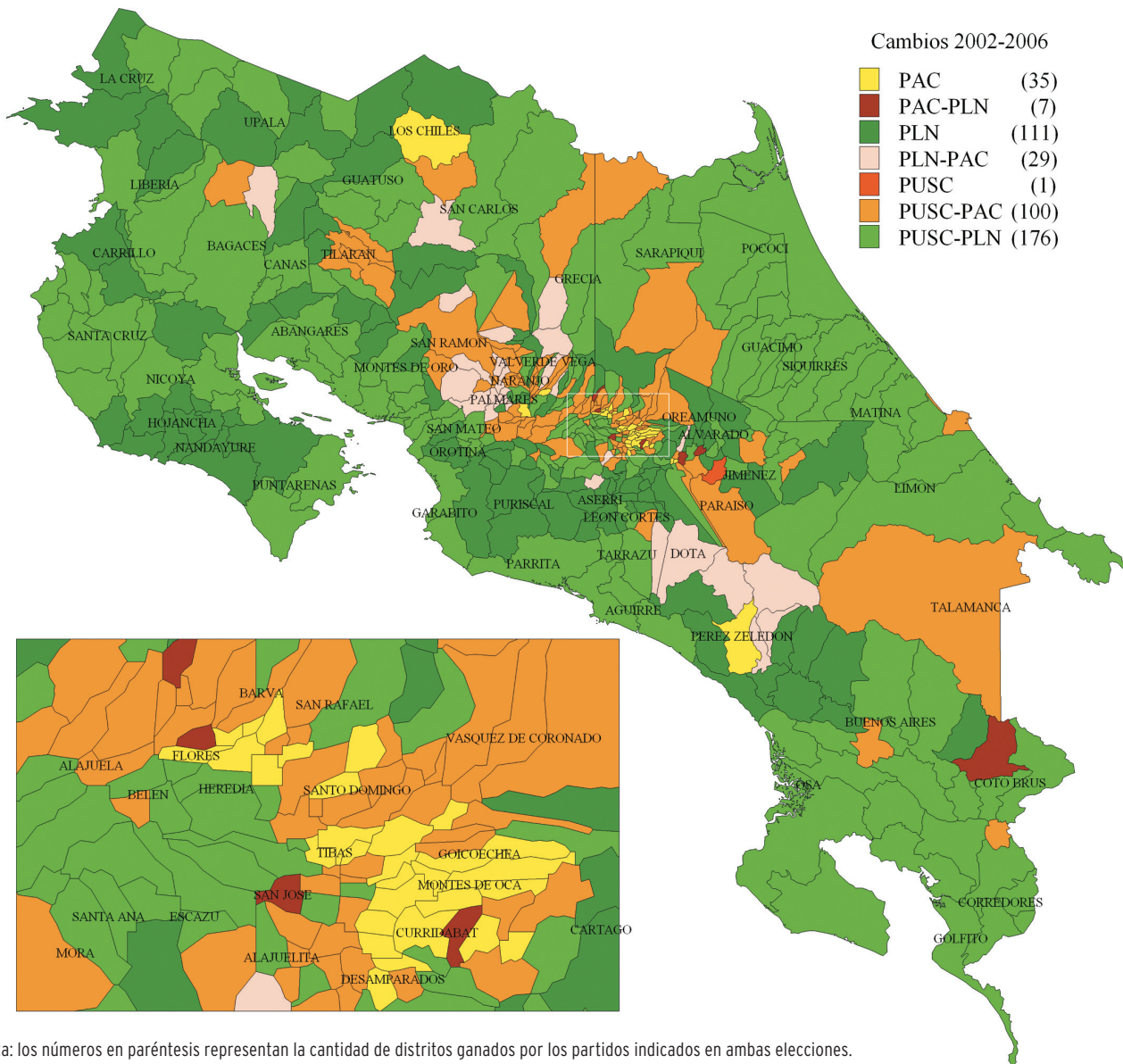
estas provincias le dieron el triunfo a Oscar Arias, lo que evidencia un proceso de pérdida de adhesión de las clases medias hacia el PLN y el apoyo de los extremos socioeconómicos, tal como se comportaban los simpatizantes del PUSC.

El PAC, por su parte, experimentó un ascenso importante en su respaldo electoral, gracias a que aglutinó los votos de la oposición “anti-Arias” de estratos medios y urbanos. Las simpatías hacia este partido en la elección presidencial no solo aumentaron con respecto a 2002, sino que se ampliaron territorialmente, a pesar

de que la agrupación mostró debilidades para extender en términos geográficos su base electoral. A diferencia del PLN, el PAC recibió sobre todo el apoyo de comunidades localizadas en el centro del país, con mayor concentración de población y mayor desarrollo humano. Estos resultados ponen de manifiesto el desplazamiento político-partidario que ha dado origen a una recomposición del sistema de partidos: el PAC relegó al PLN a ser una agrupación con respaldo de provincias periféricas y no en el centro del país, como había sido la tónica liberacionista (Alfaro, 2006).

MAPA 5.4

Partido ganador en las elecciones presidenciales del 2006, con respecto a las elecciones del 2002



Nota: los números en paréntesis representan la cantidad de distritos ganados por los partidos indicados en ambas elecciones.

Fuente: Alfaro, 2006.

Finalmente, 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.

Gobierno nacional y municipales divididos

Los comicios legislativos del 2006 fueron antecedidos por modificaciones en los mecanismos partidarios de

nombramiento de candidaturas. En la elección del 2002, el PUSC y el PLN aplicaron métodos directos de elección de postulantes, en lugar de las tradicionales designaciones en las asambleas internas. No obstante, las disputas y divisiones en las bases y la poca disciplina partidaria de los diputados electos en el Congreso, llevaron a estas agrupaciones a restablecer los nombramientos mediante asambleas de partido, con algunas variaciones.

Una vez más las preferencias electorales de las y los costarricenses 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. Los períodos legislativos 1958-1962, 1974-1978 y 1978-1982 también fueron ciclos sin mayoría. En lo que respecta a las municipalidades, el PLN obtuvo 228 concejales municipales (el 45%). Le siguen el PAC con 141, equivalentes al 28%, el PUSC y el ML con 59 (12%) y 36 (7%) plazas, respectivamente. Luego aparecen otras 23 agrupaciones que consiguieron 4 plazas

o menos en las municipalidades. Los partidos cantonales lograron elegir 22 regidores, 9 más que en 2002. En este grupo se encuentran partidos locales consolidados y otros que hicieron su primera aparición en un proceso electoral.

La composición político-partidaria de las municipalidades varió de manera significativa en el período 1986-2006. En la actualidad la representación política es de carácter pluripartidista, pues pasó de estar dominada por el PUSC-PLN, a ser constituida por concejos municipales fragmentados y sin mayorías. En 1986 en 70 municipios el partido político dominante contaba con mayoría de miembros en el concejo municipal; para las elecciones de 1994 la cifra pasó a ser de 46, y disminuyó notablemente en el 2002, a apenas 10 cantones. En el período 2006-2010, solo en 26 municipalidades el PLN obtuvo la mayoría de las y los concejales, y el segundo partido en importancia en los gobiernos locales es el PAC, no el PUSC (Alfaro, 2006).

Estos resultados tienen un efecto importante en la distribución del peso político de los partidos, medido por el índice de partidos efectivos. Luego de un período (1986-1998) caracterizado por la presencia predominante de dos agrupaciones (el PUSC y el PLN), en las elecciones de 2002 (principalmente) y de 2006, el número efectivo de partidos

aumentó de 2 a 3 (gráfico 5.2). Este valor está entre los más altos del período 1953-2006 y muestra similitudes con los registrados en los procesos electorales posteriores a 1948 (1953-1962) y los que antecedieron a la cristalización del bipartidismo en 1986 (1970-1978). Los años en los que el índice arroja un mayor número efectivo de partidos, incluido 2002-2006, constituyen momentos históricos próximos a una nueva configuración del sistema de partidos políticos, que tiende hacia un formato bipartidista “puro” o moderado.

La literatura especializada señala que regímenes multipartidistas como el de Costa Rica enfrentan por lo general grandes problemas para el ejercicio del poder (Mainwaring, 1998). Una manifestación de esas dificultades es la emergencia de instancias fragmentadas en todas las estructuras de gobierno en las que hay representación proporcional. Si esto se valora desde la perspectiva de los serios desafíos documentados en los informes 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.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

ELECCIONES 2006

Véase Alfaro, 2006 en el sitio www.estadonacion.or.cr

Debilitamiento electoral de los partidos

Las sociedades democráticas requieren partidos políticos estables y permanentes, que manifiesten y transmitan sus posturas ideológicas y doctrinarias, y que aglutinen a importantes sectores de la población. Para que las agrupaciones políticas alcancen ese carácter, es imprescindible que cuenten con una base electoral relativamente estable y una desarrollada organización territorial, que procure integrar a la ciudadanía en sus estructuras internas, que garantice la competencia electoral y la renovación de los cuadros políticos, y que brinde las más amplias oportunidades de participación en los procesos de deliberación y escogencia de sus representantes.

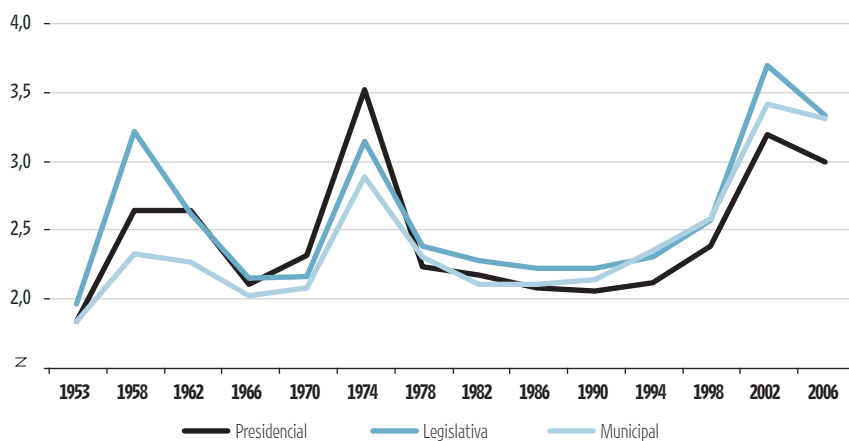
El *Duodécimo Informe Estado de la Nación* aborda el tema de la fortaleza electoral de los partidos mediante dos indicadores, uno ya empleado en el análisis de la elección del año 2002 -la volatilidad electoral (Proyecto Estado de la Nación, 2002)- y otro nuevo, el denominado índice de nacionalización partidaria. La principal conclusión que arroja el análisis de ambos es que en la elección del 2006 se produjo un nuevo debilitamiento de los partidos políticos.

La volatilidad electoral mide el grado en que el electorado es fiel a los partidos y, en particular, el desplazamiento del voto entre los distintos partidos, en dos o más elecciones sucesivas. Este indicador estima la diferencia neta entre las proporciones de votos obtenidos por los partidos políticos. Según los resultados de ese análisis, los cambios en las preferencias partidarias entre 2002 y 2006 son más altos que los registrados durante el período de vigencia del bipartidismo PLN-PUSC, entre 1986 y 1998, aunque no alcanzan los niveles de volatilidad de los comicios de 1958, 1966 y 1978 (gráfico 5.3).

En el corto plazo -tres últimas elecciones- el apoyo electoral a los partidos políticos se ha tornado frágil, en contraposición a la tendencia previa (1982-1998), que era de cierta estabilidad en el sistema. Debido a esa fragilidad, no puede preverse la condición que alcanzará dicho apoyo

GRAFICO 5.2

Índice de número efectivo de partidos, según tipo de elección



Fuente: Alfaro, 2006.

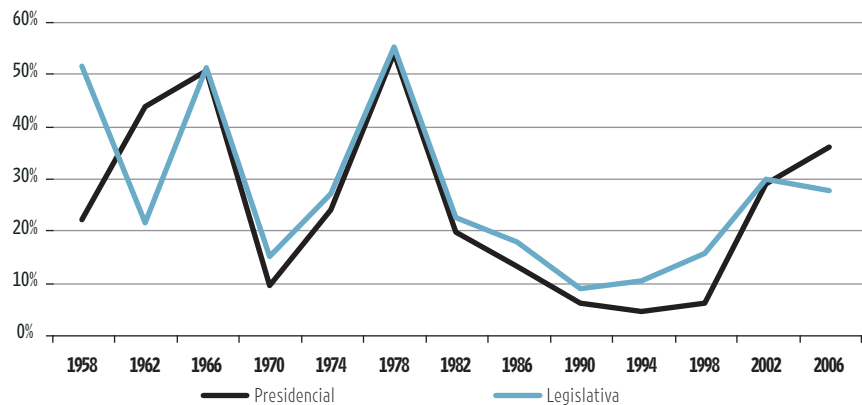
en futuros procesos electorarios. Desde una perspectiva histórica, los incrementos en la volatilidad electoral en el período 1953-2006 producen alteraciones importantes en la correlación de fuerzas políticas, particularmente en los comicios de 1966, 1974, 1978, 1998, 2002 y 2006. En los ciclos históricos de mayores niveles de volatilidad se altera de modo significativo la correlación de fuerzas en las instancias de representación política (Alfaro, 2006).

La segunda medida de la fortaleza relativa de los partidos es el índice de nacionalización partidaria, que estima las diferencias territoriales del apoyo electoral (recuadro 5.2). Dos agrupaciones pueden tener el mismo porcentaje de votos, pero mostrar disparidades importantes en su nivel de nacionalización. Un sistema de partidos “nacionalizado” es aquel en que los niveles de apoyo electoral de la mayor parte de las agrupaciones políticas no varían significativamente entre una provincia y otra. Por el contrario, a mayores diferencias territoriales en el apoyo partidario, menor es el grado de nacionalización (Alfaro, 2006).

En la elección legislativa de 2006, el sistema de partidos políticos costarricense alcanzó los menores niveles de nacionalización de todo el período estudiado, y en la presidencial, el tercer valor más bajo (gráfico 5.4). Las disminuciones de nacionalización partidaria no están necesariamente asociadas a la obtención de una menor proporción de votos entre una elección y otra (aunque esos factores se pueden combinar), sino a la incapacidad de los partidos para constituir un respaldo distribuido de una forma equilibrada en el territorio.

El declive reciente en la nacionalización partidaria se puso de manifiesto principalmente en las elecciones de 1998, luego de un largo período de estabilidad o de pequeños incrementos que se remontaba a 1978 y que se prolongó hasta mediados de la década de los noventa. El otro ciclo de pérdida de nacionalización que experimentaron los partidos ocurrió entre 1966 y 1974. Sin embargo, en esa época la nacionalización era más elevada que la actual. Ambos ciclos de pérdida de nacionalización coinciden con incrementos en la volatilidad electoral y

GRAFICO 5.3

Volatilidad electoral^{a/} según tipo de elección

a/ La volatilidad electoral se calcula mediante el índice de Pedersen, que se obtiene sumando el cambio neto absoluto en el porcentaje de votos para cada partido de una elección a la otra, y dividiéndolo por dos.

Fuente: Alfaro, 2006, actualizado a partir de Sánchez, 2003.

RECUADRO 5.2

Índice de nacionalización partidaria

Por nacionalización partidaria se entiende el grado en que los partidos reciben niveles similares de apoyo electoral en las diferentes provincias o departamentos. La nacionalización partidaria se mide con un índice que se calcula individualmente para cada agrupación política (*party nationalization*) y para el sistema de partidos políticos en general (*party system nationalization*). Su estimación se basa en el coeficiente de Gini y permite efectuar comparaciones entre partidos, entre sistemas de partidos, entre elecciones y a lo largo del tiempo. La escala del índice es de 0 a 1. Un nivel de

nacionalización partidaria cercano a 0 significa que el partido recibe un 100% de votos en una provincia y un 0% de respaldo en el resto. Mientras más se acerque el valor a 1, más “nacionalizado” será el partido o sistema de partidos. Para el caso de Costa Rica, en el cálculo del índice de nacionalización partidaria para el período 1953-2006 se consideraron en total 39 agrupaciones políticas en la elección presidencial y 84 en la legislativa (más del doble) y los porcentajes de votos obtenidos por éstas en las siete provincias del país.

Fuente: Alfaro, 2006.

el número efectivo de partidos (Alfaro, 2006). Utilizando las categorías de nacionalización partidaria propuestas por Jones y Mainwaring (2003), el sistema de partidos costarricense puede catalogarse como de nivel intermedio. En perspectiva comparada, antes de 1998 Costa Rica encabezaba junto con Honduras y Jamaica el grupo de países con los más altos niveles de nacionalización. No obstante, con el comportamiento reciente del índice los resultados son semejantes a la media de los casos de El Salvador, Estados Unidos y México (sin considerar las últimas elecciones de estos países).

Por otra parte, al analizar los partidos políticos en forma individual se observaron diferencias significativas en materia de nacionalización. Las agrupaciones con mayores niveles de nacionalización son Liberación Nacional, Coalición Unidad y Unidad Social Cristiana (excepto en 2006). También es posible identificar, para algunas agrupaciones, pérdidas importantes de nacionalización partidaria, que antecedieron a su desaparición del escenario político. Los casos más llamativos son los de Unión Nacional (1949-1970) y Unificación Nacional (1966-1978). En 2006 el partido que

mostró la mayor pérdida en su nivel de nacionalización fue la Unidad Social Cristiana, pues cayó de 0,91 a 0,85 en la elección legislativa y de 0,93 a 0,79 en la presidencial. Con estos antecedentes resulta razonable preguntarse si el PUSC podrá recuperar los niveles de nacionalización perdidos. Por otra parte, las agrupaciones que han surgido recientemente -Movimiento Libertario y Acción Ciudadana- aún se encuentran en un período de consolidación de su respaldo electoral, como lo reflejan sus niveles de nacionalización partidaria (Alfaro, 2006).

En síntesis, en la última década el sistema de partidos políticos costarricense ha experimentado procesos de debilitamiento orgánico y funcional. Como muestra de ello, actualmente el apoyo electoral hacia los partidos se caracteriza por ser frágil y volátil; las lealtades y simpatías tienden a ser de corto plazo y están más asociadas a personas que a partidos. Asimismo, las agrupaciones enfrentan mayores obstáculos para conseguir un respaldo electoral distribuido equitativamente en el territorio. Los resultados del índice de nacionalización partidaria incorporados en esta edición del *Informe Estado de la Nación*, constatan la tendencia al debilitamiento de los partidos políticos y ponen de manifiesto sus dificultades para conservar, aumentar, e inclusive, en algunos casos, evitar reducciones importantes en el apoyo electoral.

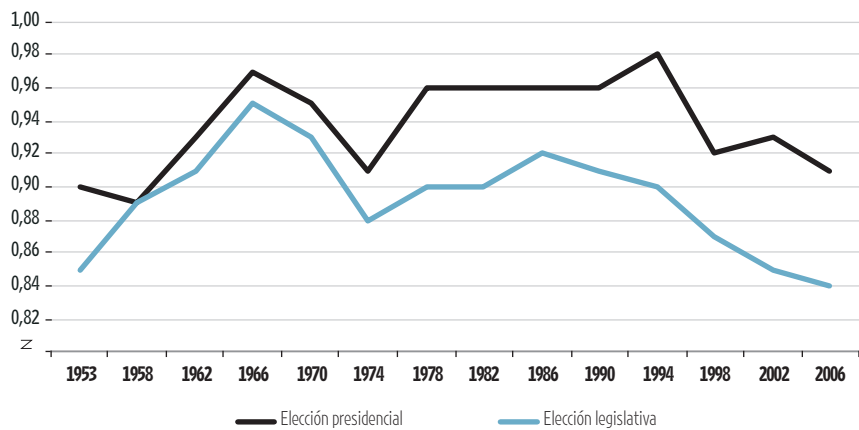
Limpieza del proceso electoral

En toda sociedad democrática se aspira a que los procesos de escogencia de los representantes políticos garanticen resultados fieles a las preferencias ciudadanas. Para ello las actividades electorales deben llevarse a cabo con precisión y probidad, de tal manera que den la confianza necesaria a los partidos políticos, las autoridades, los medios de comunicación y la ciudadanía en general, de que la elección ha sido ejecutada con imparcialidad política y precisión técnica.

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

GRAFICO 5.4

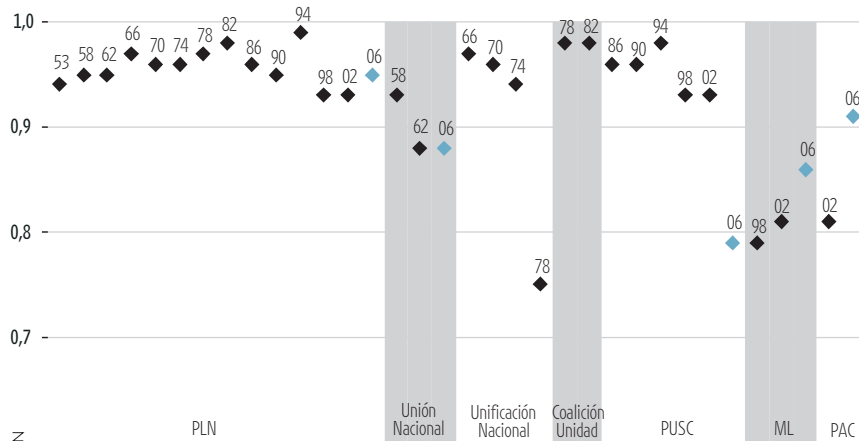
Índice de nacionalización partidaria, según tipo de elección



Fuente: Alfaro, 2006.

GRAFICO 5.5

Índice de nacionalización partidaria en la elección presidencial, para partidos políticos seleccionados



Fuente: Alfaro, 2006.

las evidencias existentes hasta ahora, no cabe duda de que el desenlace de las elecciones del 2006 reflejó la voluntad popular. No obstante, a diferencia de años anteriores, quedaron patentes deficiencias en el diseño y la gestión del proceso electoral que, si bien no alteraron los resultados, 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 que son un desafío urgente de resolver para el TSE. No se contó con los miembros de mesa requeridos para ofrecer garantías suficientes de transparencia;

tampoco hubo la capacitación necesaria para reducir al mínimo los errores. El TSE reaccionó tardíamente ante estas condiciones previsibles y subestimó, al calificar de “normales”, estas deficiencias. Esta situación fue la base para que, por primera vez desde 1948, un partido político cuestionara la pureza del resultado, lo que a su vez abrió un debate público inédito sobre esta materia y sentó un precedente para futuras elecciones. En esta ocasión fue evidente un mayor escrutinio público sobre las actuaciones de la organización electoral y sus posibles efectos (recuadro 5.3). Este aspecto, conjugado con un estrecho margen de diferencia entre los dos

principales contendientes -de tan solo un 1%- reveló un conjunto de debilidades en el diseño y gestión del proceso por parte de las autoridades electorales y de los partidos políticos.

Un aspecto importante para la pureza del sufragio es la conformación de las juntas receptoras de votos. Al igual que en 2002, los acontecimientos del 2006 hicieron patente la vulnerabilidad a la que puede estar sujeto un proceso electoral basado en la labor voluntaria de la ciudadanía. En el Undécimo Informe se reconoció que el diseño institucional en materia electoral constituye una fortaleza del sistema costarricense, pero al mismo tiempo se advertía sobre los problemas que podrían presentarse en el modelo del TSE, en virtud del debilitamiento que

muestran los dos pilares que lo sustentan: la amplia participación electoral de los y las costarricenses y una alta vinculación de estos con los partidos políticos (Programa Estado de la Nación, 2005).

Tal como se ha venido señalando, en 2005 y 2006 continuó la tendencia de alejamiento de los electores de las urnas y su desencanto con la política. A finales de la década de los noventa, los partidos políticos, en los cuales recae la responsabilidad de reclutar y proponer a los integrantes de las juntas receptoras de votos, empezaron a acusar con mayor intensidad su desprestigio y falta de credibilidad, características que se fueron traduciendo en una disminución de su militancia. Además, en el año en estudio ninguna agrupación efectuó

convenciones o elecciones primarias para elegir a sus candidatos y candidatas a los puestos de elección popular. Esta situación impidió que los partidos organizaran y probaran una estructura logística antes de las elecciones, lo que de una u otra forma mermó sus capacidades. El faltante de miembros de mesa obligó al Tribunal a adoptar planes de contingencia y, como resultado, durante el mes previo a las elecciones se inscribieron alrededor de 3.600 voluntarios que acudieron al llamado cívico. Finalmente participaron 1.258 ciudadanos y ciudadanas en 1.037 juntas receptoras de votos, es decir, en el 17% del total de mesas habilitadas.

Si todos los partidos inscritos hubieran cumplido con la presentación de miembros de mesa (un propietario y un suplente), se habría llegado a un total de 172.564 miembros en las 6.163 juntas de todo el país (Varela, 2006). Las agrupaciones solo propusieron 44.533 personas y la información disponible no permite conocer con exactitud la cantidad de ellas que efectivamente participó en el proceso o cerró las mesas el día de la elección. El órgano electoral afrontó los comicios sin la cantidad de miembros de mesa necesarios y sin la debida instrucción. La mayoría de las inconsistencias reportadas en las juntas, tales como errores en cálculos aritméticos, documentación empacada en sacos equivocados, formularios y actas mezclados, y material no incluido en los sacos al finalizar el escrutinio, obedeció a la falta de capacitación.

Producto de las dificultades apuntadas, durante el escrutinio manual para la elección presidencial, los partidos políticos plantearon al TSE 696 demandas de nulidad. Del total de impugnaciones, 681 fueron presentadas por el PAC y las 15 restantes por otros partidos. Las agrupaciones adujeron principalmente extravío de papeletas sobrantes, faltantes de padrones de registro y ausencia de las actas con el conteo de los votos (cuadro 5.3). No obstante, tras el inicio del escrutinio manual para la designación de diputados y regidores municipales apareció la mayor parte del material faltante, sin que esto alterara los resultados. Por tal

RECUADRO 5.3

Principales críticas al TSE en el proceso electoral 2006

La recopilación de las opiniones publicadas por diversos medios de comunicación entre octubre de 2005 y marzo de 2006, permitió identificar y clasificar en cinco grandes temas las principales críticas a las labores de organización, dirección y vigilancia de los procesos electorales que realiza por mandato constitucional el Tribunal Supremo de Elecciones.

- **Falta de compromiso:** este aspecto se argumenta en dos sentidos; por un lado se cuestiona la pasividad del TSE ante las irregularidades detectadas en las contribuciones privadas a los partidos y la existencia de cuentas paralelas en el manejo de las finanzas de algunas agrupaciones, situaciones en las que se vieron involucradas figuras políticas y autoridades del PLN y el PUSC en la campaña del 2002. Por otra parte se crítica la débil promoción de reformas a la legislación electoral ante el Congreso.
- **Actitud evasiva:** en relación con las “inconsistencias y omisiones” en las juntas receptoras de votos y durante el escrutinio, las opiniones de la ciudadanía perciben una intención del TSE por demeritarlas y hacerlas pasar

como normales o “habituales, comunes e intrascendentes”.

- **Aspectos técnicos:** esta categoría reúne cuestionamientos en torno a asuntos como la desaparición de papeletas y padrones, la falta de capacitación y el mal desempeño de las juntas receptoras de votos, así como inconsistencias en los informes provisionales, que impedían su cómputo el propio día de las elecciones. También se hicieron críticas al proceso de escrutinio manual.
- **Materia jurisdiccional:** se le achaca a órganos del TSE la inadecuada aplicación de criterios para realizar la inscripción de partidos políticos o candidaturas (casos de los partidos Nueva Liga Feminista y Rescate Nacional). Asimismo, se formulan críticas a la determinación del derecho a financiamiento público de los partidos nacionales y provinciales.
- **Débil estrategia de comunicación:** se cuestiona la estrategia y los mecanismos mediante los cuales los magistrados del TSE comunicaron sus decisiones a la opinión pública.

Fuente: Elaboración propia con base en Varela, 2006.

motivo, todas las impugnaciones fueron rechazadas por el Tribunal Supremo de Elecciones³.

Una de las debilidades detectadas en materia de organización son las diferencias en los resultados de las elecciones presidenciales y las legislativas. En procesos de elección simultánea como el costarricense, no debiera ocurrir, por ejemplo, que se contabilicen más votos en la elección presidencial que en la legislativa. El número de votos en ambos casos debe ser exactamente el mismo⁴ (Hernández y Garro, 2006). Afortunadamente, en la inmensa mayoría de las mesas (por encima del 90%) no hubo discrepancias en el conteo de votos, tanto en 2002 como en 2006. Sin embargo, en casi una de cada diez mesas hubo alguna diferencia. En una

contienda tan cerrada como la que se dio en 2006, estos márgenes podrían ser relevantes para el resultado electoral y determinantes para la asignación de curules legislativas, por lo que debieran minimizarse. No obstante, la cantidad de juntas con inconsistencias aumentó levemente en 2006 en relación con el 2002, así como la disparidad en el número de votos (cuadro 5.4). Cabe señalar que las autoridades del TSE no cotejan el material y los resultados de cada elección en la misma junta, por lo que terminan obviándose las diferencias.

En términos generales puede decirse que las actuaciones del organismo electoral han estado ajustadas al criterio de legalidad. Sin embargo, ello no significa que el TSE haya mostrado una actitud “proactiva” para liderar un proceso de

mejoramiento, modernización y ajuste a las nuevas condiciones sociopolíticas que combata el desinterés de la Asamblea Legislativa en esta materia; en 2005, a pesar de varios intentos, no se aprobaron las reformas tendientes a modernizar el marco legal que regula los procesos electorales. A mediados del 2006 la Asamblea Legislativa conformó una comisión especial para analizar las propuestas de reforma al Código Electoral.

Menor capacidad del sistema electoral para garantizar la igualdad política

Uno de los principios fundamentales de la democracia es la igualdad política, según la cual cada ciudadano o ciudadana cuenta -en términos puramente políticos- por un voto. De ahí la importancia de garantizar el ejercicio del sufragio a amplios sectores de la población. Teóricamente, un sistema político puede reconocer de manera explícita el principio de igualdad, pero el diseño del sistema electoral y los mecanismos para traducir votos en escaños podría condicionar su concreción en la práctica.

El sistema electoral costarricense ha venido registrando significativos incrementos en la desproporcionalidad de los mecanismos para transformar votos en escaños. Además, una revisión minuciosa de los lugares de procedencia de las y los diputados electos a la Asamblea Legislativa en los últimos cuatro períodos constitucionales, muestra niveles considerables de sobre y subrepresentación geográfica. De esta manera, el sistema exhibe cada vez mayores dificultades para garantizar la igualdad política, debido a que los votos no están teniendo el mismo peso.

Se incrementa la desproporcionalidad del sistema electoral

Un primer indicador para analizar la igualdad política es la proporcionalidad del sistema electoral. Si en una democracia la adjudicación de escaños guarda semejanza con los resultados de la votación, es señal de que los mecanismos técnicos garantizan que los órganos de representación política se integran respetando la voluntad popular. A esto se le conoce como proporcionalidad del

CUADRO 5.3

Resoluciones rechazadas por el TSE, según motivo de la demanda de nulidad^{a/}. 2006

Motivo	Cantidad
Padrón de registro en blanco	188
Ausencia del padrón de registro	182
Ausencia de padrón de registro y certificación	49
Otros ^{b/}	103
Total	522

a/ Las 696 demandas de nulidad fueron resueltas por el TSE en 522 resoluciones. Por esta razón la cantidad de nulidades y resoluciones no coinciden.

b/ En su mayoría se trata de demandas rechazadas de plano.

Fuente: Elaboración propia con información del TSE.

CUADRO 5.4

Discrepancias en el conteo de votos entre las elecciones para presidente y diputados, por junta receptora de votos. 2002 y 2006

Discrepancias	2002		2006	
	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
De -150 votos a -200	0	0,00	2	0,03
De -100 votos a -149	0	0,00	1	0,02
De -50 votos a -99	0	0,00	1	0,02
De -10 votos a -19	3	0,04	4	0,06
De -5 votos a -9	8	0,12	2	0,03
De -1 voto a -4 votos	181	2,71	307	4,98
Ningún voto de diferencia	6.192	92,68	5.586	90,64
De 1 voto a 4 votos	292	4,37	252	4,09
De 5 votos a 9	5	0,07	5	0,08
De 10 votos a 19	0	0,00	1	0,02
De 100 votos a 149	0	0,00	1	0,02
De 150 votos a 200	0	0,00	1	0,02
Total	6.681	100,00	6.163	100,00

Fuente: Elaboración propia con base en Hernández y Garro, 2006.

sistema electoral⁵, y se define como “el nivel de coincidencia entre el porcentaje de votos y el porcentaje de escaños que obtienen las organizaciones participantes en una elección para cuerpos colegiados” (IIDH/CAPEL, 2000).

En 2006 el sistema electoral costarricense registró, en la elección legislativa, los niveles más altos de desproporcionalidad desde 1953 (gráfico 5.6). Con estos resultados, algunos partidos políticos están siendo más beneficiados que otros en la repartición de las curules parlamentarias, hecho que socava el principio democrático de igualdad política (Alfaro, 2006).

Varios aspectos inciden en la desproporcionalidad de las elecciones legislativas. El primero se relaciona con el tamaño de las circunscripciones electorales, entendiéndose por esto la cantidad de diputados por elegir en cada una de las provincias. El hecho de que en el país existan circunscripciones en las que se designan menos de cinco representantes políticos (Limón, Guanacaste, Puntarenas, Heredia) afecta la proporcionalidad del sistema. De acuerdo con la literatura especializada, el grado de proporcionalidad que alcanzan las reglas de repartición está fuertemente influenciado por el número de escaños adjudicados a una circunscripción electoral; este número es considerado un factor decisivo, particularmente en aquellos distritos electorales en los que se asignan cinco o menos puestos. En ese sentido, incrementos en la cantidad de escaños por elegir en las circunscripciones producen valores más bajos de desproporcionalidad (Taagepera y Soberg, 1989). Además, en las provincias mencionadas el subcociente-cantidad mínima de votos para elegir un diputado- es relativamente alto, lo que provoca que los partidos pequeños tengan más dificultad para llegar al Congreso. Un segundo factor está asociado a la elevada cantidad de partidos políticos. Al haber un número cada vez mayor de agrupaciones que compiten por los mismos 57 escaños, es menos probable que la proporción de curules y votos coincidan en una cifra alta. La tercera fuente de desproporcionalidad tiene que ver con el incremento en la cantidad de puestos que quedan sin asignar mediante cociente. El sistema electoral costarricense adjudica

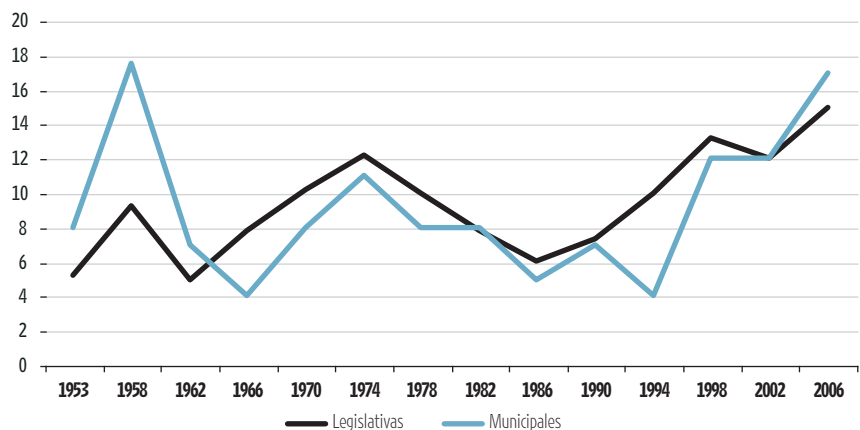
cada vez menos escaños aplicando el cociente y deja para un segundo o tercer procedimiento, la definición de cuál partido político se adueña de las curules en disputa. Así, en 2006 coincidieron el período de menor proporcionalidad del sistema electoral y el de mayor asignación de curules por residuo (Alfaro, 2006) (gráfico 5.7).

Por último, en la elección analizada los partidos provinciales lograron su mejor desempeño histórico: 124.959 votos (7,7% del total de votos válidos).

Estos resultados superan por mucho las cifras que alcanzaron en promedio en el período 1953-2006 (28.668 votos y un 3% del total). Al competir por escaños en una sola provincia, estos partidos desplazan a otros que participan a escala nacional por los mismos puestos y que suelen conseguir igual o mayor porcentaje de votos que ellos. En ese sentido, mientras mejores resultados obtengan las agrupaciones provinciales, mayores disparidades se presentan en la repartición de curules (Alfaro, 2006).

GRAFICO 5.6

Desproporcionalidad^{a/} en las elecciones legislativas y municipales

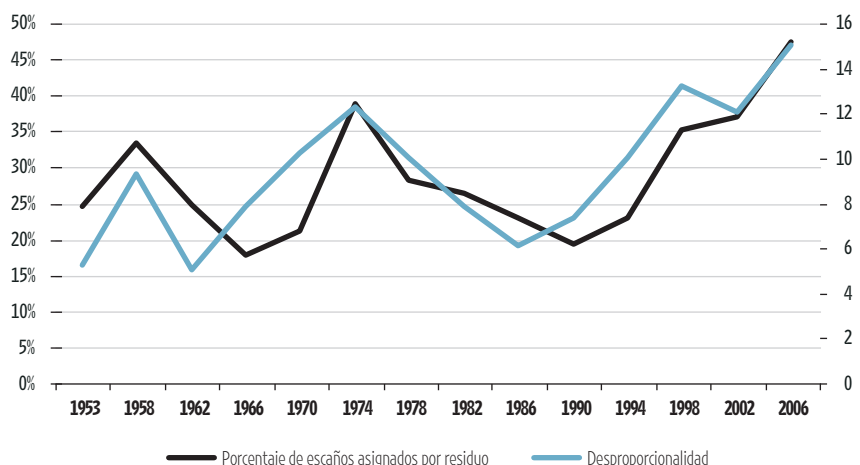


a/ Un valor alto de desproporcionalidad indica mayores disparidades en la conversión de votos en escaños.

Fuente: Alfaro, 2006.

GRAFICO 5.7

Porcentaje de escaños asignados por residuo y desproporcionalidad en las elecciones legislativas



Fuente: Alfaro, 2006.

Importantes niveles de sobre y subrepresentación política

El segundo indicador que permite estudiar la igualdad política está asociado a la identificación de territorios geográficos con niveles importantes de sub y sobrerrepresentación política. En esta ocasión el Informe indaga sobre este tema considerando el número de diputados y diputadas electas en los períodos 1994-1998, 1998-2002, 2002-2006 y 2006-2010 y su procedencia geográfica⁶. La principal conclusión de este apartado es que la democracia costarricense muestra considerables niveles de concentración de la representación política. Esto apunta a la desigualdad en la distribución territorial de los escaños legislativos, potenciada por los mecanismos de selección que utilizan los partidos políticos en sus asambleas, específicamente la escogencia por medio de listas cerradas y bloqueadas.

El 50% de las diputadas y diputados electos durante los cuatro períodos constitucionales estudiados, pertenecía a un grupo de nueve cantones que juntos representaron el 33% del padrón electoral. Estos cantones con importantes niveles de sobrerrepresentación, de los que procedían 114 de los 228 legisladores electos en total, son San José, Cartago, Heredia, Escazú, Alajuela, San Carlos, Limón, San Ramón y Puntarenas. Un segundo grupo de cantones sobre representados en la Asamblea Legislativa está compuesto por Pococí, Curridabat, Pérez Zeledón, Liberia, Grecia, Montes de Oca, La Unión, Turrialba y Nicoya. Además, en ese período el 75% de los y las diputadas provino de estos dieciocho municipios, que en promedio concentran el 50% del electorado.

Como una muestra de la magnitud de las desproporciones, el cantón de Escazú, con 30.653 electores en promedio, logró elegir a doce diputados entre los residentes en su circunscripción en el período 1994-2010, mientras Desamparados, con 113.319 votantes en promedio, obtuvo apenas cuatro legisladores. Otro caso representativo es el de Curridabat, que con 33.268 electores en promedio ha llevado al Congreso a ocho diputados, igual número que Pérez Zeledón, que tiene más del doble de electores (70.403 en promedio).

En la provincia de Heredia, el nombramiento de diputados se ha concentrado en el cantón central y en Santo Domingo, localidades a las que ha correspondido el 81% de la representación política provincial, con tan solo el 43% del electorado. En contraste, los ocho cantones restantes, que reúnen al 57% del promedio de los electores, han aportado el 19% de los legisladores. En Alajuela la representación se ubica mayoritariamente en San Carlos, el cantón central y San Ramón. En Guanacaste sucede lo mismo con Liberia y Nicoya, y en la provincia de Limón con el cantón central y Pococí. En sentido contrario, Guatuso, Sarapiquí, Buenos Aires, Coto Brus, Alajuelita y Puriscal sobresalen por la total ausencia de diputados oriundos de esas localidades.

Sin cambios en las normas para acceder al financiamiento político

Un elemento fundamental para evaluar las garantías a la igualdad política que ofrece un régimen democrático es su capacidad de asegurar la integridad y la autonomía del sistema político, de cara a influencias no deseadas derivadas del financiamiento de los partidos y las campañas electorales. Normas incapaces de impedir que los partidos se conviertan en entidades dependientes de las élites económicas en virtud del financiamiento que proveen, son reglas que atentan contra la igualdad política de la ciudadanía. Es de esperar que partidos dependientes favorezcan sistemáticamente, con sus actuaciones, los intereses de sus fuentes de recursos. Si un rasgo central de la democracia es la consideración igualitaria de las preferencias ciudadanas en la formulación de políticas (Dahl, 1971), esta situación debilitaría la calidad democrática de un régimen político.

La principal conclusión de este Informe en el tema del marco regulatorio del financiamiento político es que en el proceso electoral del 2006 no hubo ningún avance, y ello constituye un área de preocupante debilidad de la democracia costarricense (véase la sección sobre rendición de cuentas, para un análisis de la fiscalización ejercida por

los entes competentes en esta materia). Cabe señalar que este es un asunto de especial relevancia para el Duodécimo Informe, no solo en vista de las grandes cantidades de dinero involucradas en el financiamiento de las campañas electorales, sino por las recientes denuncias de manejo indebido de esos fondos en los procesos anteriores, sumadas a la escasa fiscalización por parte de las autoridades competentes.

El *Noveno Informe Estado de la Nación* hizo referencia al marco legal que regula el financiamiento de las agrupaciones políticas, caracterizándolo como “longevo y consolidado en algunos aspectos e incipiente y frágil en otros” (Programa Estado de la Nación, 2003). En particular señaló la ausencia de normas para regular ese financiamiento y la debilidad de los mecanismos de fiscalización. Esta realidad se mantiene, pues a pesar de las graves irregularidades descubiertas en las elecciones del 2002 y de la promesa de los partidos de introducir reformas sustantivas en este ámbito, las iniciativas planteadas no prosperaron. Tampoco tuvo éxito la propuesta de disminuir el aporte estatal asignado para la campaña electoral, como había ocurrido de manera transitoria en el 2002. En consecuencia, en el 2006 los partidos tuvieron acceso a fondos públicos bajo el mismo insuficiente marco regulatorio y la única novedad importante fue que pudieron contar con un monto sustantivamente mayor que cuatro años antes. Dadas estas condiciones, en materia de financiamiento privado el TSE se limitó a recibir los informes de aquellas agrupaciones que sí cumplieron con este requisito mínimo, sin oportunidad de comprobar la veracidad de los datos consignados, como sí se hace al fiscalizar el reporte de los gastos en que incurren las agrupaciones durante la campaña.

De acuerdo con la legislación vigente, en Costa Rica los partidos políticos cuentan con dos vías básicas para el financiamiento de sus operaciones regulares y sus gastos de campaña electoral: el aporte estatal establecido en el artículo 96 de la Constitución Política y la recepción de donaciones privadas.

Aquellas agrupaciones nacionales y provinciales que alcancen o superen el umbral del 4% de los votos válidos emitidos, o que elijan un diputado, tendrán derecho a recibir contribución estatal. En el 2005 no hubo reformas en esta materia, aunque el TSE introdujo una novedad al reinterpretar los criterios mediante los cuales se asigna el aporte del Estado (recuadro 5.4).

Debido a la falta de voluntad legislativa para modificar el marco regulatorio del financiamiento político, y también por efecto de la jurisprudencia del TSE, en las elecciones del 2006 el monto de la contribución estatal fue bastante mayor que el establecido en los tres procesos anteriores (gráfico 5.8). Además, los partidos beneficiados fueron prácticamente el doble de los que en otras ocasiones tuvieron acceso a los fondos públicos para financiar su actividad electoral. En la campaña estudiada, tuvieron derecho a este aporte once de los veintiocho partidos que tomaron parte en los comicios (gráfico 5.9), entre ellos Unión Nacional y Frente Amplio, que lograron elegir un diputado cada uno, aun sin alcanzar el 4% de los sufragios válidamente emitidos. A partir de la reinterpretación del texto constitucional antes comentada, estas agrupaciones recibieron una parte de la contribución estatal.

El financiamiento de los gastos de campaña por medio de la emisión de bonos del Estado es un mecanismo previsto en la legislación y utilizado por los partidos políticos⁷. En la venta de los bonos priva la proyección de los votos que obtendrán las agrupaciones. Mientras mayores sean las posibilidades de alcanzar una alta votación, más fácil resultará colocar los bonos en el mercado. Al igual que en la recaudación de contribuciones privadas, en la emisión de bonos hay diferencias significativas entre partidos. Entre aquellos que lograron mayor cantidad de votos, el PLN fue el que realizó la emisión más elevada, equivalente a 1.527 millones de colones. Le siguió el PUSC, con 537 millones de colones. Estas dos agrupaciones hicieron tres emisiones cada una. Por su parte, el ML y el PAC colocaron únicamente

RECUADRO 5.4

Nuevos criterios para la asignación del financiamiento estatal a los partidos

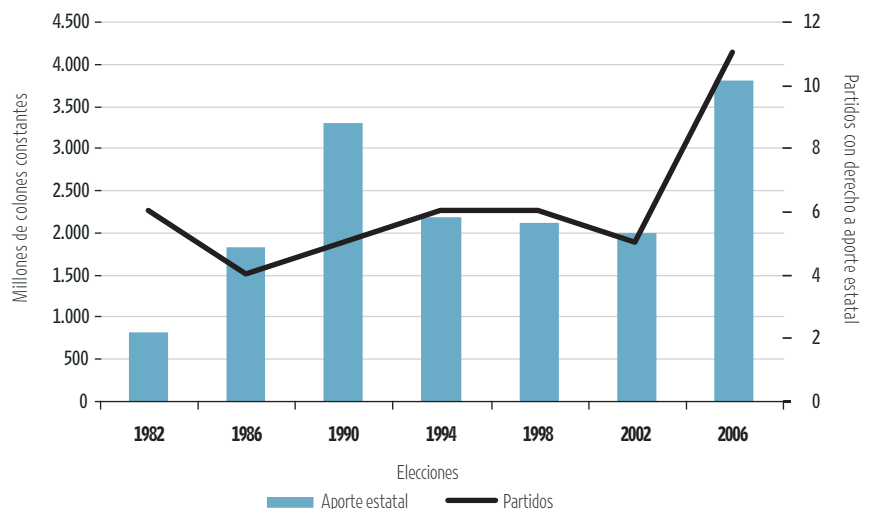
En el marco de las elecciones de 2006, y a instancia de dos partidos políticos (Renovación Costarricense e Integración Nacional), el TSE efectuó una reinterpretación del artículo 96 constitucional. La reforma consistió en ampliar los criterios mediante los cuales las agrupaciones pueden optar por fondos públicos para financiar sus gastos de campaña, de manera que “también tienen derecho a recibir la contribución estatal, aquellos partidos políticos inscritos a nivel nacional que, pese a no haber alcanzado

el porcentaje mínimo establecido en esa escala, ni haber elegido un diputado, sí alcanzaron, al menos, el 4% de sufragios válidos en alguna o varias provincias individualmente consideradas” (Resolución 1297-E-2006 del TSE). Los nuevos criterios permitieron que partidos como Guanacaste Independiente, Unión Agrícola Cartaginés y Renovación Costarricense recibieran financiamiento estatal para cubrir sus gastos de campaña.

Fuente: González, 2006.

GRAFICO 5.8

Número de partidos políticos con acceso al aporte estatal y monto total establecido por el TSE



Fuente: González, 2006.

dos series de bonos, el primero por 425 millones de colones y el segundo por 261 millones (González, 2006).

Otra fuente importante de recursos para los partidos son las contribuciones privadas. Para el análisis y sistematización de las donaciones recibidas por los participantes en la campaña del 2006, se acudió a los reportes elaborados por los partidos políticos y publicados por el TSE, así como a información específica suministrada por las autoridades electorales. En este caso también sobresalen las disparidades entre partidos (cuadro 5.5). La cantidad reportada

por el PLN (240 millones de colones) es superior a la recibida por todas las demás agrupaciones (González, 2006). Sin embargo, la inversión por voto obtenido del PLN fue diez veces superior a la del PAC, agrupación que con una menor cantidad de recursos consiguió un número de votos semejante a los del PLN.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

FINANCIAMIENTO POLÍTICO

Véase González, 2006 en el sitio

www.estadonacion.or.cr

CUADRO 5.5

Votación recibida y contribuciones privadas reportadas al TSE, según partido político. 2006

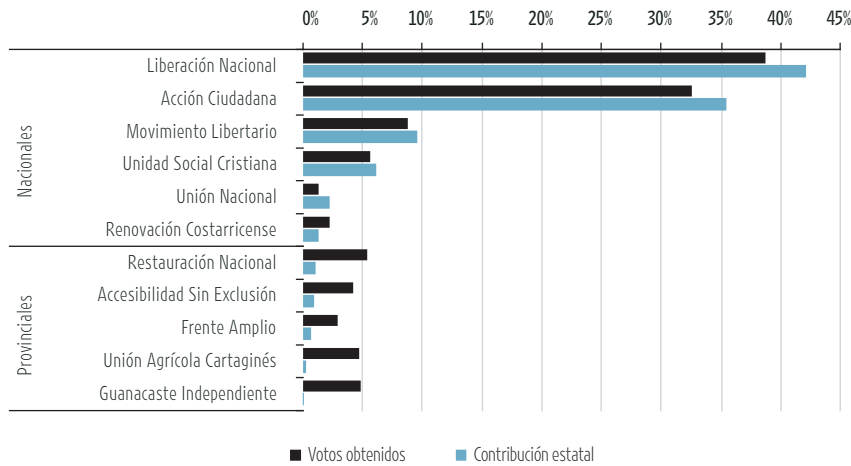
Partido político	Resultado electoral		Contribuciones recibidas enero 2005-enero 2006 (colones constantes)	Contribuciones recibidas/ votos válidos (colones constantes)
	Votos válidos	Porcentaje		
Liberación Nacional	664.551	40,9	240.994.755	362,6
Acción Ciudadana	646.382	39,8	23.353.058	36,1
Movimiento Libertario	137.710	8,5	44.725.556	324,8
Unidad Social Cristiana	57.655	3,6	7.506.735	130,2
Unión para el Cambio	39.557	2,4	1.194.927	30,2
Unión Nacional	26.593	1,6	28.576.017	1.074,6
Patria Primero	17.594	1,1	1.675.978	95,3
Renovación Costarricense	15.539	1,0		
Integración Nacional	5.136	0,3	14.934.128	2.907,7
Alianza Democrática Nacionalista	3.670	0,2		
Fuerza Democrática	3.020	0,2	1.308.786	433,4
Rescate Nacional	2.430	0,1		
Coalición Izquierda Unida	2.291	0,1		
Unión Patriótica	1.864	0,1		
Total	1.623.992	100,0	364.269.941	

Nota: Las casillas vacías corresponden a información no disponible.

Fuente: González, 2006 con datos del TSE.

GRAFICO 5.9

Votación obtenida^{a/} y contribución estatal asignada. 2006



a/ Partidos nacionales: en cada partido corresponde al valor relativo de la suma de los votos válidos recibidos para presidente, vicepresidentes y diputados, dividido por el total de votos válidamente emitidos a nivel nacional en esas papeletas. Partidos provinciales: en cada partido corresponde al valor relativo de la suma de los votos válidos recibidos para diputados, dividido por el total de votos válidamente emitidos a nivel provincial en esa papeleta.

Fuente: González, 2006, con datos del TSE.

Descontento ciudadano alimentó preferencias electorales volátiles

Las elecciones de febrero del 2006 se llevaron a cabo en circunstancias excepcionales, producto de notables cambios en las actitudes políticas de la ciudadanía, tanto de largo como de corto plazo. El proceso se desarrolló en una época de

profundo desinterés hacia la política, en el que se registró el desalineamiento electoral más grande de la historia reciente y, coyunturalmente, en una etapa de acendrado escepticismo con respecto a la marcha del país, una evaluación negativa del desempeño gubernamental y un ambiente permeado por los

escándalos de corrupción denunciados en el 2004. Estos elementos ayudan a entender los débiles vínculos de lealtad de las y los ciudadanos con los partidos y los niveles de volatilidad electoral.

En esta sección se analizan los cambios en las preferencias de las y los costarricenses durante la campaña electoral 2005-2006 y sus fundamentos. La información disponible permite afirmar que el cierre de esa campaña se caracterizó por una “corrida” de electores hacia el PAC, que en pocos días eliminó la ventaja que el PLN había mantenido a lo largo del proceso y despojó de apoyo a los demás partidos.

Variabilidad de las preferencias electorales

La variabilidad de las preferencias electorales caracterizó el cierre de la campaña electoral 2005-2006. Al promediar el mes de enero del 2006, la mayoría de los estudios de opinión reportaba una amplia ventaja del candidato del PLN, Oscar Arias, sobre su inmediato contendor, Ottón Solís, del PAC. No obstante, los resultados electorales mostraron un panorama claramente distinto al proyectado. Por una parte, no hubo una abultada diferencia en favor del triunfador en la contienda

RECUADRO 5.5

Confiabilidad y pertinencia de las encuestas de opinión pública

El *Duodécimo Informe* utiliza las encuestas de opinión pública como una fuente de información útil y necesaria para documentar la volatilidad de las preferencias electorales observada en el 2006. Con ello tercia en el debate post-electoral que se suscitó en torno a la pertinencia y confiabilidad de las encuestas como instrumento de indagación de la realidad política.

Esta discusión dio origen a hipótesis alternas para explicar los sorprendentes resultados electorales. La primera de ellas dice que no existió volatilidad, sino ocultamiento de las preferencias ciudadanas. Su corolario es que la competencia entre los dos principales partidos fue siempre más equilibrada de lo que señalaban los estudios de opinión. Este ocultamiento se originaría en factores como el temor, la desconfianza o la resistencia a la manipulación. Las evidencias más fuertes en contra de esta interpretación son el hecho de que puede documentarse que un amplio segmento del electorado decidió su voto al final del proceso y que, en términos

generales, no se reportaron niveles anormales de rechazo en los sondeos previos a las elecciones.

Una segunda hipótesis afirma que, durante un proceso de transición en el sistema de partidos como el que vive Costa Rica, las preferencias electorales son básicamente incognoscibles⁹. El problema radicaría, entonces, en la inadecuación del instrumento empleado para captar preferencias electorales en un ambiente fluido, en el que los ciudadanos muestran altos niveles de indecisión. No existe en la literatura especializada asidero para esta tesis⁹ y además la situación política costarricense no es tan excepcional: otros sistemas políticos han experimentado transiciones similares y los estudios de opinión han sido valiosas herramientas para su estudio.

Una tercera hipótesis plantea que hubo un fallo generalizado en la aplicación de los sondeos y en la interpretación de sus resultados, que impidió entender lo que ocurría. Ciertamente es indispensable un examen técnico sobre los estudios (pendiente a la

fecha) para identificar aquellos de mejor y peor calidad. Cabe mencionar que los estudios utilizados para preparar esta sección del Informe lograron captar las tendencias electorales y ofrecen valiosos elementos para interpretar lo sucedido.

Finalmente, una cuarta hipótesis -no necesariamente excluyente de las anteriores- señala que, aunque los estudios de opinión estuvieran bien hechos, hubo fallas graves o, en una versión más extrema, manipulación en la comunicación e interpretación de sus resultados por parte de los medios de comunicación ("fraude mediático"). Sobre este punto, parece conveniente abrir un debate documentado para identificar los posibles errores cometidos y ponderar su gravedad. Sin embargo, a la fecha no se han aportado evidencias que demuestren dolo, ni pruebas de los efectos que pudieron haber tenido las informaciones de los medios de comunicación sobre las preferencias electorales.

Fuente: Vargas, 2006.

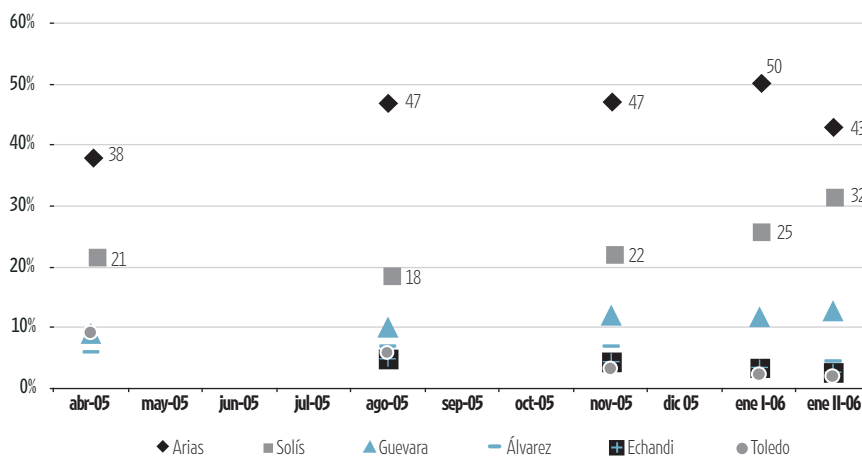
presidencial y, por otra, contrario a lo estimado por varios sondeos -aunque no todos-, el abstencionismo aumentó en relación con el 2002.

Ante este panorama, ¿qué factores incidieron en las preferencias electorales y qué aspectos pueden explicar los resultados electorales conocidos? La evidencia disponible indica que en las últimas dos semanas de la campaña hubo una "corrida" de electores hacia el PAC (Rodríguez et al., 2006). Los estudios pre-electorales realizados a finales de enero y en los primeros días de febrero por las firmas Unimer R.I. y Procesos, respectivamente, captaron una drástica reducción de la ventaja del PLN con respecto al PAC (gráficos 5.10 y 5.11). Esta "corrida electoral" fue de tal magnitud que alteró sustancialmente la situación política del país: la ventaja del PLN se volatilizó en pocos días (Vargas, 2006).

Este fenómeno parece haber sido impulsado por dos fuerzas. La primera de ellas pudo ser captada por los son-

GRAFICO 5.10

Intención de voto para presidente, según candidato (porcentajes)



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

deos de opinión: la mayoría de las personas indecisas se volcó hacia el PAC. Ello evidentemente perjudicó al PLN, pero también a los demás partidos, a los cua-

les la "corrida" los dejó sin caudal. A una semana de las elecciones, Arias aventajaba con cierta holgura a Solís entre quienes estaban totalmente decididos

a asistir a las urnas (43% a 26%), pero perdía ante él entre las personas que decían tener algún grado de indecisión de ir a votar (30% a 27%). La segunda fuerza, que en ausencia de un estudio post-electoral a profundidad solo puede ser mencionada como hipótesis y a la que no puede asignársele una magnitud determinada, es la siguiente: una parte del apoyo electoral del PLN cambió de bando y terminó apoyando al candidato presidencial del PAC. La información del cuadro 5.6 sugiere que, para que Solís obtuviese un 39,8% de la votación, Arias pudo haber experimentado alguna erosión entre los votantes decididos (Rodríguez et al., 2006; Vargas, 2006).

El resultado de esta situación fue que cerca de una cuarta parte del electorado decidió su voto en las semanas finales¹⁰. Un estudio de la Escuela de Estadística de la Universidad de Costa Rica, realizado el día de las elecciones, muestra que la proporción de votantes que se decidió a última hora (una semana o menos) fue importante -cerca de una de cada cinco personas-, especialmente en el caso del PAC. Si se toma en cuenta el último mes, en promedio el 24% de los votantes decidió su voto en ese período, proporción que en el PAC es del 35% y en el PLN de solo 12%.

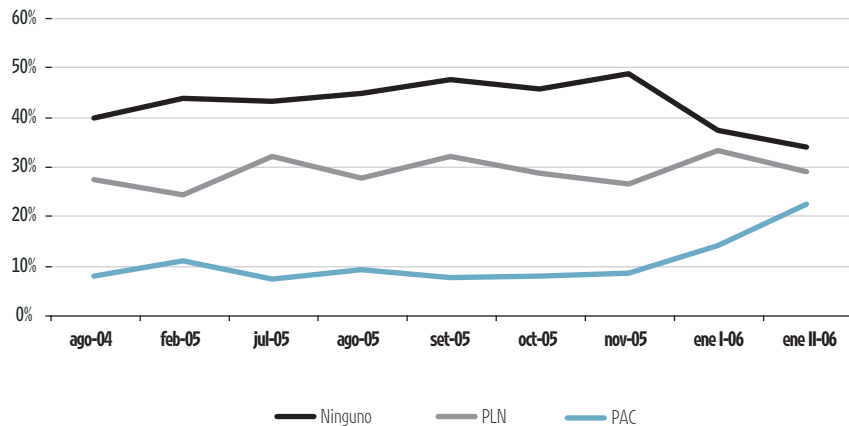
Fundamentos de la volatilidad

La volatilidad observada en las preferencias electorales tiene fundamento en tendencias de largo plazo como el desalineamiento partidario y el creciente descontento ciudadano con la política. Estos aspectos se anudaron con factores de corto plazo, como el efecto de los escándalos de corrupción que salpicaron a tres expresidentes de la República y una fuerte caída en la evaluación de la gestión del gobierno saliente.

El desalineamiento político es la pérdida de lealtades partidarias de las y los electores. Este proceso es visible en Costa Rica desde mediados de la década de los noventa (Sánchez, 2003). Tal como se reseñó en el *Undécimo Informe Estado de la Nación*, en 1993 más del 95% de las personas se declaraba simpatizante del PLN o del PUSC; esta proporción había bajado a aproximadamente el 65% del electorado en 1997, tan solo

GRAFICO 5.11

Intención de voto para presidente, según partido



Fuente: Rodríguez et al., 2006, con base en encuestas de Procesos.

CUADRO 5.6

Decisión de voto según intención de voto. 27 a 31 de enero de 2006 (porcentajes)

Intención de voto	Decisión de ir a votar en las próximas elecciones			Total
	Totalmente decidido	Tiene dudas	Definitivamente no irá a votar	
Ninguno	1,7	5,1	47,2	11,5
Antonio Alvarez	4,1	5,1	1,3	3,8
Oscar Arias	43,5	27,1	18,9	34,3
José Manuel Echandi	3,2	2,2	1,7	2,7
Otto Guevara	8,4	16,2	12,0	11,2
Ottón Solís	26,0	29,9	10,7	24,0
Ricardo Toledo	2,2	0,3	0,9	1,4
Otros	3,7	4,8	3,0	3,8
NS/NR	7,2	9,2	4,3	7,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Tamaño de la muestra	651	314	233	1.201
Porcentaje con respecto a la muestra	54,2	26,1	19,4	100,0

Nota: Por tratarse de una comparación entre votantes decididos y quienes, a finales de febrero, tenían dudas al respecto, se omitió la siguiente categoría en la variable decisión de voto: NS/NR (N=3). Por ello la suma de las columnas no cierra en 1.201

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

cuatro años más tarde. Hacia el final de la campaña de 2001-2002, los partidos tradicionales descendieron al 50% o menos, hasta situarse por debajo del 40% a lo largo del 2005. A diferencia de procesos anteriores, en esta ocasión el grupo de personas que manifestaron no tener simpatía hacia ningún partido político fue de un tamaño similar al bloque combinado de simpatizantes de los partidos tradicionales. A la fecha del último sondeo disponible, solo alrededor del 30% de las y los electores

se definía como simpatizante del PLN o el PUSC¹¹. Los frágiles vínculos entre electores y partidos se hicieron patentes con las serias dificultades que enfrentó el TSE para integrar las juntas receptoras de votos, ante las cuales fue necesario adoptar un plan de contingencia.

Varios factores de corto plazo parecen haber acentuado el desalineamiento y la apatía electoral. En esta sección se mencionan tres de ellos: los escándalos de corrupción que se denunciaron en el 2004 y que involucraron a tres expre-

sidentes de la República, el creciente pesimismo ante el futuro del país y la caída en la evaluación del desempeño de la Administración Pacheco de la Espriella. Los escándalos de corrupción tuvieron dos efectos inmediatos en las preferencias electorales. Por una parte, interrumpieron la tendencia observada en otros períodos de gobierno, a la rápida disminución del número de personas que se declaran “sin partido” conforme se acerca el proceso electoral. Por otra parte, afectaron profundamente el interés de las personas por la campaña. En noviembre del 2004, siete de cada diez personas dijeron que los escándalos habían mermado su interés por ir a votar. Aunque es evidente que esta situación cambió con los meses, la contienda electoral no logró revertir del todo estos efectos. Los escándalos impactaron a todos los partidos, aunque con distinta intensidad y sin un patrón discernible (Vargas, 2006).

En segundo lugar, el proceso electoral del 2005-2006 se realizó durante un período de prolongado y creciente pesimismo ante el futuro del país. A partir del 2004 es cada vez mayor la proporción de personas que, al ser interrogadas sobre las perspectivas económicas de Costa Rica a un año plazo, contestan que “peor”; y cada vez mayor es también la diferencia entre quienes piensan así y los que responden “igual” o “mejor” (gráfico 5.12). Esto contrasta con la situación prevaleciente en enero de 1998, a un mes de las elecciones presidenciales, cuando había un sentimiento predominantemente optimista (diferencial > 0). Por otra parte, la desazón observada en el 2006 fue bastante más pronunciada que la situación prevaleciente pocos meses antes de los comicios del 2002.

Por último, al ambiente de pesimismo se sumó, durante el 2005, una drástica caída en la evaluación ciudadana sobre el desempeño del Gobierno (gráfico 5.13). Este indicador se define como el porcentaje de ciudadanos que opinan que el Gobierno está trabajando bien o muy bien, menos el porcentaje de quienes opinan que lo está haciendo mal o muy mal. En el período comprendido entre julio de 2005 y febrero de 2006,

la evaluación de la Administración Pacheco experimentó un deterioro sostenido, hasta llegar a su nivel más bajo: -42% de aceptación (Rodríguez et al., 2006).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE PREFERENCIAS ELECTORALES

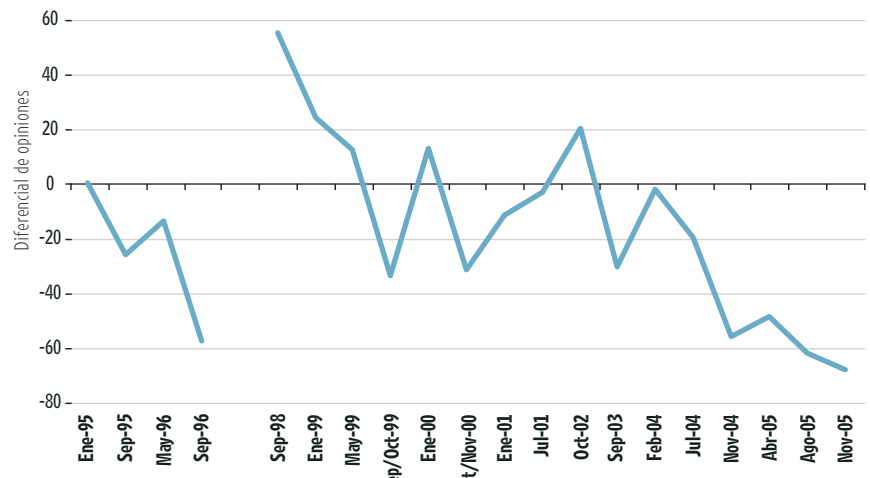
Véase Rodríguez et al., 2006 y Vargas, 2006 en el sitio www.estadonacion.or.cr

Mecanismos de democracia directa

El *Duodécimo Informe Estado de la Nación* incorpora una nueva aspiración, relacionada con los mecanismos de democracia directa o semidirecta. La inclusión del tema obedece a una reforma constitucional que estipula que la forma de gobierno en Costa Rica, además de representativa, es también participativa (artículo 9 de la Constitución Política)¹². A partir del

GRAFICO 5.12

Perspectivas ciudadanas sobre la situación económica del país en los últimos doce meses

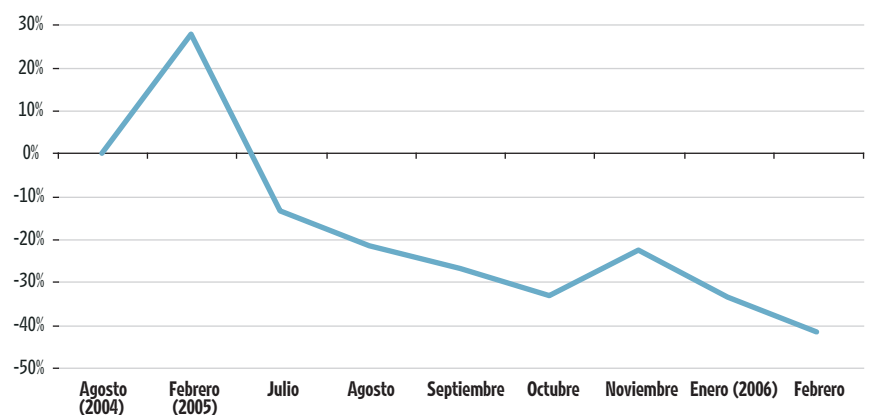


Nota: La pregunta planteada fue: “¿Diría usted, que la economía del país ahora está mejor, igual o peor que hace un año?”. El diferencial de opiniones se calcula de la siguiente manera: (Mejor + Igual) - Peor. Un valor superior a 0 indica que es mayor la proporción de personas que opinan que la situación económica del país es mejor o igual hoy que doce meses atrás; un valor inferior a 0 indica que una mayor proporción de personas opina que la situación del país es peor hoy que hace doce meses.

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

GRAFICO 5.13

Evolución del índice de evaluación sobre la labor del Gobierno de Abel Pacheco



Fuente: Rodríguez et al., 2006.

presente Informe se dará seguimiento al desempeño de la democracia participativa tanto en el ámbito municipal como en el nacional.

En la última década la sociedad costarricense se ha aprovisionando de nuevas formas de democracia participativa, que actúan como complemento de la democracia representativa. Aunque ya se contaba con el plebiscito para la creación de nuevas provincias desde la Constitución de 1949¹³, con la promulgación del Código Municipal de 1998 se reafirmaron los institutos de referéndum, plebiscito y cabildo en el gobierno local. Recientemente la Asamblea Legislativa ha abierto otros espacios, mediante la creación del referéndum y la iniciativa popular. Asimismo, puede incluirse entre estos mecanismos la acción directa o acción popular, como instrumento para la defensa de intereses difusos y colectivos a través de la interposición de recursos de inconstitucionalidad.

Democracia participativa en el ámbito nacional

Los mecanismos de democracia participativa existentes en el ámbito nacional se activan “desde arriba”, es decir, por agentes del Estado, con excepción del denominado referéndum ciudadano y la iniciativa popular, que pueden ser activados “desde abajo” (ambos de impulso del 5% del padrón electoral). En el caso del referéndum, la Ley 8492, aprobada en febrero de 2006, regula la puesta en práctica de este importante instrumento de consulta popular, mediante el cual la ciudadanía puede ejercer la potestad de aprobar o derogar leyes y efectuar reformas parciales de la Constitución Política. Un análisis detallado del contenido de esta norma permite identificar algunas insuficiencias relacionadas con la participación de los partidos políticos, las restricciones en la modalidad de referéndum ciudadano¹⁴, la inexistencia de consulta sobre el proyecto *ad referendum*¹⁵ y la ausencia de disposiciones claras para modificar nuevamente lo consultado en un referéndum (recuadro 5.6).

Por su parte, la iniciativa popular le permite a un número determinado de

RECUADRO 5.6

Insuficiencias de la Ley de Regulación sobre el Referéndum

- Al no incorporar la figura del referéndum facultativo o consultivo, es decir, aquel que puede abordar a cualquier tema de interés nacional, la Ley de Regulación del Referéndum creó una figura genérica de consultas indeterminadas, lo que la convierte en un mecanismo de tipo declarativo.
- La Ley únicamente considera la participación de ciudadanos, sin especificar si estos deben estar agrupados. Se excluye a los partidos políticos de todo tipo de acto, como propaganda, integración de juntas receptoras de votos y organización de foros de discusión.
- La modalidad de referéndum ciudadano adoptada fue restringida, pues somete a la ciudadanía a una serie de limitaciones, tales como la imposibilidad de promover un proyecto de ley que se encuentre en la corriente legislativa, y en su lugar se exige la redacción de un texto completamente nuevo que, por lo tanto, requiere la evaluación del Departamento de Servicios Técnicos, las consultas obligatorias, la devolución del texto corregido al TSE y la publicación respectiva en el diario oficial *La Gaceta*. Además, se sustrae al ciudadano del derecho a indicar una ley en vigencia que se pretenda derogar, lo que probablemente es inconstitucional.
- En la legislación no se previeron las competencias de consulta técnica preliminar de la Sala Constitucional, particularmente en lo que concierne a la opinión de esta instancia, en su carácter de órgano consultivo sobre el proyecto de ley y las preguntas asociadas al referéndum, o bien el texto de la ley en vigor que se desee someter a consulta. El legislador omitió la intervención del juez constitucional en este procedimiento.
- En caso de que el resultado del referéndum sea positivo, y habiéndose cumplido con los porcentajes requeridos de participación, la Ley establece que el Poder Legislativo, sin ningún tipo de votación, comunicará el decreto legislativo al Poder Ejecutivo, para su inmediata publicación. Sin embargo se reconoce que, posterior a la consulta ciudadana y visto el resultado, la iniciativa debe retornar al Parlamento para que, mediante acto formal y sin variar el criterio de la ciudadanía, los diputados realicen una votación simbólica y luego pasen el Decreto Ley al Poder Ejecutivo, el cual no tendrá derecho de veto.
- Finalmente, no se indica con claridad si la decisión es permanente o queda sometida y afecta a otro referéndum posterior. Además, en la legislación no hay mecanismos que señalen qué pasa si una ley que fue derogada por la ciudadanía en forma directa es retomada por la Asamblea Legislativa, o bien, si a los pocos años esta misma instancia modifica una ley que fue aprobada de modo referendario.

Fuente: Arias, 2006.

electores (un 5% de los inscritos en el padrón electoral), formular un proyecto de ley e iniciar el procedimiento respectivo. La Asamblea Legislativa está en la obligación de tramitar el texto planteado, poniendo en marcha todas las fases del proceso parlamentario. En este caso se trata de un movimiento “de abajo hacia arriba”, que impele al legislador a conocer y votar -aunque no necesariamente a aprobar- la iniciativa que se somete a su consideración, en un plazo no mayor de dos años. El hecho

de que el Poder Ejecutivo pueda reservarse el derecho de no convocar este tipo de proyectos, le otorga un poder de paralización o suspensión -y de “congelamiento” si fuese del caso- de los temas de interés ciudadano, dado que en una legislatura la agenda del Congreso es controlada por el Poder Ejecutivo por períodos que en conjunto equivalen a medio año (Arias, 2006).

La figura del plebiscito está establecida en el artículo 168 de la Constitución Política. Es un instrumento restringido

a asuntos territoriales y a la posibilidad de crear nuevas provincias. El hecho de tener como prerrequisito un proyecto de ley aprobado, el cual debe seguir los mismos procedimientos de una reforma constitucional, limita la puesta en práctica de este tipo de consulta (Arias, 2006).

Mecanismos de democracia participativa en el ámbito local

El régimen municipal costarricense ofrece al ciudadano mecanismos de democracia participativa para el análisis y la solución de los diversos problemas que afectan su entorno. El plebiscito, el referendo, el cabildo, las audiencias públicas, los Concejos de Distrito, y más formalmente los Concejos Municipales de Distrito y los Concejos Municipales¹⁶, son espacios de acción y participación popular instaurados en el marco jurídico nacional.

Entre 2002 y 2005 no se registró un uso extendido de los plebiscitos en las comunidades; de hecho, en el año 2005 solamente se realizó uno (cuadro 5.7). Los resultados muestran que, cuando se ha referido a asuntos ambientales, este instrumento ha generado la paralización de los proyectos o la instalación de empresas que se consideran una amenaza para la comunidad. Los plebiscitos de revocatoria de mandato de alcaldes municipales, pese a que han existido acuerdos de los Concejos Municipales para su realización en cantones como Orotina, Oreamuno, La Unión y Tibás, por diferentes razones no han podido ser implementados.

El panorama en materia de democracia participativa es poco alentador. Como se indicó, en el año en estudio solo hubo un plebiscito, en el cantón de Turrialba, relativo al río Pacuare. En lo que a cabildos se refiere, en el mismo año también se registró un único caso, efectuado en el cantón de Atenas y relacionado con la definición de límites del caserío de Estanquilla, en el distrito Jesús. Uno de los principales impedimentos en esta materia radica en que las municipalidades no han aprobado normativa que regule esos mecanismos. El 65% de los municipios no tiene interés en diseñar o aprobar un reglamento de consultas populares locales, solo un

CUADRO 5.7

Plebiscitos municipales. 2002-2005

Circunscripción geográfica	Año	Municipio	Tema	Juntas	Electores	Total de votos	Participación (porcentaje del padrón electoral)
Distrital	2002	San Ramón	Límites cantonales	1	144	121	84
Distrital	2004	Los Ángeles de San Ramón	Instalación de granjas avícolas	9	2.749	335	12
Cantonal	2005	Turrialba	Proyecto hidroeléctrico en la cuenca del río Pacuare	111	46.806	8.522	18

Fuente: Arias, 2006.

23% cuenta con él, un 7% lo tiene en proyecto y 4% tiene la intención de un elaborarlo (Arias, 2006).

Otro tema de interés en este apartado es la acción directa o acción popular, que se aplica cuando se cuestiona la constitucionalidad de una norma debido a la afectación de intereses difusos. Según la Sala Constitucional, “los intereses difusos son aquellos cuya titularidad pertenece a grupos o personas no organizadas formalmente, pero unidas a partir de una determinada necesidad social, una característica física, su origen étnico, una determinada orientación personal o ideológica, el consumo de un cierto producto, etc. El interés en estos casos, se encuentra difuminado, diluido (difuso) entre una pluralidad no identificada de sujetos...” (voto 10117-05). Esta figura está contemplada en la Ley de Jurisdicción Constitucional y se activa mediante la presentación de una acción de inconstitucionalidad, cuando:

- Exista un asunto pendiente de resolver en sede administrativa o judicial, en el que se invoque la inconstitucionalidad.
- Por la naturaleza de la norma no hay lesión individual o directa¹⁷, cuando se fundamenta en la defensa de intereses difusos¹⁸ o que atañen a la colectividad en su conjunto¹⁹.

■ Sea presentada por el Procurador General de la República, el Contralor General de la República, el Fiscal General de la República o el Defensor de los Habitantes, en sus esferas de competencia.

A través de este mecanismo se ventilan asuntos relacionados con el medio ambiente, el patrimonio cultural, la defensa de la integridad territorial del país, el presupuesto y el gasto públicos y los derechos político-electorales. Para la justicia constitucional, los referidos bienes trascienden las esferas individuales. Un daño ambiental no afecta solamente a los vecinos de una región o a los consumidores de un producto, sino que lesiona o pone en grave riesgo el patrimonio natural del país, e incluso de la humanidad; del mismo modo, la defensa que se haga de un buen manejo de los fondos públicos autorizados en el Presupuesto de la República, es un asunto de interés para todos los habitantes de la República (Arias, 2006).

Según el diseño de la jurisdicción constitucional, en este caso, para ser atendida una acción de inconstitucionalidad debe provenir de un caso pendiente de resolver en otra sede judicial donde conste el asunto base, y son excepcionales las posibilidades de acudir a la Sala Constitucional en forma directa, o lo que en esta sección se

ha denominado, “acción directa”. No obstante, en la práctica esa disposición no resulta del todo cierta. Del total de acciones de inconstitucionalidad declaradas con lugar y sin lugar por la Sala Constitucional en el cuatrienio 2002-2005, el 36% correspondió a casos en los que se alegaba afectación de intereses difusos mediante la interposición de un recurso de amparo, con el cual quedaba abierta la vía para cuestionar posteriormente, ante la misma Sala, la constitucionalidad de la norma. En este caso, el tribunal constitucional considera el amparo como un asunto pendiente de resolver en instancia judicial y admite para su estudio la acción de inconstitucionalidad. En segundo término está la “acción directa” de ciudadanos, la cual representó en el mismo cuatrienio un 28% del total de recursos presentados. Por su parte, lo que se suponía era la regla -casos pendientes en otros tribunales-, resultó ser el tercer rubro en importancia, con un 25% de casos. Finalmente, la Defensoría de los Habitantes y la Procuraduría General de la República interponen el 11% de las acciones de inconstitucionalidad (gráfico 5.14).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA

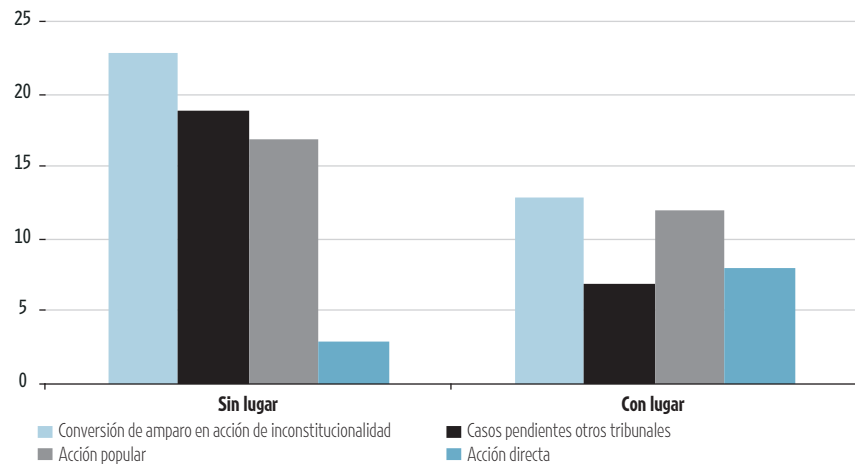
Véase Arias, 2006 en el sitio www.estadonacion.or.cr

Administración de la justicia

Todos los años el *Informe Estado de la Nación* 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. Esta aspiración es fundamental para la democracia, pues el estado de derecho es una condición indispensable para la tutela de los derechos de las personas y para someter al imperio de la ley a quienes ocupan cargos públicos y de representación popular (O'Donnell, 2004). Al igual que en ediciones anteriores, la información disponible permite dar seguimiento a los temas del acceso ciudadano a una justicia independiente y cumplida, pero no posibilita examinar temas más sustantivos de la justicia cumplida e igual

GRAFICO 5.14

Resoluciones sobre acciones de inconstitucionalidad, según origen de admisión. 2002-2005



Fuente: Arias, 2006.

para todos. La investigación de estos asuntos constituye una tarea pendiente que deberá ser abordada en futuros informes.

En la presente edición el seguimiento a la aspiración sobre administración de la justicia es particularmente acertado. Esta vez la sección 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, sobre las que el Programa Estado de la Nación recibió solicitudes expresas para incorporarlas como objeto de análisis. Adicionalmente, se hace una breve mención sobre la justicia laboral, para dar seguimiento a los hallazgos consignados en el Undécimo Informe.

Amplio acceso ciudadano a una justicia independiente

Desde la publicación de la *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia*, en 2001, el Programa Estado de la Nación ha destacado el amplio acceso ciudadano a una justicia independiente de otros poderes del Estado como una fortaleza del sistema de administración de justicia en Costa Rica (Proyecto Estado de la Nación, 2001 y 2002; Programa Estado de la Nación, 2003, 2004 y 2005)²⁰. Asimismo, ha señalado progresos importantes en este tema, debido a:

- La expansión del presupuesto real del que ha venido disponiendo el Poder Judicial en la última década; este es el único poder del Estado que en ese período mostró una expansión en términos reales, absolutos y per cápita (Décimo Informe);
- El establecimiento de contralorías de servicio en el Poder Judicial (Noveno Informe), como instancias donde las y los ciudadanos pueden presentar sus quejas sobre la calidad y oportunidad de los servicios (Informes Décimo y Undécimo);
- La creciente transparencia de la gestión del sistema de administración de la justicia, cuyo pivote ha sido el desarrollo del portal en Internet del Poder Judicial (Informes Noveno, Décimo y Undécimo).

En el 2005 se dieron nuevos avances en estas áreas. Se crearon once nuevas contralorías de servicios en diversos circuitos judiciales, el portal fue expandido para cubrir nuevos temas y servicios en línea, y el Poder Judicial participa activamente en la Red de Transparencia Institucional impulsada por la Defensoría de los Habitantes (véase el apartado “Gestión y representación política responsables”) (Asch, 2006).

Un indicador del acceso ciudadano a la justicia es el volumen de casos que

ingresa al Poder Judicial. Una cantidad relativamente pequeña de casos con respecto a la población indicaría que la ciudadanía recurre poco a los servicios judiciales, una señal que daría pie para investigar con mayor profundidad si la baja demanda está asociada con la existencia de barreras. Este, afortunadamente, no es el caso de Costa Rica. En el 2005 la entrada neta de casos ingresados en primera instancia se mantuvo estable en relación con el 2004: 478.883 *versus* 485.744 (una disminución leve, de 1,41%; véase el Compendio Estadístico)²¹. Esto refleja una alta demanda ciudadana de los servicios judiciales: en el período 2001-2005, el sistema recibió en promedio 11.094 nuevos casos anuales por cada 100.000 habitantes. Esta estabilidad, sin embargo, es el efecto agregado de comportamientos muy dispares en las distintas materias judiciales. Hay algunas que están siendo cada vez más recurridas por los habitantes y otras que, por el contrario, tienen una demanda decreciente, en relación con el crecimiento poblacional. Así, en el plazo de solo cinco años la justicia penal, la contencioso-administrativa y la constitucional han aumentado el volumen de casos

entre 25% y 30% per cápita, mientras que la laboral y la agraria experimentaron fuertes caídas (gráfico 5.15). Este comportamiento debe ser seguido con atención, para detectar otros factores que pudieran estar correlacionados.

La garantía de justicia pronta

El análisis del cumplimiento de la justicia pronta está asociado al estudio de la eficacia y la eficiencia del sistema de administración de justicia. En el primer tema el énfasis recae en la productividad de los jueces y la duración de los litigios; en tanto que el segundo se centra en el uso de los recursos. En ambos casos este apartado plantea una aproximación general, como base para el examen en mayor profundidad, sobre tres materias seleccionadas, que se realiza en la sección siguiente. La principal conclusión es que el Poder Judicial está, en términos generales, en una situación más favorable que en el pasado para brindar un mejor servicio a la sociedad.

Eficacia del sistema de administración de justicia

En el 2005 hubo mejoras en la eficacia del sistema de administración de

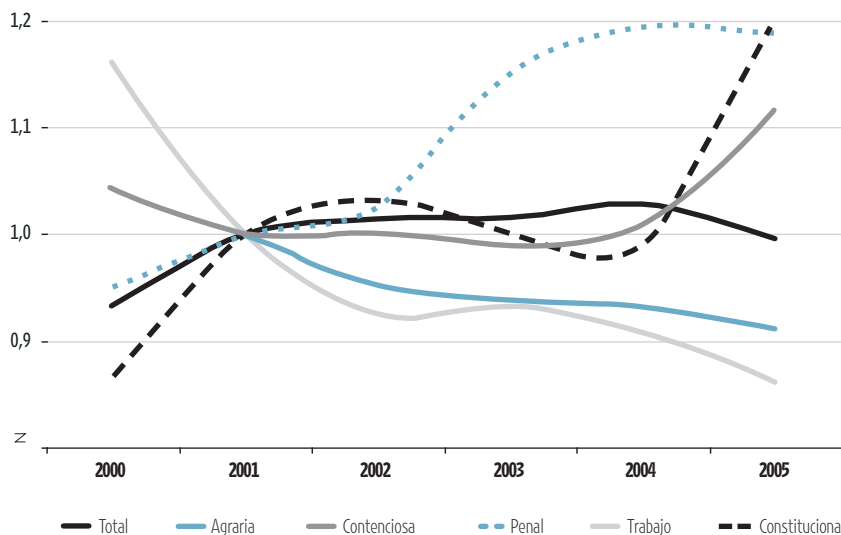
justicia con respecto a períodos anteriores. Cuando se examina los indicadores generales, se observa que el aumento en la planta de jueces ocurrido en los últimos cinco años²², combinado con la relativa estabilidad en la entrada neta de casos judiciales (véase indicador de litigiosidad en el cuadro 5.8), ha repercutido de manera positiva en el número de casos pendientes al final de cada año. En efecto, se registra una mejoría notable en el indicador de casos en trámite por cada 1.000 casos entrados netos, lo que denota un esfuerzo más vigoroso en lo que concierne a la mora judicial. Paralelamente, la tasa de congestión en las materias de impulso del Poder Judicial (aquellas cuyo proceso no depende de la acción de las partes en litigio) ha disminuido de modo significativo en relación con los años iniciales de la década, lo mismo que los casos en trámite por juez. En contraste con el 2002, la tasa de congestión ha bajado siete puntos, sobre todo por el comportamiento reportado en las materias penal y de tránsito en 2004 y 2005. Si para el cálculo de ese indicador se hubiesen excluido estas dos materias, el descenso habría sido de un solo punto.

Sin embargo, la productividad de los jueces también se ha reducido -alcanzó el valor más bajo obtenido para este indicador en los últimos cinco años²³ - (cuadro 5.8), sin que se tenga todavía una explicación concreta (E: León, 2006)²⁴.

En la mayoría de las materias se logró concluir el año con menos casos en trámite que los que existían al comenzar, salvo en las de pensiones alimentarias, contencioso-administrativa, constitucional y de violencia doméstica. Debe ponerse especial atención a lo que viene aconteciendo en las dos primeras, pues en los últimos cuatro años el circulante de ambas ha crecido en forma desmesurada (30.833 expedientes en pensiones y 21.846 en contenciosa y civil de Hacienda, para un 53% y un 69%, respectivamente), mientras que en el mismo período el aumento de casos entrados en cada una de estas materias fue de 14% y 20%, respectivamente. Cabe destacar la significativa reducción del circulante en el ámbito penal (20.963 expedientes en solo dos años),

GRAFICO 5.15

Nuevos casos entrados en materias seleccionadas, por habitante (año 2001=100)



Fuente: Departamento de Planificación del Poder Judicial y estimaciones y proyecciones de población 1970-2050, INEC-CCP.

aunque tal disminución se ha concentrado exclusivamente en las oficinas que integran el Ministerio Público, contrario a lo que sucede en los juzgados y tribunales penales (Solana, 2006).

Aproximación a la eficiencia judicial

Para lograr la eficiencia de un sistema se debe procurar el cumplimiento de objetivos mediante la optimización de los recursos disponibles. En el presente Informe se realiza una primera y todavía muy genérica aproximación al tema de la eficiencia en el sistema de administración de justicia, por medio del indicador de costo del recurso humano y gastos variables por caso terminado. Por razones metodológicas en esta oportunidad no se hace una comparación temporal, por lo que la información se presenta únicamente para el año 2004, el último dato disponible en materia de costos.

La principal conclusión es que existen grandes diferencias en el costo por caso terminado entre las distintas materias del Poder Judicial. En la agraria éste es más de cinco veces superior al promedio general del sistema y entre ocho y diez veces superior al costo que exhiben materias como la penal, la penal juvenil y la contravencional. Un área que ha sido reforzada especialmente en los últimos años, la materia penal, muestra un costo inferior al promedio (cuadro 5.9). En próximas ediciones este Informe buscará, por una parte, establecer series temporales que permitan determinar la evolución de costos por materia y, por otra, avanzar en la comprensión de los factores asociados a las diferencias de costos.

Una mirada a tres materias judiciales

En este acápite se analizan tres materias judiciales: la laboral, la contencioso-administrativa y la agraria. La justicia laboral fue objeto de un estudio minucioso el año anterior; en esa ocasión se detectó una serie de debilidades, por lo que ahora el abordaje del tema tiene un carácter de seguimiento. Por su parte, la justicia contencioso-administrativa había sido

CUADRO 5.8

Indicadores de eficacia del sistema de administración de justicia. 2001-2005

Indicador	2001	2002	2003	2004	2005
Casos en trámite por cada 1.000 casos entrados netos	966	996	997	934	916
Habitantes por juez	6.560	6.282	6.105	5.901	5.640
Entrada anual neta por juez	750	726	706	690	638
Casos en trámite por juez	724	722	704	644	584
Productividad ^{a/}	674	669	686	691	623
Tasa de congestión (%) ^{b/}	36,7	37,5	34,5	31,7	30,4
Litigiosidad ^{c/}	111	113	113	114	111

a/ Salida neta de expedientes, dividida entre el número de jueces.

b/ Se relaciona con las materias de impulso del Poder Judicial: penal, penal juvenil, trabajo, contravenciones, tránsito, constitucional y violencia doméstica.

c/ Casos entrados netos por 1.000 habitantes.

Fuente: Solana, 2006.

CUADRO 5.9

Costo total del recurso humano y costo por caso terminado, según materia judicial. 2004

Materia	Costo total (colones corrientes) ^{a/}	Salida neta ^{b/}	Costo por caso terminado	Índice (promedio = 100)
Agraria	772.968.993	2.566	301.235	552
Pensiones alimentarias	1.272.342.990	7.106	179.052	328
Trabajo	2.738.435.451	18.208	150.397	276
Constitucional	1.582.804.607	13.709	115.457	212
Civil	5.159.252.238	48.048	107.377	197
Contenciosa	1.427.191.724	15.212	93.820	172
Familia	1.594.141.727	22.669	70.323	129
Penal	6.778.050.214	146.053	46.408	85
Penal juvenil	622.720.730	14.507	42.926	79
Violencia doméstica	1.958.010.294	49.199	39.798	73
Contravencional	1.583.962.720	47.947	33.036	61
Tránsito ^{c/}	856.709.377			
Notarial ^{d/}	187.601.139			
Costo total	26.534.192.204	486.173	54.578	100

a/ Programa presupuestario 927, "Servicio Jurisdiccional".

b/ Salida neta = casos salidos o terminados, menos incompetencias.

c/ Solo se consigna el costo total del recurso humano, pues existen diferencias metodológicas para estimar la salida neta de casos de tránsito eliminando las infracciones simples.

d/ No se dispuso de información sobre casos salidos netos en esta materia.

Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Planificación del Poder Judicial y Solana, 2006.

señalada en el Décimo Informe como un área crítica, y en esta oportunidad se procura registrar con mayor detalle su desempeño en los últimos años. Finalmente, la justicia agraria fue incluida en el análisis para responder a una petición expresa en tal sentido. En los tres casos se aborda el tema de la eficiencia del sistema, sin realizar un examen sustantivo sobre las resoluciones judiciales. Se trata, pues, de

una valoración acotada que, se espera, pueda servir de base para estudios de mayor profundidad.

Justicia laboral: continúan señales preocupantes

En el *Undécimo Informe Estado de la Nación* (2005) se analizó el comportamiento del sistema de administración de justicia en la materia laboral, en la última década. Entre los aspectos que

se destacaron en ese momento estaban los siguientes:

- La administración de justicia en las oficinas de primera instancia había desmejorado en los tres años anteriores, por cuanto los casos pendientes tuvieron un incremento de 6.000 asuntos, pese a que la entrada de demandas nuevas permaneció estable.
- Había concentración de casos en las dos oficinas que atienden asuntos laborales en el Segundo Circuito Judicial de San José, pues entre ambas contaban con más de la mitad de los expedientes en trámite existentes en el país.
- Al finalizar el año 2004, el Tribunal de Menor Cuantía de ese Circuito reportaba 7.125 expedientes en trámite, cifra que equivalía al 59% del total de casos en tramitación en los juzgados de menor cuantía.
- La duración promedio para la resolución con sentencia de los juicios ordinarios en el Juzgado de Trabajo del Segundo Circuito de San José (31 meses y 2 semanas), venía a ser el doble de la que registraban los juzgados de igual categoría en el resto del país.

Los resultados obtenidos un año después revelan una mejoría en algunos de los puntos señalados y un empeoramiento 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 reportaron 29.397). No obstante, ese descenso se produjo gracias a la labor desarrollada por un solo despacho, el Tribunal de Trabajo de Menor Cuantía del Segundo Circuito Judicial de San José, que redujo su circulante en 2.504 expedientes²⁵. Otro factor que incidió en la disminución del circulante en el 2005 fue que el número de demandas netas nuevas presentadas a nivel nacional, alcanzó el nivel más bajo de los últimos cinco años (18.729).

Un desempeño opuesto al anterior lo presentó el Juzgado de Trabajo del

mismo Circuito, 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. De este modo, al término del 2005 ese Juzgado tenía 10.091 expedientes activos, una cifra superior a la contabilizada en los restantes veintidós juzgados de trabajo de mayor cuantía existentes en el país (8.900)²⁶ (cuadro 5.10).

En cuanto al tiempo promedio que demoran en fallarse con sentencia los juicios ordinarios, el valor obtenido en el 2005 a nivel nacional en los juzgados de mayor cuantía fue idéntico al de 2004 (22 meses y 3 semanas). Sin embargo, en el Juzgado de Trabajo del Segundo Circuito de San José el promedio fue de 34 meses, que representa un aumento de dos meses y medio frente a lo reportado en el 2004. Para el resto de este bloque de juzgados la duración promedio en el trámite de este tipo de expedientes fue de 16 meses y 3 semanas, es decir, menos de la mitad de lo que demora la instancia antes citada.

La materia agraria en diversas velocidades

Costa Rica cuenta en la actualidad con doce juzgados encargados de atender los conflictos en materia agraria²⁷. De ellos, nueve son especializados y tres son juzgados civiles en los que se asigna personal para conocer sobre asuntos de esta naturaleza²⁸. Todas las provincias cuentan con dos juzgados agrarios, con excepción de Heredia, que no dispone de ninguno²⁹. Existe un único Tribunal Agrario en el país, con sede en el Segundo Circuito Judicial de San José, para conocer en segunda instancia las resoluciones dictadas por los

jueces de primera instancia³⁰. Con anterioridad a la creación de ese tribunal, la segunda instancia agraria era atendida por los tribunales superiores civiles. En lo que respecta a los recursos de casación y revisión, la competencia recae en la Sala Primera, dependencia que además conoce asuntos de las áreas civil y contencioso-administrativa.

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 (véase Compendio Estadístico). Los juzgados agrarios pueden ser clasificados en distintos grupos según su volumen de actividad; los de San Carlos y Liberia son los que han atendido más casos en los últimos años³¹ (cuadro 5.11).

La demanda más usual en este ámbito es la información posesoria, que representa la tercera parte de la entrada, aproximadamente mil casos por año. Le siguen los juicios ordinarios y los ejecutivos simples, con 15% y 14% respectivamente, y luego los interdictos y los ejecutivos hipotecarios, con 11% cada uno. Cabe destacar que en el 2005 por tercer año consecutivo se registró una disminución en la cantidad de ejecutivos hipotecarios y prendarios (Solana, 2006).

Los juzgados agrarios de Liberia y San Carlos son, como ya se indicó, los despachos que reciben más asuntos. Sin embargo, más adelante se verá que esta situación se debe a la fuerte incidencia que tienen los juicios ejecutivos en ambas dependencias: en Liberia representan la mitad de los casos entrados y

CUADRO 5.10

Movimientos ocurridos en el Juzgado de Trabajo del Segundo Circuito Judicial de San José. 2004-2005

Variable	2004	2005	Variación absoluta
Casos activos al iniciar	8.331	8.804	473
Casos entrados	4.411	4.072	-339
Casos terminados	4.365	3.099	-1.266
Sentencias dictadas	2.760	2.201	-559
Casos activos al concluir	8.804	10.091	1.287

Fuente: Solana, 2006.

en San Carlos el 40%. En los juzgados agrarios de Santa Cruz y Pococí la principal fuente de ingreso son las informaciones posesorias, las cuales abarcan el 62% de la entrada en Santa Cruz y el 38% en Pococí (cuadro 5.12).

La duración promedio de los juicios ordinarios agrarios, hasta que se dicta la sentencia, es de 31 meses y 2 semanas (más de dos años y medio). No obstante, existen sustanciales diferencias entre los juzgados. Recientemente el Tribunal Agrario solicitó a estas instancias la remisión de un listado en el que detallaran todos los juicios ordinarios en los que dictaron sentencia en el año 2005, incluyendo las resoluciones de conciliación. Todos los despachos, excepto el Juzgado de Pérez Zeledón, suministraron esa información. Si se reúne en un solo grupo a los juzgados de más reciente creación, los cuales tienen en común el trabajar con el Sistema de Gestión³² (Goicoechea, Alajuela y Cartago), la duración promedio de los juicios es de 45 meses y 2 semanas. En cambio, para el grupo formado por los juzgados de mayor antigüedad (San Carlos, Liberia, Limón, Pococí, Corredores y Santa Cruz) la duración es de 28 meses y 1 semana. En el caso de las oficinas que no son juzgados específicos (Turrialba y Puntarenas) los promedios resultan muy distintos: 18 meses y 1 semana para el primero, y 45 meses y 3 semanas para el segundo.

En el Tribunal Agrario, que conoce los asuntos en segunda instancia, la cantidad de casos entrados mostró ligeras variaciones entre 2001 y 2004, pero presentó un moderado incremento en el 2005 (152 casos más que el año anterior), que hizo que por primera vez la entrada global de esta oficina traspasara la barrera de los mil expedientes ingresados³³. La entrada neta del Tribunal, que se obtiene al restar al total de casos entrados los asuntos ingresados para establecer competencia, fue de 692 expedientes, volumen que no ha experimentado variación desde el 2002. El alza en el número de asuntos ingresados incidió también para que los casos terminados y las resoluciones de fondo dictadas presentaran los valores más altos del último

CUADRO 5.11

Casos entrados en los juzgados agrarios, por nivel de actividad, 2001-2005

Juzgados							
Más bajo nivel de actividad		Segundo nivel más bajo de actividad		Segundo nivel más alto de actividad		Más alto nivel de actividad	
Turrialba	458	Limón	1.088	Corredores	1.306	San Carlos	2.350
Pérez Zeledón	640	Cartago	1.143	Pococí	1.355	Liberia	2.451
Puntarenas	697	Goicoechea	1.172	Santa Cruz	1.355		
		Alajuela	1.179				

Fuente: Solana, 2006.

CUADRO 5.12

Casos entrados por tipo de juicio, según juzgado agrario, 2001-2005

(porcentajes)

Información posesoria		Ejecutivo		Ordinario		Interdictos	
Santa Cruz	62	Liberia	50	Limón	30	Limón	24
Puntarenas	52	San Carlos	40	Pococí	26	Puntarenas	16
Alajuela	47	Turrialba	38	Corredores	20	Corredores	12
Limón	12	Limón	8	Turrialba	9	Cartago	6

Fuente: Solana, 2006.

quinquenio³⁴. El año 2005 cerró con 447 expedientes activos, cifra que es la segunda más alta que se ha reportado desde el año 2001 y superior en 200 casos a la de esa fecha.

A diferencia de lo que sucede en los juzgados de primera instancia, donde las informaciones posesorias son por mucho los asuntos más comunes, en los de segunda instancia predominan los juicios ordinarios, que representan la tercera parte del total de casos que llegan en apelación, y en segundo lugar se ubican las informaciones posesorias, con un 17%. Estos resultados permiten concluir que, aproximadamente, por cada siete informaciones posesorias ingresadas en primera instancia se interpone una apelación en segunda instancia, mientras que en los juicios ordinarios la relación es mucho más alta (por cada tres ordinarios presentados en primera instancia llegan dos apelaciones en segunda instancia). La clasificación de las resoluciones de fondo dictadas por el Tribunal revela que se confirma el 62% de los fallos apelados, en tanto que

un 26% se revoca y un 12% se anula. Los registros de los últimos dos años muestran un aumento excesivo de anulaciones, cuyo volumen se cuadruplicó en ese lapso (27 en el 2003 y 111 en el 2005). Este notable crecimiento puede estar reflejando problemas de calidad en la justicia que se imparte en primera instancia. Finalmente, la duración promedio obtenida en el 2005 para las apelaciones votadas por el fondo en los juicios ordinarios (112) y en las informaciones posesorias (67) fue de 11 y 8 meses, respectivamente³⁵. No se tiene certeza sobre los motivos de este comportamiento.

Desde el año 2002 la entrada neta³⁶ en materia agraria de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia se ha mantenido estable entre 40 y 47 expedientes por año. Las resoluciones de fondo muestran un volumen bajo (entre 17 y 28 por año), pero acorde con la entrada de casos. El desglose de esas resoluciones indica un mayor porcentaje de fallos confirmatorios que el registrado en el Tribunal Agrario

(82% versus 62%), mientras que solo en uno de cada siete recursos se revoca la sentencia dictada en segunda instancia. En el 2005 la duración promedio de los recursos de casación agraria votados por la Sala fue de 12 meses y 2 semanas, o sea, tres meses más que el período anterior. La evolución anual de esta variable no refleja una tendencia definida, pues aumenta en un año y disminuye en el siguiente. Sin embargo, en cuatro de los últimos cinco años esa duración ha sido superior a doce meses.

Rezagos en el desempeño de lo contencioso-administrativo

En el Décimo Informe se señaló a la jurisdicción contencioso-administrativa como un área crítica en la administración de justicia. Además se mencionó que la lentitud en este ámbito ha tenido como consecuencia que se sustituya esa vía por la constitucional, a fin de obtener resoluciones más expeditas y definitivas. El análisis que aquí se realiza documenta que, en efecto, esta materia sigue siendo una debilidad del sistema.

La jurisdicción contencioso-administrativa se encuentra establecida en el artículo 49 de la Constitución Política y tiene por objeto garantizar la legalidad de la función administrativa

del Estado, sus instituciones y toda otra entidad de Derecho Público. El trámite en esta materia se rige actualmente por la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, vigente desde 1966. Las oficinas competentes en primera instancia son dos, ambas ubicadas en el Segundo Circuito Judicial de San José: el Juzgado Contencioso-Administrativo y Civil de Hacienda y el Juzgado Civil de Hacienda de Asuntos Sumarios³⁷. La segunda instancia está a cargo del Tribunal Contencioso-Administrativo, localizado en el mismo circuito, el cual además es competente en varios tipos de procesos especiales (juicios tributarios, licitaciones, separación de director de institución autónoma, etc.). Los recursos de casación son de conocimiento de la Sala Primera de la Corte, la cual también atiende los recursos presentados en materia civil y agraria.

El “megadespacho” de primera instancia inició funciones con un circulante de 2.299 expedientes y ocho jueces. Al término del 2005 reportó 4.390 expedientes, lo que implica un aumento porcentual del 90%, a pesar de que para ese año el número de jueces que integraban el Juzgado ascendía a catorce³⁸. No es válido argumentar que el

incremento de expedientes activos se debió a una mayor cantidad de casos ingresados, pues entre 1997 y 2000 el promedio de entrada fue de 1.548 casos por año, en tanto que de 2001 a 2005 ese promedio resultó ligeramente inferior (1.458), o sea, unos 120 expedientes por mes (Solana, 2006).

Durante el último quinquenio, el 83% de los expedientes ingresados al Juzgado se ha relacionado con dos tipos de juicios: ordinarios (61%) y ejecuciones de sentencia (22%). El 17% restante está conformado por una amplia gama de casos cuya participación porcentual, en forma individual, no llega al 4%. Entre ellos destacan las expropiaciones, los interdictos, las informaciones posesorias y las informaciones *ad perpetuam*. El balance registrado por este Juzgado en el 2005 muestra que su circulante creció en 209 asuntos, por quinto año consecutivo, a pesar de que hubo una disminución en los casos entrados. La causa de ese aumento es la reducción tanto de casos terminados como de sentencias dictadas, en relación con el 2004 (cuadro 5.13).

Al análisis anterior debe agregarse que los casos entrados en segunda instancia, provenientes del Juzgado Civil de Hacienda de Asuntos Sumarios, también presentaron un descenso importante: de 1.016 casos recibidos en el 2004 se pasó a 870 en el 2005. No es posible saber si con el transcurso de los años ha aumentado o disminuido el tiempo promedio que tardan en fallarse con sentencia los juicios en el Juzgado Contencioso, ya que no existen estadísticas al respecto. Un listado de las sentencias dictadas en el 2005 en juicios ordinarios y de ejecución de sentencia, que abarcan el 83% de los casos entrados en esta instancia, incluye 303 juicios ordinarios y 205 ejecuciones de sentencia (cuadro 5.14)³⁹. De acuerdo con esta información, un juicio ordinario en que se dictó sentencia en el 2005 tuvo una duración promedio ligeramente superior a cuatro años, entre la fecha en que el expediente ingresó al sistema judicial y el momento en que el Juzgado lo falló. En los casos de ejecución de sentencia el promedio fue mucho menor (un año y diez meses)⁴⁰.

RECUADRO 5.7

Comentario de autoridades judiciales sobre el desempeño del sistema en materia agraria

Las autoridades del Poder Judicial consideran que el desempeño de las instancias encargadas de la materia agraria podría estar siendo afectado por diversos factores internos y externos al sistema de administración de justicia. El rendimiento es influido por la deficiente preparación de las y los abogados, las prácticas dilatorias de las partes, la interposición de acciones de inconstitucionalidad, las condiciones climáticas y los fenómenos de la naturaleza, que en ocasiones impiden llegar al lugar del juicio.

En el caso de los factores internos, se señala la falta de recursos (poco personal auxiliar y escasez de vehículos) para el traslado al lugar donde debe realizarse el juicio, los atrasos en la evacuación de la prueba

pericial y en los trámites que implican la participación u obtención de vistos buenos de entes estatales como el IDA y la Procuraduría General de la República. Además, a criterio de las autoridades judiciales, el procedimiento de solución de conflictos de competencia territorial y material ocasiona problemas adicionales. La Ley de Jurisdicción Agraria dispone que, cada vez que se planteen conflictos de competencia (ya sea por iniciativa del juez o de las partes), los asuntos deben remitirse al Tribunal Agrario en San José, para que éste resuelva. El traslado del expediente de las distintas zonas rurales al Tribunal y viceversa, causa retrasos importantes.

Fuente: Escoto, 2006.

En el año 2004 el 80% de los casos fueron demandas presentadas contra entidades públicas y en el 20% restante el sector público fungió como actor. En el 2005 ocurrió un cambio significativo, pues las demandas contra el sector público representaron el 67% y el otro 33% correspondió a acciones iniciadas desde ese sector (gráfico 5.16). Este cambio porcentual fue producto de un notable incremento en los juicios ordinarios por lesividad en los cuales el Estado es el actor. De los 185 juicios en que las municipalidades aparecen como demandadas en estos dos años, 103 (56%) son a juicios ordinarios, 64 (35%) ejecuciones de sentencia y 18 corresponden a otros tipos de procesos, entre los que destacan 11 interdictos (6%). Las municipalidades con mayor número de causas en su contra fueron San José (30), Goicoechea (11) y Heredia (8).

Como se mencionó, el Tribunal Contencioso-Administrativo es el encargado de conocer los asuntos en segunda instancia⁴¹. El volumen de los casos entrados en este Tribunal durante el quinquenio 2001-2005 no siguió una tendencia definida, aunque en los últimos tres años hubo mayor estabilidad, no solo en lo referente a los casos entrados sino también en el resto de las variables consideradas (casos terminados, resoluciones de fondo y expedientes activos al concluir el año), como consecuencia de la creación del Tribunal Registral Administrativo⁴². El mayor contingente de casos ingresados corresponde a apelaciones de resoluciones dictadas en juicios ordinarios, con un 29%; le siguen las apelaciones de acuerdos municipales (16%), las apelaciones de resoluciones en ejecuciones de sentencia (13%) y los juicios tributarios (7%). La cantidad de casos en trámite al concluir el año 2005 (807 expedientes) no mostró cambios importantes con respecto a 2003 e incluso fue idéntica a la reportada al inicio del 2001. Esta estabilidad contrasta con lo que acontece en el Juzgado Contencioso, oficina que viene aumentando su circulante año tras año.

Las resoluciones de fondo dictadas anualmente desde el 2003 apenas han variado, y registran un promedio de 664 por año. Sin embargo, dado que en

CUADRO 5.13

Movimientos ocurridos en el Juzgado Contencioso-Administrativo. 2004-2005

Variable	2004	2005	Variación absoluta
Casos activos al iniciar	3.864	4.181	317
Casos entrados	1.613	1.399	-214
Casos terminados	1.084	983	-101
Sentencias dictadas	1.169	1.066	-103
Autosentencias	181	188	7
Casos activos al concluir	4.181	4.390	209

Fuente: Solana, 2006.

CUADRO 5.14

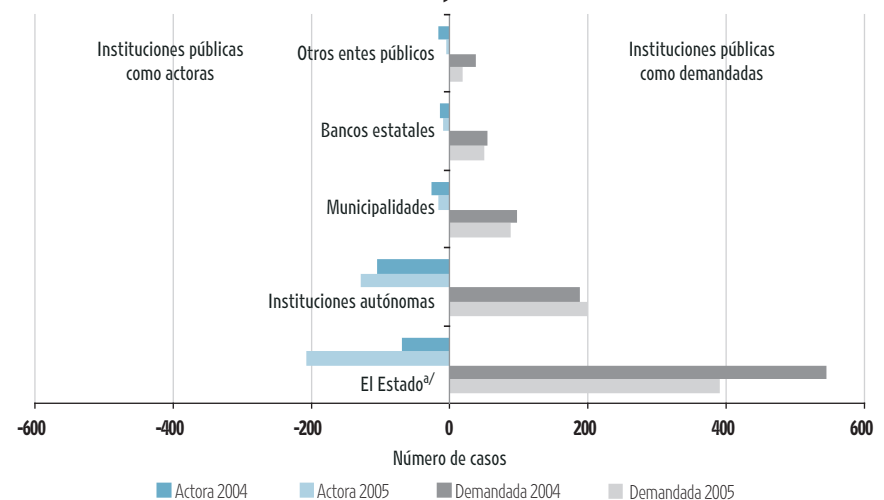
Sentencias dictadas en el Juzgado Contencioso-Administrativo y duración promedio, según tipo de juicio. 2005

Tipo de juicio	Sentencias	Duración promedio	Duración mediana
Ordinario	303	49 meses 1 semana	39 meses 2 semanas
Ejecución de sentencia	205	22 meses 0 semanas	15 meses 1 semana

Fuente: Solana, 2006.

GRAFICO 5.16

Instituciones públicas como actoras y demandadas en juicios contencioso-administrativos de primera instancia



Nota: El eje negativo tiene como único propósito ofrecer una mejor representación gráfica.

a/ El Estado: Poder Ejecutivo representado en juicio por la Procuraduría General de la República.

Fuente: Elaboración propia con base en Solana, 2006.

el 2003 solo trabajaban tres secciones, se concluye que el rendimiento de los jueces que las integraban disminuyó con la entrada en funciones de una nueva sección, pues el número de resoluciones apenas varió, a pesar de que en los años 2004 y 2005 hubo tres jueces adicionales. El detalle por tipo de voto

durante el último quinquenio revela que en el 60% de ellos se confirmó la resolución recurrida, en un 22% se revocó, en un 7% se modificó y en el 11% restante se anuló. Estas proporciones son similares a las obtenidas en el Tribunal Agrario. Las anulaciones dictadas por el Tribunal Contencioso prácticamente

se han triplicado en los últimos años (en términos proporcionales), lo que podría interpretarse como una falla de los jueces de primera instancia al dictar sus sentencias (cuadro 5.15).

Para los últimos tres años, la duración promedio de los votos de fondo dictados por el Tribunal fue de aproximadamente seis meses, valor que registra diferencias significativas según el tipo de caso fallado. Una apelación a un juicio ordinario tardó en promedio 7 meses en el 2005, una ejecución de sentencia tardó 4 meses y las apelaciones de acuerdos municipales se resolvieron en promedio casi nueve meses después de planteadas; el valor máximo correspondió a los juicios tributarios: casi 30 meses. La larga duración en estos últimos casos se debe a que los expedientes ingresan directamente al Tribunal, el cual debe encargarse de toda la tramitación antes de que queden listos para sentencia.

La entrada neta en la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia para la materia contenciosa, el más alto nivel jurisdiccional, fue en el año 2005 muy superior a la recibida a inicios de la década. La tendencia al incremento en la entrada exigió de la Sala un mayor esfuerzo en su desempeño, lo cual quedó plasmado en la cantidad de resoluciones de fondo dictadas en esta materia, que pasó de 68 en los años 2001 y 2002, a 107 en el 2005 (un incremento del 57%). Como consecuencia, el número de expedientes en trámite reportados por la Sala al final de cada año del período 2001-2005 casi no ha variado, pues su máximo valor ha sido de 103 (2004) y el mínimo 85 (2005)⁴³.

El Código Procesal Contencioso-Administrativo (Ley 8508, de 24 de abril de 2006) que entrará en vigor el 1 de enero de 2008, además de un sinnúmero de cambios que reforzarán esa jurisdicción, en su artículo 31 estipula que el agotamiento de la vía administrativa es facultativo. Este numeral resulta congruente con la resolución 3669-06, del 15 de marzo del 2006, de la Sala Constitucional; mediante este fallo se anuló la obligación de agotar la vía administrativa para plantear un proceso contencioso-administrativo contra el Estado ante el Poder Judicial, excepto

CUADRO 5.15

Resoluciones de fondo dictadas por el Tribunal Contencioso-Administrativo, según tipo. 2001-2005

(porcentajes)

Tipo de resolución	Año					Total
	2001	2002	2003	2004	2005	
Total de sentencias	1.076	919	634	662	660	3.951
Confirmatoria	61	61	62	58	57	60
Revocatoria	25	23	18	20	19	22
Modificatoria	7	9	7	8	6	7
Anulación	7	7	13	15	18	11

Fuente: Solana, 2006.

en dos casos relacionados con el agotamiento preceptivo impuesto por el texto constitucional, a saber: a) el numeral 173 de la Constitución Política, respecto a los acuerdos municipales, que en el párrafo 2 establece que, si no es revocado o reformado el acuerdo objetado o recurrido, los antecedentes pasarán al Tribunal dependiente del Poder Judicial que indique la ley para que resuelva definitivamente, y b) el numeral 174, también de la Carta Magna, en cuanto le reserva a la Contraloría General de la República la jerarquía impropia de los actos administrativos dictados en materia de contratación administrativa.

Delitos contra la función pública: sin mayores cambios

En vista de la importancia que tuvieron en el 2004 los escándalos de corrupción que involucraron a tres expresidentes de la República y a altos funcionarios y exfuncionarios públicos, en el presente Informe se da seguimiento al desempeño del Poder Judicial en la atención de denuncias por incumplimiento de deberes en la función pública. En primer lugar es oportuno indicar que, al momento de redactar este capítulo, ninguno de los casos relacionados con aquellos escándalos había sido elevado a juicio, pues la fase de instrucción ha resultado particularmente compleja. En segundo lugar, cabe mencionar que en los últimos tres años la actividad de la Fiscalía de Delitos Económicos y Corrupción se ha incrementado moderadamente (cuadro 5.16). No se han registrado modificaciones

significativas en la cantidad de casos terminados al concluir el año, aunque sí en el porcentaje de condenatoria, que ha disminuido notablemente.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA

Véase Solana, 2006 en el sitio www.estadonacion.or.cr

Gestión y representación política responsables

En la democracia costarricense los poderes Ejecutivo y Legislativo tienen un carácter representativo. A lo largo de los años, el *Informe Estado de la Nación* ha dado seguimiento a la capacidad del Parlamento para ejercer una representación política responsable ante la ciudadanía. En esta ocasión se introduce por primera vez un análisis sobre la gestión del Poder Ejecutivo, procurando así solventar un vacío en este tema.

Durante el 2005 hubo severas debilidades en el ejercicio de la gestión y la representación política responsables. El Poder Legislativo fue poco eficaz en la deliberación de leyes sustantivas para el desarrollo humano. Al igual que en años anteriores, una buena parte de la legislación aprobada fue de índole administrativa y, nuevamente, no se logró efectuar cambios en los procedimientos internos para dinamizar el trabajo parlamentario. Por su parte, el Poder Ejecutivo se caracterizó por su falta de iniciativa, poca capacidad para articular una agenda pública y contradicciones en temas trascendentales para el país.

CUADRO 5.16

Casos ingresados a la Fiscalía de Delitos Económicos y Corrupción, por denuncias contra los deberes de la función pública. 2003-2005

Rubro	2003	2004	2005
Total de denuncias penales por acciones contra los deberes de la función pública	1.684	1.774	1.643
Denuncias contra los deberes de la función pública excluyendo abuso de autoridad y otros ^{a/}	519	587	597
Índice casos entrados (2003=100)	100	113	115
Casos terminados al concluir el año	64	73	58
Porcentaje de casos terminados/casos ingresados sin abuso de autoridad y otros	12,3	12,4	9,7
Total de personas sentenciadas	107	115	108
Porcentaje de condenatoria	37,4	34,8	26,9

a/ El propósito es distinguir los casos relacionados con tipos penales que se asocian más directamente a posibles actos corruptos: total de casos menos abuso de autoridad, nombramiento ilegal y denegación de auxilio.

Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas del Poder Judicial.

Parlamento poco eficaz

La actividad legislativa, es uno de los aspectos de mayor relevancia para el desarrollo político de las sociedades contemporáneas. Los parlamentos son los espacios institucionales más importantes de las democracias modernas y, en esa medida, el epicentro del debate político sobre la convivencia social. Si la representación política se ejerce de modo responsable, las formas en que los legisladores resuelven los conflictos y llegan a acuerdos pueden traducirse en un proyecto democrático para la sociedad. En el caso costarricense, la percepción de que la Asamblea Legislativa vive un *impasse* motivó que en esta edición del Informe se analizara, además de las acostumbradas series sobre producción de leyes y control político, el tema de la negociación y la dinámica parlamentarias, en un Congreso integrado de manera pluripartidista. Esta dinámica interna particular está asociada a las negociaciones políticas entre las fracciones y, por otro lado, a la relación de esos procesos con el soporte reglamentario y jurídico del Parlamento.

Disidencia debilitó fracciones parlamentarias

La articulación del Directorio Legislativo y la agenda parlamentaria durante el cuatrienio 2002-2006 se

caracterizó por la enorme volatilidad de las fracciones políticas, por un claro debilitamiento de las líneas de partido y por una fuerte disidencia a lo interno de las agrupaciones políticas (Programa Estado de la Nación, 2005).

Todas las bancadas que asumieron funciones en el 2002, sin excepción, sufrieron situaciones de disidencia que dieron origen a nuevos partidos y curules independientes. Esta fragmentación política se tradujo en negociaciones políticas que se materializaron en la conformación de directorios pluripartidistas, debido a que ninguna fracción tenía los 29 votos necesarios para “amarrar” su configuración. En el 2005 la principal novedad fue que, a diferencia de los tres años anteriores, se rompió la cohabitación entre el PUSC y el ML en la composición del Directorio Legislativo⁴⁴.

Acuerdos legislativos no logran dinamizar el Congreso

La Asamblea Legislativa tiene la potestad de dictar su propio gobierno. De acuerdo con la aspiración de gestión y representación política responsables, se espera que el funcionamiento interno del Congreso se ajuste a normas democráticas, que respeten los derechos y libertades de las y los diputados y posibiliten la formación de mayorías. En este sentido, el Undécimo Informe

señaló una importante limitación del Reglamento Interno de la Asamblea, que permite a minorías parlamentarias bloquear el trabajo legislativo.

La búsqueda de acuerdos constituye una competencia básica en la tarea parlamentaria. La Asamblea emitió un total de 104 acuerdos legislativos, distribuidos entre sus tres órganos de deliberación y aprobación de leyes, en el período comprendido entre el 1 de marzo del 2005 y el 20 abril del 2006⁴⁵. Lo más importante fue la adición del artículo 208 bis del Reglamento Interno, aprobada el 8 de marzo del 2005, que limitó los recursos en manos de las y los diputados para bloquear ciertas iniciativas de ley. Aparte de esta reforma, se puede afirmar que el Congreso no modificó sus reglas de funcionamiento interno.

Casi todos los acuerdos de Plenario tuvieron un carácter administrativo. Alrededor del 44% de ellos correspondió a permisos de atraque, sobrevuelo y otros, asuntos que si bien en ocasiones generan intensos debates, en su mayoría operan por inercia reglamentaria, al tenor del artículo 121, inciso 5, de la Constitución Política. Esto es así porque la mayor parte de las autorizaciones está asociada al tránsito normal de naves extranjeras, acuáticas y aéreas, por el espacio territorial aéreo y marítimo del país⁴⁶, que no pone en riesgo de manera sustantiva la seguridad nacional (cuadro 5.17).

Las resoluciones de la Presidencia del Directorio, contempladas en el artículo 27, inciso 4, del Reglamento Legislativo, fueron el instrumento procedimental para hacer avanzar, a fuerza de unilateralidad interpretativa, la discusión parlamentaria. En el período constitucional 2002-2006, la Presidencia dictó 51 resoluciones. De ellas, un 43,1% tuvo que ver con la definición de reglas para articular los debates y las votaciones, seguido por los trámites simples, con 19,6%, y los trámites para regular los nombramientos, con 17,6%. En la tercera legislatura (2004-2005), las reglas para articular el debate representaron el 54% del total de las resoluciones, lo que parece confirmar su fuerza expansiva en ausencia de reformas reglamentarias y en un contexto pluripartidista. En la cuarta

legislatura (2005-2006) la tendencia se mantuvo: la regulación del debate siguió a la cabeza, seguida del tema de los nombramientos, tal como había ocurrido el año anterior (cuadro 5.18).

La reforma al Reglamento (artículo 208 bis⁴⁷) generó la esperanza de aligerar el trámite de proyectos de cierta complejidad, pues se suponía que iba a atenuar la maraña normativa que ha vuelto muy inflexible el proceso legislativo, por haber sido diseñado para un sistema bipartidista que no corresponde con el carácter multipartidista del Congreso actual. Sin embargo, su primera aplicación no logró ese cometido. El artículo 208 bis fue “inaugurado” con el proyecto de Ley de Pacto Fiscal y Reforma Fiscal Estructural (expediente n° 15.516). Este iba a ser el primer laboratorio de observación de la “vía rápida”, que coincidió justamente con el proyecto más relevante que impulsó la Administración Pacheco de la Espriella durante todo el cuatrienio. Luego del *impasse* electoral, en febrero del 2006 (sesión 128) se aprobó la iniciativa en primer debate; en marzo el proyecto fue consultado a la Sala Constitucional, la que mediante resolución 2006-3671 lo declaró inconstitucional, alegando vicios procedimentales en la aplicación del artículo 208 bis, el imperio de la mayoría calificada para su aprobación, la no realización de ciertas consultas obligatorias a instituciones autónomas, la desproporción del plazo para que la Comisión Especial de Pacto Fiscal dictaminara y las resoluciones del Presidente de la Comisión. El proyecto naufragó, pues, en el procedimiento empleado.

Otro tema que merece comentario es el relativo a la negociación y los acuerdos políticos de que fue objeto el sistema de nombramientos de la Asamblea Legislativa. Durante la legislatura 2005-2006 hubo varios trámites de este tipo que incluyeron a magistrados propietarios y suplentes, ratificaciones de nombramientos del Poder Ejecutivo y, los más importantes, las jerarcas de la Contraloría General y la Defensoría de los Habitantes. Los procesos decisivos más disputados, tanto en Comisión como en Plenario, fueron estos últimos. La designación de la nueva Contralora

CUADRO 5.17

Acuerdos legislativos, según órgano de decisión. Marzo de 2005 a abril de 2006^{a/}

Categorías	Plenario	Directorio	Presidencia
Reforma al Reglamento ^{b/}	1		
Conformación e integración de comisiones	6	1	3
Permisos de atraques, sobrevuelos, etc.	23		
Nombramientos de magistrados ^{c/}	8		
Otros nombramientos ^{d/}	6		
Declaratorias de períodos legislativos	8		
Benemeritazgos	1		
Sustituciones y permutas			3
Autorización de viajes		36	
Reglamentos administrativos ^{e/}		8	
Total	53	45	6
Porcentaje del total	51,0	43,3	5,7

a/ Se toma como inicio el día 8 de marzo del 2005.

b/ Se trata de la adición del artículo 208 bis al Reglamento Interno.

c/ Dos propietarios, tres suplentes y tres reelecciones.

d/ Contralora, Defensora, Defensor Adjunto y tres ratificaciones del Poder Ejecutivo.

e/ Se dictaron cuatro reglamentos (licores, equipos de cómputo, visitantes y horas extra).

Fuente: Elaboración propia, con datos del Sistema de Información Legislativa.

CUADRO 5.18

Resoluciones de la Presidencia de la Asamblea Legislativa. Mayo del 2002 a noviembre de 2005

Categorías	Primera	Segunda	Tercera	Cuarta	Total	
	legislatura	legislatura	legislatura	legislatura	Absoluto	Porcentaje
	Absoluto	Absoluto	Absoluto	Absoluto		
Uso de la palabra	1	2	0	0	3	5,9
Reglas para articular debates ^{a/}	2	2	13	5	22	43,1
Trámites simples ^{b/}	2	1	5	2	10	19,6
Plazos de comisiones	0	4	0	0	4	7,8
Interpretaciones varias (explícitas)	0	1	0	1	2	3,9
Nombramientos (procedimientos)	0	0	6	3	9	17,6
Apelaciones	0	1	0	0	1	1,9
Totales	5	11	24	11	51	100,0

a/ Trámites sobre mociones de revisión, posposición, reiteración, orden, censura y votaciones.

b/ Levantar sesión, finalizar asuntos, recesos, sustituciones, permisos.

Fuente: Elaboración propia, con información del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa.

requirió 87 días, la de la Defensora 98 y la del Defensor Adjunto 30 (Zúñiga, 2006).

Una producción legislativa sin sustancia

Durante el período constitucional 2002-2006 se aprobó un total de 234

leyes, de las cuales el 28,6% fue presentado por el Ejecutivo y el 71,4% por el Legislativo, aunque debe hacerse la salvedad de que muchos proyectos del Gobierno se tramitan por medio de legisladores de la bancada oficialista, quienes en el lapso bajo análisis propusieron el 30,8% de las leyes

aprobadas⁴⁸. Desde el punto de vista histórico, es importante señalar que la producción descendió prácticamente en un 50% respecto del período constitucional precedente, pues en ese cuatrienio se promulgaron 477 leyes. Según datos del Departamento de Servicios Parlamentarios, en relación con la legislatura 2004-2005, en la cuarta y última (2005-2006) se produjo más del doble (67 leyes en comparación con 30 del período anterior). En lo que concierne a proyectos, durante el período constitucional considerado la Asamblea Legislativa recibió un total de 1.489 expedientes⁴⁹, una cifra muy alta, que contrasta con las 234 leyes aprobadas; esto significa que, por cada 100 proyectos presentados, se emitieron 15,7 leyes. El número de expedientes tramitados durante la última legislatura, en términos de dictámenes aprobados e informes de mociones (vía artículo 137), fue de 800, es decir, de cada 100 iniciativas propuestas, 54 fueron dictaminadas.

El Plenario sigue siendo, en contraste con las Comisiones Plenas, la entidad más dinámica, pues el 74,8% de las leyes se aprobó allí (cuadro 5.19). Comparativamente, la inercia de las Comisiones Plenas -que se crearon

para drenar la sobrecarga funcional del Plenario- queda demostrada por la agudización de la brecha entre ambas instancias en la última legislatura: las tres Comisiones solo aprobaron 5 proyectos de los 68 sometidos a su consideración, apenas un 7,5% del total⁵⁰. El 62% de las leyes promulgadas por todos los órganos decisorios del Congreso en el período 2005-2006 fueron “nuevas”, un 24,8% correspondió a reformas a otras leyes, un 11,5% a convenios y un 0,4% a derogaciones. Casi la mitad de las reformas a otras leyes fueron autorizaciones relativas a inmuebles (donaciones, segregaciones, etc.), que son trámites de carácter administrativo o procedimental.

Cuando se analizan las leyes relevantes es posible constatar que en el país se está legislando con la aquiescencia de la Sala Constitucional. Durante la cuarta legislatura, en promedio, el 53% de los proyectos sustantivos aprobados por la Asamblea requirió dictamen de la Sala Constitucional (Zúñiga, 2006). Aquí son varias las cuestiones de fondo que entran en juego, desde la utilización del procedimiento para retrasar la promulgación de una ley, hasta la resolución de un desacuerdo estrictamente

político en un espacio no parlamentario (judicial). De continuar esta tendencia en los próximos años, podría estarse en presencia de una redefinición profunda del sistema político costarricense. En términos del reconocimiento de derechos y la provisión de financiamiento para la aplicación de la normativa emitida por la Asamblea Legislativa, es importante resaltar 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) (cuadro 5.20).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

GESTIÓN PARLAMENTARIA

Véase Zúñiga, 2006 en el sitio

www.estadonacion.or.cr

Aporte especial: Legisladores y representación política

Como se comentó en el apartado anterior, la función de representación política que ejercen los diputados y diputadas es de enorme importancia en un sistema democrático. Una mala

CUADRO 5.19

Aprobación de leyes durante el cuatrienio constitucional de mayo de 2002 a abril de 2006, por categorías

Categorías	Primera legislatura		Segunda legislatura		Tercera legislatura		Cuarta legislatura		Total	
	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje
Órgano	75	100,0	62	100,0	30	100,0	67	100,0	234	100,0
Plenario	61	81,3	39	62,9	13	43,3	62	92,5	175	74,8
Comisión Plena Primera	7	9,3	9	14,5	3	10,0	1	1,5	20	8,5
Comisión Plena Segunda	3	4,0	6	9,7	8	26,7	1	1,5	18	7,7
Comisión Plena Tercera	4	5,3	8	12,9	6	20,0	3	4,5	21	9,0
Área	75	100,0	62	100,0	30	100,0	67	100,0	234	100,0
Gobierno y Administración	38	50,7	40	64,5	10	33,3	41	61,2	129	55,1
Asuntos Económicos	13	17,3	7	11,3	7	23,3	16	23,9	43	18,4
Asuntos Sociales	8	10,7	8	12,9	7	23,3	7	10,4	30	12,8
Relaciones Internacionales	15	20,0	7	11,3	3	10,0	2	3,0	27	11,5
Asuntos Ambientales	1	1,3	0	0,0	3	10,0	1	1,5	5	2,1
Tipo de ley	75	100,0	62	100,0	30	100,0	67	100,0	234	100,0
Nuevas	44	58,7	40	64,5	13	43,3	51	76,1	148	63,2
Reformas a otras leyes	16	36,4	15	24,2	13	43,3	14	20,9	58	24,8
Convenios	15	93,8	7	11,3	3	10,0	2	3,0	27	11,5
Derogaciones	0	0,0	0	0,0	1	3,3	0	0,0	1	0,4

Fuente: Zúñiga, 2006, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

gestión de la representación, o severos incumplimientos de ésta, influyen negativamente en la observancia del principio de representación. Este aspecto adquiere una especial relevancia en la situación particular que vive el sistema político costarricense, caracterizada por frágiles vínculos entre representantes y representados. En esta oportunidad, el *Informe Estado de la Nación* aborda la percepción de los legisladores sobre su función como representantes políticos de la ciudadanía y la frecuencia con la que mantienen contactos con el resto de autoridades políticas.

Un estudio realizado entre las y los legisladores del período 2002-2006 permite afirmar que, para ellos, la representación política está asociada a la aprobación de leyes que la ciudadanía considera prioritarias, el cumplimiento de las ofertas de campaña y la solución de problemas concretos del electorado. Otros aspectos, como la representación de sectores excluidos, la dotación de recursos para las comunidades y el control político sobre las instituciones públicas no están vinculados al cumplimiento del mandato para el cual fueron electos. Uno de cada tres diputados consultados (32%) es partícipe de la idea de que su rol, como representante de la ciudadanía en el Congreso, es promover leyes relacionadas con las prioridades señaladas por la opinión pública. Le siguen en importancia la ejecución del programa partidario y la solución de problemas específicos, ambas con el 21% de las menciones. Sobresale la baja identificación de la función de control político como parte de las obligaciones parlamentarias (cuadro 5.21).

Por otra parte, las y los legisladores mantienen una intensa agenda de contactos con autoridades políticas y organizaciones de la sociedad civil. La frecuencia con que cultivan estos vínculos depende del cargo o tipo de organización. Los contactos más asiduos (semanales) se dan entre diputados y el Presidente de la República, las autoridades municipales y las organizaciones de vecinos. La agenda legislativa de contactos mensuales y trimestrales se divide entre autoridades: ministros, presidentes ejecutivos y representantes

CUADRO 5.20

Leyes aprobadas^{a/} según reconocimiento de derechos y financiamiento otorgado. Mayo de 2005 a abril de 2006

Reconocimiento de derechos	Número	Porcentaje
Concede nuevos derechos	12	17,6
Amplía derechos existentes	27	39,7
Genera obligaciones	2	2,9
Transferencia de derechos (bienes inmuebles públicos)	27	39,7
Total	68	100,0

Tipo de financiamiento	Número	Porcentaje
Crea fuentes frescas	3	4,4
Asigna fuentes preexistentes	9	13,2
Redirecciona fuentes preexistentes	3	4,4
No crea fuentes de financiamiento	12	17,6
Genera directamente ingresos (impuestos)	1	1,4
Transferencia de recursos (bienes inmuebles públicos)	27	39,7
No involucra financiamiento ^{b/}	13	19,1
Total	68	100,0

a/ La cifra de leyes aprobadas en la legislatura 2005-2006 difiere de las reportadas en el cuadro 5.19 dado que proviene de otra fuente. La categorización de leyes tiene dos diferencias en relación con lo reportado por el Centro de Información de Estadística de la Asamblea Legislativa: a) las transferencias de derechos y recursos fueron categorizadas por aparte, para distinguirlas con claridad de otro tipo de legislación, b) los instrumentos internacionales, como tratados y convenios, fueron recodificados dentro de la categoría "concede nuevos derechos". Dos de los tres instrumentos aprobados fueron clasificados dentro de la categoría "no crea fuentes de financiamiento"; el restante, el Tratado de Libre Comercio con el Caribe, fue clasificado como "crea fuentes frescas", considerando que los derechos comerciales facilitan el intercambio comercial.

b/ Se refiere a leyes que por su naturaleza no tienen relación con la creación o uso de fuentes de financiamiento.

Fuente: Elaboración propia con información del Centro de Información Estadística de la Asamblea Legislativa.

CUADRO 5.21

Categoría que mejor describe el rol que debe cumplir un diputado. 2005-2006

Rol del legislador	Cantidad	Porcentaje
Promover políticas y legislación de acuerdo con las prioridades de la ciudadanía	9	32,1
Asegurar el cumplimiento del programa partidario	6	21,4
Resolver problemas específicos del electorado	6	21,4
Proveer representación a sectores cuya voz es poco escuchada	4	14,3
Conseguir recursos para el cantón	2	7,1
Hacer control político sobre las instituciones del Estado	1	3,6
Total	28	100,0

Fuente: Elaboración propia con base en Moraes, 2006.

municipales, y organizaciones sectoriales: sector industrial, comercio, agropecuario, exportadores (cuadro 5.22).

Poder Ejecutivo débil y aislado

En el 2005, la acción política del Poder Ejecutivo se caracterizó por ser débil, aislada y contradictoria en temas

fundamentales de su agenda prioritaria. Por ser esta la primera ocasión que este Informe analiza el desempeño del Ejecutivo, antes de examinar lo acaecido ese año se incluye un acápite de carácter más general, que sitúa el 2005 en el contexto del estilo de gobierno de la Administración Pacheco de la Espriella.

CUADRO 5.22

Frecuencia de contactos^{a/} de los legisladores con autoridades políticas y organizaciones sectoriales. 2005-2006

Contacto semanal	Contacto quincenal	Contacto mensual	Contacto trimestral
Presidente de la República	Viceministros	Ministros	Viceministros
Regidores municipales		Alcaldes municipales	Presidentes ejecutivos
Síndicos municipales		Síndicos municipales	Sector agropecuario
Organizaciones de vecinos		Sector industrial	Sector exportadores
		Sector agropecuario	Profesionales
		Sector comercio	Sector financiero
		Organizaciones no gubernamentales	Organizaciones no gubernamentales
		Sindicatos	

a/ En el cuadro se registran los casos que los legisladores reportan como más frecuentes, según las categorías empleadas. Algunos casos se repiten en dos categorías, porque fueron mencionados en igual número en ambas.

Fuente: Elaboración propia con base en Moraes, 2006.

Antecedentes de un estilo de gobierno

El análisis del estilo de gobierno de la Administración Pacheco en el 2005 parte de algunos antecedentes que rodean su elección, así como las primeras etapas de su gestión. Apenas dos años antes de los comicios del 2002, el país había experimentado una gran conmoción social, generada por la aprobación del denominado “Combo del ICE”. Además, es importante mencionar que la candidatura presidencial de Pacheco fue posible por el hecho de que fue designado en una convención abierta, que venció la oposición de los líderes tradicionales de su partido, pues el control de las estructuras partidarias seguía en manos de la dirigencia histórica encabezada por el expresidente Rafael Angel Calderón Fournier.

No obstante haber alcanzado en forma arrolladora la nominación del oficialismo⁵¹, la debilidad del futuro Presidente quedó en evidencia cuando la Asamblea del PUSC eligió a las y los candidatos a diputados, en su mayoría figuras ligadas políticamente al expresidente Calderón. Se trató sin duda de un hecho relevante, que tendría consecuencias importantes para el futuro Gobierno. Para agravar la situación, pese al triunfo en las elecciones presidenciales del 2002, el PUSC no alcanzó mayoría parlamentaria: solo obtuvo 19 legisladores, cifra que con el tiempo se reduciría a 17, con la renuncia de

Gloria Valerín y el alejamiento de Aída Faingezicht de la fracción oficial.

El proceso de conformación del Gabinete dejó entrever algunas características de lo que después se manifestaría como un estilo de gestión a lo largo de los siguientes cuatro años. Seis de los ministros designados y tres presidentes ejecutivos de instituciones autónomas desempeñaban cargos en la Administración saliente, o habían formado parte de gobiernos liberacionistas⁵². Adicionalmente, dos diputados electos fueron postulados u ocuparon posiciones ministeriales⁵³. Sin demeritar ninguno de estos nombramientos, el limitado ámbito de opciones que parecía tener el Presidente electo es un indicio de su aislamiento político.

En términos generales hay que remontarse a la Administración Carazo (1978-1982) para encontrar un Poder Ejecutivo tan inestable como el de la gestión Pacheco. Desde el inicio hubo frecuentes conflictos internos dentro del Ejecutivo, que desembocaron en renuncias y destituciones. Estos problemas se originaron tanto en razones personales como en las tensiones ocasionadas por la cohabitación de estrategias divergentes en materia económica y social en el seno del Gobierno, como lo evidenció la renuncia del “gabinete económico” en el 2004 (Programa Estado de la Nación, 2004).

En resumen, puede decirse que la Administración Pacheco llegó al poder

con pocos aliados políticos y paulatinamente fue aislándose aun más. Esto tuvo como consecuencia natural una debilidad sistémica que se manifestó con claridad en sus relaciones con la Asamblea Legislativa, donde la fracción oficial, golpeada por los escándalos de corrupción conocidos, y sin un liderazgo fuerte del Ejecutivo, no pudo ser contada como el aliado político natural.

Un Poder Ejecutivo contradictorio languideció en el 2005

En la sección anterior se constató la casi nula capacidad del Poder Ejecutivo en el 2005 para promover sus prioridades de política pública en la Asamblea Legislativa. Un análisis más detallado indica que, en la legislatura 2005-2006, el Poder Ejecutivo envió a conocimiento de la Asamblea Legislativa 344 proyectos para las sesiones extraordinarias de agosto del 2005 y del 1 de diciembre del 2005 al 30 de abril del 2006. El desglose muestra que en agosto del 2005 convocó 243 expedientes y retiró 157, y en diciembre-abril envió 101 y retiró 30. Un rastreo de los movimientos de los proyectos que conformaron la agenda de sesiones extraordinarias en ambos períodos revela que, en total, el Poder Ejecutivo efectuó 44 modificaciones, ya fuera enviando o retirando proyectos del Plenario Legislativo (Gallardo, 2006).

Un patrón parece emerger del examen de estas modificaciones. Normalmente, al principio de las sesiones extraordinarias

el Ejecutivo envió una convocatoria amplia, que fue modificando de manera más frecuente hacia el final de esa etapa. Para el segundo período de sesiones extraordinarias de la legislatura 2005-2006 se remitieron 22 ampliaciones de agenda; de ellas, 10 fueron enviadas el último mes, y se dio el caso de que en un mismo día se hicieran llegar dos notas diferentes⁵⁴. Algunos proyectos fueron presentados y retirados en días consecutivos, tal como sucedió el 10 de abril, cuando se amplió la convocatoria a sesiones extraordinarias con 32 proyectos, 20 de los cuales fueron retirados al día siguiente. De los 42 proyectos propuestos el 30 de marzo, 28 fueron removidos en los siguientes diez días, y algunos fueron convocados y retirados varias veces antes de ser definitivamente eliminados o dejados a consideración del Congreso. Todo esto denota frecuentes marchas y contramarchas en la acción política del Ejecutivo y sus dificultades para establecer coaliciones parlamentarias estables, con el concurso de la fracción oficialista. El caso más evidente de estas limitaciones es el del Pacto Fiscal, el proyecto más importante para la Administración Pacheco. Sus defensores fueron diputados del principal partido de oposición (PLN), mientras el resto de la bancada socialcristiana osciló entre un discreto apoyo y el rechazo abierto de algunos de sus miembros originales.

Las contradicciones políticas del Ejecutivo no solo se manifestaron en las relaciones con el Legislativo, sino también en las iniciativas emprendidas por el propio Gobierno. En el caso del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (TLC-CA), el presidente Pacheco, pese a haberlo firmado en agosto del 2004, decidió no remitirlo a la Asamblea Legislativa sino hasta el 21 de octubre del 2005. En el ínterin el Mandatario decidió condicionar el envío del tratado a la aprobación, primero, de la reforma fiscal, y luego de la denominada agenda complementaria, en la que según su criterio debían incluirse los proyectos de asistencia a los sectores que eventualmente se verían afectados por la aprobación del acuerdo comercial. A pesar de esto, en diciembre del

2004 Pacheco suscribió, en una reunión de presidentes centroamericanos, una excitativa para que los congresos de los países del istmo aligeraran la aprobación del tratado. En abril del 2005 el Presidente anunció la conformación de una “Comisión de Notables”, con el objetivo de aclarar las dudas surgidas alrededor del TLC-CA. La Comisión, que estuvo integrada por personalidades de diferentes ámbitos de la vida nacional⁵⁵, rindió su informe ante el Consejo de Gobierno en setiembre del mismo año. Finalmente el Mandatario envió el tratado al Congreso, en medio de la campaña electoral para elegir a su sucesor. El corolario de este estilo presidencial ocurrió en abril del 2006, cuando, apenas unas semanas antes de dejar la Presidencia, Pacheco aseguró que el futuro del país está ligado irremediablemente a la aprobación del tratado y que “sin TLC, Costa Rica se muere de hambre”.

Por último, un análisis del funcionamiento interno del Consejo de Gobierno, el principal órgano del Poder Ejecutivo, revela serias dificultades para promover políticas públicas en el ámbito propio de este poder⁵⁶. En el año 2005 se celebraron 52 sesiones del Consejo de Gobierno; de ellas, 49 fueron sesiones ordinarias, que en 11 ocasiones fueron ampliadas (con la participación de todos o la mayoría de los presidentes ejecutivos de instituciones autónomas). La primera parte de las sesiones ordinarias se dedicó a los temas de nombramientos y remoción de representantes diplomáticos y directores de instituciones autónomas; de la misma manera, aunque menos frecuentemente, se analizaron solicitudes de indulto. En total se conocieron 41 renuncias, se destituyó a 9 funcionarios, se realizaron 81 nombramientos, se recibieron 132 informes y se consideraron 16 solicitudes de indulto. La segunda parte por lo general se dedicó a la presentación de informes por parte de ministros o presidentes ejecutivos de instituciones. En todas las sesiones se conocieron informes. Más del 50% de ellos (74) fue presentado por siete instituciones, de las cuales cinco son ministerios⁵⁷ (Gallardo, 2006).

Los legisladores socialcristianos asistieron únicamente a 16 sesiones del Consejo de Gobierno y desde setiembre de 2005 hasta el final del año, no volvió a concurrir ningún diputado oficial. No se registra la participación de ningún miembro de otras fracciones parlamentarias en ninguna sesión del Consejo. El punto es importante porque una configuración legislativa como la que tuvo el Congreso en el período 2002-2006 haría presumir la necesidad de una comunicación constante entre el Legislativo y el Ejecutivo⁵⁸.

La poca eficacia de la relación Ejecutivo-Legislativo que caracterizó a la Administración Pacheco otorgó al instrumento del decreto una relevancia singular⁵⁹. El decreto es una función legislativa propia del Ejecutivo, mediante la cual éste reglamenta las leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa o emite decisiones políticas, legales y administrativas que son propias de sus competencias. En el ordenamiento jurídico costarricense los decretos ejecutivos tienen un rango inferior a la ley. En el 2005 el Ejecutivo emitió 773 decretos (2,1 por día), de los cuales poco más del 50% se originó en cuatro ministerios (Hacienda, Presidencia, MINAE y Salud) y la figura genérica del “Gobierno de la República”⁶⁰ (Gallardo, 2006). Si bien es cierto la mayoría de los decretos del Ministerio de Hacienda tuvieron que ver con autorizaciones para efectuar modificaciones presupuestarias en distintas instituciones, se observan notables diferencias en la actividad legislativa del Poder Ejecutivo según área de actividad⁶¹. La cantidad de decretos por Ministerio podría indicar posibilidades desiguales para las diversas instancias ministeriales, determinadas por un ordenamiento jurídico poco sistémico, o bien el reflejo de un estilo de gestión particular.

Desde el punto de vista de las materias objeto de los decretos emitidos, se nota una tendencia a ocuparse de asuntos administrativos propios de la gestión cotidiana: en el caso del Ministerio de Hacienda, modificaciones presupuestarias menores; en el del Gobierno de la República, declaratorias de asueto para funcionarios públicos, y

en el del Ministerio de la Presidencia, convocatorias y modificaciones posteriores de la agenda legislativa. Se mencionan estas instancias en razón de su peso porcentual en el total, alrededor del 40% de los decretos emitidos.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE DESEMPEÑO DEL PODER EJECUTIVO

Véase Gallardo, 2006 en el sitio www.estadonacion.or.cr

Política exterior

El estudio de la política exterior, como parte del capítulo “Fortalecimiento de la democracia”, se basa en el entendido de que una democracia desmilitarizada como la costarricense está obligada a promover la paz y los derechos humanos en la agenda internacional. La principal conclusión para el año 2005 es que en materia de promoción de valores se dieron notables contradicciones e inconsistencias en la política exterior del país, mientras que en la promoción y defensa de los intereses políticos, económicos y diplomáticos bajó el perfil de la acción nacional y aumentó su supe-ditación a las tendencias de la acción regional centroamericana. También se formulan comentarios sobre la falta de un sistema de evaluación que permita examinar la labor de las sedes diplomáticas.

Incongruencias en la promoción de la paz y los derechos humanos

En el 2005 Costa Rica mostró una actitud “proactiva” en materia de derechos humanos, y creatividad en el planteamiento de iniciativas a la comunidad internacional sobre temas de alcance global. Entre ellas cabe destacar el apoyo a la creación de un Alto Comisionado contra el Terrorismo y el impulso al derecho de las víctimas de violaciones graves de recurrir al derecho internacional humanitario⁶². El país ha ocupado puestos directivos en foros y entidades internacionales, en una proporción mayor a la que cabría esperar en razón de su escaso poder⁶³, aunque cabe anotar que, por presentación tardía de la candidatura, perdió la oportunidad de participar en el recién creado Consejo de Derechos

Humanos que sustituye a la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, en la que tuvo asiento desde el año 2001.

Para este Informe se continuó el estudio sobre los patrones de votación de Costa Rica en la Asamblea General⁶⁴ y en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU (cuadro 5.23). En la Asamblea General, la mayoría de las resoluciones (alrededor del 70%) se aprueba por unanimidad. En el restante 30%, en el 2005 Costa Rica exhibió una conducta caracterizada por las siguientes pautas:

- En general se acerca a las mayorías (principio de *bandwagoning*). Votó afirmativamente el 88% de las resoluciones, se abstuvo en un 10%, se ausentó una vez y votó en contra una vez.
- En las resoluciones sobre los conflictos en Medio Oriente, y específicamente sobre los diferendos israelí-palestinos, Costa Rica se aparta de las mayorías para asumir una posición minoritaria que la aleja de la “canasta” de sus alianzas tradicionales: países latinoamericanos, europeos y democracias occidentales.
- El país solamente registró un voto negativo cuando se discutió una resolución en torno a la ciudad de Jerusalén, donde se mantiene la embajada costarricense en contraposición a varias resoluciones del Consejo de Seguridad⁶⁵. Costa Rica

no rompe los consensos, pues nunca pide votación sobre una resolución que tiene consenso.

De manera congruente con el comportamiento observado en el 2004 (Programa Estado de la Nación, 2005), en el año bajo análisis se logró determinar que la variable “voto de Estados Unidos” no es un determinante de los patrones de votación de Costa Rica en la Asamblea General de la ONU, pues ambos países muestran conductas muy distintas. Mientras Costa Rica votó afirmativamente el 88% de las resoluciones, Estados Unidos tendió a votar negativamente (74%) y solo en un 16% de los casos acompañó con su voto positivo. Los países sí se acercaron en la práctica de la abstención: 8% en el caso de Estados Unidos y 10% en el de Costa Rica.

En la Comisión de Derechos Humanos (CDH), en el período de votaciones del 2005 se registró un total de 85 resoluciones, la menor cantidad del último cuatrienio. Estados Unidos fue el único miembro que votó en contra en 7 ocasiones, mientras una mayoría superior a 45 miembros lo hizo a favor. Esta es una característica del voto de Estados Unidos en los tres últimos años. La mayor parte de las resoluciones de la CDH son adoptadas sin votación, en una proporción que en el 2005 alcanzó el 55,3%. Sin duda alguna la resolución más conflictiva de ese año fue la concerniente a los prisioneros de

CUADRO 5.23

Votos de Costa Rica en la 60^ª Asamblea General de la ONU, según temas de agenda. 2005

Tema de agenda	A favor	Se abstiene	Ausente	En contra	Total
Desarme	22	1			23
Justicia y derecho internacional	1				1
Mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales	20	4	1	1	26
Promoción de los derechos humanos	19	2			21
Promoción del crecimiento económico y el desarrollo sostenible	3				3
Total general	65	7	1	1	74
Porcentajes	87,8	9,5	1,4	1,4	100,0

Fuente: White et al., 2006.

Guantánamo, la base naval de Estados Unidos en Cuba⁶⁶. La posición de Costa Rica, de votar en contra de este acuerdo, fue incongruente con sus principios de defensa del estado de derecho y los derechos humanos, y con su propia conducta tradicional en la CDH, pues el país no solo ha votado a favor de este tipo de iniciativas, sino que incluso ha copatrocinado resoluciones -entre otras sobre Cuba- con el mismo contenido, que se considera moderado. En este caso se trató de una resolución que, básicamente, pide la cooperación del Estado cubano en la aplicación de los mecanismos de tutela de los derechos humanos y, se solicita a un órgano o representante de la ONU que elabore un informe de seguimiento a las gestiones de la CDH.

El balance sobre la promoción de valores en la agenda global en el 2005 tiene tanto elementos positivos como acciones en las que Costa Rica se alejó de la aspiración planteada por este Informe en esa materia. El país mantuvo una actitud muy “proactiva” en la presentación de iniciativas sobre derechos humanos y ambiente. Se ubicó en posiciones de relieve en foros internacionales que le permitieron aumentar su visibilidad, proyección y voz, tales como el Consejo Económico y Social (ECOSOC) de la ONU, la presidencia de la Asamblea de Estados Parte de la Corte Penal Internacional y la presidencia del Grupo Latinoamericano y del Caribe (GRULAC) en la ONU-Ginebra. Pero, a la vez, mostró incoherencia en la mencionada votación de la resolución sobre los detenidos en 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 las operaciones militares en Iraq, según mandato de la Sala Constitucional del año 2004. En lo que concierne al conflicto en Medio Oriente, Costa Rica sigue manteniendo en la ONU un patrón de votación que se aparta de la política oficial de este organismo en torno a ese tema (White et al., 2006).

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 ubicó más en el marco del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) que en la búsqueda de objetivos nacionales a través de relaciones bilaterales⁶⁷. En la misma línea, el país finalmente sometió a la Corte Internacional de Justicia el diferendo con Nicaragua por los derechos de navegación en el río San Juan, pues a pesar del “congelamiento” de la disputa por tres años que se acordó en la Administración Pacheco, no fue posible lograr un arreglo negociado en forma bilateral o a través de mediadores.

Diplomacia presidencial menos “proactiva” que en períodos anteriores

El análisis de la diplomacia presidencial, como instrumento central de la acción internacional del país, refleja que en el período 2002-2006 ésta fue menos “proactiva”, más restringida geográficamente y más tradicional, que la desarrollada en el período anterior (1998-2002). No se efectuaron, como en la Administración precedente, acciones de diplomacia presidencial al nivel bilateral con los actores clave, fuera de la visita oficial del presidente Pacheco a los Estados Unidos y a Taiwán, en el primer año de su gestión. Por el contrario, la diplomacia presidencial entre 2002 y 2006 se limitó al cumplimiento de los compromisos de la agenda regional (White et al., 2006).

El presidente Pacheco realizó en total 55 viajes, menos que las 59 salidas oficiales que registró su antecesor en el período 1998-2002 (no se incluyen los viajes de carácter privado). La diplomacia desplegada por Pacheco de la Espriella se concentró mayoritariamente en Centroamérica y el Caribe, pues un 43% de sus viajes fue a esta región, mientras que estos destinos representaron poco más de un tercio de los las visitas internacionales realizadas en su

momento por el presidente Rodríguez Echeverría (32%). En correspondencia con lo anterior, un 41% de las giras presidenciales del período 2002-2006 fue de carácter regional. El tipo de contactos establecidos durante esas reuniones refleja que en la Administración Pacheco la diplomacia presidencial fue más tradicional, pues se concentraba en el cumplimiento de los compromisos oficiales (en el 92% de los viajes). Por el contrario, su antecesor dedicó el 71% de sus reuniones a los compromisos oficiales y el 29% restante a contactos de tipo académico, empresarial y múltiple (cuando realizó las tres actividades conjuntamente en una misma gira).

No existe un sistema de evaluación de las sedes diplomáticas

En el Undécimo Informe se planteó una nueva interrogante: ¿quién y cómo se evalúa la labor de las sedes diplomáticas de Costa Rica en el exterior? La principal conclusión en esta materia es que el sistema de control interno existente en la Cancillería se encuentra aún en su fase de desarrollo. Para el estudio del desempeño institucional del aparato de conducción de la política exterior, hay pocos y dispersos instrumentos, que no funcionan a cabalidad para evaluar las misiones de Costa Rica en el extranjero.

Si bien la Auditoría Interna y la Contraloría de Servicios del Ministerio realizan actividades de investigación y elaboran informes, todavía no se cuenta con un esquema de autoevaluación conforme con la Ley de Control Interno. La Dirección del Servicio Exterior se encuentra diseñando un proyecto en este sentido. El seguimiento de la labor de las sedes diplomáticas se lleva a cabo mediante la presentación de informes obligatorios que deben remitirse anual, semestral y mensualmente a la Cancillería. El Plan Anual, que debe formularse al inicio de cada año, fue remitido por el 71,1% de las misiones en el 2006; el Informe de Gestión Semestral (seguimiento del Plan Anual) fue enviado por el 82% de las sedes diplomáticas en el 2005 y el Informe Trimestral de Liquidaciones (informe financiero) lo remitió el 98% durante

el 2005 (White et al., 2006). No se dispone de información cualitativa sobre el nivel de cumplimiento de las metas propuestas y de las directrices establecidas para la operación de cada sede diplomática.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
POLITICA EXTERIOR

Véase White et al., 2006 en el sitio
www.estadonacion.or.cr

Participación y rendición de cuentas

En la aspiración sobre participación y rendición de cuentas, el *Informe Estado de la Nación* da seguimiento a las oportunidades que las instituciones públicas ofrecen a las y los ciudadanos para intervenir en la formulación y ejecución de políticas públicas. Asimismo, examina la capacidad del sistema de rendición de cuentas para garantizar la transparencia en la gestión pública y su apego a las leyes. Para fortalecer la democracia, el poder político debe rendir cuentas a la ciudadanía. De lo contrario, resulta difícil conocer si los depositarios de la autoridad cumplen real y efectivamente con las obligaciones que les han sido confiadas. En esta oportunidad se incluye un análisis sobre la fiscalización del financiamiento político del proceso electoral.

Las principales conclusiones enunciadas en informes anteriores se mantuvieron vigentes para el 2005. En materia de financiamiento político, la fiscalización siguió siendo débil. Una mejor medición de ciertos gastos electorales revela que los partidos deben muchas explicaciones sobre el origen o el uso de sus recursos. Por otra parte, salvo en el caso de los instrumentos comentados en la sección sobre mecanismos de democracia directa, no se aprobó nueva legislación ni se desarrollaron nuevas instancias para la participación ciudadana en la formulación de política pública. Por su parte, el sistema de rendición de cuentas dentro del Estado (*accountability* horizontal) tampoco experimentó modificaciones: en términos generales, es capaz de ejercitar un mayor control sobre la administración y el manejo de los

fondos públicos que hace una década (Programa Estado de la Nación, 2004). Por lo tanto, en esta oportunidad se efectúa una indagación puntual sobre una deficiencia anotada en el Undécimo Informe, acerca de la falta de coordinación entre las entidades de control público. Se procura constatar si existen avances en las acciones de coordinación y cooperación interinstitucional entre ellas y, de ser así, determinar si se trata de coordinaciones formales o responden a coyunturas particulares.

Persiste la débil fiscalización sobre el financiamiento político

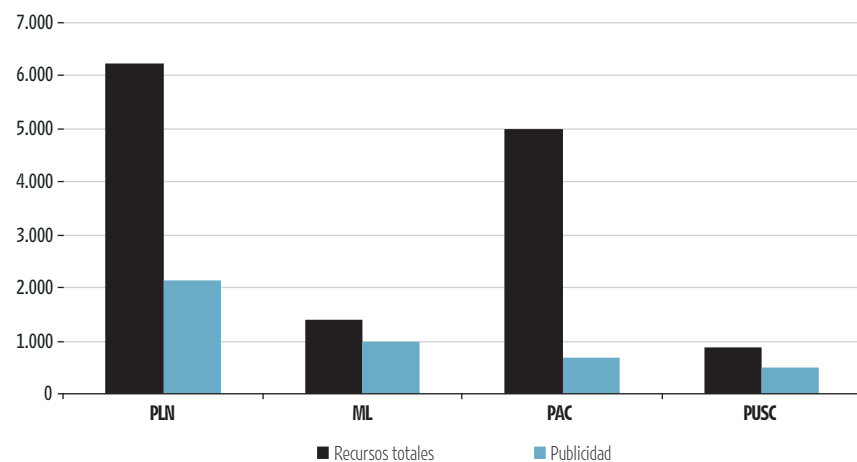
La información sobre el gasto de los partidos políticos en medios de comunicación permite ahondar en el tema de la fiscalización del financiamiento político en la campaña electoral del 2006. Al comparar los gastos de los partidos políticos en el rubro de publicidad en medios, con respecto al total del financiamiento político reportado por ellos (público y privado) sobresalen dos situaciones: por una parte, en el PLN y el PAC el rubro publicitario es

una proporción pequeña del total de los fondos recibidos y asignados; en estos casos, las agrupaciones deberían dar explicaciones detalladas sobre la manera en que gastaron la mayor parte del financiamiento. Por otra parte el ML y, en cierta medida el PUSC, están en una situación contraria; el rubro publicitario consume la mayoría del financiamiento político reportado, por lo que el tipo de explicaciones que se requiere es distinto: ¿de dónde sacaron los recursos para sufragar los otros gastos electorales, si casi todo lo reportado se destinó a propaganda? (gráfico 5.17).

En este sentido cabe reiterar lo indicado en el *Octavo Informe Estado de la Nación*: la fiscalización del reporte de las contribuciones privadas recibidas por los partidos políticos es débil e incompleta (Proyecto Estado de la Nación, 2002). A pesar de la obligación de presentar periódicamente informes de las donaciones monetarias y en especie que reciben, no todas las agrupaciones políticas cumplen con la norma. Además, los reportes contienen un conjunto mínimo de datos acerca

GRAFICO 5.17

Monto asignado de aporte estatal, contribuciones privadas reportadas e inversión en publicidad, según partido político. 2005-2006^{a/}
(miles de millones de colones constantes)



a/ La categoría "Recursos totales" incluye el monto máximo del aporte asignado por el TSE y las contribuciones reportadas por los partidos políticos al órgano electoral en el período enero 2005-febrero 2006. Por su parte, los gastos en propaganda corresponden al movimiento publicitario a la vista del público y son calculados a partir de las tarifas regulares de los medios de comunicación. Las estimaciones se efectuaron sobre la base de los estudios de audiencia realizados por la empresa Unimer R.L., MARKRES o IBOPE-TIME.

Fuente: Elaboración propia con datos del TSE y Media-Gurú.

de los aportes y los contribuyentes, con los que se dificulta constatar la veracidad de la información consignada. Las autoridades electorales no cuentan con potestades para acceder a información financiera más detallada de los partidos, y las reformas en procura de mayores herramientas de control son parte de los proyectos de ley en materia electoral que se encuentran pendientes de aprobación en la Asamblea Legislativa (González, 2006). El TSE manifiesta que la legislación vigente es débil, pero no hace uso de su potestad para “prevenir” y hasta llevar ante el Ministerio Público a las agrupaciones que no cumplen con el mandato de presentar sus reportes periódicos, irrespetando así el artículo 176 bis del Código Electoral. Además, aún cuando se activara ese proceso, es difícil que las sanciones previstas en la norma sean aplicadas en forma efectiva.

Cancelación de credenciales: un problema de representación política

En virtud de la coyuntura electoral de 2005-2006, este Informe dio

seguimiento a las atribuciones del TSE establecidas en el Código Municipal (artículo 25, inciso b), de “cancelar o declarar la nulidad de las credenciales conferidas al alcalde municipal y de los regidores por los motivos contemplados en este código o en otras leyes”. El ejercicio de estas atribuciones es examinado desde dos dimensiones: como un acto de control y fiscalización por parte de la entidad competente sobre representantes populares, y como parte de la aspiración de gestión y representación política responsables. En estos procesos la Inspección Electoral del TSE es la entidad que actúa como órgano director⁶⁸. Entre 2002 y 2006 el Tribunal canceló las credenciales de 277 autoridades municipales, el mayor número de ellas en el 2005, cuando se presentaron 80 casos, cifra seguida en importancia por la del 2003, con 78 casos (González, 2006).

En este contexto sobresalen las autoridades ejecutivas y deliberativas a nivel municipal (alcaldes y regidores, respectivamente) que las y los costarricenses eligieron en los comicios

del 2002. En el caso de los regidores, aproximadamente a 18 de cada 100 les fueron canceladas sus credenciales, mientras que alrededor del 14% de los alcaldes electos pasó por la misma situación. Resulta llamativo el caso del PAC, dado que 17 de cada 100 autoridades municipales elegidas por este partido perdieron su condición. Si bien es cierto que el PAC obtuvo una cantidad significativamente menor de representantes en los gobiernos locales que el PLN y el PUSC, su porcentaje de credenciales canceladas casi triplica los de los otros dos partidos. La mayoría de los casos se debió a renunciaciones o retiros. No obstante estas cifras, las separaciones de los ayuntamientos afectan tanto a agrupaciones locales y provinciales como nacionales. Aunque en menor medida, la anulación de credenciales por parte del TSE también se registra en el ámbito de los representantes distritales. En este sector, 8 de cada 100 síndicos fueron removidos de sus cargos, en tanto que entre los concejales de distrito la cifra alcanzó el 3% (cuadro 5.24).

CUADRO 5.24

Elección y cancelación de credenciales a autoridades municipales, por partido político. 2002-2006

Autoridad municipal		Partido Político				Total
		PUSC	PLN	PAC	Otros ^{a/}	
Regidores ^{b/}	Electos	356	356	202	88	1.002
	Credenciales canceladas	55	50	55	14	174
	Porcentaje de cancelaciones	15,4	14,0	27,2	15,9	17,4
Alcaldes	Electos	48	27	1	5	81
	Credenciales canceladas ^{b/}	7	3	0	1	11
	Porcentaje de cancelaciones	14,6	11,1	0,0	20	13,6
Síndicos	Electos	229	192	14	29	464
	Credenciales canceladas	19	15	2	1	37
	Porcentaje de cancelaciones	8,3	7,8	14,3	3,4	8,0
Concejales de distrito	Electos	785	676	178	185	1.824
	Credenciales canceladas	17	17	11	10	55
	Porcentaje de cancelaciones	2,2	2,5	6,2	5,4	3,0
TOTAL	Electos	1.418	1.251	395	307	3.371
	Credenciales canceladas	98	85	68	26	277
	Porcentaje de cancelaciones	6,9	6,8	17,2	8,5	8,2

a/ Acción Cantonal Siquirres Independiente, Acción Laborista Agrícola, Acción Quepeña, Agrario Nacional, Alajuelita Nueva, Alianza para Avanzar, Alianza por San José, Auténtico Paraiseño, Auténtico Sarapiquíense, Coalición Cambio 2000, Currirabat Siglo XXI, Fuerza Democrática, Garabito Ecológico, Guanacaste Independiente, Humanista de Montes de Oca, Independiente Belemita, Independiente Obrero, Integración Nacional, Movimiento Currirabat, Movimiento Libertario, Nuevo Corredores, Partido del Sol, Renovación Costarricense, Rescate Nacional, San José Somos Todos y Yunta Progresista Escazuqueña.

b/ Propietarios y suplentes.

Fuente: González, 2006, con datos del TSE.

Dificultades para articular un sistema de control sobre la acción pública

El Noveno Informe dio cuenta de la ausencia de acciones permanentes de coordinación entre las distintas entidades de control sobre la Administración Pública (Programa Estado de la Nación, 2003). En esa edición se mencionó la iniciativa -auspiciada por la Presidencia de la República- para integrar una comisión que, se esperaba, sistematizara la lucha contra la corrupción en el aparato estatal. Se concluyó en aquel momento que un sistema debidamente articulado, en el que las distintas entidades que tienen a su cargo el control en sus ámbitos respectivos trabajen de manera conjunta, coordinada y permanente, era incipiente. En el 2005, los esfuerzos para establecer esquemas formales de trabajo coordinado entre jerarcas institucionales fueron pocos y aislados. Las disposiciones de la Ley General de Control Interno (n° 8292, del 2002) no han logrado llevarse a la práctica⁶⁹, pese a la obligación de la Contraloría General de la República (CGR) y de los auditores y subauditores del sector público, de participar activamente en la creación del sistema de control interno de la Administración Pública⁷⁰. No existe evidencia de labores coordinadas entre las instancias de control, excepto en acciones específicas y coyunturales de cooperación interinstitucional de nivel técnico o entre jerarcas. Ciertamente la CGR ha tenido acercamientos con otras instancias como la ARESEP, las superintendencias, el LANAMME y el sistema de administración financiera, pero el avance en el establecimiento de un sistema de control es lento. Asimismo, se han venido desarrollando iniciativas de trabajo conjunto y periódico entre personal de la CGR, la Procuraduría General de la República y el Ministerio Público, en aras de capacitar a los funcionarios acerca de las normas vigentes en materia de ataque a la corrupción y manejo de recursos públicos (González, 2006). Sin embargo, estos esfuerzos no implican un cumplimiento cabal de lo dispuesto en la Ley 8292.

Uno de los hallazgos más importantes del análisis realizado para este

Informe es la absoluta desregulación de los servicios municipales. En sus localidades, las municipalidades administran y prestan al público servicios como suministro de agua potable, recolección de desechos, limpieza y aseo de vías, entre otros. La ARESEP no tiene potestades para fijar tarifas y regular la calidad de esos servicios, o para atender las denuncias de informalidad que planteen los usuarios. En principio estos asuntos eran competencia de la ARESEP, y así consta en su ley constitutiva (n° 7593). No obstante, a partir de un pronunciamiento de la Sala Constitucional (resolución 2000-07728), los servicios municipales quedaron fuera del ámbito de acción de esa entidad. De esta forma, en materia de control de los servicios públicos prestados por las municipalidades, los usuarios se encuentran desprotegidos, en virtud de que la ARESEP fue prácticamente desprovista de atribuciones para emitir criterios vinculantes, a pesar de ser una de las entidades a las que más acude la ciudadanía en procura de satisfacción de sus demandas.

Por otra parte, en el 2005 la Defensoría de los Habitantes impulsó la puesta en marcha de la Red Interinstitucional de Transparencia (RIT), con el propósito de robustecer los procesos de rendición de cuentas, el control sobre el ejercicio de la función pública y el uso de los recursos estatales. La RIT entró en operación a finales del año 2004. La Defensoría promueve la aplicación de herramientas tecnológicas para publicar información considerada de interés público, por lo general atinente al manejo de recursos financieros, procesos licitatorios e informes de labores⁷¹. Esta iniciativa se basa en gran medida en la experiencia de Panamá⁷² y su meta es incorporar a todas las entidades públicas. Sin embargo, en la actualidad apenas veinte instituciones y organizaciones participan voluntariamente en la RIT, sin que se observe entre ellas a ningún partido político, como ocurre en experiencias similares a nivel internacional⁷³ (González, 2006).

Tanto en cantidad como en exhaustividad, la información suministrada por las entidades que integran la

RIT es muy diversa. Sobresalen los casos del Poder Judicial, el ICE, la Municipalidad de Belén y RECOPE, instancias que han aportado abundante material relacionado con informes de labores, proyectos específicos y programación presupuestaria, entre otros. En otros casos la información es mínima, pues se limita a algunos datos presupuestarios, de planificación o salariales, en instituciones como el IFAM, la Municipalidad de Escazú y la Comisión Nacional de Valores. Las marcadas diferencias de cantidad y calidad en la información brindada por las entidades participantes en la RIT constituyen una debilidad que debe ser atendida con prontitud⁷⁴.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE RENDICIÓN DE CUENTAS

Véase González, 2006 en el sitio www.estadonacion.or.cr

Convivencia ciudadana

El *Informe Estado de la Nación* entiende que la democracia, además de un régimen político y un modo de organización del Estado, es una forma de convivencia entre las personas. Una convivencia democrática es aquella en la que las y los ciudadanos respetan los derechos y la dignidad de los demás, tienen una fuerte creencia en la democracia y participan activamente en la formación de una opinión pública pluralista. En una convivencia democrática la ciudadanía ejerce su derecho a la libre organización mediante la creación de múltiples y activas organizaciones de la sociedad civil y hace uso efectivo de las oportunidades para participar en la gestión pública. En síntesis, al dar seguimiento al tema de la convivencia ciudadana, este Informe recuerda que toda democracia es una democracia de y para los ciudadanos (PNUD, 2004).

En Costa Rica no hay prácticas sistemáticas violatorias de los derechos y la dignidad de las personas. Por una parte, existe una protección constitucional efectiva de los derechos que tutela la Sala Constitucional, instancia que ha reconocido los tratados internacionales en materia de derechos humanos como parte de la legislación

interna. Por otra parte, en el 2005 los organismos internacionales de seguimiento de los derechos humanos emitieron informes “limpios”, sin mención del país (Human Rights Watch, 2006), y Costa Rica mejoró su ya alta puntuación en el índice de libertades civiles de Freedom House (Freedom House, 2006). Finalmente, en el 2005 hubo un incidente aislado -la muerte de un inmigrante nicaragüense por dos perros *rotweiler* que resguardaban una propiedad- que repercutió en las relaciones con Nicaragua. Al momento de redactarse este Informe, ese país había interpuesto una demanda contra Costa Rica ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

En el año bajo análisis no se registraron cambios importantes en el número y la cantidad de afiliados a las distintas formas de organización social (sindicatos, cooperativas, asociaciones solidaristas y asociaciones de desarrollo comunal) (cuadro 5.1). En general, se siguió respetando el derecho ciudadano a la libre organización, excepto en el ámbito de la organización sindical en el sector privado, donde no hay evidencias de que hayan sido removidos los obstáculos señalados desde la publicación de la *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia* (Proyecto Estado de la Nación, 2001).

En materia de apoyo ciudadano a la democracia, el Informe no dispuso de nueva información para actualizar la consignada en su décima edición, con respecto a la medición del índice de apoyo al sistema en el 2004.

Disminuyó la conflictividad social

Como en años anteriores, en este acápite se da seguimiento a las acciones colectivas emprendidas por las y los ciudadanos⁷⁵ a partir de los análisis que sobre este tema ha venido efectuando el Instituto de Investigaciones Sociales de la UCR⁷⁶. En la actualidad se cuenta con una base de datos de acciones colectivas para el período 2000-2005, consolidada bajo una metodología uniforme⁷⁷. El propósito es conocer las modalidades de movilización social mediante las cuales las personas procuran incidir sobre los asuntos colectivos. Ello permite

examinar si el nivel de conflictividad social en Costa Rica tiene efectos sobre los actores institucionales y políticos, y si se enmarca dentro de las normas del estado democrático de derecho.

La conflictividad del 2005, un año preelectoral, disminuyó sensiblemente en relación con el período anterior, del mismo modo que en el 2001 (otro año electoral), la conflictividad fue inferior a la del 2000. En el sexenio 2000-2005, las organizaciones sociales protagonizaron dos ciclos importantes de protesta, que se caracterizaron por la intensificación de los conflictos y la confrontación en el sistema social (Tarrow, 2004). El primero de estos ciclos corresponde a las movilizaciones de marzo y abril del 2000, contra la aprobación del “Combo del ICE” y el segundo se presentó en el 2004, con las protestas contra el monopolio de la revisión técnica vehicular a cargo de la empresa Riteve, la oposición al Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos, la solicitud de aumento salarial para los trabajadores del sector público y las peticiones de medidas concretas para detener el aumento en el costo de la vida.

En el quinquenio 2000-2004 se reportó un promedio de 462 acciones colectivas anuales, mientras que en el 2005 la prensa escrita registró 371 (cuadro 5.25). En todo el período, los protagonistas centrales de estos hechos fueron los trabajadores, quienes gestaron el 44% de los movimientos. En orden de importancia les siguieron los grupos de vecinos y los empresarios. El principal recurso de la acción colectiva continúa 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).

Entre los años 2000 y 2004 la mayor parte de las protestas sociales tuvo como causa principal la implementación u oposición a leyes, reglamentos, actos y decretos ejecutivos. No obstante, en el 2005 las demandas relacionadas con la mejora de las condiciones laborales y en la calidad y costo de los servicios fueron las más frecuentes⁷⁸. También sobresalen las nueve marchas en contra y las dos manifestaciones a

CUADRO 5.25

Acciones colectivas según tipo. 2000-2004 y 2005

Tipo de acción	Promedio 2000-2004	Porcentaje	2005	Porcentaje
Declaración pública	147	31,8	156	42,0
Bloqueo	109	23,6	22	5,9
Reunión con autoridades	53	11,5	42	11,3
Marcha	33	7,1	26	7,0
Mitin	30	6,5	37	10,0
Paro	27	5,8	11	3,0
Denuncia	17	3,7	10	2,6
Amenaza	15	3,2	16	4,3
Reunión o asamblea	13	2,8	8	2,1
Huelga	7	1,5	13	3,5
Invasión de propiedad	4	0,9	11	3,0
Actos contra la propiedad	3	0,6	0	0,0
Varias	3	0,6	16	4,3
Huelga de hambre	2	0,4	3	0,8
Plebiscito	1	0,2	0	0,0
Total	462	100,0	371	100,0

Fuente: Elaboración propia con base en Mora, 2006.

favor de la aprobación del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos, realizadas en el mismo año. Otro rasgo característico del período analizado es que las entidades gubernamentales fueron interpeladas como las responsables de la resolución de las demandas y conflictos, particularmente el Gobierno Central. Le siguieron los ministerios y las instituciones descentralizadas. Las dos huelgas más prolongadas del 2005 fueron las protagonizadas por los trabajadores de la Cooperativa de Electrificación Rural de San Carlos (COOPELESCA) y por la Asociación de Trabajadores de Acueductos y Alcantarillados (ASTRAA). Esta última inició el 10 octubre del 2005 y finalizó poco más de un mes después, el 14 de noviembre (Mora, 2006).

Por último, cabe anotar los problemas que sufrió la UCCAEP en el 2005, cuando la Cámara de Comercio se retiró temporalmente de esta organización cúpula del sector empresarial.

Organizaciones sociales irrumpen en la política electoral

La vinculación de organizaciones de la sociedad civil con partidos políticos, así como su participación en actividades político-electorales, constituyen una tradición de larga data en el sistema político costarricense. En los años cuarenta, los sindicatos desempeñaron un activo papel, tanto en apoyo como en oposición a la coalición del calderonismo, el Partido Comunista y la Iglesia Católica que gobernó el país en ese período. En las décadas de los sesenta y setenta fueron reconocidos los vínculos de los partidos Vanguardia Popular y Liberación Nacional con organizaciones sindicales y comunales, y la disputa entre estas agrupaciones por la hegemonía dentro de la sociedad civil (Alvarenga, 2006). Por su parte, las cámaras empresariales han tenido participación política activa en distintos momentos; la más abierta fue el apoyo y movilización de varias de ellas, en la década de los ochenta, a favor de la política de los Estados Unidos para desestabilizar al régimen sandinista de

Nicaragua y, posteriormente, en contra del Plan de Paz del Presidente Arias.

En el contexto del desalineamiento electoral y la debilidad de las lealtades partidarias analizados en secciones anteriores, durante el año 2005 diversas organizaciones de la sociedad civil irrumpieron en el debate político, vinculando la ratificación del TLC-CA con la candidatura presidencial de Oscar Arias Sánchez, del PLN. En términos generales, los grupos sociales y productivos opuestos al TLC se manifestaron abiertamente en contra de la candidatura de Arias, mientras que la mayoría de los dirigentes empresariales apoyó en forma contundente la ratificación del tratado y, de distintas maneras, al candidato liberacionista.

En este ambiente de polarización social se registró un hecho inédito en las últimas décadas en el país: la amenaza de desconocer la legitimidad del eventual gobierno, lanzada por un sector de las organizaciones sindicales, sociales y productivas opuestas al TLC, en caso de que Arias Sánchez resultase victorioso, con la justificación de que el fallo de la Sala Constitucional que anuló la prohibición de la reelección presidencial fue espurio.

Dos actores sociales con alto perfil

En el 2005 varios actores sociales tuvieron un alto perfil en la discusión de asuntos de interés público. En este informe se destacan dos de ellos: la Conferencia Episcopal de la Iglesia Católica, que desarrolló un mayor activismo que en el pasado al pronunciarse sobre temas sociales y económicos polémicos, y las organizaciones de mujeres, que protagonizaron un fuerte enfrentamiento con las autoridades del Instituto Nacional de la Mujer (INAMU).

Una Conferencia Episcopal más activa

Desde finales del 2004, los miembros de la Conferencia Episcopal de Costa Rica (CECOR) han jugado un papel importante al pronunciarse sobre temas de interés nacional⁷⁹. La CECOR instó a la Administración Pacheco a poner en marcha un programa serio y articulado de políticas sociales. Igualmente, la

Asamblea Legislativa fue identificada por los jerarcas de la Iglesia Católica como una de las instancias responsables de mejorar las condiciones de la vida de la población. Según palabras del Arzobispo de San José, el desempeño legislativo ha generado en el país una sensación de “inmovilismo” (Rodríguez, 2005).

Durante el proceso electoral, los obispos exhortaron a los candidatos presidenciales para que la campaña política se desarrollara con una actitud ética y de responsabilidad entre las promesas y su eventual cumplimiento (CECOR, 2005c). También hicieron un llamado a la ciudadanía, para que participara en las elecciones de 2006, considerando que el voto es un mecanismo legítimo de diálogo entre los ciudadanos y los representantes políticos, así como una condición necesaria para exigir cuentas a los políticos (Eco Católico, 2005a).

En lo que respecta a la discusión del TLC, a finales del 2004 la Asamblea del Secretariado Episcopal de América Central (SEDAC), que reúne a alrededor de 50 obispos de la región, solicitó a los gobernantes centroamericanos que la tramitación del TLC fuera acompañada de “información completa y veraz” (Ulloa y San Casimiro, 2005) que permitiera a los ciudadanos comprender los alcances del tratado.

Si bien los jerarcas de la Iglesia Católica se presentaron como propiciadores e intermediarios de un diálogo nacional sobre el TLC, esto no impidió que tomaran posición sobre temas específicos. Antes de la ratificación del tratado, los obispos recomendaron la aprobación de una agenda complementaria que ayudara a enfrentar las diferencias entre las economías de los países centroamericanos y Estados Unidos, evitando así que sectores vulnerables (agricultores y segmentos más pobres) se vieran afectados con su aprobación (Eco Católico 2005a y 2005d). En las últimas semanas del proceso electoral la Conferencia Episcopal tuvo un alto perfil público en el debate en torno al TLC.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE ACCIONES COLECTIVAS Véase Mora, 2006 en el sitio www.estadonacion.or.cr

Organizaciones de mujeres y su vínculo con el INAMU

En el 2005 tuvo lugar un fuerte conflicto entre las organizaciones de mujeres y las autoridades del INAMU, hecho que contrasta con los cercanos vínculos que ambas partes habían mostrado en años previos⁸⁰ (para más detalle consúltese el capítulo 2), pues debe recordarse que el INAMU nació como resultado de las reivindicaciones y el trabajo “proactivo” de las organizaciones de mujeres. A propósito de esa situación, en el marco del Duodécimo Informe se realizó una investigación exploratoria orientada a indagar sobre la participación ciudadana de las mujeres y las principales características que actualmente presentan los grupos existentes, su composición social, su ubicación geográfica, sus principales demandas y desafíos⁸¹. La revisión de las fuentes de información disponibles reveló grandes dificultades para el registro de este tipo de agrupaciones en el país, así como la carencia una base única, que no existe siquiera en el INAMU (cuadro 5.26). Con las limitaciones del caso, los datos obtenidos permiten identificar un número importante de organizaciones de mujeres en el país, así como una gran diversidad en cuanto a su forma (asociaciones, ONG, foros, organizaciones campesinas) y razón de asociación (proyectos productivos, ambientales, culturales, contra la violencia, etc.). Se trata de grupos ubicados en todo el territorio nacional, aunque no es posible determinar cuál región o zona geográfica concentra la mayor cantidad⁸².

Un componente clave de las asociaciones de mujeres son las organizaciones feministas que han desarrollado luchas de corte más político por los derechos de esta población. Sus principales objetivos han sido afirmar la ciudadanía de las mujeres, rechazar las distintas formas de discriminación y velar por la aplicación de las

convenciones internacionales en favor de la equidad de género. Estos grupos han pasado por distintos momentos en la historia reciente del país, pero es a partir de mediados de la década de los noventa que alcanzan un importante desarrollo político, en consonancia con la nueva legislación y las instituciones creadas para promover los derechos de las mujeres.

Según varias informantes, a mediados de los años noventa el incipiente movimiento de mujeres había logrado avances importantes, tales como la construcción de una conciencia y una identidad de género, la creación de nuevos imaginarios sociales sexual y genéricamente más igualitarios, el surgimiento de nuevos espacios organizativos e institucionales, una mayor presencia de mujeres y sus demandas en la esfera pública y en espacios mixtos (ONG, entidades gubernamentales, organismos internacionales), mayor conciencia social sobre la discriminación de las mujeres y en la lucha por la no violencia, así como la promulgación de leyes y un marco institucional favorable hacia las mujeres (Camacho y Flores, 1997). Después de 1995, y hasta el presente, los hechos más relevantes reflejan la existencia de una mayor diversidad y autonomía

de grupos feministas, el desarrollo de alianzas con otros sectores sociales y la ampliación de reivindicaciones en temas como derecho a la salud y la seguridad social, derechos sexuales y reproductivos, derecho a la participación política, derechos económicos y acceso a recursos productivos.

Sobre los desafíos actuales del movimiento de mujeres no existen estudios recientes. Una consulta exploratoria con informantes clave reveló una serie de aspectos que requieren mayor indagación en análisis futuros, tales como: el fortalecimiento de la gestión de los grupos de mujeres, el diálogo en la diversidad, la formación de alianzas en temas estratégicos, la autonomía (en relación con el Estado y los partidos políticos), la participación electoral y la incidencia política, el diálogo con otros sectores sociales y la luchas frente a reacciones conservadoras que se han venido manifestando en el país con respecto al avance de los derechos de las mujeres (Goldenberg, 2006).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE ORGANIZACIONES DE MUJERES

Véase Goldenberg, 2006 en el sitio www.estadonacion.or.cr

CUADRO 5.26

Algunos registros sobre organizaciones de mujeres e instituciones que trabajan en el tema de género. 2005

Instituciones con registros	Número de organizaciones
Fundación Arias	32
Integrantes del Foro de Mujeres del INAMU	51
INAMU	15
CEFEMINA	68
Fundecooperación	31
IDA (organizaciones asesoradas)	157
Registro de asociaciones activas	353

Nota: Hay organizaciones que están incluidas en varias bases de datos.

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por las instituciones.

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de Bernal Arias.

Se prepararon los siguientes "Elecciones nacionales 2006 en Costa Rica y la recomposición del sistema de partidos políticos", de Ronald Alfaro; "Accesibilidad a los lugares de votación y abstencionismo en Costa Rica", de Luis Rosero y Róger Bonilla; "La elección presidencial del 2006: algunas reflexiones sobre los resultados", de Florisabel Rodríguez, Miguel Gómez y Rowland Espinosa; "La organización y administración de las elecciones 2006: ¿Una luz de advertencia? o ¿Los desafíos de nuevos tiempos?", de Marcelo Varela; "Volatilidad de las preferencias electorales en el proceso electoral del 2005-2006", de Jorge Vargas; "Institutos de democracia participativa en Costa Rica", de Bernal Arias; "Desempeño general de la administración de justicia en 2005", de Emilio Solana; "Gestión parlamentaria en Costa Rica 2005-2006: ¿democracia parlamentaria o democracia de procedimiento?", de César Zúñiga;

"Desempeño político del Poder Ejecutivo", de Roberto Gallardo; "Mecanismos de control, rendición de cuentas y financiamiento de partidos políticos", de Enrique González; "Valores, institucionalidad y proyección de intereses en la política exterior", de Elaine White, Priscilla Paniagua y Diego Segura; "Acciones colectivas en la sociedad costarricense, 2000-2005", de Sindy Mora; "Aproximación a la situación de las organizaciones de mujeres y el movimiento feminista en Costa Rica", de Olga Goldenberg.

Colaboraron como asistentes de investigación Juan Carlos Méndez, Jennifer Soto, Lenin Martínez, José Martí Álvarez, Bryan González, Natalia Marchena, Ivannia Morera, Daniel Quesada, Eva Sojo, Roy Villalta, Paula Villegas y Nikita Umov.

Un agradecimiento especial a: Constantino Urcuyo, Rodolfo Cerdas y a la Corte Suprema de Justicia por sus comentarios sobre el capítulo. Se agradece a Media-Gurú (empresa del grupo IBOPETIME), por la información brindada sobre pauta publicitaria de los partidos políticos en la campaña electoral 2005-2006.

La edición técnica la realizaron Jorge Vargas, Ronald Alfaro y Enrique González.

La revisión y corrección de cifras estuvo a cargo de Ronald Alfaro, Enrique González y Elisa Sánchez.

Los talleres de consulta se efectuaron los días 17 de febrero, 1º de junio y 27 de julio de 2006, con la asistencia de Marta Asch, Arnoldo Brenes, Luis Diego Brenes, Marta Campos, Alexander Chacón, Esteban Durán, Carmen María Escoto, Héctor Fernández, Miguel Gómez, Olga Goldenberg, Oscar Eduardo González, Franklin González, Juany Guzmán, Gerardo Hernández, Viria Huertas, Luis Emilio Jiménez, Anabelle León, Pedro León, Gilberto Lopes, Rodrigo Madrigal, Bernardita Madrigal, Freddy Mariñez, Guido Miranda, Guillermo Monge, Maynor Mora, Hugo Alfonso Muñoz, Olman Ramírez, Ciska Raventós, Giovanni Rodríguez, Florisabel Rodríguez, Paul Rueda, Shirley Saborío, Luis Guillermo Solís, Fernando Víquez, Elaine White, Lena White e Isabel Zúñiga.

NOTAS

1 Se define como "inmigrante de un distrito" al costarricense mayor de edad que llega a residir en una localidad diferente a la reportada cuatro años antes de la fecha del estudio (1998) y, por lo tanto, estaba empadronado en un distrito electoral diferente. Se considera "emigrante de un distrito" al costarricense mayor de edad que, en un período de cuatro años (1998-2002), abandona su lugar de residencia y no actualiza su domicilio electoral. Los "emigrantes al exterior de un distrito" son los costarricenses mayores de edad que cinco años antes del momento censal (2000) residían en el extranjero.

2 En 1966, el candidato del Partido Unificación Nacional (de oposición) derrotó al aspirante de Liberación Nacional (oficialismo) por una diferencia de 4.219 votos, equivalente al 0,93% de los votos válidamente emitidos. Considerando la cantidad de juntas receptoras habilitadas para emitir el voto en aquel año (3.015), la diferencia entre ambos contrincantes fue en promedio de poco más de un voto por junta.

3 No se dieron impugnaciones en la elección para diputados y solo una junta receptora fue cuestionada en la elección de regidores municipales. El desfase temporal de los escrutinios que efectúa el TSE, imposibilita materialmente la impugnación de las mesas en todas las escalas.

4 Esta situación ocurre debido a que, en el escrutinio manual, se contabiliza primero el material de la elección presidencial, luego el de las elecciones legislativas y, por último, las papeletas de los comicios municipales.

5 A los resultados electorales legislativos se les aplicó el índice de proporcionalidad de Rose para cuantificar el comportamiento

de la relación votos-escaños. La fórmula del índice es $N = 100 - 1/2 \sum |V_i - S_i|$, donde (V_i) es el porcentaje de votos obtenido por los partidos, y (S_i) es el porcentaje de escaños alcanzados por estos partidos en las elecciones legislativas. Cuanto más se acerque el valor del índice a 100 ($N=100$), más proporcional es el sistema.

6 Para estos efectos no se consideró la provincia por la cual las personas salieron electas, sino el cantón de procedencia o el lugar de residencia. Tampoco se tomaron en cuenta los reemplazos. Para el caso del número de electores se utilizó un promedio del padrón electoral para las cuatro elecciones estudiadas.

7 La información disponible permite conocer la fecha y el monto de la emisión de bonos efectuada por cada partido, no así la cantidad de bonos colocados, ni el monto total obtenido por cada agrupación en cada una de las colocaciones realizadas.

8 Hay autores que, por principio, mantienen un escepticismo epistemológico con respecto a los estudios de opinión pública. Un ejemplo de ello puede encontrarse en Dryzek, 1988. En otra perspectiva, existe abundante literatura sobre el efecto de la formulación de las preguntas, o su orden, en los resultados que un estudio arroja. A manera de ejemplo, Bartels (2002) y Linde (2003) no ponen en duda la utilidad de los estudios de opinión pública, sino que destacan las limitaciones originadas en su elaboración.

9 Los estudios de opinión han sido claves para el análisis de las actitudes políticas en contextos de altísima incertidumbre, como las transiciones económicas y políticas en los países de Europa del Este, que combinaron un cambio de régimen econó-

mico (del socialismo de Estado al capitalismo) y un cambio de régimen político (de un Estado autoritario a sistemas híbridos, semidemocráticos o democráticos). Sobre este particular, véase la extensa literatura de Richard Rose y William Mishler, entre otros autores, del Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde, en Escocia. Otros ejemplos de uso exitoso de los estudios de opinión pública son los de Corea y Taiwán, que experimentaron una transición hacia la democracia durante la década de los noventa.

10 De acuerdo con el estudio de Unimer R.I.-La Nación de noviembre del 2005, alrededor del 25% de las personas habilitadas para votar en elecciones anteriores acostumban decidirse el mismo día de las votaciones (24,5%); a estas se suman los que manifiestan hacerlo pocos días antes (15 días o menos), un 14,5% adicional. Cabe indicar que esta pregunta puede estar fuertemente influida por lo ocurrido en la elección del 2002, un evento de alta volatilidad electoral, lo que puede estar sobreestimando los niveles reales de indecisión reportados por las personas.

11 La desilusión y el desinterés hacia la política fueron las principales características de la actitud de la ciudadanía durante el proceso electoral. Casi cuatro de cada cinco personas definieron de esta manera su estado de ánimo. Un grupo pequeño de electores se definió "molesto y enojado". El desánimo cundió aun entre los votantes consistentes, las personas que siempre votan: apenas un 19% de ellos declaró estar entusiasmado (Vargas, 2006).

12 El primer párrafo del artículo 9 fue reformado por el artículo único de la Ley 8364, de 1º de julio de 2003. Publicada en *La Gaceta* nº 146, de 31 de julio de 2003.

13 Hubo además un antecedente en la historia constitucional costarricense: la revocatoria de mandato incluida en la Constitución de 1844. En su artículo 3 determinaba: "siempre que el Gobierno, cualquiera que sea su forma, no llene el objeto de su institución manteniendo la paz pública por la observancia de las leyes justas, el pueblo del Estado tiene un derecho incuestionable, previos los reclamos que establezca el derecho de petición, para alterarlo en todo ó en parte, ó abolirlo ó instituir otro, según sea que mejor conviene a su seguridad y felicidad".

14 Burdeau (1972) define el referendo como "el procedimiento mediante el cual los ciudadanos de una comunidad política determinada, pueden intervenir en una decisión tomada o preparada por sus representantes; es decir, los representantes preparan un texto sobre el que son llamados a pronunciarse todos los ciudadanos por sufragio universal".

15 Indudablemente surgirá la polémica de cuál norma priva, si la Ley 7135, de Jurisdicción Constitucional en sus artículos 96 y 98, o la Ley 8492, de Regulación del Referéndum.

16 El plebiscito se entiende como el pronunciamiento de los ciudadanos sobre asuntos de trascendencia regional y como la manifestación ciudadana acerca de la revocatoria del mandato de un alcalde municipal. El referendo es el instrumento para la aprobación, modificación o derogación de un reglamento o disposición municipal de carácter normativo. El cabildo es la reunión pública del Concejo Municipal y los Concejos Distritales donde los ciudadanos participan con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad.

17 La norma cuestionada no debe ser susceptible de aplicación concreta, es decir, la lesión debe ser colectiva (antónimo de individual) e indirecta. Es el caso de actos que lesionen los intereses de grupos o corporaciones en cuanto a tales, y no los de sus miembros en forma directa.

18 La defensa de intereses difusos se refiere a intereses individuales que, a la vez, se encuentran diluidos en conjuntos extensos de personas que comparten un interés y, por ende, reciben un perjuicio, real o potencial, más o menos igual para todos. Los intereses difusos tienen una doble naturaleza, ya que son a la vez colectivos -por ser comunes a una generalidad- e individuales, por lo que pueden ser reclamados en tal carácter. Para ampliar este criterio consúltese la resolución 3750-93 de la Sala Constitucional.

19 Son intereses meramente colectivos, cuya titularidad se funda en la comunidad nacional como un todo, o bien intereses concretos frente a los cuales resulten identificadas o fácilmente identificables personas determinadas, o grupos personalizados, cuya legitimación derivaría, no de los intereses difusos, sino de los corporativos que atañen a una comunidad en su conjunto.

20 Debe resaltarse, sin embargo, que en diversas oportunidades el *Informe Estado de la Nación* ha emitido observaciones

críticas sobre la modalidad de escogencia de los magistrados por la Asamblea Legislativa y la centralización de funciones jurisdiccionales, de gobierno y administrativas, en la Corte Suprema de Justicia.

21 Desde hace varios años este Informe calcula el volumen neto de casos entrados, para distinguirlo del volumen bruto de entradas reportado por el Poder Judicial, el cual resulta de restarle al total de demandas o denuncias presentadas en primera instancia, aquellas en que se dictó una incompetencia, más las infracciones simples. En el año 2005 el volumen bruto experimentó un drástico descenso (alrededor de 400.000 asuntos menos, lo que en términos relativos representó un 40%), al reportarse un ingreso de 553.798 casos. Esta disminución se debe exclusivamente a la materia de tránsito (400.689 casos menos). Mediante la Ley 8431, del 10 de diciembre del 2004, se reformaron varios artículos a la Ley de Tránsito, n° 7331 del 13 de abril de 1993, que entre otros aspectos dispuso el traslado al MOPT de las infracciones de multa fija a partir del 2005. Pese a ello, esta materia registró en ese año una entrada de 41.723 infracciones simples. Un alto porcentaje de esta cifra corresponde a infracciones cometidas en el 2004, pero que no ingresaron sino hasta el 2005, y otro bloque importante está constituido por nuevas acciones que están siendo consideradas como infracciones, como devoluciones de placas, licencias y vehículos, suspensiones de licencia y depósitos judiciales.

22 El indicador "número de habitantes por juez" se redujo por décimo año consecutivo, con lo cual su valor ha descendido en un 30% durante la última década.

23 Las causas de esa disminución fueron, por una parte, que las dos variables que intervienen en el cálculo de la productividad de los jueces tuvieron un comportamiento opuesto, pues el total neto de casos salidos se redujo en unos 19.000 expedientes respecto a la cifra reportada en el 2004 (casi todos en materia de tránsito) y por otra parte, que en el 2005 fueron creadas con carácter ordinario 47 plazas adicionales de jueces.

24 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.

25 Al iniciar el año este tribunal reportaba 7.125 juicios activos; doce meses después el valor de esta variable era de 4.621. En ello influyó el hecho de que se dictaron 795 sentencias más que en el 2004.

26 Ese aumento se origina en un menor desempeño por parte del Juzgado, tanto en lo referente a los casos terminados, como en el número de sentencias dictadas. Incluso la cantidad de expedientes terminados en esta oficina fue disminuyendo por trimestre a medida que avanzaba el año (854, 781, 741 y 723, respectivamente).

27 Con la aprobación de la Ley de Jurisdicción Agraria, n° 6734 del 29 de marzo de 1982, se instauró una jurisdicción especializada

en conocer los conflictos relacionados con las actividades productivas agrícolas, a fin de garantizar la paz social, el desarrollo del sector agrícola nacional y el acceso a la justicia de los campesinos de bajos recursos, mediante la Defensa Pública Agraria. No obstante, esta ley no entró a regir sino hasta el 1° de julio de 1988. Con anterioridad a esa fecha los juicios agrarios eran atendidos por los juzgados civiles, oficinas que en los años siguientes continuaron conociendo esos asuntos mientras se creaban juzgados específicos en las zonas respectivas.

28 La cantidad de jueces de primera instancia que en el 2005 atendían la materia en cuestión ascendía a 18. En la actualidad su número es de 16 (E: Escoto, 2006), distribuidos de diferente forma: algunos despachos disponen de dos plazas de juez, en varios hay solo una y en otros el juez que conoce de la materia agraria también es competente en otra materia.

29 Los casos que en ella se generan le corresponde conocerlos al Juzgado Agrario de Alajuela, salvo los asuntos del cantón de Sarapiquí, los cuales se tramitan en el Juzgado Agrario de Pococí.

30 Este Tribunal inició labores en abril de 1988, con tres jueces. A partir del 2004 se le concedió una plaza adicional de juez decisorio con carácter ordinario, aunque dicho cargo venía siendo desempeñado en forma extraordinaria por un funcionario con categoría de Juez 3, desde mediados del 2001.

31 Todas las oficinas que integran los grupos 2, 3 y 4 son juzgados agrarios específicos, mientras que las del grupo 1 son juzgados civiles (Puntarenas) o civiles y de trabajo (Turrialba y Pérez Zeledón) que tienen destacado a un juez para que se encargue de la materia agraria y, en algunos casos, coadyuve con otra materia.

32 El Sistema de Gestión es un sistema informático que busca automatizar los trámites en todas las materias. Su objetivo es hacer más ágil la tramitación y facilitar la labor de los funcionarios judiciales.

33 El incremento de casos entrados en el 2005 se explica por un alza desmesurada en la cantidad de expedientes ingresados para establecer competencia (349, lo que representa 143 asuntos más que en el 2004).

34 En esto pudo incidir, además del esfuerzo de los jueces propietarios, la concesión de una plaza extraordinaria de juez durante los meses de marzo y abril del 2005. Para los siete primeros meses del 2006 se otorgaron dos plazas extraordinarias de juez, con el propósito de que estos funcionarios colaboren en la reducción del circulante.

35 La fuente de esta información son los listados que suministró el personal del Departamento de Tecnología de Información, ubicado en el Segundo Circuito Judicial de San José.

36 Total de asuntos recibidos menos los que ingresaron para establecer competencia.

37 Hasta marzo de 1997 existían tres juzgados contencioso-administrativos, ubicados en el Primer Circuito Judicial de San José. En abril de ese año, por acuerdo de Corte Plena, los tres juzgados se fusionaron en uno solo, con asiento en el edificio de Tribunales del Segundo Circuito Judicial de San José, bajo la nueva modalidad de lo que popularmente se conoce como "megadespacho".

38 Doce jueces con carácter ordinario y dos jueces supernumerarios que trabajaron durante el segundo semestre.

39 El listado lo preparó el personal del Departamento de Tecnología de la Información que labora en el Segundo Circuito de San José. Es importante señalar que el total de expedientes allí incluidos no coincide con los registros del Libro de Sentencias que el Juzgado lleva en forma manual.

40 Una variable para la que tampoco se cuenta con información, y que habría sido importante conocer para el presente estudio, es la relacionada con las entidades del sector público que forman parte de todos los procesos que ingresaron en este juzgado, ya fuera como demandadas o como actoras.

41 Este tribunal estuvo conformado por dos secciones hasta junio de 1992, ya que en julio del mismo año inició funciones la Sección Tercera, creada mediante la Ley 7274, de 1991. La competencia que la Ley le atribuía a la nueva sección contemplaba los siguientes tipos de casos: diligencias de marca, apelación de acuerdo municipal, apelaciones de hecho, apelación del registro de minas, apelación de resoluciones del Consejo Técnico de Aviación Civil, o cursos y otro tipo de casos de menor incidencia. Así, las secciones Primera y Segunda quedaron a cargo de las apelaciones relacionadas con fallos emitidos por los juzgados contencioso-administrativos, así como de los juicios especiales que ingresaban directamente al Tribunal. Esta distribución de trabajo se mantuvo hasta abril del 2004. A partir de esa fecha quedó eliminada la especialización de la Sección Tercera y se dispuso que las tres conocieran por igual todos los tipos de procesos (acuerdo de Corte Plena en sesión celebrada el 19 de abril del 2004, artículo XXIII, acta n° 13 del 2004). Para los años 2004 y 2005 trabajó con carácter extraordinario una Sección Cuarta, cuyo funcionamiento fue aprobado hasta julio del 2006.

42 Esa estabilidad se debe fundamentalmente a la disminución de casos por inscripción de marcas, pues de 625 asuntos ingresados en el 2001, y 368 en el 2002, se pasó a solo 25 en el 2005, como consecuencia de la creación del Tribunal Registral Administrativo (Ley 8039 del 12 de octubre del 2000 y Ley de Procedimiento de Observancia de los Derechos de la Propiedad Intelectual, artículo 19).

43 La duración promedio de los recursos votados por el fondo en el 2005 fue de 10 meses y 3 semanas, resultado que es dos semanas superior al obtenido en el 2004, cuando la duración alcanzó su valor más bajo. Es necesario señalar que en ese lapso unos dos meses corresponden a trámites ajenos al control de esta oficina.

44 En la primera legislatura, 2002-2003, la fracción oficial negoció con el ML y se ambos repartieron los seis puestos en partes iguales. En la segunda se negoció en los mismos términos, pero se incorporó al otrora diputado del PRC. En la legislatura 2004-2005 se agregó el Bloque Patriótico. Finalmente, en la legislatura 2005-2006, el ML quedó fuera y se incorporaron dos diputados independientes. En suma, el multipartidismo se hizo cada vez más patente en el Directorio y los conflictos ideológicos y prácticos terminaron rompiendo la alianza que por tres años el PUSC sostuvo con los libertarios. En la última legislatura hubo un intento frustrado de las mujeres diputadas, para tomar control del Directorio Legislativo mediante una coalición multipartidista.

45 Se tomó como punto de partida el día indicado y no el 1° de mayo (inicio formal de la cuarta legislatura), porque fue en ese mes cuando se aprobó la reforma al artículo 208 bis del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa, elemento central de este análisis. Partiendo de ese hecho, hubo ocho acuerdos de Directorio y nueve de Plenario, entre el 1 de marzo y el 30 de abril del 2005.

46 La moción de orden n° 6, con fecha 10 de agosto del 2005, interpretó que los únicos permisos relacionados con lo dicho, son aquellos en los que las embarcaciones involucradas son expresamente naves de guerra o artilladas, de tal manera que todas las demás, cuyos permisos hasta esa fecha eran tramitados en el Plenario, quedaron eximidas de ese proceso. Con esta suerte de jurisprudencia parlamentaria, el Plenario descargó un voluminoso conjunto de trámites y, de hecho, luego de aprobarse la moción, solo se autorizaron siete permisos, contra veintitrés del total del período.

47 La reforma textualmente indica: "Mediante moción de orden, aprobada por dos tercios de sus votos, la Asamblea Legislativa podrá establecer procedimientos especiales para tramitar las reformas a su Reglamento y proyectos de ley cuya aprobación requiera mayoría absoluta, exceptuando la aprobación de contratos administrativos, los relacionados a la venta de activos del Estado o apertura de sus monopolios y los tratados y convenios internacionales sin importar la votación requerida para su aprobación. Todo procedimiento especial deberá respetar el principio democrático, y salvaguardar el derecho de enmienda" (Asamblea Legislativa, 2005).

48 Ello contrasta notablemente con la capacidad de los demás partidos para aprobar legislación: el PLN presentó un 6,8% de la normativa aprobada y el resto de las bancadas no logró superar el 2,6% que ostenta el PAC. El otro rubro de relevancia, un 25%, corresponde a iniciativas presentadas en conjunto por varios partidos.

49 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.

50 Solo en la tercera legislatura las Comisiones Plenas generaron de manera combinada más leyes que el Plenario, en un año

que, por cierto, fue el más improductivo. En la última legislatura, de los cinco proyectos aprobados en estas instancias, cuatro se promulgaron entre mayo y agosto, y uno en setiembre, lo cual deja entrever su parálisis en el período electoral. Por área de interés, la mayoría de las leyes se relaciona con gobierno y administración (55%). La tendencia se mantuvo durante la última legislatura, ya que el 61,2% de las leyes correspondió a esta área, seguida por las materias económica y social (34,3% combinado) y, en último término, la internacional y la ambiental (13,6% combinado).

51 Pacheco alcanzó un 76% de los votos en la elección primaria del PUSC, celebrada el 10 de junio del 2001.

52 Del gabinete anterior, Astrid Fischel, Primera Vicepresidenta, pasaría a ocupar el Ministerio de Educación; Rogelio Ramos continuaría como Ministro de Seguridad; Rogelio Pardo pasaría de Salud a Ciencia y Tecnología; José Miguel Villalobos, asesor presidencial, pasaría a Justicia, y Danilo Chaverri, Ministro de la Presidencia, pasaría a Planificación. Por otra parte, Guido Sáenz, exministro de Cultura en las administraciones Figueres y Oduber, ocuparía nuevamente ese puesto. En el caso de los presidentes ejecutivos, Roxana Víquez, Pablo Cob y Eduardo Lizano continuarían en el IMAS, el ICE y el Banco Central, respectivamente.

53 Son los casos de Gloria Valerín y Ricardo Toledo. La primera fue designada como Ministra de la Condición de la Mujer, pese a ser diputada electa, cargo que la legisladora declinó. En el 2004 el presidente Pacheco volvió a nombrar a un diputado en su gabinete, al designar a Ricardo Toledo como Ministro de la Presidencia.

54 Esta situación se dio en dos ocasiones: el 19 de abril se enviaron dos cartas que fueron recibidas en la Asamblea Legislativa con siete horas de diferencia entre sí, y el 24 de abril se recibieron las solicitudes de ampliación con cinco horas de diferencia.

55 La Comisión de Notables estuvo integrada por el Dr. Gabriel Macaya, el Dr. Franklin Chang, el Lic. Alvar Antillón, el Dr. Rodrigo Gámez y el sacerdote Guido Villalta.

56 La iniciativa de la agenda del Consejo de Gobierno, tal como establece el inciso 5 del artículo 147 de la Constitución, la tiene el Presidente de la República.

57 Las treinta instituciones restantes presentaron los demás informes (58).

58 La ausencia de esta relación parece ser una de las características principales de la gestión del presidente Pacheco en el 2005. Solo el 28% del total de leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa en el período 2002-2006 fue iniciativa del Poder Ejecutivo. Específicamente en el año 2005, solo el 17% de las leyes aprobadas fue iniciativa del Poder Ejecutivo.

59 Es importante hacer una observación respecto a las limitaciones de la figura del decreto. El proceso de formación de

leyes no puede ser sustituido por el decreto, instrumento que es utilizado de manera más coyuntural y con objetivos de corto plazo. Sin embargo, las posibilidades que ofrece dentro del ordenamiento jurídico costarricense, en el nivel operativo, pueden ser explotadas para agilizar la acción pública, y en el establecimiento de las prioridades y parámetros de acción de la labor cotidiana del Gobierno.

60 La mayor parte de los decretos suscritos por el "Gobierno de la República" tenía como objetivo conceder asueto a los funcionarios públicos en diferentes partes del país, normalmente por la celebración de actividades cantonales como fiestas patronales.

61 Los ministerios de Gobernación, Vivienda y Asentamientos Humanos, Planificación y Política Económica, Turismo, Relaciones Exteriores, Ciencia y Tecnología, Seguridad Pública y Educación Pública emitieron entre todos 73 decretos en el 2005 (9,5% del total).

62 Las iniciativas más relevantes son las siguientes: a) Costa Rica propuso ante la ONU la creación de un Alto Comisionado contra el Terrorismo, como instancia permanente e independiente ubicada en la Secretaría General de la ONU, b) en materia de medio ambiente el país destacó con dos iniciativas: continuó proponiendo una resolución sobre medio ambiente y derechos humanos durante la XLI Sesión de la Comisión de Derechos Humanos, la cual fue aprobada por consenso, y se alió con Papúa-Nueva Guinea para proponer la conformación de una "Coalición de Países con Bosques Tropicales", c) el principal esfuerzo diplomático de la Administración Pacheco se ubicó en el área de desarrollo normativo en la agenda internacional de los derechos humanos, y consistió en proponer una declaración para prohibir todas las formas de clonación humana, d) el país manifestó su apoyo formal a dos proyectos de desarrollo normativo en materia de derechos humanos: el proyecto sobre "Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones", y al grupo de trabajo que examina el proyecto de "Convención internacional sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas".

63 Entre los puestos más relevantes cabe citar: a) un asiento en uno de los dos consejos más importantes de la estructura de la ONU, el Consejo Económico y Social (ECOSOC), a partir del 1 de enero de 2005, b) en el 2005 Costa Rica asumió la coordinación del Grupo Latinoamericano y del Caribe de las Naciones Unidas (GRULAC), en Ginebra, c) desde 1996 Costa Rica es miembro de la Coalición de Países Amigos de la Corte Penal Internacional (ICC Likeminded States), un selecto grupo de naciones que funciona como el motor y promotor del proceso de constitución de la CPI. En el año en estudio, el país obtuvo la presidencia de la Asamblea de Estados Partes de la Corte, d) en el 2005 Costa Rica ingresó a la Red de Seguridad Humana, "club" que incluye

a: Australia, Canadá, Chile, Grecia, Irlanda, Jordania, Malí, Países Bajos, Noruega, Suiza, Eslovenia, Tailandia y Sudáfrica (este último en calidad de observador), e) también en 2005 Costa Rica ganó once candidaturas para integrar órganos de regímenes u organizaciones internacionales, de las cuales solo dos fueron en el ámbito interamericano y el resto en el seno de las Naciones Unidas (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2006), f) en setiembre de 2005 Costa Rica fue la sede del "Taller sobre derechos humanos, democracia y Estado de derecho para los países de América Latina", organizado por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en colaboración con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

64 La ONU centra sus deliberaciones en torno a cinco ejes: derecho internacional, derechos humanos, desarrollo económico y social, paz y seguridad, los cuales se vierten en una agenda de la Asamblea General, estructurada bajo ocho temas. De estos, los relacionados con la seguridad son los que tienen el mayor peso en la agenda, y constituyen el 40% de las resoluciones; les siguen los temas de promoción de los derechos humanos y promoción del crecimiento económico y el desarrollo sostenible, cada uno de los cuales representa un 20%.

65 Cabe señalar que en agosto de 2006 la Administración Arias Sánchez anunció el traslado de la sede diplomática de Costa Rica en Israel, de Jerusalén a Tel Aviv.

66 En sí misma la resolución contiene un texto moderado, basado en los principios básicos del derecho internacional y de los derechos humanos que históricamente Costa Rica ha defendido y no emitió un juicio condenatorio *a priori*.

67 En los últimos cuatro años, todas las acciones estratégicas de Costa Rica se dieron dentro del marco de la acción regional centroamericana y al amparo del SICA: la negociación de un TLC con los Estados Unidos, el apoyo a la guerra en Iraq, la preparación para un acuerdo de asociación con la Unión Europea y las acciones para enfrentar los aumentos en el precio internacional de los hidrocarburos (la denominada "diplomacia energética"). Los países de la región han incluido la acción externa concertada como uno de los objetivos del SICA y han desarrollado foros de diálogo y cooperación con la Unión Europea, Japón, Corea, México y Taiwán (con el cual todos los países de la región tienen relaciones diplomáticas y no con China). Tres foros más de diálogo político y cooperación con la India, Rusia y Brasil están en formación desde 2004; se han firmado declaraciones o acuerdos para darles un contenido y un formato diplomático (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2006).

68 Los motivos para la cancelación de credenciales son diversos. Entre ellos se contemplan la renuncia, muerte, ausencia reiterada o acciones ilícitas de los representantes municipales.

69 Según autoridades de la Contraloría General de la República, persiste una "articulación pendiente" entre los órganos de control. A pesar de que los cambios en la legislación de esas

instituciones llevan de manera explícita o implícita la intención de integrar un gran sistema de control, este no logra articularse, lo mismo que la rectoría que está llamada a asumir la Contraloría en esta materia, que deviene de las obligaciones de la Ley General de Control Interno (González, 2005).

70 Una de las principales acciones realizadas en el 2005 fue el desarrollo de encuentros permanentes para "estrechar relaciones, propiciar alianzas estratégicas, fomentar la interacción coordinada de competencias, establecer vínculos de cooperación, intercambiar experiencias, propiciar mejoras en los procesos de fiscalización y control, revisar procedimientos y normas de control interno, presentar propuestas que tiendan a mejorar o agilizar la gestión sustantiva en el sector público" (González, 2006).

71 Se pretende que las instituciones incorporadas pongan a disposición de los usuarios información de interés público, entre la que sobresalen presupuestos, ingresos, egresos, inversiones, planillas, licitaciones, contrataciones, compras, proveedores, planes operativos, informes de labores y de auditoría, actas, acuerdos, convenios y proyectos, entre otros.

72 En ese país, la Defensoría del Pueblo ha logrado incorporar a su Sistema de Transparencia en la Gestión Pública a 68 entidades, entre las que se encuentran instituciones públicas y partidos políticos.

73 En el caso de las instancias privadas, "la red está abierta a incorporar entidades privadas que reciben fondos públicos, no obstante (la RIT), no ha recibido solicitud alguna de incorporación" (E: Díaz, 2006).

74 Si bien es cierto que con la iniciativa se fomentan la difusión y la transparencia en el manejo de los recursos públicos, al no ofrecerse información estandarizada se generan serios desequilibrios en el acceso por vía electrónica. Uno de los elementos que han pesado para que se dé la disparidad actual, es que históricamente la información presupuestaria estatal no se ha manejado bajo los mismos códigos. No es sino hasta los años 2005 y 2006 que el Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República han desarrollado acciones en procura de homogeneidad en esa información.

75 La acción colectiva es una unidad analítica según la cual dos o más personas o grupos, organizados formal o informalmente, se unen para expresar demandas específicas ante las autoridades respectivas.

76 El estudio documenta la acción colectiva de protesta social a partir de las noticias reportadas por la prensa escrita, específicamente por *La Nación* y *Diario Extra*. El objetivo es determinar la evolución de las acciones colectivas e identificar a aquellos actores que juegan un papel importante en ellas.

77 La revisión efectuada para el presente Informe permitió precisar el registro de acciones colectivas que habían sido

reportadas para el año 2000: un total de 613 acciones en lugar de las 589 consignadas en el Undécimo Informe para ese año.

78 Por el lado de la solicitud de mejora de las condiciones laborales se observan demandas muy variadas, tales como aumentos salariales, defensa de ventas callejeras y ambulantes, lucha por el reconocimiento o erradicación del servicio de transporte público informal, indemnizaciones, peticiones para evitar despidos y el reconocimiento del derecho a la sindicalización. En cuanto a las demandas relacionadas con el costo de los servicios, en el 2005 se presentaron diversas peticiones de aumentos en el servicio de taxi, en el servicio de transporte público y en el margen de ganancia de los expendedores de gasolina.

79 La preocupación por la pobreza se vio reflejada en las homilias pronunciadas por el Arzobispo de San José, monseñor Hugo Barrantes, durante las celebraciones del 1 de mayo y el 2 de agosto de 2005. El 1 de mayo el Arzobispo expresó su preocupación en temas como agricultura, salud y modernización de algunas instituciones estatales (Barrantes, 2005a), mientras que

el 2 de agosto recalcó que la desigualdad social ha creado dos Costa Ricas: una beneficiada y otra maltratada por el modelo de desarrollo seguido en el país (Barrantes, 2005b).

80 En el 2005 distintas organizaciones y grupos del movimiento de mujeres se pronunciaron sobre la situación del INAMU y algunos hechos considerados graves para el desarrollo institucional, tales como la suspensión de funcionarias, la apertura de procesos disciplinarios y el surgimiento de fuertes divergencias entre el personal técnico de la institución y la Presidencia Ejecutiva. Asimismo, se denunció el traslado de recursos a la Comisión Nacional de Emergencias, en un contexto caracterizado por importantes carencias de recursos para cumplir con las tareas asignadas por ley al Instituto, en favor de la igualdad de género.

81 Para lograr este cometido se procedió a la revisión de fuentes bibliográficas sobre el tema, a la búsqueda registros administrativos y bases de datos sobre grupos de mujeres formalmente constituidos, además de la realización de entrevistas con informantes clave del movimiento de mujeres.

82 Las entrevistas con informantes clave permitieron identificar diversos sectores de mujeres organizadas, tales como: a) pobladoras urbanas en múltiples localidades, particularmente de la Región Central y algunas ciudades intermedias como Puntarenas y Limón, organizadas en torno a asuntos comunales como acceso a servicios, patronatos escolares, juntas escolares y comités de vivienda, b) mujeres rurales y mujeres productoras campesinas; hay esfuerzos reportados en diversas zonas: Zona Norte, Atlántico, golfo de Nicoya, Chira, Los Santos, Grecia, San Ramón y otras muchas localidades rurales o semirurales, c) mujeres afrodescendientes e indígenas organizadas, d) mujeres sindicalistas; aunque hay sectores del movimiento sindical en los que todavía no se logra hacer alianzas, sí están incorporadas las sindicalistas del sector educación y del sector bancario, entre otros, e) mujeres con discapacidad, f) mujeres agrupadas en torno a temáticas o situaciones específicas como salud, mujeres mastectomizadas, numerosos grupos de autoayuda en violencia intrafamiliar, diversidad sexual, g) Red de Mujeres Jóvenes Feministas, cuya autodefinition es de índole generacional, organizadas en algunos espacios más relacionados con el tema de los derechos sexuales y reproductivos (Goldenberg, 2006).

P
A
R
T
E



Debates para el desarrollo

CAPITULO
 6

Hacia una red vial moderna y eficiente

Opciones y desafíos prácticos

Introducción

En seis ediciones previas, el *Informe Estado de la Nación* ha evaluado críticamente el estado de la infraestructura vial en Costa Rica. Se ha dicho, en síntesis, que su deterioro y mal estado constituyen uno de los principales obstáculos para apalancar el desarrollo humano del país. En esta ocasión el Informe aborda el tema desde una perspectiva propositiva. Se procura identificar opciones de política que podrían ser útiles para resolver debilidades de la gestión pública que impiden a los habitantes el disfrute de una infraestructura vial moderna, de alta calidad, capaz de estimular el crecimiento económico sostenido y la equidad social. El propósito es contribuir a un debate público sobre posibles reformas legales, institucionales y gerenciales en esta materia.

Justificación

Una infraestructura vial moderna, extensa y eficiente es una poderosa herramienta para impulsar el desarrollo humano, pues facilita mayores niveles de crecimiento económico y equidad social. Aunque la infraestructura no es en sí misma una causa, favorece interacciones más densas 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 reiniciar una nueva época de progreso económico y social, la inversión en infraestructura es una tarea estratégica para su desarrollo.

Recortes de la inversión en infraestructura vial que impidan su modernización, extensión o eficiencia comprometen el futuro de un país. Autores como Canning (1999) y Roller y Waderman (2001), señalan que el *stock* de infraestructura tiene un efecto importante en el crecimiento, por lo que una política fiscal que reduzca la asignación de recursos a este campo atenta contra el crecimiento económico y en el largo plazo podría llevar a un deterioro en la posición de las finanzas públicas. Asimismo, una infraestructura vial densa, es decir, que llegue a todos los confines del territorio, es clave para una mayor y mejor incorporación de las poblaciones a la vida del país. Aunque en el pasado Costa Rica logró notables avances en comparación con el resto de América Latina, como ha sido documentado en diversos trabajos, en las dos últimas décadas su infraestructura vial no solo no se ha expandido, sino que se ha deteriorado, como resultado de una inversión insuficiente -debido a las políticas fiscales- y una deficiente gestión pública, como se verá más adelante.

Calderón, Easterly y Servén (2003) estimaron los efectos de corto y largo plazo que generó la reducción de los gastos en infraestructura (vial, portuaria, de electricidad y de telecomunicaciones) aplicada a lo largo de los años ochenta y noventa en varios países de América Latina. Uno de los resultados encontrados es que en

esta región el gasto público en infraestructura es un buen indicador para predecir el crecimiento futuro del acervo de infraestructura. De ahí que las contracciones en el gasto público tengan consecuencias decisivas sobre el capital físico de un país. Tomando como referencia algunas naciones de Asia, en particular las del denominado grupo de los “Tigres Asiáticos” (Corea, Tailandia y Taiwán) -que en las dos décadas pasadas aplicaron una política favorable al gasto en infraestructura- estos autores determinaron que una proporción de la brecha que se registra en este período entre el PIB de ambas regiones, se puede explicar por la brecha en el *stock* de activos de infraestructura, y a esto agregaron un cálculo de las magnitudes específicas de esas diferencias, tal como se muestra en el cuadro 6.1.

Costa Rica es uno de los países latinoamericanos donde el peso de la infraestructura tiene un alto impacto sobre el crecimiento económico (para más detalle sobre la metodología empleada consúltese el Anexo Metodológico de este Informe). Durante las décadas de los ochenta y noventa, la creciente brecha en esta materia entre Costa Rica y los Tigres Asiáticos explica casi el 40% de la diferencia en sus PIB. En otras palabras, el atraso que tuvo la infraestructura nacional en ese período amplió en casi un 40% el rezago entre la producción de Costa Rica y la de estas naciones del este de Asia.

CUADRO 6.1

Contribución del cambio en el *stock* relativo de infraestructura al cambio en el PIB relativo por trabajador, este de Asia versus países seleccionados de América Latina. 1980-1997

País	Cambios relativos por trabajador <i>Stock</i> de infraestructura			Contribución de la infraestructura al cambio relativo en el producto			Total
	Energía	Carreteras	Telecomunicaciones	Energía	Carreteras	Telecomunicaciones	
Argentina	93,5	45,8	51,4	15,9	7,8	7,7	31,4
Bolivia	90,3	35,5	56,0	15,4	6,0	8,4	29,8
Brasil	100,8	39,7	71,8	17,1	6,8	10,8	34,7
Chile	111,2	66,7	5,7	18,9	11,3	0,9	29,4
Colombia	99,1	48,3	47,4	16,8	8,2	7,1	32,2
Costa Rica	108,6	52,8	77,0	18,5	9,0	11,6	39,0
República Dominicana	123,8	104,2	14,0	21,1	17,7	2,1	40,9
Ecuador	68,5	53,2	80,8	11,6	9,1	12,1	32,8
Guatemala	134,9	97,1	33,7	22,9	16,5	5,1	44,5
Honduras	103,1	65,0	5,6	17,5	11,1	0,8	29,4
Jamaica	100,1	41,4	24,7	17,0	7,0	3,7	20,3
México	73,2	33,1	82,5	12,5	5,6	12,4	30,5
Nicaragua	153,5	84,2	66,7	26,1	14,3	10,0	50,4
Panamá	140,7	41,9	94,4	23,9	7,1	14,2	45,2
Perú	119,6	48,8	33,9	20,3	8,3	5,1	33,7
El Salvador	90,5	66,1	33,8	15,4	11,2	5,1	31,7
Uruguay	43,9	16,9	49,8	7,5	2,9	7,5	12,1
Venezuela	97,4	36,5	84,2	16,6	6,2	12,6	35,4

Fuente: Calderón, Easterly y Servén, 2003.

Por su parte, Canning y Bennathan (2000) estimaron la tasa de retorno social de la inversión en infraestructura para varios países, y encontraron que ésta es mucho más alta cuando existen mayores rezagos en infraestructura. Además, en los países que se encuentran en esa situación se observa una mayor brecha entre esta tasa y la tasa de retorno del capital físico como un todo. Para Costa Rica determinaron que la tasa de retorno de la inversión en carreteras pavimentadas es 5,2 veces más alta que la tasa de retorno de la inversión en capital físico. Gyamfi et al. (1992) calcularon tasas de retorno mayores al 70% para la operación y mantenimiento de carreteras, en tanto que, para el período 1983-1992, el Banco Mundial (1994) estimó para la región tasas de retorno que van desde un 19% en telecomunicaciones, hasta un 29% en autopistas.

Estrategia de investigación

De acuerdo con la estrategia metodológica de la sección “Debates para el

desarrollo”, inaugurada en el Undécimo Informe, el presente capítulo se propone estimular la discusión utilizando un enfoque comparado. La principal interrogante que se busca responder es: ¿qué han hecho otros países para vencer obstáculos similares a los que experimenta Costa Rica en materia de gestión de su infraestructura vial? Se espera que la respuesta a esta pregunta ayude a identificar buenas prácticas que amplíen el universo de opciones de política pública para enfrentar el serio rezago que muestra la infraestructura vial del país.

La gestión de la infraestructura vial es un proceso complejo, que involucra aspectos legales, financieros, institucionales, técnicos y administrativos. Por ello, en este trabajo se optó por un enfoque comparado más restringido, orientado a lograr mayor profundidad en el análisis, aun cuando se limitara su amplitud en términos de la cantidad de casos considerados en la comparación. Por una parte, la investigación se

circunscribió a tres dimensiones de la gestión pública: las fuentes y modalidades de financiamiento de la infraestructura vial pública¹, la gestión de los sistemas estatales de transporte vial, y los mecanismos de control y rendición de cuentas que aplican los Estados en los ámbitos legal, financiero y técnico. Por otra parte, en contraste con el tratamiento que se dio al tema de la educación secundaria el año anterior, cuando se examinaron decenas de países, el presente capítulo se centró en dos experiencias: España y Chile. En la actualidad, estas dos naciones poseen sistemas de transporte vial más desarrollados y una gestión pública más eficiente que Costa Rica (recuadro 6.1); en las últimas décadas experimentaron un rápido desarrollo de su infraestructura mediante la aplicación de estrategias innovadoras, no siempre exitosas, para atender sus problemas en esta materia. Cabe indicar que de manera complementaria en el capítulo se consideran también otros países, cuando se tratan

temas en los que Chile o España no eran los referentes más apropiados para derivar lecciones.

El esfuerzo del Programa Estado de la Nación por plantear una discusión propositiva en materia de gestión de la infraestructura vial descansa, en buena medida, en dos antecedentes, sin los cuales difícilmente el presente aporte hubiese sido posible. Ambos fueron empleados de manera profusa para definir el enfoque del capítulo y, en especial, como insumos para elaborar la síntesis del estado de la gestión en infraestructura vial en el país. Esos antecedentes son:

- Las *Propuestas para un Plan Vial Nacional 2006-2020* de la Asociación de Carreteras y Caminos de Costa Rica (ACCCR, 2006). Este documento constituye el primer esfuerzo que se hace en muchos años por desarrollar una planificación sectorial con visión de largo plazo -por cierto que como iniciativa de una asociación privada y no de una entidad pública- cuyo fin es plantear una “estrategia para rescatar el sistema vial de Costa Rica”. A partir de un proceso de investigación participativa, la ACCR propone cambios en la red vial, estima el financiamiento necesario para tal fin, discute modalidades financieras y presenta criterios para reformas institucionales y legales.

- Los cuatro informes sucesivos que el Laboratorio de Materiales y Modelos Estructurales de la Universidad de Costa Rica (LANAMME-UCR) ha preparado para el *Informe Estado de la Nación*. Estos estudios han aportado nuevos indicadores y temas para el seguimiento de la gestión pública y, en especial, parámetros técnicos internacionalmente comparables para evaluar el estado de la red vial (LANAMME-UCR, 2003, 2004, 2005 y 2006). En particular, han orientado la atención del Programa Estado de la Nación hacia el seguimiento sistemático del desempeño del país en este ámbito.

RECUADRO 6.1

España y Chile: las referencias comparativas

España y Chile poseen sistemas de transporte vial y políticas estatales en materia de infraestructura vial más desarrollados que los de Costa Rica, y además lograron esas mejoras en períodos históricos relativamente cortos y recientes, a partir de niveles iniciales poco avanzados. Por estos motivos sus experiencias resultan de interés para efectos de comparación con el caso costarricense.

En el año 2000, la red de carreteras de España -un país con una extensión territorial un tanto menor que la de Centroamérica y Panamá juntos, unas diez veces mayor que Costa Rica- tenía una longitud de aproximadamente 164.000 kilómetros. En ese país las vías se dividen en tres categorías, según su jerarquía: a) las carreteras del Estado, que abarcan cerca del 15% del sistema vial nacional y son administradas por la Dirección General de Carreteras del Ministerio de Fomento, b) las redes a cargo de las Comunidades Autónomas, que comprenden cerca del 43% de la red nacional, y c) las redes a cargo de las Diputaciones Provinciales o Cabildos Insulares, cuya longitud representa el 42% de las carreteras del país. Además existen otras redes viales, que son administradas por los ayuntamientos,

cuya longitud era cercana a los 490.000 kilómetros en 1999.

En el 2000, cerca de la cuarta parte de las autopistas de alto desempeño de España eran de peaje y explotadas por concesionarios privados; las demás habían sido financiadas con recursos estatales y no tenían peaje. La mayor parte de ese tipo de vías se encuentra en la red de carreteras del Estado, pero las redes de las Comunidades Autónomas y de las Diputaciones Provinciales también tienen autopistas de peaje.

En Chile, un país con una extensión catorce veces mayor que la de Costa Rica, la red vial nacional tenía una longitud de aproximadamente 80.700 kilómetros en el año 2004. El 21% de ella estaba pavimentado, el 53% estaba cubierto con ripio y el resto correspondía a caminos de tierra. El ente estatal encargado de la administración es la Dirección General de Vialidad del Ministerio de Obras Públicas (MOP). En el 2004 estaban en explotación 2.526 kilómetros de vías concesionadas, las cuales representaban el 3,2% de la longitud de las vías interurbanas y el 14,4% de la red interurbana pavimentada.

Fuente: Elaboración propia con datos de Ministerio de Fomento de España, 2002 y 2006; MOP, 2005.

Para la elaboración del presente capítulo se siguió una estrategia de investigación cuya primera fase consistió en identificar una serie de debilidades en la gestión de la infraestructura vial, con base en estudios previos y en el conocimiento experto. Posteriormente se realizaron dos acciones paralelas; por una parte, se contrató la preparación de una ponencia sobre el tema de la contratación administrativa, una materia especializada cuyas deficiencias plantean serios desafíos al país (Donato, 2006); por otra parte, se efectuaron búsquedas de información sobre los casos de España y Chile en bases de datos bibliográficas, a fin de obtener material para el análisis comparativo. En una tercera fase, se confrontaron las

debilidades identificadas en el proceso de desarrollo vial costarricense con la información obtenida de las búsquedas bibliográficas, para determinar en cuáles temas se contaba con material de utilidad para los propósitos de este trabajo. Adicionalmente se llevaron a cabo entrevistas sobre asuntos específicos con expertos nacionales y extranjeros. Por último, los avances de investigación -tanto sobre el tema de contratación administrativa como en el más general sobre la gestión pública en infraestructura (Monge, 2006a)- fueron discutidos en dos talleres con especialistas. Sus observaciones críticas son consignadas, en lo conducente y con la debida reserva, en el presente documento.

El capítulo se organiza en tres secciones, además de esta presentación. La primera contiene una síntesis del estado actual de la infraestructura vial y su gestión. Su objetivo es servir como introducción sustantiva al tema de fondo. La segunda sección es la medular del capítulo; aborda un conjunto seleccionado de debilidades en la gestión de infraestructura vial en Costa Rica con una perspectiva propositiva y comparada. La última sección plantea una serie de consideraciones finales, como insumo para futuras iniciativas de este tipo.

Las debilidades o “cuellos de botella” examinados en este capítulo son los siguientes:

- Contratación de obras viales con recursos estatales.
- Mecanismos de contratación institucional de personal calificado.
- Rendición de cuentas en los procesos de gestión vial.
- Toma de decisiones estratégicas sobre concesión de obra pública.
- Capacidad organizativa del Consejo Nacional de Concesiones.
- Conservación de la red de carreteras nacionales.
- Conservación de la red vial cantonal.

Estos temas se analizan mediante una dinámica similar a la seguida en el desarrollo de la investigación: primero se caracteriza en forma resumida el problema existente en cada tema, como punto de partida para la discusión. Posteriormente se expone una serie de consideraciones relevantes, con base en la información obtenida sobre las experiencias de Chile y España. Por último, se sugieren opciones de política pública para enfrentar el problema señalado, incluyendo -cuando proceden- las observaciones puntuales ofrecidas por personas expertas.

Alcances y limitaciones

El presente trabajo tiene varias limitaciones que conviene destacar. En primer lugar, su objeto es la gestión pública en infraestructura vial, no el sector de infraestructura vial en general. Un análisis de este último habría implicado el estudio de actores (empresas constructoras, de servicio de carga, etc.) y temas (flujos de tránsito, transporte colectivo, pavimentos), que habrían dificultado la obtención de un producto concreto en el tiempo disponible. Por ello, se puso énfasis en un aspecto de cardinal importancia para la infraestructura pero que, al mismo tiempo, es delimitado: la gestión pública es apenas uno de los componentes del sector, aunque incide sobre el conjunto de la actividad.

En segundo lugar, se trata de un análisis selectivo sobre debilidades que constituyen desafíos para la gestión pública en infraestructura vial. Los temas finalmente abordados son los que, además de ser identificados en primera instancia por criterio experto, fueron susceptibles de una búsqueda que permitió reunir suficiente información comparable. En consecuencia, el estudio no procura un análisis exhaustivo y minucioso sobre todas las dimensiones problemáticas de la gestión pública en infraestructura. Ciertos tópicos no fueron incluidos o no fueron tratados con la profundidad que hubiese sido deseable, en función de las limitaciones de tiempo e información comparable (por ejemplo, el ejercicio de la rectoría en el sector). Sin embargo, todos los temas analizados constituyen obstáculos significativos para el logro de una infraestructura vial moderna y de alta calidad.

En tercer lugar, el capítulo no desarrolla un diagnóstico sobre la situación de la infraestructura vial en Costa Rica. El punto de partida del estudio no fue un diagnóstico, sino las debilidades de la gestión pública seleccionadas con base en criterio experto. Por tanto, los elementos de tipo diagnóstico citados tienen como propósito demostrar que estas debilidades son reales e importantes, y que la discusión subsiguiente sobre opciones de política es un

asunto de interés público. Ciertamente se pierde exhaustividad, pero se gana en profundidad.

Resumen de situación: estado actual de la infraestructura vial

En este primer apartado se presenta, de manera sintética, la situación del país en materia de infraestructura vial. La sección se divide, a su vez, en tres acápite. El primero ofrece información actualizada sobre la condición actual de la red vial; el segundo efectúa una estimación del valor de ese patrimonio y de la magnitud de su deterioro; el tercero se enfoca en las características institucionales de la gestión en infraestructura vial.

La principal conclusión de la sección es que el patrimonio de Costa Rica en infraestructura vial, que representa una proporción considerable del PIB, está fuertemente deteriorado y que su recuperación requiere, en el corto plazo, un aumento importante y sostenido en la inversión. Sin embargo, existe una gestión institucional deficiente, caracterizada por la ausencia de planificación y limitadas capacidades técnicas y financieras, lo que constituye un serio obstáculo para satisfacer esta necesidad. La reforma institucional del sector emprendida a mediados de los años noventa puede calificarse como un intento fallido de modernización.

Las deficiencias señaladas, y la urgente necesidad de elevar los niveles de inversión, son el punto de partida para el examen de los “cuellos de botella” de la gestión institucional que se analizan, con perspectiva comparada y propositiva, en la segunda parte del capítulo.

Extensión y condición actual de la red vial

En el año 2003, la totalidad de la red vial costarricense tenía una extensión de 32.075 kilómetros, de los cuales 7.434 (23%) correspondían a la denominada red nacional y 24.641 (77%) a la red cantonal o municipal (recuadro 6.2). Ambas redes se articulan y entrelazan, haciendo casi imposible su diferenciación para los usuarios. Para el 2005 la extensión de la red vial cantonal presentó un aumento de 3.760 km (de 24.641

RECUADRO 6.2

Particularidades del sistema de caminos vecinales de Costa Rica

La red vial cantonal es la que comunica a la gran carretera con el barrio o el pueblo donde habitan los ciudadanos y a las zonas rurales entre sí. La estructura de caminos locales costarricense tiene características particulares, que no se encuentran en el resto de Centroamérica. En Costa Rica, la gran mayoría de las poblaciones rurales se desarrolla a los lados de los caminos, mientras que en otros países de la región, gran parte de las comunidades rurales está aislada de las carreteras que conducen a los principales centros económicos y urbanos.

Esta característica de la red vial costarricense ha permitido que las zonas rurales estén conectadas con la red vial nacional, de lo cual han derivado considerables beneficios para ellas y sus pobladores. En la conformación de esta estructura ha jugado un papel muy importante el Catastro Nacional, pues ha hecho cumplir la norma legal que obliga a que toda propiedad inscrita tenga acceso directo a un camino público.

Durante décadas, el Estado costarricense ha ampliado y conservado la red vial cantonal como parte de sus políticas de desarrollo nacional, y con ello ha generado progreso y bienestar en las

comunidades rurales. De esta forma, el país cuenta con una de las redes locales más densas de América Latina: aproximadamente 9 kilómetros de vía por cada 1.000 habitantes, más del doble que la de México y la de Nicaragua, y más de cuatro veces las de Honduras, El Salvador y Guatemala. Y la densidad geográfica de la red, de alrededor de 0,7 kilómetros de vía por cada km² de territorio nacional, es más de cuatro veces la de México, más de cinco veces la de Nicaragua, Honduras y Guatemala, y más de seis veces la de Chile (Banco Mundial, 1994).

Se puede afirmar que, por su estructura particular y su densidad, la red vial cantonal ha sido un rasgo característico del modelo de desarrollo costarricense que logró consolidarse en la segunda mitad del siglo XX, y uno de los factores que más han contribuido a su éxito. Además, dado que la política de desarrollo vial cantonal fue posible en un contexto de prolongada estabilidad democrática, se puede afirmar también que la red de caminos vecinales es una conquista de primer orden de la democracia costarricense.

Fuente: Monge, 2004 y 2006a.

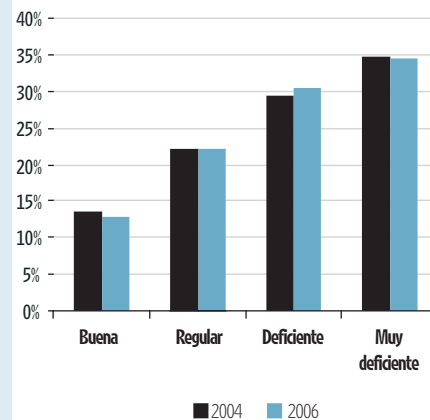
a 28.401)². La densidad geográfica de la red vial en Costa Rica es entre cuatro y seis veces superior a la de México y el resto de Centroamérica (ACCCR, 2006).

El estado de la infraestructura vial en Costa Rica es deficiente y no ha mejorado en los últimos años. La red vial nacional puede evaluarse con base en dos indicadores: el índice de regularidad internacional (IRI)³ y el índice de deflectometría (FWD)⁴. Al 2006 se cuenta con tres evaluaciones del IRI (2002, 2004 y 2006). Los resultados comparativos indican que cerca de dos terceras partes de la red vial nacional se encuentran en estado malo o regular, de manera que el país solo ha contado con un 32,4% de su red vial en buen estado a lo largo de los últimos seis

años. Del parámetro FWD se tienen dos mediciones (2004 y 2006), cuyos resultados, lejos de una mejoría, señalan un estancamiento de la condición general de la red vial en un nivel bajo de calidad: cerca del 65% de ella muestra un estado estructural deficiente o muy deficiente⁵, y en el 2006 el porcentaje de las vías que se encontraban en buenas condiciones se redujo en un 1% (gráfico 6.1).

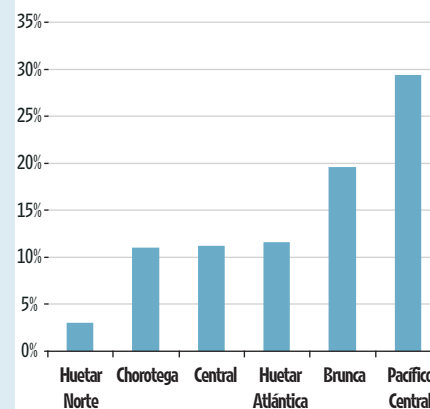
Guanacaste, Alajuela y Cartago son las provincias que presentan menos del 10% de sus carreteras en buen estado estructural. Ligeramente superior a ese porcentaje (11%) es la situación que registran Heredia y Limón. San José tiene un 18%, y la proporción más alta, que ni siquiera alcanza una tercera parte, corresponde a Puntarenas (27%).

GRAFICO 6.1

Resultados de las evaluaciones de la totalidad de la red vial nacional pavimentada, según deflectometría

Fuente: LANAMME-UCR, 2006.

GRAFICO 6.2

Red vial nacional en buen estado estructural por deflectometría, según regiones. 2006

Fuente: LANAMME-UCR, 2006.

Considerando el caso de Guanacaste, que es uno de los motores del desarrollo turístico del país y un eje de acumulación económica importante, poco o nada favorece el fortalecimiento o expansión de la actividad turística y de los encadenamientos productivos el hecho de que más del 90% de la red vial nacional que atraviesa y comunica a la provincia se encuentra en una condición deficiente, desde el punto de vista de la capacidad o resistencia de los pavimentos. Por regiones, la que muestra

más deterioro es la Huetar Norte, y la de menor deterioro es la del Pacífico Central (gráfico 6.2).

En términos comparativos, países del entorno regional como México y Colombia presentan niveles de deterioro significativamente menores en sus redes nacionales o federales. En Colombia, en el año 2005 únicamente un 8% de la red se encontraba en estado deficiente. Por su parte, México logró mejoras sustanciales en sus índices en un período de diez años, al pasar de un 43% de su red en buen estado en 1994, al 79% en el 2005, y al reducir la condición de deficiente de 57% a 21%.

En cuanto a los puentes, estructuras fundamentales en un sistema vial, solo se tiene información básica sobre la red nacional. Según los datos disponibles del Departamento de Diseño de Puentes del MOPT, en el país existen 1.341 puentes distribuidos en 245 rutas nacionales. De ese total, 481 estructuras están en 19 rutas primarias, 473 en 103 rutas secundarias y 387 en 123 rutas terciarias. No es posible precisar la cantidad de puentes que se encuentran en la red cantonal, dado que el inventario correspondiente aún está en proceso de elaboración (Ramírez, 2006).

Se dispone de mucho menos información acerca del estado de la red vial cantonal, que constituye la mayor parte de las carreteras y caminos del país, y sobre la cual no existen estudios con parámetros internacionalmente comparables como el IRI, el FWD u otros. Sin embargo, los datos disponibles sugieren una situación aun peor que la de la red nacional. El MOPT reporta que en el 2005 menos del 10% de la red cantonal tenía una buena condición de superficie y más del 80% seguía siendo de lastre. La mayoría de estos caminos está en mal o muy mal estado (LANAMME-UCR, 2004).

El estado de los puentes de la red cantonal no se conoce. Se suponen deteriorados en su mayoría y desactualizados respecto de las normas vigentes⁶. Según el MOPT, el país sigue careciendo de un sistema de inspección y mantenimiento sistemático de los puentes y, por ello, “resulta muy difícil identificar las estructuras con

alto riesgo de falla hasta que éstas colapsan generando la necesidad de financiar un nuevo puente para restituir el paso” (Ramírez, 2006).

Estimación del patrimonio vial y de la depreciación de este capital

Si estuviera en buen estado, el patrimonio vial en carreteras nacionales de Costa Rica, solamente en términos de pavimento, tendría un valor económico de 1.903 millones de dólares⁷, cerca de un 10% del PIB (recuadro 6.3). Estas cifras revelan la magnitud del capital acumulado por la sociedad costarricense en este rubro a lo largo de décadas de inversión. Sin embargo, dado su deficiente estado actual, su valor real o “valor en libros” es sustancialmente menor: 903 millones de dólares en el año 2006. En términos porcentuales, la inadecuada gestión de los pavimentos ha deteriorado en un 52,5% la inversión efectuada. Por falta de intervención de mantenimiento o reconstrucción el patrimonio vial se ha reducido en 999 millones de dólares, un valor cercano al 5% del PIB, el equivalente al crecimiento de la economía en un buen año. Esta es la magnitud del costo directo de una gestión deficiente (cuadro 6.3).

El cálculo del LANAMME-UCR acerca de la depreciación del patrimonio vial nacional (999 millones de dólares) es similar, en magnitud, a la estimación efectuada por la ACCCR con

respecto a la inversión necesaria para elevar la red vial nacional pavimentada a una condición de alta capacidad estructural en el corto plazo (858 millones de dólares) (ACCCR, 2006). Como no existen los recursos ni la capacidad para, en poco tiempo, poner la red nacional en buen estado, en un plazo de quince años se requerirían bastante más recursos. Según LANAMME-UCR (2006), esa inversión sería de aproximadamente 2.587 millones de dólares y según ACCCR (2006) se tendrían que invertir no menos de 1.700 millones de dólares.

Gestión de la infraestructura vial

La gestión de la infraestructura vial en Costa Rica es una barrera crítica en la aspiración por contar con un sistema de carreteras moderno, de calidad

CUADRO 6.2

Estado de la red vial cantonal. 2005

(porcentajes)

Condición	Porcentaje
Excelente	0,5
Bueno	8,1
Regular	44,3
Malo	34,1
Muy malo	12,6
No caracterizados	0,5
Total	100,0

Fuente: LANAMME-UCR, 2006 con datos del Departamento de Planificación Sectorial del MOPT.

CUADRO 6.3

Estimación del patrimonio vial en términos de pavimento y magnitud de la depreciación^{a/}. 2005

Rubro	Monto (miles de dólares)	Porcentaje del PIB ^{b/}	Porcentaje del total
Valor económico	1.903.320	9,5	100,0
Menos: depreciación acumulada	999.520	5,0	52,5
Valor real	903.800	4,5	47,5

a/ El cálculo del patrimonio vial y depreciación se realizó según lo indicado en el recuadro 6.3.

b/ El PIB del 2005 a precios de mercado fue de 9.565.678,4 millones de colones, equivalentes a 20.016,9 millones de dólares (tipo de cambio de 477,8 colones por dólar).

Fuente: Elaboración propia con base en LANAMME, UCR, 2006.

RECUADRO 6.3

Metodología para la estimación del valor y la depreciación del patrimonio vial nacional

El LANAMME-UCR desarrolló para este *Duodécimo Informe Estado de la Nación* un primer ejercicio para determinar el valor del patrimonio vial en Costa Rica y la magnitud de su depreciación debido a las malas condiciones de la infraestructura. Este ejercicio es indispensable para una estimación de la inversión necesaria en el mediano plazo, del tipo de intervención requerida y el costo que le significa al país seguir descuidando su infraestructura vial^a.

Por ser una primera estimación, se trató de hacerla de la manera más simple posible, como base para futuros desarrollos metodológicos. El énfasis se puso en obtener un orden de magnitud antes que un cálculo preciso del patrimonio vial. La metodología considera solo el valor de las calles en lo que concierne al pavimento. El cálculo partió de los siguientes supuestos y observaciones un tanto restrictivas:

- La red vial nacional es homogénea en términos de tipo de carretera, volumen de tránsito, condiciones climatológicas y estado de drenajes y cunetas.

- Se utilizaron los costos unitarios calculados por la ACCCR.

- El valor del tramo nuevo no incluye los costos de movimiento de tierras, limpieza y preparación del terreno, señalamiento, etc.

- Se supone que el deterioro máximo permitido de una vía es el correspondiente al estado "regular", independientemente del tipo de vía.

- El costo de reconstruir un kilómetro de carretera se estima en 425.000 dólares.

Con base en estos supuestos, se definieron tipos de inversión, costos unitarios según el estado actual de la carretera y la cantidad de kilómetros bajo esa condición. Estos parámetros fueron el insumo para determinar los valores que muestra el cuadro 6.4.

Fuente: LANAMME-UCR, 2006.

y equitativo. A pesar de las reformas legales e institucionales puestas en marcha en la última década, en la actualidad convergen severas y diversas deficiencias, cuyo efecto conjunto es una gestión pública ineficiente e ineficaz, que no ha logrado mejorar el mal estado de la infraestructura ni proponer, y ejecutar, un plan concreto de mejora.

La presente sección resume las principales características y tendencias en la gestión de la infraestructura vial. Se divide en tres acápite. El primero examina el nivel de financiamiento y gasto público en esta materia, el segundo describe la reforma institucional del sector y el tercero aborda el tema de la planificación sectorial.

Insuficiente financiamiento y capacidad de gasto

Los fondos públicos son la fuente casi exclusiva de financiamiento de la infraestructura vial en Costa Rica. Hasta 1998, la inversión en este rubro se consignaba como parte del presupuesto ordinario del MOPT. Mediante la Ley 7798, de 1998, que estableció el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), se creó una fuente permanente y específica de recursos de

CUADRO 6.4

Estado del pavimento de las carreteras o vías, número de kilómetros, costos unitarios de intervención y tipos de intervención. 2006

Estado o condición de las carreteras ^{a/}	Extensión ^{b/} (kilómetros)	Costos unitarios, por kilómetros de vía ^{c/} (dólares)	Costo total según tipo de intervención (dólares)	Tipo de intervención
Bueno	557,0	35.000	19.495.000	Mantenimiento rutinario, como limpieza de drenajes y bacheo. Permite mantener las rutas en buen estado.
Regular	963,5	90.000	86.715.000	Intervención periódica, tal como la reconfiguración de la capa de rodadura con una sobrecapa. Lleva las rutas de estado moderado a bueno.
Malo	1.322,9	150.000	198.435.000	Rehabilitación estructural de las capas que conforman la vía. Permite que las rutas en estado malo pasen a bueno.
Muy malo	1.635,0	425.000	694.875.000	Reconstrucción total de la ruta desde la base y la sub-base hasta la capa de rodadura, con la consiguiente mejora del estado, de malo a bueno.
Totales	4.478,4		999.520.000	

a/ Clasificación usada en la evaluación de la red vial 2006 según el parámetro de medición del FWD.

b/ Se asume que el 25% del total de kilómetros en un rango, se degrada a un rango más bajo al pasar un año.

c/ Costo de llevar (o mantener) un kilómetro de vía en estado "bueno", según su condición actual. Los costos unitarios de mantenimiento rutinario, mantenimiento periódico y rehabilitación fueron calculados por ACCR (2006) y el costo de reconstrucción fue estimado por LANAMME-UCR (2006).

Fuente: LANAMME-UCR, 2006.

inversión, el impuesto a los combustibles. En esta materia, como se verá, el país atendió tempranamente una de las recomendaciones de organismos multilaterales.

Pese a esta reforma legal, desde hace más de dos décadas la inversión pública en esta materia es inferior al 1% del PIB. En los últimos años se ha experimentado una restricción aun mayor, como resultado de las medidas de contención del gasto: mientras en el 2001 la inversión representó el 0,96% del PIB, en el 2005 descendió a 0,72% (gráfico 6.3). Esta dotación de recursos ha sido estimada como claramente insuficiente para atender el progresivo deterioro de la red y establecer los sistemas técnicos de gestión modernos que demanda su eficiente administración⁹ (LANAMME-UCR, 2004, 2005 y 2006; ACCCR, 2006).

Unida a lo anterior, y a pesar de la contracción, en todos estos años se registra una importante subejecución presupuestaria que ha oscilado entre el 14% y el 32% del total presupuestado (gráfico 6.4). En otras palabras, se recibe menos y se tiene cada vez menos capacidad de gastar. Ello apunta a serias limitaciones en la gestión pública, que serán señaladas en el acápite correspondiente¹⁰.

En el año 2004, una resolución de la Sala Constitucional obligó al Poder Ejecutivo a entregar a las municipalidades la totalidad de los recursos asignados por la Ley 8114, que establece el impuesto a los combustibles con destino específico. En el 2005, un nuevo fallo de esa Sala ordenó la entrega de los fondos otorgados al CONAVI por esa ley. Estas resoluciones generaron la esperanza de que el subsector de transporte vial reciba los recursos que la ley le asigna. Sin embargo, hasta la fecha estos mandatos no han sido cumplidos por el Poder Ejecutivo.

Con la Ley 8114 (2001) se definió por primera vez una fuente específica para el financiamiento de las inversiones viales cantonales. Pese a que los recursos destinados a este fin han tenido un aumento considerable con respecto a los años anteriores a la entrada en vigencia de la ley (las transferencias

pasaron de 3.409 millones en el 2002 a 9.585 millones en el 2005), todavía no alcanzan el nivel que las disposiciones legales estipulan. Los fondos girados a las municipalidades en el 2005 fueron un 74% de lo asignado por ley (CGR, 2006).

Reforma institucional incompleta, con resultados decepcionantes

En la última década se registró un importante cambio en la institucionalidad pública a cargo de la gestión de la infraestructura vial. A las entidades existentes en 1993 -el MOPT, fundado

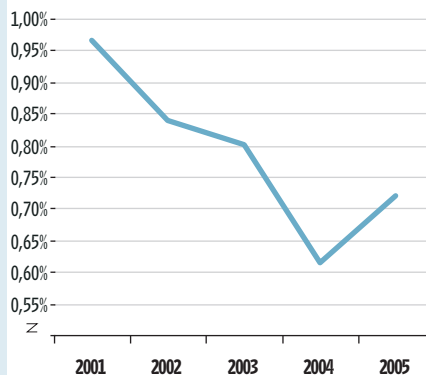
en 1860 pero regido por la Ley 3155 de 1963, y el Consejo de Seguridad Vial, creado en 1979- se agregaron cuatro entidades: el CONAVI y el Consejo Nacional de Concesiones (CNC), ambos establecidos en 1998, el Consejo Nacional de Transporte Público (1999) y, más recientemente, las juntas viales cantonales (2001). Las nuevas figuras son órganos de desconcentración máxima adscritas al MOPT, lo que significa que cuentan con personalidad jurídica instrumental y presupuestaria, excepto las juntas viales cantonales, que están adscritas a las municipalidades y que cuentan con representantes de la sociedad civil de los respectivos cantones. En este grupo de entidades destaca el CONAVI, que es responsable de la planificación, programación, ejecución, financiamiento y control de todas las obras de la red vial nacional.

Adicionalmente, por primera vez en el sector público se establecieron mecanismos de evaluación técnica de las inversiones en infraestructura, y se encomendó al LANAMME-UCR esta tarea de fiscalización, como parte de un proceso de ampliación de controles sobre la acción pública que se desarrolló en el conjunto de la Administración Pública. En síntesis, se abandonó -aunque no del todo- el modelo de gestión mediante el cual el MOPT ejecutaba directamente, u ordenaba, la construcción o reparación de carreteras y caminos, por uno en el que ese Ministerio es la cabeza de un conglomerado institucional cuyos componentes son los que tienen responsabilidades en la gestión de las inversiones (Programa Estado de la Nación, 2004)¹¹.

En este período, el tamaño del sector estatal de obras públicas disminuyó. El MOPT redujo su planilla de empleados en alrededor de un 30% entre 1993 y 2003 (aproximadamente un 50% en quince años). Algunas de esas plazas fueron transferidas a otras entidades como el Consejo de Seguridad Vial (COSEVI), cuya planilla casi se triplicó en esa década, al CONAVI y al CNC, estos últimos pequeños en su estructura pero con responsabilidades altamente complejas. Sin embargo, visto en su conjunto, el empleo en las instituciones

GRAFICO 6.3

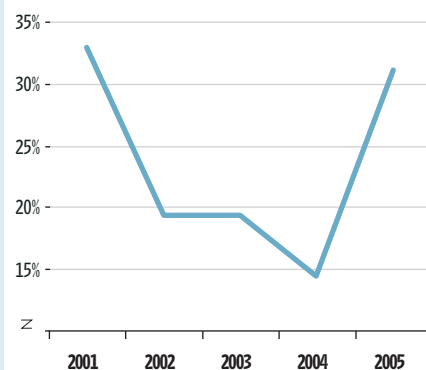
Inversión pública en infraestructura vial, en relación con el PIB



Fuente: LANAMME-UCR, con datos del BCCR y la CGR.

GRAFICO 6.4

Subejecución presupuestaria en infraestructura vial



Fuente: LANAMME-UCR, 2006, con datos del BCCR y la CGR.

encargadas de la infraestructura vial como proporción del total del empleo público pasó de un 5,2% en 1988, a un 4,0% en 1993 y un 2,7% en 2003 (Programa Estado de la Nación, 2004).

Las reformas institucionales han producido cambios positivos en la gestión de la infraestructura vial. El más importante, ya mencionado, fue la creación de una fuente permanente y específica de recursos de inversión. En segundo lugar, una parte de esta gestión se trasladó a las municipalidades, tanto en recursos como en competencias. En tercer lugar, el desarrollo de una entidad independiente de fiscalización como el LANAMME-UCR ha permitido contar con evaluaciones técnicas sobre la gestión de la red vial y sus resultados¹².

Empero, persisten serias debilidades en la gestión de los órganos responsables de la gestión pública y, en el balance, la modernización institucional ha producido resultados decepcionantes. Comparado con diez años atrás, el estado de la infraestructura vial ha tenido, a lo sumo, una mejora marginal -pero ciertamente ninguna en los últimos cuatro años- y, como se vio, sigue en mal estado pese a que se han invertido cientos de millones de dólares en mantenimiento y reconstrucción. Al momento de publicarse este Informe, había transcurrido una década sin que se ejecutara ningún proyecto de concesión de obra pública (Programa Estado de la Nación, 2005; ACCCR, 2006; LANAMME-UCR, 2006). En términos financieros, luego de una mejoría de ingresos¹³, la inversión pública en infraestructura disminuyó en los últimos años. Y en términos técnicos, no se logró atraer personal especializado de alto nivel a los nuevos órganos de ejecución y lo que ocurrió fue, principalmente, un traslado de funcionarios del MOPT al sector privado y a otras instituciones del Estado.

Recientemente la Contraloría General de la República efectuó un análisis sobre el CONAVI. Su principal conclusión es que “a siete años de su creación, el CONAVI no ha logrado cumplir con su mandato legal de administrar los recursos del Fondo de Vialidad,

asignándolos en forma eficiente, para el desarrollo de programas y proyectos integrales en materia de vialidad (...) Sin embargo, nos encontramos ante una Red Vial Nacional prácticamente colapsada, en una situación de desatención muy similar a la existente cuando se creó el CONAVI” (CGR, 2005). El informe de la Contraloría cita la ausencia de políticas de largo plazo en materia vial; en particular, acusa la falta de planificación¹⁴, la escasa vinculación entre plan operativo anual y presupuesto¹⁵ y el peso de consideraciones políticas en la asignación de proyectos y recursos¹⁶. También señala la ausencia de sistemas modernos y bases de datos articuladas e interconectadas, con información actualizada y completa para una efectiva gestión vial, que a la vez faciliten su control y fiscalización¹⁷, así como la falta de directrices y lineamientos de parte del Consejo de Administración del CONAVI¹⁸. Finalmente, en materia administrativa menciona la coexistencia de diferentes e inequitativos sistemas de remuneración a los empleados o funcionarios, un sistema de control interno deficiente y auditorias externas de alcance limitado¹⁹.

Débil planificación sectorial

En un sector como el de infraestructura vial, donde las intervenciones públicas son especialmente caras, con frecuencia implican plazos interanuales y requieren un esfuerzo sostenido a lo largo del tiempo, la planificación constituye un requisito indispensable para optimizar el uso de los recursos en el cumplimiento de los objetivos trazados. No obstante, en el caso de Costa Rica la debilidad de la planificación sectorial hace que ésta se convierta en una de las principales fallas de la gestión pública (CGR, 2005; ACCCR, 2006; LANAMME-UCR, 2006).

En el nivel de decisión más alto dentro del sector de transporte, las funciones de planificación, monitoreo y evaluación de los planes, programas y proyectos están asignadas legalmente a la Dirección General de Planificación Sectorial del MOPT. Esta entidad debe elaborar el Plan Vial Nacional, por medio del cual el Ministro de Obras

Públicas y Transportes, en su condición de rector del sector, establece las orientaciones para la inversión en infraestructura vial. En consecuencia, ese plan es el referente fundamental para los procesos de gestión institucional en esta materia.

Sin embargo, en el país no existe un inventario vial nacional con información precisa y actualizada sobre la infraestructura de carreteras y caminos. El Plan de Desarrollo Vial Quinquenal 2003-2007 no se actualiza y en la práctica no es empleado como instrumento de gestión para la toma de decisiones. Además tiene limitaciones importantes: carece de respaldo político para la programación financiera, así como de respaldo financiero real, no tiene vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo -a fin de armonizar las prioridades sectoriales con las nacionales- ni una visión estratégica compartida (ACCCR, 2006). La Contraloría General de la República ha indicado que no hay una relación clara entre el plan vial, los planes operativos anuales y las decisiones de inversión efectivamente adoptadas (CGR, 2005). En los diversos órganos de decisión que tienen que ver con la gestión vial coexisten diversos modelos de gestión: en algunos se privilegia el enfoque de red y en otros el de proyecto, un modelo de configuración u otro, por ejemplo, la configuración estratégica de la red vial en forma de estrella o de malla, como la que propone la ACCCR (LANAMME-UCR, 2006). De igual manera existe escasa comunicación entre los componentes de seguridad vial, concesión de obras públicas, tránsito y vialidad dentro del sector de infraestructura y se observan problemas de coordinación con otras instituciones relacionadas con la infraestructura, tales como el ICAA, el ICE, la CNFL y las municipalidades.

A las deficiencias de planificación que se producen en el ámbito del Plan Vial Nacional se suman las que tienen lugar en el CONAVI. A este respecto, en un informe de evaluación realizado por la CGR a fines del 2005 se menciona lo siguiente:

“...la planificación que el Consejo ha venido aplicando para el desarrollo de sus proyectos de vialidad no responde a un plan estratégico integral en materia de vialidad. Tanto el MOPT como el CONAVI han caído en una peligrosa desatención de sus procesos de planificación, en detrimento de una desorientación generalizada en la atención de programas y planes del Sector Transporte y, en este caso, de la priorización técnica de proyectos viales que corresponde desarrollar al CONAVI” (CGR, 2005).

Es necesario reconocer que el debilitamiento de las capacidades de planificación en materia de gestión vial no son exclusivas de este sector, sino que forman parte de una tendencia general dentro en las últimas dos décadas. Uno de los principales objetivos de política pública de Costa Rica en ese período ha sido evitar que los crónicos desbalances fiscales del Estado afecten la estabilidad macroeconómica (Martner y Tromben, 2004)²⁰. En virtud de la incapacidad para aumentar significativamente la carga tributaria, y ante el creciente estrujamiento del gasto operativo por el servicio de la deuda pública, las autoridades han puesto énfasis en la disciplina en el gasto público. En este contexto, las prioridades fiscales han debilitado la acción pública y uno de

sus efectos ha sido la severa erosión de los alcances y competencias de la planificación sectorial en el conjunto del sector público.

Desde una perspectiva institucional, un estricto control presupuestario implicó una traslación importante de poder dentro del Estado. De manera similar a lo ocurrido en otros países de América Latina, las políticas de austeridad fiscal dieron lugar al fortalecimiento de una autoridad central para fijar, controlar e imponer la contención del gasto público a las díscolas entidades y jerarcas públicos. En Costa Rica esta autoridad ha sido el Ministerio de Hacienda, especialmente por intermedio de la Autoridad Presupuestaria (AP), creada en 1982 mediante la Ley 6821, en plena crisis económica²¹. Esta entidad es presidida por el Ministro de Hacienda y su principal función es “formular las directrices de la política presupuestaria del sector público, incluso en los aspectos relativos a inversión, endeudamiento y salarios”²². Posteriormente, la Ley General de Administración Financiera y Presupuestos Públicos (n° 8131), aprobada en 2002, reforzó el control pleno del Ministerio de Hacienda en este ámbito²³. La materia presupuestaria es el único caso dentro del Estado costarricense en el

que la directriz del Poder Ejecutivo está amparada por un marco legal que establece con precisión los alcances, competencias, obligaciones y sanciones específicas asociadas con ese mecanismo.

Esta nueva realidad institucional debilitó la gestión de los ministerios -incluidos por supuesto el MOPT y sus entes desconcentrados- y de las instituciones del Gobierno Central y el sector descentralizado. En la práctica, las prioridades de la política pública sectorial se han fijado mediante las directrices de la AP, que constituyen una restricción genérica a los objetivos planteados en los planes anuales operativos de las entidades públicas. Adicionalmente, desde el Ministerio de Hacienda se introducen otras restricciones al gasto, poco visibles pero efectivas, a través del control del empleo público y los desembolsos tardíos a las instituciones²⁴. Todo ello ha desembocado en una significativa pérdida de autonomía y dinamismo en los entes encargados de planificar y ejecutar las políticas sectoriales, que son medulares para la gestión pública. Los efectos negativos del debilitamiento de las instituciones sectoriales se agravan al considerar que son ellas las que, desde el punto de vista constitucional y legal, están obligadas a responder a la continua expansión de los derechos de la población y, particularmente, de las obligaciones del sector público para con ella.

Opciones de política pública para la gestión en infraestructura vial

Esta sección, la medular del capítulo, analiza con un enfoque propositivo y comparado los problemas centrales en la gestión de la infraestructura vial comentados en el apartado anterior. Su propósito no es recomendar un “recetario” de política pública, sino someter a consideración de autoridades, especialistas, organizaciones y ciudadanía en general, un conjunto de ideas prácticas que emergen del examen de las experiencias de otros países, en especial España y Chile, y de la reflexión sobre posibles vías para su adaptación en el medio nacional.

Los problemas analizados constituyen “cuellos de botella” que impiden una gestión más eficiente y eficaz de la infraestructura vial. Cada uno de ellos es tratado por aparte, pero con base en un procedimiento común: primero se expone de manera sucinta el problema, luego se presenta una serie de consideraciones relevantes, que incorporan los hallazgos del ejercicio de comparación con las experiencias internacionales y, finalmente, se enuncian las opciones de política pública que se propone tomar en cuenta. Cabe señalar que el orden en que son discutidos los temas no implica una jerarquía o priorización.

DEFICIENTE CONSERVACIÓN DE LA RED DE CARRETERAS NACIONALES

»»EL PROBLEMA

El severo deterioro de la red de carreteras nacionales y el nulo avance en esta materia durante los últimos años muestran que, además de las restricciones presupuestarias, la capacidad de gestión del CONAVI resulta insuficiente para el cumplimiento de su misión. Casi una década después de haber sido aprobadas, las reformas legales e institucionales para modernizar la gestión del sector no han logrado sus propósitos de mejorar y conservar la red vial nacional.

»»CONSIDERACIONES RELEVANTES

Las debilidades de gestión del CONAVI en materia de conservación vial comprenden diversos asuntos específicos (ACCCR, 2006; LANAMME-UCR, 2006; Programa Estado de la Nación, 2004). Ciertamente se trata de aspectos que están vinculados entre sí, pero que debido a su especificidad requieren ser atendidos por medio de distintos instrumentos de política. Para los efectos del presente análisis se seleccionaron los siguientes temas:

- Limitaciones del esquema organizativo del CONAVI,
- Deficiencias en materia de planificación vial,
- Carencia de sistemas modernos de gestión de redes viales, y
- Lenta adopción de nuevas modalidades de conservación vial.

A continuación se examina, cada uno de estos temas por separado, con el fin de sustentar opciones de política pública.

Limitaciones del esquema organizativo del CONAVI

Tanto en España como en Chile, las organizaciones estatales encargadas de la conservación de la red vial nacional son entes ministeriales que responden al ministro rector del sector de transportes. En ambos países ese esquema ha sido relativamente exitoso, aunque no ha estado exento de limitaciones²⁵. Sin embargo, en muchas naciones en desarrollo se señala que las organizaciones ministeriales de conservación y construcción vial no tienen la eficiencia necesaria para frenar el deterioro de sus redes viales. La principal fuente de críticas en este sentido ha sido el Banco Mundial.

En efecto, en una publicación de 1988 el Banco Mundial asevera que la causa

primordial del inadecuado mantenimiento vial en los países en desarrollo es el deficiente diseño de las organizaciones estatales responsables de esa función. Más concretamente, se afirma que el origen de esa falla institucional se encuentra en la ausencia de mecanismos efectivos de rendición de cuentas, por lo que se concluye que el principal cambio por realizar en los entes estatales consiste en aumentar su transparencia y su capacidad para rendir cuentas. La propuesta específica planteada es ubicar a la entidad de mantenimiento vial dentro de un sistema de pesos y contrapesos que la estimulen a alcanzar un alto desempeño, y someterla a un sistema independiente de auditoría e inspección. Tal cambio implica la separación de las funciones de planificación y control que ejercen los ministerios de transportes, de la ejecución de las obras de mantenimiento vial, así como la minimización de los trabajos de mantenimiento por administración directa (Banco Mundial, 1988).

En los años noventa este planteamiento del Banco Mundial, junto con los mecanismos propuestos para su implementación, fueron divulgados con el nombre de “fondos viales de segunda generación”. En América Latina la iniciativa fue promovida a partir de mediados de la década por el Programa de Conservación Vial IFR/CEPAL/GTZ, que impulsó la creación de fondos viales bajo las siguientes condiciones: “financiarse sobre la base de pago de usuarios; entregar como contraprestación un servicio de conservación; utilizar sistemas de gestión efectivos que brinden caminos en buen estado; y contar con la participación de los usuarios, para asegurar la eficacia y eficiencia en el uso de los recursos” (IRF/CEPAL/GTZ, 2001). Para el 2001 se habían creado fondos con estas características en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua y cuatro estados de Brasil (IRF/CEPAL/GTZ, 2001).

En Costa Rica, el CONAVI responde claramente al diseño básico de los llamados “fondos viales” impulsados por el Banco Mundial y el Programa IFR/CEPAL/GTZ. Como ya se indicó,

esa entidad fue creada en 1998 como un órgano de máxima desconcentración adscrito al MOPT, que administra un fondo alimentado con recursos provenientes del impuesto a los combustibles y de los permisos anuales de circulación de vehículos. Es dirigida por un Consejo de Administración de siete personas: tres representantes de organizaciones privadas, uno de las municipalidades y tres del Poder Ejecutivo.

En la literatura especializada hay consenso en que el financiamiento estatal de obras viales por medio de impuestos específicos al combustible y a los permisos de circulación es más adecuado para el interés general, que el uso de recursos provenientes de la caja única del presupuesto nacional, o la obtención de empréstitos estatales. La razón principal para esa preferencia reside en que el financiamiento de obra vial con impuestos al combustible es una buena aproximación al pago de servicios públicos mediante tarifas, en aquellos proyectos que tienen flujos de tránsito no atractivos para el financiamiento privado (Izquierdo y Vassallo, 1999; Gómez-Ibáñez y Meyer, 1993; IRF/CEPAL/GTZ, 2001; ACCCR, 2006). Teniendo presente este criterio, se puede concluir que Costa Rica está en una situación más ventajosa que España o Chile, en tanto posee un fondo de financiamiento de obra vial sustentado en impuestos al combustible, mientras que en esos dos países tal opción aún no existe.

Si bien el diseño organizativo del CONAVI concuerda con la propuesta de “fondos viales de segunda generación”, en la práctica esta entidad ha mostrado importantes limitaciones para cumplir exitosamente su misión. Algunas de esas limitaciones, tal vez las más determinantes, son externas al ámbito de competencia del Consejo, como el debilitamiento de las capacidades de planificación sectorial que, como se señaló en la primera sección del capítulo, constituye una tendencia general del Estado costarricense, o las restricciones presupuestarias impuestas por el Ministerio de Hacienda. Sin embargo, también es posible identificar notables deficiencias de gestión (ACCCR, 2006).

En un artículo reciente, Mrawira (2006) critica el esquema organizacional del CONAVI y hace una propuesta específica para reformarlo, con base -según afirma- en Larbi (2003). Aunque en la justificación de esa propuesta se suscriben los planteamientos del Banco Mundial sobre de los fondos viales de segunda generación, se introduce un elemento adicional: la separación funcional entre los compradores de servicios de conservación vial (el Gobierno, e indirectamente los usuarios) y el proveedor de los mismos (el CONAVI). Para hacer efectiva esa separación, se recomienda trasladar la administración del fondo vial del CONAVI al MOPT, y a la vez someter al Consejo a un esquema moderno de “compra” de servicios, supeditado al cumplimiento de resultados previamente establecidos. Otros elementos de la citada propuesta son los siguientes:

- Separar las funciones de planificación y regulación estratégicas y de largo plazo que realiza el MOPT como rector del sector de transportes, de la ejecución de trabajos de conservación o construcción de vías, la cual sería asignada a una entidad autónoma que operaría con un alto grado de independencia con respecto al Gobierno Central.
- Sustituir el actual modelo de rendición de cuentas (que está basado en la relación jerárquica entre el Ministro de Transportes y los funcionarios del CONAVI), por un esquema de supervisión que defina claramente las líneas de rendición de cuentas y los mecanismos legales, contractuales y financieros para exigir un buen desempeño.
- Diseñar la estructura de la entidad autónoma, para que ofrezca buenas condiciones de empleo a su personal y cuente con una alta capacidad técnica.

Como sustento empírico de este planteamiento, Mrawira (2006) menciona que en el año 2004 más de quince países en desarrollo habían implantado reformas similares a las propuestas

para Costa Rica, mediante fondos viales autónomos y agencias ejecutoras de obras viales también autónomas. Citando a Heggie y Kerali (2000), indica que entre esos países se encuentran Sudáfrica, Colombia, Ghana, India, Latvia, Malawi, Malasia, Tanzania y Zambia.

Deficiencias en materia de planificación vial

En contraste con la experiencia de Costa Rica, tanto en España como en Chile existen procesos bien establecidos de planificación del desarrollo vial nacional. Ello no implica la ausencia de limitaciones; por ejemplo, en el caso

español Izquierdo y Vassallo (1999) comentan que la inversión en infraestructura vial que se ejecutó durante los años noventa resultó significativamente inferior a la prevista en el Plan Director de Infraestructuras, debido a las restricciones presupuestarias que aplicó el Gobierno para reducir el déficit fiscal. Pero, más allá de los obstáculos que hayan enfrentado esos países, se puede afirmar que sus procesos de inversión vial han estado orientados por planes de mediano plazo y que esto constituye un requisito indispensable para una gestión eficiente en este ámbito. Este punto fue subrayado insistentemente por los expertos convocados por el Programa

Estado de la Nación a los talleres en los que se discutió este tema.

Carencia de sistemas modernos de gestión de redes viales

En las naciones más avanzadas en materia de conservación de la infraestructura, prevalece el enfoque de gestión de redes y no de vías individuales (recuadro 6.4). Además, sus organizaciones estatales encargadas de conservar y construir carreteras cuentan con sistemas especializados en gestión de redes viales, también llamados “sistemas de gestión de pavimentos” y, en España, “sistemas de gestión de firmes”. En ese país, la Dirección

RECUADRO 6.4

Mantenimiento de redes viales en el largo plazo y mantenimiento de vías individuales en el corto plazo: ¿en qué se diferencian?

El enfoque de mantenimiento de redes viales se diferencia sustancialmente del enfoque de mantenimiento de vías individuales con perspectiva de corto plazo.

El enfoque de mantenimiento de redes viales

Tiene como objetivo la optimización del uso de los recursos disponibles en la economía local y nacional, y en el conjunto de la sociedad. Con esa orientación, se opta por estrategias que incluyen los siguientes pasos:

- En una primera etapa se distribuyen los trabajos de mantenimiento en la totalidad de la red vial, para mejorar hasta donde sea posible su calidad desde el punto de vista de las necesidades de los usuarios.
- Posteriormente se ejecutan programas de mantenimiento permanente para elevar de modo progresivo el nivel de desempeño de la red.

Según este enfoque, el mantenimiento vial debe asumirse como una actividad sistemática y permanente, que busca asegurar la sostenibilidad de las redes viales y la maximización del beneficio económico y social que se obtiene de ellas.

Desde esa perspectiva, los aspectos técnicos están supeditados a los objetivos sociales, los enfoques gerenciales son más importantes que las técnicas ingenieriles, la unidad de intervención no es el proyecto aislado sino la red vial, y el planeamiento de mediano y largo plazo prevalece sobre el de corto plazo.

El enfoque de mantenimiento de vías individuales

En contraste con el anterior, el objetivo que orienta el mantenimiento de vías individuales es que, en el momento de la finalización del proyecto, la vía reconstruida cumpla los estándares técnicos establecidos para alcanzar condiciones óptimas (tanto estructurales como de desempeño). Algunos de los rasgos de ese enfoque son los siguientes:

- Prevalece una visión de corto plazo por encima de una de mediano o largo plazo.
- Los criterios técnicos sobre construcción o reconstrucción de vías tienen mayor peso que los criterios gerenciales propios de la gestión de redes viales.
- La unidad de intervención es la vía individual, no la red.

- Por tanto, las decisiones de inversión pueden ser independientes de las prioridades de inversión en conservación para la totalidad de la red a la que pertenece la vía.
- No necesariamente se consideran los requerimientos de mantenimiento preventivo de esa vía, una vez terminada su construcción.

Las disciplinas asociadas a cada enfoque

Cada uno de los enfoques mencionados corresponde a una disciplina particular. El mantenimiento de redes viales es propio de una disciplina profesional que se denomina “gestión de la conservación de redes viales”; los modelos conceptuales que utiliza con fines analíticos y de gestión son los que dan lugar a los “sistemas de administración de pavimentos”. El enfoque de mantenimiento de vías individuales es propio de la ingeniería de transporte vial, la cual incluye distintas especialidades, entre ellas la definición de normas y especificaciones, el aseguramiento de la calidad, el diseño y la construcción.

Fuente: Monge, 2006b.

General de Carreteras del Ministerio de Fomento encargó al Centro de Estudios de Experimentación y Obras Públicas (CEDEX) el desarrollo e implantación de un sistema de ese tipo, definido de la siguiente manera:

“Los sistemas de gestión de firmes son unas herramientas de ayuda a la toma de decisiones en el campo de la conservación y rehabilitación de firmes de carreteras. Con ellos se puede racionalizar la gestión, de forma que se utilicen los recursos disponibles de una forma más eficaz. Permiten obtener una mayor rentabilidad de cada unidad monetaria invertida, a la vez que se consigue una distribución más equitativa, dado que se aumenta notablemente el grado de objetividad que se alcanza con los métodos no sistematizados” (CEDEX, 2006).

En los procesos del CONAVI hay componentes propios de los sistemas de gestión de redes viales. Sin embargo, esa entidad ha carecido hasta el momento de un enfoque de ese tipo que abarque toda la red vial nacional y que opere de forma integrada con un nivel aceptable de eficacia (ACCCR, 2006). A esa carencia hizo alusión la CGR en una evaluación de diciembre del 2005²⁶.

Una de las consecuencias de no contar con un sistema único de gestión en el CONAVI es la ausencia de una metodología uniforme para tomar decisiones sobre mantenimiento vial. En ese Consejo, cada uno de los ingenieros aplica los métodos que considera más adecuados a la zona que tiene asignada (E: Baltodano, 2006²⁷). Conviene recordar que la diversidad y la falta de sistematización de los métodos de trabajo obstaculizan el aprendizaje y la mejora tecnológica en las organizaciones.

Lenta adopción de nuevas modalidades de conservación vial

En las últimas décadas se observa una tendencia mundial hacia la sustitución de los esquemas de conservación vial por administración -es decir, obras realizadas directamente por organizaciones estatales- por la contratación de ese tipo de trabajos a empresas privadas. En un primer momento se recurrió

a los contratos de conservación con proveedores privados, los cuales suelen denominarse “contratos tradicionales de conservación vial”. A partir de principios de los noventa se han empezado a emplear cada vez con más frecuencia los llamados “contratos de conservación vial de segunda generación” (IRF/CEPAL/GTZ, 2001). Entre estos se distinguen dos tipos básicos: los “integrales” y los de “niveles de servicio”.

Los contratos integrales de conservación vial, de los que España es pionera en el mundo²⁸, consisten en encargar a una empresa privada las operaciones de mantenimiento rutinario, las cuales son pagadas según precios unitarios. Entre las tareas por contratar no solo figuran las de conservación vial propiamente dichas, pues a menudo se han incluido las de vigilancia, atención de emergencias, levantamiento de inventarios, toma de datos y señalamiento de vías, entre otras (Vassallo y González-Barra, 2000). Cuando se aplica esta modalidad, la gestión de las redes viales queda en manos del ente estatal correspondiente, el cual define las obras por realizar y aprueba o modifica la programación de las acciones específicas (Bull, 2003). En América Latina, Chile, Argentina y Uruguay han sido los países líderes en de este tipo de contrataciones.

La experiencia ha demostrado que, si bien los contratos de conservación integral han permitido mejorar sustancialmente la calidad de las vías intervenidas, tienen la desventaja de que su diseño corresponde más a un contrato de obra que a uno de servicios. El problema reside en que, en el marco de estos acuerdos, se exige al contratista llevar a cabo un conjunto de actividades periódicas y contar con determinados recursos de maquinaria y personal, independientemente del nivel de calidad que brinde. Ello hace que el contratista tienda a estar más pendiente de cumplir los requerimientos contractuales que de ofrecer un buen servicio al usuario (Vassallo y González-Barra, 2000).

Las críticas a los contratos de conservación integral condujeron a plantear la modalidad de contratos por niveles de servicio, la cual fue promovida por

la CEPAL y la GTZ y tuvo auge en América Latina antes que en la mayoría de los países desarrollados. Esta opción se fundamenta en la tesis de que la conservación vial es un servicio y, por tanto, los contratos destinados a realizarla deben incentivar su prestación de la mejor manera posible. Los trabajos de mantenimiento y conservación vial son contratados a empresas privadas, a las cuales se paga con la condición de que mantengan las vías asignadas en un estado acorde con los parámetros de calidad establecidos (Izquierdo y Vassallo, 1999; Vassallo y González-Barra, 2000; IRF/CEPAL/GTZ, 2001).

A diferencia de los de conservación integral, los contratos por niveles de servicios tienen la ventaja de que dan mayor libertad para realizar los trabajos. De esta forma se incentiva al contratista a buscar métodos que reduzcan costos. Para lograr ese propósito, éste puede emplear los mecanismos que considere más adecuados (Vassallo y González-Barra, 2000).

En el 2001, nueve países de América Latina (incluido Chile) habían aplicado con éxito los contratos por niveles de servicio. En total, se había encargado la conservación de más de 40.000 kilómetros bajo esta modalidad. Dentro de este tipo genérico de contrato ha habido una gama amplia de variantes. La mayoría incluye únicamente el mantenimiento rutinario²⁹, aunque en algunos se adjudica la rehabilitación inicial y en otros el mantenimiento periódico. Los contratos con proveedores tradicionales han abarcado lapsos de entre tres y cinco años. Los que han sido asignados a microempresas han tenido plazos más cortos, de entre uno y dos años. En los contratos correspondientes a conservación de pavimentos bituminosos de Chile, alrededor del año 2001 los criterios más empleados para definir los niveles de servicio aceptables eran: cero baches abiertos, IRI (medida de rugosidad) de 2,0, todas las grietas selladas, fisuras en un máximo del 20% del área y hundimientos o “ahuellamientos” máximos de 10 milímetros (IRF/CEPAL/GTZ, 2001).

Una limitación de los contratos por niveles de servicio es que, en las carreteras con niveles altos de deterioro, es preciso realizar trabajos de rehabilitación inicial o reconstrucción, para dejarlas en condiciones de ser conservadas bajo esa modalidad contractual. De otra forma sería muy difícil establecer y medir los parámetros de calidad que condicionan el pago.

La ACCCR afirma que los procesos de contratación de obras de conservación de la red vial nacional se caracterizan “por ser excesivamente extensos, con altos niveles de riesgo de ser interrumpidos o modificados sobre la marcha, y con altas probabilidades de que sus resultados no favorezcan el mejor interés de la Administración” (ACCCR, 2006). En el mismo documento se menciona que los procesos de licitación de obras de construcción o mantenimiento vial tienen una duración mínima cercana a los dos años, y una duración promedio superior a los tres años. Se agrega que, como resultado de las limitaciones de esos procesos, “existen considerables probabilidades de que cada vez que uno de ellos se inicia, se lleguen a elevar sustancialmente los costos de los proyectos a contratar con respecto a lo programado originalmente, e incluso de que los procesos se interrumpan y los proyectos no se lleguen a ejecutar”.

Una de las múltiples causas de la situación descrita reside en el empleo de modalidades de conservación que no son las más eficaces dentro de la gama de opciones disponibles. En la década de los noventa, la conservación vial por administración comenzó a perder importancia, y el MOPT empezó a recurrir cada vez más a la contratación de empresas privadas de tipo tradicional, es decir, la referida a obras específicas. La experiencia ha mostrado que los contratos de ese tipo son muy susceptibles a sufrir retrasos en los procesos de licitación y ejecución, así como aumentos de costos.

Para reducir los problemas inherentes a los contratos tradicionales, el CONAVI tiene varios años de estar perfeccionando un modelo acorde con la

modalidad de los “contratos integrales”, descritos anteriormente. Se caracteriza por la selección de una empresa adjudicataria para cada una de las 22 regiones en las cuales se divide la red vial nacional; tiene una vigencia de varios años e incluye una amplia lista de costos unitarios de los rubros por contratar. A principios del 2006 se adjudicaron los contratos correspondientes a todas las regiones viales del país. Por tanto, aún no transcurre el tiempo necesario para evaluar esta modalidad.

►OPCIONES DE POLÍTICA

Sobre la conveniencia de una reforma del CONAVI

En el ámbito de la conservación de la red vial nacional, el aspecto de mayor valor estratégico que ha surgido del análisis comparativo es el relacionado con la conveniencia y las posibilidades de reformar el CONAVI. Con un diseño adecuado, esa propuesta podría ofrecer un esquema organizativo superior al actual para el Consejo. Sin embargo, conviene tener presente, que aun cuando la citada reforma pudiera ser aplicada de manera óptima, estaría lejos de ser una solución general para las limitaciones que caracterizan al MOPT y al CONAVI en el ámbito de la conservación de la red de carreteras nacionales. En otras palabras, los alcances de una eventual reforma del CONAVI no llegarían a abarcar los problemas prevalecientes en su entorno: en el régimen de empleo público, en el sistema de contratación administrativa, en el manejo presupuestario del Ministerio de Hacienda, en la industria nacional de construcción y conservación de carreteras, etc.

Adicionalmente, es importante destacar que Costa Rica posee una ventaja con respecto a otros países, como España y Chile, para avanzar en la línea de reforma del CONAVI que sugiere Mrawita (2006): la existencia de un fondo vial alimentado con los recursos que provienen del impuesto a los combustibles y de los permisos anuales de circulación vehicular. De los criterios vertidos en múltiples publicaciones especializadas (algunas citadas

en el apartado anterior) se desprende que Costa Rica ha avanzado en una dirección correcta, con la creación de ese fondo y con la reciente decisión estatal de dotarlo de la totalidad de los recursos que le asigna la Ley 7798. Ese mecanismo es un elemento central para la viabilidad de una posible reforma del CONAVI. A la vez, si la reforma fuera ejecutada con éxito, debería repercutir en un diseño más eficiente y transparente del fondo.

Sobre las carencias de planificación estratégica

Las causas que provocan la debilidad del Estado costarricense en materia de planificación vial son particulares de la situación nacional. En este campo la experiencia internacional es difícilmente adaptable, excepto por la lección general de que la planificación estratégica es indispensable para la gestión eficaz y eficiente de la infraestructura vial. Por tanto, las formas de superar esas debilidades deben surgir de un análisis específico de la situación nacional, más que de la comparación con otros países.

Dos condiciones son necesarias para fortalecer la capacidad de planificación vial en el país. Una de ellas es la existencia de un flujo de inversión estatal relativamente estable y predecible. En el pasado, las fuertes oscilaciones en los montos anuales de esa inversión y la incertidumbre acerca de su asignación han sido factores que desestimulan la planificación vial. Para remover esta restricción se requiere una combinación de acciones internas y externas al sector, algunas de las cuales afectan al conjunto de las Administración Pública; entre ellas pueden destacarse las siguientes:

- Dar cumplimiento de la resolución de la Sala Constitucional en favor del destino específico del impuesto a los combustibles.
- Revertir la concentración de atribuciones sobre decisiones de gasto e inversión pública en el Ministerio de Hacienda y, en concreto, en la Autoridad Presupuestaria.

- Completar a corto plazo el inventario de la red vial costarricense.
- Modificar el rango y los contenidos del Plan Vial Nacional, para que incluya una visión de largo plazo susceptible de evaluación, una secuencia de acciones, un programa de inversiones, modalidades de financiamiento, indicadores y mecanismos de evaluación. Los insumos aportados por la ACCCR y LANAMME-UCR pueden resultar un insumo útil para la reformulación del Plan.

La segunda condición es el fortalecimiento organizacional de la Dirección de Planificación Sectorial y de la capacidad de planificación del CONAVI. Satisfacer esta condición requiere, entre otras acciones, un esfuerzo para atraer recursos humanos de alto nivel, tema que se comenta más adelante.

La ausencia de estas condiciones no debería ser percibida como algo insuperable. La experiencia del ICE demuestra que el Estado costarricense es capaz de desarrollar exitosamente capacidades de planificación elevadas y sofisticadas, cuando se crean las condiciones institucionales propicias.

Sobre la adopción de un sistema de gestión de redes viales

Considerando la experiencia internacional -no solo limitada a Chile y España- en materia de gestión del mantenimiento vial, se parte de la premisa de que el CONAVI requiere en el corto plazo un sistema especializado para la administración de la red vial³⁰. Más

que de la adquisición de un *software* informático, se trata de implantar un modelo organizativo y gerencial que integre las acciones que se realizan en los siguientes niveles:

- El más alto nivel de decisión, cuya figura principal es el Ministro de Obras Públicas y Transportes, y cuya unidad organizativa clave es la Dirección de Planificación Sectorial.
- El nivel de decisión de la Secretaría Técnica del CONAVI, a la que le compete dirigir la ejecución de las obras establecidas en el Plan Vial.
- El nivel de decisión que corresponde a los responsables de contratar y fiscalizar la ejecución de los proyectos viales del CONAVI.

Posteriormente, el sistema podría abarcar los proyectos de la red vial cantonal, que están bajo la responsabilidad de las municipalidades. Con ese propósito, cada gobierno local debería llegar a tener su propio sistema de administración de pavimentos.

Sobre los contratos de conservación vial

El mal estado de las carreteras nacionales impide usar la modalidad de contratación de trabajos de conservación vial por niveles de servicio. Como se expresó en el acápite anterior, para aplicar este esquema es necesario que las vías muy deterioradas sean sometidas inicialmente a un trabajo de rehabilitación. Sin embargo, del análisis de las

modalidades de contratación que se aplican en España, Chile y otros países, se desprenden dos opciones de política pública para Costa Rica, que no son excluyentes entre sí:

- La iniciativa conjunta del CONAVI y la CGR, de impulsar la suscripción de contratos regionales de conservación vial (los cuales fueron adjudicados en el 2006) es una línea de acción correcta y valiosa. Este tipo de contratación corresponde a la modalidad de contratos con empresas privadas de “segunda generación”, que se conoce como “conservación integral” y que tiene ventajas importantes sobre los contratos tradicionales por obra específica. Por tanto, es necesario que la incipiente experiencia en la utilización de ese tipo de contratos sea consolidada y perfeccionada sistemáticamente.
- Tan pronto se produzca una mejora en las vías nacionales como resultado de la ejecución de los contratos regionales antes mencionados, debería darse un paso adicional para comenzar a aplicar la modalidad de contratos por resultados. Una vez que la ejecución de los nuevos contratos de conservación integral empiece a mejorar la calidad estructural de las vías, podrían darse condiciones favorables para recurrir a los contratos por nivel de servicio. Como ya se explicó, estos tienen ventajas considerables sobre los de tipo integral que deberían ser aprovechadas apenas sea posible.

DEFICIENTE CONSERVACIÓN DE LA RED VIAL CANTONAL

>>EL PROBLEMA

La red vial cantonal ha sido un activo esencial para el proceso de desarrollo del país. Constituye la mayor parte de la red vial, pero se encuentra en un estado avanzado de deterioro. Las municipalidades, entes responsables de su gestión, tienen serias limitaciones técnicas y organizativas que les impiden ejecutar los recursos transferidos por el Ministerio de Hacienda. Esta situación se ha presentado, a pesar de que en los últimos años ese Ministerio no les transfirió a las municipalidades la totalidad de los recursos que debieron recibir, provenientes del impuesto a los combustibles. Urge identificar y aplicar nuevas formas de gestión para la conservación de esa red vial.

>>CONSIDERACIONES RELEVANTES

En la revisión bibliográfica no se encontraron referencias a prácticas de conservación de redes viales locales en España o Chile que fueran aplicables a Costa Rica. No obstante, se identificó un modelo de gestión que resulta muy sugestivo para el caso costarricense, pues tiene la particularidad de que su desarrollo se inició precisamente en este país. Más aun, los especialistas que tuvieron una participación protagónica en el desarrollo de ese modelo en otras naciones son costarricenses.

El modelo de gestión vial cantonal conocido como AMVI surgió en la segunda mitad de los noventa en la zona norte de Costa Rica. Posteriormente, fue mejorado a través de dos experiencias sucesivas que tuvieron lugar en Ixcán, Guatemala (a partir de 1998) y Trópico de Cochabamba, Bolivia (a partir de 2001). A continuación se mencionan los rasgos principales del modelo (Campos-Cruz y Monge, 2006):

- La entidad ejecutora de los trabajos de mantenimiento vial cantonal

es una organización sin fines de lucro, que en los tres países se llamó Asociación de Mantenimiento Vial (AMVI).

- La AMVI es conformada y dirigida por representantes de las comunidades y las organizaciones de productores rurales de su zona de acción.
- Opera en una zona previamente delimitada, en cuya demarcación se busca que exista correspondencia entre la capacidad instalada de la organización y el tamaño de la red vial por servir.
- El área de acción es dividida en regiones viales y cada una de ellas elige a una persona que la representa en la Junta Directiva. De esta forma se evitan desequilibrios de poder entre regiones.
- La Junta Directiva designa a un gerente, que es el responsable de dirigir el personal administrativo y operativo de la Asociación.

Las AMVI se rigen por los siguientes principios: i) respetar y apoyar a las municipalidades, ii) apoyarse en la participación comunitaria, iii) operar con un enfoque de gestión integral de redes viales, iv) actuar con total honestidad y transparencia ante los actores locales, v) brindar una alta calidad en sus procesos y productos, y ofrecer los precios más bajos posibles sin afectar su sostenibilidad financiera. Además de los trabajos de mantenimiento vial, estas asociaciones desempeñan funciones en las siguientes áreas: participación de las comunidades en el mantenimiento vial local, negociación de planes, proyectos y contratos de mantenimiento vial local ante las autoridades locales, regionales y nacionales, y gestión de redes viales locales (que se contraponen al enfoque de gestión de proyectos viales aislados).

La participación comunitaria que promueven las AMVI se centra en tres tipos de actividades: i) definición de

las prioridades de mantenimiento vial, ii) aporte de recursos para financiar esas obras y iii) control de la ejecución de los proyectos. Desde la creación misma de las organizaciones se busca generar una alianza de largo plazo con los gobiernos locales. Con ese fin se incorpora a representantes de las municipalidades en la Junta Directiva de la asociación, con voz pero sin voto.

La AMVI participa como cualquier otro oferente en las licitaciones estatales de proyectos de mantenimiento vial. Sin embargo, su alto nivel de especialización y eficiencia tiende a otorgarle una amplia ventaja competitiva con respecto a otros proveedores. En las obras con financiamiento de las comunidades o empresas locales, se aplica el criterio de “primero en aportar recursos, primero en ser servido”. La organización contribuye con las municipalidades para formular sus planes de mantenimiento vial. Como parte de esa función, promueve el enfoque de planificación del mantenimiento en redes viales³¹.

>>OPCIONES DE POLÍTICA

Para la conservación y desarrollo de la red vial cantonal del país es posible considerar un conjunto de opciones de política pública, como las siguientes:

- Promover nuevas experiencias piloto de aplicación del modelo AMVI, como primer paso para su adaptación y difusión.
- Evaluar las competencias técnicas y organizativas de las municipalidades y los cantones para asumir el modelo AMVI, a fin de pautar procesos graduales y selectivos de difusión en las localidades que cuentan con condiciones favorables para su aplicación inmediata.
- Efectuar actividades de capacitación y divulgación del modelo AMVI en todo el país, en conjunto con instituciones especializadas como el IFAM e INFOCOOP.

DEFICIENCIAS EN LA CONTRATACIÓN DE OBRAS VIALES CON RECURSOS ESTATALES

»»EL PROBLEMA

En Costa Rica existen serias deficiencias en la contratación de obras viales con recursos del Estado. El análisis comparativo con España y Chile acerca de los regímenes de contratación (Donato, 2006), permite identificar tres tipos de problemas:

- Algunas de las deficiencias de la normativa costarricense sobre contratación administrativa que surgen de la comparación internacional no radican en el diseño del marco legal, sino en prácticas operativas inadecuadas. Ejemplos de ello son las imprecisiones y los errores en los carteles de licitación y el frecuente uso de metodologías imprecisas y poco transparentes en la evaluación de ofertas.
- Existe otro tipo de limitaciones del régimen de contratación estatal cuya superación sí requeriría cambios legales. En este sentido cabe citar la necesidad de simplificar las normas sobre garantías de cumplimiento y participación

para contratos de menor cuantía, la exención de la obligación de establecer mecanismos de ajuste de precios para los contratos de corto plazo, y la fijación de límites en los plazos para el pago a los contratistas.

- Costa Rica está muy a la zaga de los países de referencia en el uso de las tecnologías de información en los procesos de contratación administrativa. Ese rezago es especialmente costoso si se toma en cuenta que la informatización de tales procesos ayudaría a superar muchos de los defectos prevalecientes en el régimen de contratación administrativa del país, y a generar beneficios significativos para el Estado y la sociedad.

Al igual que en los temas anteriores, cada uno de estos aspectos será tratado por aparte, pues su atención implica la aplicación de distintos instrumentos de política pública.

Estado, pueda emitir pliegos de condiciones generales que deben ser observados por los distintos órganos de contratación.

Un segundo problema subsanable sin cambios legales es la superación de las confusiones metodológicas en la evaluación de las ofertas. Con frecuencia en el Estado costarricense se emplean metodologías imprecisas y poco transparentes al realizar esta tarea; un error común consiste en mezclar el análisis de las características de los oferentes con el análisis técnico y económico de la oferta en sí. A este respecto, en España la Junta Consultiva de Contratación Administrativa ha indicado que se debe distinguir entre los requisitos de solvencia que han de reunir los empresarios para participar en los concursos convocados por la Administración y los criterios para la adjudicación de los contratos. En especial, esa Junta advierte que la valoración de la experiencia del concursante debe ser parte del análisis de la solvencia y, por tanto, no puede utilizarse como uno de los criterios de adjudicación. Es decir, una vez admitidas las ofertas son éstas las que compiten, no las empresas que las presentan.

Deficiencias cuya superación requiere cambios legales

La simplificación de las garantías de participación y cumplimiento es un primer problema cuya solución requiere cambios legales. En Costa Rica todavía se pueden simplificar y flexibilizar algunos aspectos de la regulación de las garantías, sin perjudicar el interés público. En este sentido conviene considerar las siguientes experiencias:

- En Chile es obligatorio presentar una garantía de participación solo cuando la contratación excede las mil unidades tributarias mensuales (UTM)³² y existen medios electrónicos para la presentación de garantías de participación o cumplimiento que hacen más simples los procesos y reducen costos.

»» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE LA SITUACIÓN DE LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA EN COSTA RICA

véase Donato, 2006 en www.estadonacion.or.cr

»»CONSIDERACIONES RELEVANTES

Deficiencias superables sin necesidad de cambios legales

Un primer problema superable sin cambios legales son las imprecisiones en los carteles de licitación. Cabe recordar que el cartel de licitación es el instrumento jurídico que define las reglas del proceso de contratación. Esas reglas deben asegurar los principios de competencia, igualdad y seguridad jurídica; por tanto, deben ser claras, suficientes, concretas y objetivas. Sin embargo, en la Administración Pública costarricense se suele publicar

pliegos de condiciones imprecisos y con errores. El resultado son las cadenas de modificaciones, aclaraciones y prórrogas al plazo de recepción de ofertas, las cuales dan lugar a deficiencias en los procesos de evaluación de estas últimas.

A continuación se presentan dos ejemplos de medidas tomadas en Chile y España para minimizar las imprecisiones en los carteles de licitación:

- En Chile, la Dirección de Compras Públicas tiene una serie de “formularios base” que las entidades administrativas deben completar para efectuar sus procedimientos de compra de bienes y servicios.
- En España, el anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público permite que el Consejo de Ministros, previo dictamen del Consejo de

- En España se han reconocido varias excepciones a la obligación de constituir garantías de cumplimiento, como en los casos de arrendamiento financiero y opción de compra.

La revisión de los principios que rigen los ajustes de precios constituye un segundo problema por resolver mediante cambios en la legislación. En Costa Rica, las cláusulas de reajuste de precios parten de la premisa de que la Administración Pública está siempre en mejor situación que el empresario para asumir los riesgos derivados de las fluctuaciones de precios. Este criterio se sustenta en la doctrina jurídica nacional y ha sido apoyado explícitamente por la Sala Constitucional. No obstante, hay autores que argumentan lo contrario y señalan la necesidad de que el sector público y el privado compartan el riesgo.

En la mayoría de los casos, la incorporación de mecanismos de reajuste de precios permite a la Administración reducir el costo efectivo que supone para el contratista la ejecución del contrato, al no tener éste que asumir los riesgos derivados de las fluctuaciones de los precios ni los costos de los instrumentos financieros necesarios para su cobertura. Esto resulta especialmente importante en los contratos de larga duración, debido a la incertidumbre sobre la evolución de los precios.

En cambio, en los contratos de corta duración, en escenarios macroeconómicos estables, bajo niveles de inflación y factores de costo cuyos precios no experimentan grandes fluctuaciones, las ganancias de eficiencia proporcionadas por los mecanismos de reajuste podrían no compensar sus costos administrativos. Asimismo, una cobertura plena de los riesgos de los contratistas desestimularía sus esfuerzos para introducir mejoras tendientes a reducir costos o plazos. En estos casos resulta más ventajosa la introducción de mecanismos que permitan compartir el riesgo entre la Administración y el contratista.

La Ley de Contratos Públicos de España establece que los “contratos menores” -cuyo plazo debe ser inferior a

un año- no pueden ser objeto de revisión de precios. Asimismo, el anteproyecto de la Ley de Contratos del Sector Público de ese país establece que la ejecución del contrato se realiza a riesgo y ventura del contratista, sin perjuicio de lo pactado en las cláusulas de reparto de riesgo que se incluyan en los contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado.

En otro orden de ideas, los retrasos en el pago a contratistas se deben en parte a deficiencias de las normas legales, por lo cual se requieren ajustes. Es claro que la Administración Pública costarricense debe mejorar para pagar oportunamente a sus proveedores. En muchas ocasiones, los entes y órganos administrativos se retrasan a la hora de honrar sus obligaciones con los contratistas. Así, se impide que las empresas recuperen su capital de trabajo y se les generan problemas de endeudamiento. Además, cuando el retraso en el pago a proveedores del Estado se hace una práctica habitual, las empresas aumentan los precios para compensar las pérdidas y, con ello, se incumplen los objetivos de la contratación administrativa. Para evitar estas situaciones, en Chile y España se han tomado medidas como las siguientes:

- Recientemente el Estado chileno ha incluido dentro de la plataforma “ChileCompra”, una aplicación electrónica -el llamado “e-pago”- con la finalidad de garantizar que el Estado pague a sus proveedores en un plazo de treinta días como máximo. Con ello se agiliza, transparenta y hace más eficiente el proceso de pago de las entidades públicas, y queda registrado en el sistema cualquier incumplimiento que se produzca.
- La Ley de Contratos del Sector Público de España establece que la Administración está obligada a abonar el precio de los contratos dentro de los sesenta días siguientes a la fecha de expedición de las certificaciones de obras, o de los documentos que acreditan la realización total o parcial del contrato. En caso de incumplimiento, el contratista

tiene derecho a una indemnización expedita, además de la posibilidad de suspender, e incluso rescindir el contrato.

Rezagos en el uso de tecnologías de información

Las modernas tecnologías de información ofrecen grandes oportunidades para simplificar los procedimientos de contratación administrativa y reducir los costos que implican para el Estado y las empresas. Además pueden contribuir al mejor cumplimiento de los principios de transparencia, publicidad y eficiencia, que rigen la contratación administrativa. Sin embargo, en Costa Rica existe un notable rezago en este ámbito.

La informatización de los procesos de contratación pública es un fenómeno mundial del cual el país no puede sustraerse. Un primer paso en esa dirección es el sistema SIAG que está siendo desarrollado por la CGR; su objetivo es organizar, integrar y mantener en Internet toda la información sobre la contratación administrativa del Estado costarricense, para apoyar la gestión y la toma de decisiones de las entidades públicas. Se tiene previsto que este sistema empiece a operar a fines del 2006, y se espera que genere importantes beneficios en materia de contratación administrativa. Sin embargo, se debe tener en cuenta que se trata de un sistema de información sobre los procesos de contratación, y no de una plataforma para efectuar los trámites a través de Internet.

En otros países se han aplicado las tecnologías de la información en las diversas fases de la contratación administrativa, por ejemplo:

- Procedimientos electrónicos de contratación administrativa que incluyen el acceso directo y completo al cartel de licitación y a todos los documentos complementarios.
- Bases informáticas de acceso público que contienen los planes de inversión y proyectos de adquisición de las entidades estatales, los informes técnicos que sirven de base al expediente de contratación, los criterios de valoración de ofertas, etc.

- Un registro universal de contratación administrativa al cual se accede mediante un portal único en Internet, y que ofrece a las empresas una visión completa de los procesos en curso para la adquisición pública de bienes y servicios, así como acceso a documentos y formularios para la presentación de ofertas.

En Chile algunos avances en esta materia son:

- La creación de una “subasta electrónica” aplicable a contratos de obras, de suministro, o de servicios, en los que se pueden definir especificaciones técnicas precisas y, de este modo, lograr la uniformidad en la formulación de ofertas, de tal manera que el criterio determinante para adjudicar sea el económico. Por medio de este instrumento solo son evaluados aquellos elementos susceptibles de valoración automática por medios electrónicos, sin intervención de la entidad contratante. Para ello, esos elementos deben ser cuantificables, en cifras o en porcentajes.
- La Dirección de Compras y Contratación Administrativa maneja un sistema electrónico de compras públicas denominado “ChileCompra”, que es de acceso público y gratuito. La legislación chilena dispone que todos los entes y órganos administrativos tienen la obligación de informar por medio de este sistema acerca de sus procedimientos de compras de bienes y servicios. Asimismo, todos los entes públicos deben cotizar, licitar, contratar, adjudicar y desarrollar sus procesos de adquisición y contratación de bienes, servicios y obras utilizando medios electrónicos o digitales. Con el uso de este sistema y su interrelación con otras herramientas, como la firma digital y la factura electrónica, el ciclo de compras del Estado ha sido completamente informatizado.
- En el mismo portal electrónico del sistema de compras públicas de Chile se están implementando nuevas aplicaciones que mejoran la eficiencia

de la contratación administrativa y promueven la competencia. Una de ellas es el sistema de *ordering*, una aplicación desarrollada en conjunto con instituciones del sector financiero, que permite a los proveedores obtener capital de trabajo por medio de créditos bancarios, utilizando como garantía las órdenes de compra que han sido enviadas por los organismos compradores a través del sistema.

- En el 2005 el Estado chileno, puso en operación un registro electrónico de oferentes denominado “ChileProveedores”. Este registro opera como una ventanilla única donde las empresas se registran y acreditan sus antecedentes una sola vez, a partir de lo cual pasan a ser reconocidas como proveedores oficiales del Estado. Pueden acceder al sistema todas las personas naturales y jurídicas, chilenas y extranjeras, que deseen ser proveedoras del Estado y cumplan con lo estipulado en la normativa de compras públicas. El registro se puede realizar vía Internet, o directamente en las oficinas de atención al público.
- Toda la información relevante sobre las empresas proveedoras acreditadas en “ChileProveedores” está disponible en un solo lugar, lo cual evita tener que presentarla físicamente en cada proceso de licitación. El registro incluye información sobre productos, servicios, proyectos y certificaciones. Adicionalmente, contempla información comercial, legal y financiera, que permite acreditar que la empresa cumple los requisitos de contratación con entidades públicas.
- En Chile la ejecución de los contratos con el Estado está sujeta a un control electrónico que detalla el avance y el cumplimiento en cada etapa.

»OPCIONES DE POLÍTICA

Es razonable pensar que debería darse prioridad a la búsqueda de soluciones para aquellas deficiencias en los

procesos de contratación administrativa que no necesariamente requieren cambios legales. De hecho, las mayores insuficiencias del sistema de contratación administrativa del país no residen en el diseño de las leyes que lo norman:

“El problema fundamental a resolver no está en la ley sino en la capacidad institucional de nuestra administración pública para desarrollar en forma técnica, adecuada y eficiente, los proyectos de infraestructura pública que requiere el país, independientemente que estos se desarrollen a través del presupuesto nacional, el financiamiento público o la inversión privada” (Donato, 2006).

Detrás de las deficiencias en los procesos de contratación de obras viales se ocultan problemas de planificación y de gestión de las entidades públicas encargadas de conducirlos. Los reiterados errores en los carteles de licitación del CONAVI son un buen ejemplo de ello. Por tanto, la solución a tales limitaciones involucra todas aquellas mejoras en la capacidad de gestión del MOPT, el CONAVI y las municipalidades a las que se hizo mención en la primera parte de este capítulo. Pero, en especial, la superación de las limitaciones apuntadas requiere una mejora sustantiva en la gestión de los procesos de contratación administrativa. Las prácticas ya comentadas en los casos de Chile y España ofrecen un menú de opciones que podrían ser aplicadas en el corto plazo.

En cuanto a las reformas legales que propone Donato (2006), es claro que su viabilidad pasa por la consecución de los acuerdos necesarios entre los distintos actores involucrados. De ahí que crear un entorno propicio para articular esos acuerdos se perfila como una tarea básica, en la que la CGR podría tener un papel protagónico. En una agenda de acciones para el fortalecimiento del sistema de contratación administrativa, el tema de la informatización de los procesos es especialmente trascendente. Al avanzar en ese sentido se abren nuevas oportunidades para alcanzar mayores niveles de eficiencia, equidad y transparencia en el

sistema. Por ello, es conveniente que se discuta la mejor forma de diseñar un programa de acción en este ámbito, y de proveer la viabilidad política y el sustento financiero necesarios para concretarlo con éxito.

Las acciones tendientes a estandarizar y simplificar los procesos de contratación administrativa de obras viales tienen una particular importancia para los entes estatales con menores capacidades de gestión y, entre ellos, la mayoría de las

municipalidades. Desde esa perspectiva, la informatización de los procedimientos de contratación puede resultar crucial para minimizar la ocurrencia de errores y “tiempos muertos” de ese proceso en los ayuntamientos.

INSUFICIENTE RENDICIÓN DE CUENTAS EN LOS PROCESOS DE GESTIÓN VIAL

>>EL PROBLEMA

La designación del LANAMME-UCR como órgano de fiscalización en el ámbito de infraestructura vial y, más recientemente, su financiación independiente del nivel político, constituyen un avance considerable en materia de rendición de cuentas. Sin embargo, al analizar los procedimientos que involucra la conservación de las redes viales nacional y cantonal, así como los procesos de contratación administrativa, se observan carencias en los esquemas de rendición de cuentas, en áreas que no competen al órgano fiscalizador. La comparación con experiencias internacionales permite precisar el análisis e identificar problemas de rendición de cuentas -y también oportunidades de mejora- en tres niveles de la gestión institucional:

- El nivel que corresponde al diseño del esquema institucional en el subsector de infraestructura vial. En particular, los problemas de rendición de cuentas en la entidad a cargo de la conservación y ampliación de la red de carreteras nacionales, el CONAVI.
- El nivel de la gestión de los procesos institucionales de conservación y construcción de obras viales con financiamiento público. Aquí se identificaron limitaciones de rendición de cuentas en dos procesos: el de gestión del mantenimiento vial y el de contratación administrativa de obras viales.
- El nivel de la gestión de proyectos específicos de conservación o construcción de obras viales con financiamiento público.

Sobre la rendición de cuentas en la gestión de los procesos de conservación y construcción vial

Al vincular el tema de la rendición de cuentas con la gestión de redes viales, conviene recordar que la propuesta de reforma del CONAVI no solo incluye un mecanismo de pesos y contrapesos que se forma al separar clientes de proveedores, sino que además contempla la implantación de un sistema de gestión por resultados. Por definición, ese mecanismo debería tener un componente de rendición de cuentas por resultados. Este elemento es en todo sentido coherente con el enfoque de sistema de gestión de redes viales ya mencionado en este documento. Hay que tener presente que los sistemas de gestión de redes viales son, entre otras cosas, sistemas de rendición de cuentas sobre el desempeño de entes como el CONAVI.

Por otra parte, conviene tomar en cuenta que los procesos de contratación administrativa son centrales dentro de la gestión vial que realiza el Estado costarricense, tanto en el ámbito de las vías nacionales como en el de las cantonales. Su importancia ha aumentado en los últimos años -y posiblemente tenderá a incrementarse aún más en el futuro cercano- conforme crezca la contratación de empresas privadas para la ejecución de proyectos de conservación y construcción de vías. Tras la revisión de las experiencias de Chile y España, resulta claro que la informatización de los procesos de contratación administrativa es vital para dar saltos cualitativos en materia de rendición de cuentas, y para mejorar el control intraestatal y ciudadano. Facilita el acceso a la

>>CONSIDERACIONES RELEVANTES

Sobre la rendición de cuentas en el diseño básico del CONAVI

El elemento central de la propuesta de reforma del CONAVI que plantea Mrawira (2006) consiste en crear un poderoso esquema de rendición de cuentas del CONAVI ante sus clientes (el Gobierno y los usuarios de carreteras), a partir de la separación de las funciones típicas del proveedor de los servicios (el CONAVI) y las de su principal cliente (el MOPT). Uno de los mecanismos considerados para

generar una adecuada rendición de cuentas es la elaboración de planes operativos de tres a cinco años, que traduzcan sus objetivos en metas cuantificables de desempeño. Esos planes serían la base de los arreglos contractuales entre la entidad autónoma y el Consejo Director del fondo vial, y serían un instrumento clave para activar la rendición de cuentas en materia financiera y legal. Según se indica en el citado estudio, este esquema ha sido aplicado en otros países que poseen fondos viales alimentados mediante impuestos con destino específico.

información sobre contrataciones, y favorece la transparencia y sistematización de los procesos. Todos estos elementos fortalecen la rendición de cuentas.

Sobre la rendición de cuentas en proyectos específicos

Al centrar el análisis en la rendición de cuentas sobre la ejecución de proyectos específicos de conservación o construcción vial con recursos estatales, se obtuvieron los siguientes hallazgos:

- Entre las modalidades de contratación de servicios de conservación vial, la que opera en función de resultados es la más proclive a la rendición de cuentas de los contratistas privados ante el Estado y los usuarios. Por naturaleza, esa forma de contratación incluye un procedimiento de rendición de cuentas por resultados.
- El enfoque de autocontrol de la calidad de las obras de conservación vial ofrece ciertas ventajas en cuanto a rendición de cuentas.

La manera tradicional de controlar la calidad de obras de conservación o construcción de carreteras se basa en la supervisión de las empresas ejecutoras por parte de agentes externos. Un enfoque alternativo que está teniendo un uso creciente en el mundo es el de autocontrol de la calidad. Consiste en imponer al contratista la obligación de controlar la calidad de las obras que realiza, mediante ensayos y pruebas que usualmente han efectuado los supervisores externos. De esta forma, se obliga al contratista a certificar la calidad de la obra, mientras que el supervisor se limita a realizar pruebas selectivas para comprobar los resultados obtenidos. Bull (2003) manifiesta que, aunque a primera vista este

esquema parece ingenuo, “lleva unos veinte años de aplicación exitosa en Chile”, y muestra de ello es que “al cabo del lógico período de adaptación, la calidad media de la construcción mejoró, con menor necesidad de repetir operaciones fallidas” (Bull, 2003).

La certificación de las empresas constructoras según las normas ISO 9000 es valorada por Bull (2003) como una práctica aun más promisoriosa que la de autocontrol de calidad. Las empresas que obtienen esa certificación deben adoptar “un sistema organizacional que fija las responsabilidades de todos los actores, estandariza todas las operaciones y establece un esquema exhaustivo de documentación de todas las actividades”. De esta forma es posible contar con un método sistemático para detectar fallas y prevenir la reiteración de errores. Aunque la certificación tiene un costo considerable, se estima que los ahorros por aumento en la eficiencia lo compensan con creces. Las normas ISO 9000 no son de fácil adopción en la industria de las carreteras, pero están comenzando a difundirse y hay empresas en América Latina que ya las tienen. Al respecto LANAMME-UCR (2006) destaca la certificación de los laboratorios privados.

Los indicadores de calificación de obra también están tomando auge como formas de rendición de cuentas sobre la ejecución de proyectos viales. En Chile se ha desarrollado una metodología mediante la cual el Estado evalúa cada obra una vez terminada, con base en parámetros objetivos. Los primeros esfuerzos en este sentido se hicieron para calificar proyectos concesionados, y recientemente se ha extendido el uso de la calificación a las obras realizadas con financiamiento estatal (Vassallo y González-Barra, 2000). Este método permite al Estado aplicar premios o penalizaciones en futuras adjudicaciones, lo que estimularía la rendición de

cuentas, por la posibilidad de recibir beneficios en un momento posterior a la ejecución del contrato.

»OPCIONES DE POLÍTICA

Las acciones discutidas en el apartado anterior corresponden a distintos niveles y ámbitos de decisión, e implican diversas opciones de política:

- Adopción de un nuevo esquema organizativo del CONAVI, que sea más proclive a la rendición de cuentas. Para ello se requiere una decisión en el nivel más alto del sector de transportes y, muy posiblemente, cambios legales.
- Introducción de un sistema de gestión de redes viales, lo cual depende de decisiones que pueden ser tomadas en el seno del CONAVI y que son indispensables para establecer un robusto sistema de rendición de cuentas.
- Avance en la informatización de los procesos de contratación administrativa; en este caso se trata de decisiones que no corresponden al CONAVI y que tienen a la CGR como actor principal.
- Introducción de nuevos elementos de rendición de cuentas en las modalidades de contratación de proyectos específicos. Esta tarea compete tanto al CONAVI como a la CGR y requiere coordinación entre ambos.
- Estímulo a los procesos de certificación de calidad de las empresas constructoras. Aunque por su naturaleza estos procesos pertenecen al ámbito de la empresa privada, pueden ser impulsados mediante incentivos generados desde la Administración Pública.

LIMITACIONES EN LA CONTRATACIÓN DE PERSONAL PARA LA GESTIÓN DE PROYECTOS VIALES

»»EL PROBLEMA

El régimen de empleo estatal presenta deficiencias de concepción y de gestión que están imponiendo serios obstáculos a las entidades encargadas de desarrollar la infraestructura vial del país. Esas limitaciones se manifiestan, con características particulares, en las unidades organizativas que apoyan la función de rectoría del Ministro de Obras Públicas y Transportes, en especial la Dirección de Planificación Sectorial, el CONAVI y el Consejo Nacional de Concesiones.

El régimen de empleo estatal vigente dificulta la contratación de personal permanente y adecuado para puestos gerenciales y altamente especializados, por causas como las siguientes:

- Los salarios del personal más calificado y con posiciones de mayor responsabilidad son mucho menores que los del mercado.
- No es posible otorgar incentivos en función de resultados.
- El sistema actual genera incentivos perversos para el trabajo eficiente y comprometido, pues las y los funcionarios resultan casi inamovibles, independientemente de su desempeño (ACCCR, 2006).

Estas limitaciones dan lugar a soluciones inadecuadas para el nombramiento de los puestos de jefatura; se depende en exceso de la contratación de consultores, no se logra captar para el servicio público a los mejores profesionales y se dificulta la acumulación de experiencia y conocimiento en las organizaciones estatales³³. Cuando no existe un equipo de trabajo permanente -de dimensión suficiente para la magnitud de la tarea de la que es responsable- que defina, fiscalice y aproveche la labor del personal por tiempo definido (consultores o funcionarios a préstamo), hay altas probabilidades de que sus aportes no sean significativos y de que los recursos invertidos en ellos se desaprovechen.

Durante el proceso de investigación para este estudio se suscitó un debate acerca de la calidad y cantidad del personal especializado del CNC. No hubo acuerdo sobre la profundidad del problema, ni sobre sus soluciones a corto plazo. Sin embargo, la debilidad de la estructura organizativa de ese Consejo -en particular la del equipo de trabajo permanente- fue señalada como un obstáculo para el eficaz aprovechamiento de los cuantiosos recursos que han estado a su disposición para contratar consultorías nacionales e internacionales.

mitad de la inversión pública total en transporte de Chile. Mientras tanto, la Dirección de Vialidad del Ministerio de Obras Públicas (MOP) gestionó la otra mitad de esa inversión con una planilla de 5.000 empleados. Aparte de la carencia de personal de planta, la CGC enfrentó otros problemas en materia de gestión de recursos humanos: la incapacidad de competir en términos de salarios con las empresas concesionarias, la necesidad de contar con especialidades profesionales adicionales a la ingeniería de transportes (que es la especialidad tradicional en el MOP) y el rápido crecimiento de la demanda de trabajo profesional especializado.

Formas de contratación alternativas empleadas en Chile

Para enfrentar la compleja y creciente demanda de recursos humanos, la CGC recurrió a varias formas de contratación alternativas:

- Contratación por honorarios. En Chile el Estatuto Administrativo permite la contratación por honorarios de funcionarios públicos, para que realicen labores en la misma entidad estatal donde sirven, o en otra institución. Por tanto, “los empleos públicos eran compatibles con los contratos a honorarios, siempre que las tareas se realizaran fuera de la jornada de trabajo y no consistieran en aquellas que desempeñan en su calidad de funcionarios públicos” (MOP, 2003). En 1995 había en el MOP 23 funcionarios con contratos por honorarios. Este número aumentó hasta llegar a 170 en el 2002.
- Agentes públicos. Dado que los profesionales contratados por honorarios no podían ejercer jefaturas o cargos de responsabilidad, en 1996 se creó la figura de los agentes públicos, mediante la cual es posible conceder responsabilidad administrativa a esas personas. El nombramiento se hace efectivo por medio de un contrato por honorarios en el cual el

»»»CONSIDERACIONES RELEVANTES

A continuación se mencionan varias modalidades de contratación de recursos humanos que utiliza la Coordinación Nacional de Concesiones (CNC) de Chile. Algunas de ellas existen en el ordenamiento jurídico costarricense, otras no. Más allá de la conveniencia o de las posibilidades concretas de aplicarlas en el país, interesa resaltar la magnitud y la intensidad del esfuerzo que se debió realizar en el Chile para enfrentar los grandes retos de gestión de recursos humanos en el campo de la infraestructura vial.

La crisis de recursos humanos del MOP de Chile en los noventa

Conforme el programa chileno de concesiones fue cobrando auge a partir de principios de los años noventa, fueron aumentando las tensiones internas debido a la carencia de recursos humanos calificados. Para dar una idea de la magnitud del problema que ha enfrentado la Coordinación General de Concesiones (CGC), se puede señalar que la cantidad de funcionarios de planta de esa entidad pasó de 23 a 60 entre 1996 y 2003. Con ese personal, la CGC tuvo que desarrollar un programa de inversiones que llegó a representar la

experto recibe la denominación de agente público. De esta forma se ha logrado contar con ejecutivos profesionales y técnicos de alto nivel en el área de infraestructura pública. La Contraloría General de la República de Chile ha resuelto por vía jurisprudencial que “los Agentes Públicos pueden asumir la representación de las actividades ministeriales que la autoridad resuelva asignarles, y que como contrapartida les asiste responsabilidad administrativa y la eventual aplicación de las medidas disciplinarias que procedan” (MOP, 2003). Entre 1996 y 2003, el número de agentes públicos en la CGC osciló entre 22 y 46 por año.

- Contratación de labores de apoyo (Ley 18803). La Ley 18803 permite a las entidades estatales “encomendar, mediante la celebración de contratos, a municipalidades o a entidades de derecho privado, todas las acciones de apoyo a sus funciones que no correspondan al ejercicio mismo de sus potestades” (MOP, 2003). En otras palabras, esa Ley autoriza los contratos de “externalización de servicios” u *outsourcing*. Según MOP (2003), “por medio de dichos contratos se pudo disponer de personal adecuado para cubrir las necesidades administrativas y técnicas que requería la Coordinación General, como asimismo permitió, mediante la partida de Gastos Generales, cubrir las necesidades del servicio”. Esta modalidad de contratación fue usada para asimilar los aumentos en la demanda de trabajos de ingeniería y consultoría, los cuales representan en promedio un 8% del total de la inversión en concesiones. Para la realización de algunos de esos trabajos se contrató a varios centros de investigación universitarios, como la Facultad de Ingeniería y el Instituto de Economía de la Universidad de Chile. La ventaja atribuida a esta forma de contratación reside en su agilidad con respecto a los procesos tradicionales de contratación, ya que la responsabilidad de seleccionar y administrar el personal necesario

para hacer los trabajos recae en la empresa proveedora. Además, si la persona contratada no cumple con los requerimientos del servicio, se puede reemplazar con mayor facilidad (MOP, 2003).

- Régimen de remuneración adicional para funciones críticas. El intento más reciente de ofrecer nuevas opciones de remuneración adecuada a los funcionarios públicos más calificados y con mayor responsabilidad fue el que se plasmó en la Ley 19.863, del 2003. En ella se crea la figura de las “funciones críticas”, definidas como “aquellas que sean relevantes o estratégicas para la gestión del respectivo ministerio o institución, por la responsabilidad que implica su desempeño y por la incidencia de los productos o servicios que estos deben proporcionar”. La Ley permite que a los servidores públicos cuyas funciones sean definidas como críticas, se les otorgue una remuneración adicional de hasta el doble de su salario bruto, con algunas restricciones, como la que establece la incompatibilidad de los puestos en funciones críticas con otras actividades remuneradas. Esta categoría incluye a todos los directores de servicios, los cargos del segundo nivel de dirección, las jefaturas de departamentos, y otros profesionales que desempeñan funciones estratégicas. Una de las consecuencias positivas de este esquema es la eliminación de los honorarios adicionales a ejecutivos y profesionales (cuyo número ascendía a 190 en el 2002, en el MOP). Se le considera una mejor opción porque resulta más transparente y más afín a la naturaleza del empleo público.

En síntesis, conviene resaltar que, desde la creación de su programa de concesiones, el Estado chileno ha tenido una rápida evolución en la búsqueda de mejores formas de contratación de personal calificado en el campo de la infraestructura vial. Esta tendencia expresa la acción de un Estado comprometido con una estrategia de largo

plazo en materia de concesión de obra pública, que es capaz de actuar de manera consecuente con esa estrategia para resolver sus problemas concretos, dentro de los límites de la legalidad. Desafortunadamente, ese comportamiento de la sociedad y del sistema político chilenos no se observa en la Costa Rica de hoy. A diferencia de lo ocurrido en Chile, en Costa Rica algunos sectores del Poder Legislativo y otros ámbitos institucionales y políticos se oponen al uso de las consultorías como un recurso para dotar al Estado de personal calificado en funciones estratégicas.

»»OPCIONES DE POLÍTICA

Independientemente de la estrategia gubernamental que se adopte para enfrentar los retos del desarrollo de la infraestructura vial, es claro que será necesario conformar una organización estatal superior a la existente, que sea estable y tenga altos grados de especialización y capacidad gerencial. La principal condición para alcanzar ese objetivo es contar con recurso humano adecuado. Tal como se ha explicado, la mayor limitación para satisfacer ese requisito es la ausencia de modalidades que faciliten la contratación de personal gerencial y de profesionales altamente especializados.

El análisis de la situación prevalente y de la experiencia chilena permite identificar varias opciones para el caso costarricense:

- Modificación total o parcial del marco legal del régimen de empleo público (la Ley del Servicio Civil). Un ejemplo de modificación parcial sería la creación de un régimen especial de remuneración para personal en funciones críticas, como el de Chile. En los últimos años varios intentos de reforma a la Ley de Servicio Civil han resultado infructuosos, y hay que reconocer que la viabilidad política de este tipo de opciones es reducida, al menos en el mediano plazo.
- Creación de regímenes de empleo específicos para el CONAVI y el

CNC. También en este caso se requerirían cambios legales. En años recientes varias iniciativas en este sentido han sido rechazadas por considerarse discriminatorias contra el resto del sector público. Un intento por definir un régimen de empleo especial para el CNC se hizo en el proyecto de reforma de la Ley General de Concesión de Obra Pública³⁴; la propuesta fue sustituida por una norma que ciertamente establece un régimen especial para el CNC, pero dentro del Servicio Civil. Los alcances reales de esa norma son limitados, pues la fijación de salarios está sujeta a las restricciones fijadas por la Autoridad Presupuestaria del Ministerio de Hacienda.

- Modificación del estatus jurídico del CNC y el CONAVI, para convertirlos en entes descentralizados. De esta forma ambas organizaciones tendrían más libertad para definir

sus normas de contratación, remuneración e incentivos al personal.

- Aprovechamiento de los márgenes de discrecionalidad que ofrece el régimen de Servicio Civil para elevar, en lo posible, los niveles de remuneración de los funcionarios de los citados Consejos. Aunque por esta vía no sería posible lograr una solución óptima, las alternativas que brinda el Servicio Civil no son despreciables.

Durante el proceso de investigación expertos en el tema precisaron dos tipos de contratación de personal que se consideran necesarios para las entidades del ramo de gestión de obras viales:

- Contratar y retener funcionarios calificados para desempeñar cargos con responsabilidad gerencial

y puestos de trabajo profesional altamente especializado.

- Contratar personal especializado y altamente calificado de manera expedita y por períodos definidos, para que realice trabajos que el personal permanente no pueda asumir.

Los expertos señalaron que el personal permanente en puestos gerenciales y en funciones profesionales especializadas es indispensable para desarrollar una capacidad organizativa estable, que permita la acumulación de conocimientos y experiencia, y mantenga viva la memoria del quehacer institucional. Ese personal también es necesario para identificar los requerimientos de apoyo por tiempo definido y actuar como contraparte de esos colaboradores externos, así como para asimilar e institucionalizar los conocimientos generados por ellos.

DIFICULTADES PARA LA TOMA DE DECISIONES ESTRATÉGICAS SOBRE CONCESIÓN DE OBRAS VIALES

»EL PROBLEMA

Desde su creación, el CNC se ha proyectado como un ente estatal con grandes dificultades para cumplir exitosamente con su misión (recuadro 6.5). Con frecuencia se ha señalado que las deficiencias en la gestión del CNC son producto de las debilidades de su estructura organizacional. En este apartado se desea llamar la atención sobre otro tipo de causas que contribuyen a provocar esas deficiencias: los problemas del Estado costarricense para tomar decisiones estratégicas en materia de concesión de obra pública.

No se puede soslayar que los márgenes de acción del Estado costarricense están significativamente restringidos por factores como los crónicos problemas financieros, la rigidez que caracteriza a los regímenes de Servicio Civil y de contratación administrativa, y el desgaste acumulado de las organizaciones estatales del sector de transportes. Sin desconocer estos factores, hay que señalar que no se logran aprovechar los márgenes de decisión que sí están al alcance del CNC para imprimirle un rumbo estratégico al programa de concesión de obra pública. Las limitaciones en los procesos de toma de decisiones en este campo son, al menos, de dos tipos (Rivera, 2006). Por una parte están las deficiencias de la planificación estratégica de las inversiones en concesiones viales. A este respecto es necesario reiterar que el Plan Vial Nacional³⁵, en el cual están incluidos los proyectos con financiamiento privado, carece de la utilidad estratégica que debería tener. Por otra parte, el esquema de coordinación interinstitucional presenta notables ineficiencias. Diversas instituciones que tienen funciones en materia de concesión vial, en la práctica chocan entre sí y, paradójicamente, ocasionan vacíos en la acción del Estado relacionada con infraestructura vial. Entre esas instituciones se encuentran el MOPT, el Ministerio de Hacienda, MIDEPLAN, las municipalidades (principalmente la Municipalidad de San José en lo que compete a la planificación urbana de la Gran Área Metropolitana) y el Poder Judicial. Sobre este aspecto, Rivera (2006) menciona que, en el campo de la concesión de obras viales, "la planificación que se desarrolla actualmente se reparte en múltiples actores con competencias claras, pero con superposiciones que hacen muy engorrosos los acuerdos para llevar adelante los procesos estratégicos".

Así, ha habido retrasos e indefiniciones en decisiones clave que están dentro del ámbito del Ministerio de Hacienda. Por ejemplo, el CNC y el MOPT requieren respaldo político para que el Ministerio de Hacienda efectúe los pagos asociados a las contrataciones, pues los criterios no son claros. Sin embargo, a principios del 2006 el Ministerio de Hacienda aún no había definido los procedimientos de pago de garantías de ingresos mínimos y de ampliaciones de obra (Rivera, 2006).

Hasta fecha reciente hubo un escaso apoyo de las más altas autoridades políticas para ejecutar tareas esenciales previas

al inicio de la construcción de los proyectos de concesión ya adjudicados. Esas tareas deben ser realizadas por actores estatales externos al sector de transportes, como sucede con la gestión de los trámites de expropiación de terrenos, los permisos ambientales, los traslados de servicios públicos que serán afectados por las nuevas carreteras, la reubicación de tugurios ubicados bajo los puentes en las vías afectadas por las nuevas carreteras, etc. (ACCCR, 2006).

Las directrices de los ministros no necesariamente son acatadas y puestas en marcha por los jefes de las unidades organizativas intermedias de los ministerios. Un ejemplo de ello es que los acuerdos tomados por los jefes de Hacienda y de Transportes en el seno del Consejo Director del CNC, sobre las garantías mínimas al concesionario, no llegaron a ser concretados por el Ministerio de Hacienda.

Los cambios en las decisiones sobre concesiones han afectado la relación del CNC con los adjudicatarios. Un caso ilustrativo es el de un acuerdo de exención tributaria de combustibles que se incluyó en el contrato de adjudicación del proyecto San José-Caldera, y que fue dejado sin efecto por el Ministerio de Hacienda después del cambio de gobierno (Rivera, 2006). Esas situaciones deslegitiman al CNC ante los oferentes y adjudicatarios.

Durante el proceso de consulta se identificó un factor adicional que restringe los procesos de toma de decisiones estatales sobre concesión de obra vial. Se trata de un sesgo en la Constitución Política y en la legislación nacional que sistemáticamente privilegia el interés individual por encima del interés colectivo cuando se presentan conflictos o diferencias entre empresas o individuos particulares y los objetivos que guían los proyectos de concesión. Situaciones de este tipo se presentan, por ejemplo, cuando el Estado se ve obligado a negociar en posición de desventaja con los propietarios de los terrenos que forman parte del derecho de paso de las carreteras concesionables³⁶. Los funcionarios del CNC señalan que es altamente probable que un proyecto de concesión que se encuentra en la fase de construcción sea paralizado hasta que se cuente con un pronunciamiento final de la autoridad competente, cuando existe un reclamo de particulares que consideran que sus intereses son lesionados por el proyecto (Rivera, 2006).

La incertidumbre sobre la marcha de los proyectos de concesión que deriva de las situaciones mencionadas acarrea riesgos significativos de que las obras no lleguen a ser ejecutadas según lo planeado.

Cabe indicar que, al momento de la redacción del presente Informe, la Asamblea Legislativa había aprobado una reforma a la Ley de Concesión de Obra Pública. Este tema no será objeto de análisis en este trabajo, pues no se conoce el texto final aprobado.

RECUADRO 6.5

Antecedentes relevantes sobre la concesión de obra pública en Costa Rica

En Costa Rica la rectoría del sector de transporte -y por ende del subsector de transporte vial- le corresponde al jerarca del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT). Dentro del MOPT, las principales organizaciones encargadas de ejecutar proyectos de conservación y desarrollo de la red vial nacional son el CONAVI y el CNC. El CONAVI está a cargo de la red vial nacional, en tanto que el CNC tiene la misión de materializar el potencial de la concesión de obra pública para construir obras viales de gran magnitud, con financiamiento privado. Siete años después de su creación, el CNC no ha logrado aún la ejecución de ninguna obra, hecho que ha minado su credibilidad ante la opinión pública y ante los inversionistas.

Después de un costoso proceso de aprendizaje, a principios del 2006 el CNC se encontraba cerca de empezar la fase de construcción de dos proyectos viales ya adjudicados: las carreteras San José-San Ramón y San José-Caldera. Es de esperar que, si las obras contempladas en estos proyectos llegan a ser construidas y comienzan a operar en los plazos previstos, la credibilidad nacional e internacional del CNC se restituya significativamente y el mecanismo de financiamiento de infraestructura pública mediante concesión pueda volverse una opción real y sostenible en Costa Rica. Sin embargo, para

que ello ocurra es preciso que el Estado realice las acciones necesarias para asegurar que los proyectos se ejecuten en los plazos programados. La mayoría de esas acciones no dependen del CNC, pues involucran decisiones de diversas entidades estatales (expropiaciones, autorizaciones de la Secretaría Técnica Ambiental y de la Dirección de Geología, Minas e Hidrocarburos del Ministerio de Ambiente y Energía, reubicación de servicios públicos de electricidad y agua potable, etc.) (ACCCR, 2006).

Por otra parte, el CNC no ha logrado desarrollar un proceso sostenido de maduración de los proyectos que ya están programados. De los seis proyectos principales contemplados en la programación del Consejo para los próximos quince años, hay cuatro que aún no están adjudicados. Todos enfrentan obstáculos importantes para ser concesionados exitosamente, entre ellos la ausencia de recursos estatales necesarios para terminar los estudios de prefactibilidad y efectuar las expropiaciones de terrenos requeridas.

En síntesis se puede afirmar que, desde su creación, el CNC no se ha proyectado como un ente estatal en condiciones de cumplir exitosamente con su misión.

Fuente: ACCCR, 2006.

contaba con 2.842 kilómetros de autopistas de peaje en explotación. Estas vías representan un poco más de la cuarta parte del total de carreteras de gran capacidad en España. En el 2005, el sector de transporte vial con peaje generó ingresos por 1.677 millones de euros, un 5,2% más que el año anterior (Fernández, 2006).

En Chile se formuló un plan de concesión de obras públicas con capital privado en 1992. Para entonces se había estimado que el déficit del país en infraestructura pública era de 11.000 millones de dólares. Las autoridades políticas del momento consideraron que ese déficit constituía un obstáculo para el crecimiento económico y el bienestar del país y que, para superarlo, no era posible asumir el nivel de inversión requerido con recursos presupuestarios “sin afectar otros proyectos de alta rentabilidad social y los equilibrios macroeconómicos del país” (MOP, 2003). En ese contexto, el financiamiento privado resultó ser una opción muy atractiva. A fines del 2003 había quince concesiones en operación de vías interurbanas de alto tránsito, cuya inversión total ascendía a 3.170 millones de dólares. A la vez, estaban en construcción diez nuevos proyectos de concesión vial, con una inversión total de 1.882 millones de dólares (MOP, 2003).

El sistema chileno ha sido utilizado como referente para diseñar el marco legal y el esquema organizacional para la gestión de las concesiones de obra pública en Costa Rica. Al respecto Rivera recuerda que “el Gobierno de Costa Rica se ha basado fundamentalmente en la experiencia chilena para llevar adelante su proceso de concesiones de obras públicas”. Agrega que la experiencia de Chile en ese campo “ha sido recogida de varias consultorías y asesorías que profesionales de dicho país han realizado en diversas etapas del proceso costarricense”. Como resultado de esa transferencia de *know how*, “el concepto organizacional del sistema para concesionar obras y la operatoria del Consejo Nacional de Concesiones es muy similar a aquella de Chile” (Rivera, 2006).

>>CONSIDERACIONES RELEVANTES

Los casos de España y Chile demuestran la voluntad política y la capacidad de planificación del Estado que son necesarias para llevar adelante programas de concesión de infraestructura vial de manera sostenida.

En España, la decisión de desarrollar una red de autopistas nacionales con financiamiento privado fue tomada en los años sesenta. La creciente congestión de la red de carreteras nacionales de dos vías condujo a la elaboración de un plan de construcción de autopistas que conectarán las principales ciudades

del país, con financiamiento privado, en 1967 (Gómez-Ibáñez y Meyer, 1993). El sistema de autopistas fue construido en dos fases. La primera, que inició en los años sesenta, se basó en el financiamiento privado mediante peajes. En los ochenta, con la llegada al poder del Gobierno socialista, la construcción de la red de carreteras pasó a ser financiada con recursos estatales. En la década de los noventa las autopistas con peaje volvieron a tomar auge, pero este tipo de financiamiento ha seguido siendo secundario en relación con el estatal (Gómez-Ibáñez y Meyer, 1993). A principios del 2006, la red vial española

Es evidente que los resultados obtenidos en Costa Rica son muy distintos a los alcanzados en Chile. ¿Cuáles son las causas de esa diferencia en la capacidad de gestión de ambos países? Aquí interesa enfatizar en las causas que se relacionan con los procesos de toma de decisiones políticas que afectan la ejecución del programa de concesiones. Hay que reconocer que el esquema costarricense es menos fluido, más lento y más oscilante que el chileno. A esas diferencias alude Rivera (2006) cuando señala que en Costa Rica se carece de varias condiciones básicas que han permitido que el modelo chileno sea viable y exitoso:

“...el modelo de concesiones de Costa Rica se basa en aquel desarrollado en Chile durante los noventa, sin que para ello se disponga, respecto al chileno, de una institucionalidad similar, el tipo de competencias técnicas o profesionales requeridas para llevar adelante un programa de tal envergadura, el tipo de compromiso del Estado hacia el tema (...) una filosofía organizacional necesaria para implementar los acuerdos a que lleguen las autoridades” (Rivera, 2006).

»OPCIONES DE POLÍTICA

Las principales lecciones que ofrecen las experiencias de España y Chile en materia de concesión de obra pública no radican en el diseño organizacional o en los procedimientos que forman parte de sus modelos de gestión. La principal lección consiste en mostrar con hechos que, más allá de las formas de organización y

las normativas particulares, los procesos de concesión de obra pública deben estar basados en una estrategia clara y en la concordancia entre los propósitos expresados en los planes y programas oficiales y la voluntad política para lograrlos. En este sentido, es imprescindible mantener un enfoque realista sobre las ventajas y desventajas de la concesión de obra pública como modalidad de financiamiento y gestión, a partir de las posibilidades restringidas que tiene un país pequeño como Costa Rica. Este tema se analiza con más detalle en el aporte especial que se incluye al final de este capítulo.

Un punto fundamental en este contexto es el tema de las expropiaciones, que se analiza más adelante. En esta materia convergen dos problemas:

- La necesidad de preservar los derechos individuales de propiedad al tiempo que se logra una agilización de los procesos expropiatorios. Hasta el momento no está claro si la solución requiere o no una modificación del artículo 46 de la Constitución Política, o si es un asunto que puede resolverse en el plano legal o el administrativo. Hasta hace pocas décadas, dentro del mismo marco constitucional, eran posibles procesos más ágiles de expropiación. Lo cierto es que en la actualidad los individuos tienen, en la práctica, poder de veto sobre un proyecto de interés general.
- Los precios especulativos de los terrenos que es necesario expropiar

para la ejecución de un proyecto vial. Estos precios no tienen relación con el valor fiscal de las propiedades, situación que la Sala Constitucional ha señalado. Urge resolver este problema, pues en la actualidad el Estado no logra recoger los tributos inmobiliarios que corresponden, pero sí tiene que pagar los precios de mercado cuando hace una expropiación. En este sentido, la pronta modernización y digitalización del Catastro Nacional es una medida indispensable para actualizar el valor de los terrenos, a fin de contar con avalúos fiscalmente adecuados y que sirvan de base para los procesos de expropiación.

Finalmente, en línea con la apreciación de que los principales problemas de la concesión pública no derivan del marco legal, parece conveniente realizar un análisis detallado de los procesos de toma de decisiones estatales que afectan la gestión de las concesiones de obras viales, en especial de aquellos que involucran a las autoridades del más alto nivel jerárquico y a las jefaturas intermedias de las entidades involucradas de alguna forma en el tema. El propósito de este ejercicio es identificar patrones de acción de las autoridades estatales que estén vinculados con deficiencias en la planificación estratégica y en la coordinación interinstitucional. Una vez que esos patrones sean comprendidos, será posible proponer nuevas formas de planificación y coordinación que permitan desactivarlos y superarlos³⁷.

INSUFICIENTE DESARROLLO ORGANIZATIVO DEL CNC

»»EL PROBLEMA

El tamaño y el grado de especialización del CNC son insuficientes para atender las tareas que le competen. Sin embargo, es importante mencionar que en el taller de expertos realizado como parte de esta investigación se expresaron opiniones que discrepan, en algún extremo, de esta caracterización.

Según Rivera (2006), "a estas alturas, el actual equipo profesional [del CNC] se puede ver sobrepasado por las labores que demanda la ejecución de las tareas necesarias para materializar un adecuado programa de concesiones, y más aún, para ser una contraparte efectiva y de apoyo en el proceso de construcción de las obras." Un ejemplo en este sentido es que, en la actualidad, solo tres funcionarios del CNC están trabajando en expropiaciones de terrenos. La capacidad organizativa del

CNC a duras penas alcanza para sacar adelante un solo proyecto de concesión, sin dispersar esfuerzos en la promoción de proyectos adicionales. Así, según el mismo experto, "debido a la falta de experiencia en procesos de construcción de obras concesionadas, es relativamente claro que este único objetivo puede ser demandante de toda la capacidad actual del CNC" (Rivera, 2006).

Para que el CNC gane legitimidad y respeto ante el resto del Estado, es preciso brindarle los recursos y el apoyo necesarios para que cuente con una organización altamente eficiente, conformada por funcionarios de muy alto nivel profesional. Para ello es indispensable que el tamaño y el grado de especialización de esa organización crezcan.

»»CONSIDERACIONES RELEVANTES

Entre las funciones del CNC que son esenciales para una operación exitosa se encuentran las siguientes: a) apoyar, solicitar o incentivar la concreción de los trámites y permisos, b) dar seguimiento a las acciones en el Ministerio de Hacienda para lograr que se brinde el respaldo presupuestario necesario para las garantías mínimas y las ampliaciones de obra, c) apoyar los procesos de expropiación de terrenos, d) fungir como contraparte de la empresa adjudicataria durante el proceso de construcción (esto implica fortalecer las unidades de estudios técnicos y financieros, así como las labores de inspección y fiscalización de obras) y e) realizar labores de comunicación, publicidad y atención a las comunidades afectadas por los proyectos (Rivera, 2006).

Por la importancia que ha tenido la experiencia de Chile en el diseño del marco legal que regula la concesión de

obra pública, se la examina con cierta profundidad en este acápite. En ese país, la entidad encargada de la concesión de obras viales es la Coordinación General de Concesiones (CGC), la cual depende de la Dirección General de Obras Públicas del MOP y está conformada por un conjunto de áreas funcionales, que deberían ser tomadas como un referente básico dentro de una entidad como el CNC de Costa Rica (MOP, 2003).

Capacidad de generación de diseños de obra

La experiencia chilena en materia de diseño de obras concesionables muestra que uno de los principales retos en el ejercicio de esta función es la desactualización de los diseños, debida a errores en las propuestas iniciales, a retrasos con respecto al momento previsto para el inicio de la construcción, o a decisiones gubernamentales en el sentido de agregar nuevas obras complementarias. Para asegurar que

los márgenes de error estén dentro de rangos aceptables y realizar actualizaciones en plazos adecuados, en ese país se han desarrollado procesos de diseño eficientes que incorporan el análisis de riesgos de errores (MOP, 2003).

Si en el futuro cercano se mantuviera la decisión de ejecutar en forma sistemática el actual programa de inversión del CNC, esta entidad tendría que desarrollar una capacidad de generación de diseños de obra que hoy no posee. A este respecto, una de las principales limitaciones que ha señalado la ACCCR (2006) es que el CNC no dispone de recursos suficientes para realizar los estudios de inversión necesarios para continuar el proceso de maduración de los proyectos incluidos en el programa de inversión. Además, el CNC carece de la organización interna que se requiere para efectuar las labores que le corresponden en el campo del diseño de obras (E: Baltodano, 2006).

Mercadeo de proyectos de concesión

Una tarea esencial de las entidades a cargo de la concesión de obra pública, es la de mercadeo de los proyectos entre los actores privados, sean nacionales o extranjeros. Esta función es necesaria para contar con la mayor cantidad posible de oferentes y para contrarrestar las dudas o la desconfianza que puedan existir acerca de los proyectos o de la entidad encargada de gestionarlos.

La CGC de Chile desarrolló una capacidad que no existía previamente en el MOP de ese país, para atraer inversionistas y financistas e interesarlos en participar en los proyectos de concesiones. Entre las actividades de mercadeo realizadas se encuentran la promoción internacional de los proyectos, mediante *road shows*, seminarios y visitas técnicas, entre otras. De esa forma se busca aumentar el número de inversionistas potenciales para generar competencia y aumentar las ventajas de contratación para el Estado y la sociedad. Este esfuerzo contribuyó también a incrementar la participación

de grandes empresas internacionales en el sistema nacional de concesión de obras públicas.

En el caso de Costa Rica, Rivera (2006) afirma que a pesar de la importancia estratégica de esta función, el CNC “no ha desarrollado una labor de difusión adecuada de sus iniciativas”, ya que no ha habido una política de difundir los proyectos en otros países, el sitio en Internet no es de buena calidad, la información que se entrega sobre los proyectos es muy preliminar, y no se establecen contactos con ministerios de otros países para recibir antecedentes de potenciales oferentes³⁸.

Capacidad para atender demandas de las comunidades

Conviene recordar que los beneficiarios de los proyectos de concesión son todas aquellas personas que viven en las cercanías de las obras concesionadas y que en alguna medida se ven afectadas por su existencia. En Chile es práctica usual en los proyectos de concesión ofrecer a las comunidades obras complementarias, como ciclovías y pasarelas peatonales, cuya construcción es materializada mediante adecuaciones a los contratos originales. Con frecuencia sus costos son asumidos por el Gobierno.

En el CNC de Costa Rica, la labor de comunicación y negociación con los beneficiarios de las futuras obras ha sido discontinua. Además, en esa relación no se ha incluido la posibilidad de ofrecer, a las comunidades aledañas a las obras viales, la construcción de obras complementarias que mitiguen o compensen los efectos negativos de los proyectos concesionados. Este tipo de ofrecimientos puede jugar un papel importante en las negociaciones orientadas a lograr la aceptación de las nuevas obras por parte de la población y a prevenir eventuales conflictos.

Expropiaciones

La ejecución del ambicioso programa de concesión de obra pública de Chile obligó a la CGC a desarrollar nuevas capacidades en el campo de la expropiación de terrenos. Se pasó

de expropiar 84 lotes en 1995, a un promedio anual de entre 3.000 y 4.000 propiedades entre 1998 y 2001. Algunos de los aspectos del nuevo proceso de expropiaciones son los siguientes (MOP, 2003):

- En 1997 se creó una unidad especializada en brindar apoyo a la labor de la Fiscalía del MOP, órgano encargado legalmente de los procesos de expropiación.
- Para los trabajos de tasación se contrató a profesionales en la materia, bajo la modalidad de servicios de consultoría.
- La unidad de expropiaciones del CNC llevó a cabo diferentes innovaciones en los mecanismos para la realización de estos procesos: planos, tasaciones, delimitación de responsabilidades, coordinación con otros organismos y empresas, fórmulas de atención al público.
- Se estandarizó la calidad de los planos de las áreas por expropiar.
- Se definió un formato para la tasación de terrenos, a fin de poder comparar las valoraciones de distintos tasadores, llevar un registro de antecedentes comparables y controlar los resultados de las tasaciones.
- Se negoció con los interesados y se recurrió a los tribunales para evitar que el valor del proyecto fuera incorporado al avalúo de la propiedad por expropiar.
- Se confeccionó una base de datos con los antecedentes de todos los tasadores, lo que permitió un acceso más expedito a ellos y permitió conformar comités de expertos para sancionar eventuales diferencias.
- Se sistematizó el procedimiento de expropiación en el que intervienen distintas entidades, para evitar el trabajo doble y agilizar la labor conjunta.

- Se crearon espacios de coordinación periódica con las empresas concesionarias y con la Inspección Fiscal, para buscar soluciones conjuntas a los problemas que surgirían en el desarrollo del proceso, desburocratizar el sistema y otorgarle mayor transparencia.

- Se abrió una oficina de atención al público, la que además administra una línea telefónica que responde requerimientos de información de los interesados.

Cabe agregar que en Chile se utiliza también una modalidad de expropiación que consiste en la concertación de “acuerdos entre privados para adquirir propiedades o terrenos que sean necesarios para el desarrollo de las obras, las que finalmente pasarán a formar parte de la concesión” (E: Rivera, 2006). De esa forma se transfiere la labor de las expropiaciones a los agentes privados interesados, y así el proceso llega a ser concebido como el producto de un acuerdo privado (entre el dueño de la tierra y el concesionario). En este proceso las autoridades estatales competentes se limitan a supervisar las negociaciones entre los actores privados, para resguardar el interés nacional. Los fondos para las expropiaciones pueden provenir de créditos garantizados por la explotación de la obra, o pueden incluirse dentro del cálculo de la inversión que realizará el adjudicatario³⁹.

De acuerdo con Rivera (2006), en Costa Rica “el sistema para llevar adelante las expropiaciones es muy deficiente y poco dinámico”. Conviene tener presente que un manejo deficiente de los procesos de expropiación puede ocasionar incumplimientos en los plazos de adjudicación e inicio de obras, eventuales sobreprecios de los terrenos y costos adicionales para las firmas adjudicatarias, por retrasos en el inicio de las obras. Además, la ACCCR (2006) advierte que el CNC tiene carencias de recursos para el financiamiento oportuno de expropiaciones de terrenos antes de la contratación del concesionario.

Renegociación de contratos

Mientras en Chile se cuenta con una amplia experiencia y jurisprudencia que hace legítimo, y por lo demás muy utilizado, el mecanismo de arbitraje en las renegociaciones de contratos, en Costa Rica la ley vigente contiene un mecanismo de difícil aplicación (Rivera, 2006). A diferencia de la legislación chilena, en la costarricense no queda claro quiénes conformarían las comisiones de arbitraje, qué atribuciones específicas tendrían, qué ocurriría en caso de no llegarse a un acuerdo, y cómo se definirían los acuerdos (por mayoría simple, por la postura del representante del Estado, etc.). El mismo especialista también expresa dudas acerca de que la solución consista en adoptar la normativa chilena sobre renegociaciones. Se basa en la percepción de que existen diferencias importantes en los contextos culturales, las dinámicas de las burocracias y los principios que rigen la interpretación de la ley⁴⁰ en Chile y en Costa Rica, y que esas diferencias pueden provocar que, de la aplicación de dos marcos normativos idénticos en determinados temas, puedan derivar efectos prácticos muy distintos en uno y otro país.

Costa Rica carece de experiencia en renegociación de contratos de concesión de obra pública, con la probable excepción de la mala experiencia que se ha tenido en la renegociación del contrato de gestión interesada del Aeropuerto Juan Santamaría. Como advierte Rivera (2006), el tema de las renegociaciones será relevante en el futuro cercano y requiere atención urgente del Gobierno, pues una vez iniciadas las obras la empresa adjudicataria aumenta su poder de negociación, porque resulta muy oneroso para el Gobierno interrumpir las obras. En esta hipotética situación, los costos no solo son monetarios, sino que también se expresan en el deterioro de la imagen del país.

Promoción de la concesión por iniciativa privada

La modalidad de concesión de obras viales por iniciativa privada permite aprovechar la capacidad de los entes

privados para diseñar, desarrollar y financiar proyectos de concesión de obra pública. La experiencia internacional indica que esta opción puede ser útil para financiar proyectos viales adicionales a los que impulsan los gobiernos dentro de sus programas de inversión de obras por concesión. Tal como expresa la ACCCR (2006): “Si se dependiera únicamente de la iniciativa estatal, esos proyectos posiblemente no llegarían a surgir porque el CNC carece de los recursos y la organización necesarios para concebirlos y promoverlos”.

En Chile, la modalidad de concesión de obra pública por iniciativa privada ha operado con bastante éxito y ha mostrado ser provechosa para el interés general. La Ley de Concesiones de ese país permite que cualquier particular someta a consideración del MOP una idea de proyecto concesionable. Entre 1992 y 2003 se presentaron ante el CGC 224 propuestas privadas de este tipo; de ellas se rechazaron 179, se adjudicaron 10 y 27 se encontraban en estudio al finalizar el período analizado (MOP, 2003).

Las razones por las cuales la citada modalidad de financiamiento no está siendo aprovechada en Costa Rica son expresadas por la ACCCR de la siguiente manera:

“En años anteriores se logró aprobar un marco legal y reglamentario sobre concesión por iniciativa privada que es comparable con los más avanzados en el mundo. Desafortunadamente, ese marco regulador experimentó un retroceso cuando, en diciembre del 2005, se emitió un reglamento que restringe la iniciativa privada a la lista de proyectos definidos por el Gobierno. Así se desvirtúa y coarta el sentido inherente a la iniciativa privada (...) Adicionalmente, hay que anotar que el CNC continúa careciendo de la capacidad organizativa necesaria para analizar las propuestas de proyectos de iniciativa privada que le sean presentadas, y para llevar adelante los procesos de desarrollo y contratación de los proyectos que después de ser evaluados resulten convenientes para el interés nacional. Como resultado de

esa debilidad organizativa, el CNC no ha logrado responder adecuadamente a varias propuestas de proyectos de iniciativa privada que le han sido presentadas en los últimos años” (ACCCR, 2006).

Telepeaje

La moderna tecnología del “telepeaje” permite efectuar el proceso de cobro sin que los vehículos tengan que hacer fila ante las casetillas de peaje. En el 2003 solamente unos pocos países desarrollados habían implantado esa tecnología y Chile se encontraba muy cerca de ser el primer país en desarrollarlo (MOP, 2003). Una de las ventajas de los sistemas de peaje *non stop* es que reducen significativamente los costos asociados al cobro. Esa ventaja no solo beneficia a los proyectos de concesión de autopistas de alto tránsito, sino que también puede hacer la diferencia a la hora de considerar la viabilidad de concesionar los servicios de conservación vial en carreteras nacionales que no tienen tránsitos altos⁴¹. Cabe señalar, sin embargo, que en el taller de expertos, la viabilidad de telepeaje como opción de política pública para Costa Rica fue objeto de discusión.

»»OPCIONES DE POLÍTICA

Con base en lo expuesto en los apartados anteriores, se concluye que es necesario fortalecer de manera sustancial la capacidad organizativa del CNC, a fin de reducir los riesgos de fracaso o de aumentos imprevistos en los costos de los proyectos ya adjudicados y de los que están en desarrollo actualmente.

Las acciones necesarias para realizar mejoras organizativas como las mencionadas pueden ser de índole estratégica, organizativa, legal o de administración de recursos humanos. En primer lugar, nótese que las decisiones sobre los tipos de cambios organizativos que se requieren dependen de las orientaciones estratégicas que se adopten. En segundo lugar, algunos cambios pueden ser impulsados a partir de modificaciones organizativas y contrataciones adecuadas de personal especializado, sin necesidad de reformas legales o administrativas; tales son los casos de

las mejoras en materia de diseño de obras, mercadeo de proyectos y atención de demandas de las comunidades. En tercer lugar, hay que tomar en cuenta que algunas mejoras sí podrían implicar reformas legales o reglamentarias, por ejemplo, el ajuste del marco normativo sobre renegociación de contratos, que podría ser necesario para elevar la capacidad del CNC en ese campo, o bien los cambios que se requerirían para permitir que los avalúos de terrenos por expropiar sean hechos por consultores privados.

Algunas ideas concretas para el fortalecimiento organizativo del CNC, que se desprenden de la revisión de la experiencia chilena, son las siguientes:

- En cuanto a la generación de diseños de obra: introducir metodologías de control de riesgos en los procesos para reducir las probabilidades de error y, consecuentemente, de desactualización de los diseños, con los respectivos aumentos en los costos.
- En materia de expropiaciones: i) revisar y rediseñar el proceso de gestión de expropiaciones, y fortalecer la capacidad del CNC y de las otras entidades involucradas (como la Procuraduría General de la República) para llevarlo a cabo, ii) asegurar la transferencia oportuna de los recursos presupuestarios necesarios para financiar las expropiaciones a cargo del Estado, y iii) evaluar la opción de que se realicen expropiaciones mediante acuerdos entre privados, tal como propone Rivera (2006).
- En cuanto al mercadeo de proyectos de concesión: fortalecer la capacidad interna del CNC para apoyar la promoción de los proyectos, en asocio con la banca de inversiones.
- Para la atención de demandas de las comunidades: i) realizar esta función de manera sistemática a partir del momento en que un proyecto es formulado; para tal efecto se requiere una capacidad permanente dentro del CNC, ii) considerar la posibilidad de ofrecer a las comunidades aledañas a las obras viales, la construcción de algún tipo de infraestructura complementaria que mitigue o compense el impacto negativo de los proyectos concesionados, con el fin de ampliar las posibilidades de aceptación de las nuevas obras y prevenir eventuales conflictos.
- Sobre renegociación de contratos: dado que Costa Rica carece de experiencia en este campo, y que las renegociaciones son prácticamente inevitables cuando los proyectos adjudicados pasan a la fase de construcción, es necesario desarrollar una estrategia del Estado para reducir en lo posible los riesgos inherentes a tales procesos.
- En cuanto a la concesión por iniciativa privada: crear una oficina especializada en impulsar proyectos de iniciativa privada, y en llevar adelante los procesos de mejora y contratación de los que resulten adjudicados. Antes de ello, habría que derogar el decreto que restringe inadecuadamente los proyectos de iniciativa privada (ACCCR, 2006).
- En relación con el “telepeaje”: podría analizarse la conveniencia de incorporar esa tecnología en futuros proyectos de concesión.

Reflexiones finales

En esta sección final se recapitula sobre dos “cuellos de botella” que, en cierto sentido, comprenden otros temas que han sido abordados a lo largo de este capítulo: la gestión de proyectos viales con financiamiento estatal y la concesión de obra pública. El propósito de esta recapitulación es subrayar asuntos que, por su importancia práctica para una gestión eficaz y eficiente de la infraestructura vial, conviene resaltar en la debate sobre opciones de política pública en esta materia.

Sobre la gestión de proyectos viales con financiamiento estatal

La comparación con otros países hace resaltar la escasa capacidad del sector de transporte del Estado costarricense para conservar la red de carreteras nacionales. Los análisis realizados permitieron identificar varios ámbitos de intervención desde los cuales se puede actuar para mejorar significativamente esa capacidad.

El ámbito más general corresponde a la reforma del CONAVI. Hay razones para pensar que un rediseño del esquema de operación de este Consejo podría elevar de manera notable su efectividad en la conservación de la red de carreteras nacionales. Un segundo ámbito es el de los instrumentos operativos del CONAVI; en este trabajo se han planteado algunas áreas de intervención para mejorar, específicamente, los sistemas de gestión de redes y los modelos de conservación vial. En un tercer ámbito se encuentran dos sistemas fundamentales de la Administración Pública costarricense: el de contratación administrativa y el de empleo público. Sobre ambos se han presentado análisis y sugerencias en este documento.

Una relectura de las situaciones planteadas en estos tres ámbitos lleva a concluir que una de las principales razones que explican las deficiencias del Estado costarricense en materia de conservación vial reside en la debilidad de sus mecanismos de rendición de cuentas. Entre los aspectos en los que se puede trabajar para lograr un mejor equilibrio

entre el control y el desempeño cabe señalar los siguientes:

- Dotar al CONAVI de un esquema de rendición de cuentas superior al actual, rediseñando su esquema de operación.
- Introducir el enfoque de rendición de cuentas por resultados en los procesos funcionales de ese Consejo.
- Incorporar prácticas de autocontrol de calidad en la ejecución de los proyectos de conservación vial.
- Informatizar los procesos de contratación administrativa.

En materia de conservación vial cantonal el análisis comparativo encontró dos dificultades. Por una parte, se enfrentaron insuficiencias en la información disponible para analizar los factores que limitan que las municipalidades asuman a plenitud la conservación de las vías locales. Por otra parte, se hallaron pocas referencias sobre experiencias útiles para Costa Rica. Sin embargo, se tuvo acceso a información sobre el modelo “AMVI” de conservación vial cantonal, desarrollado originalmente en este país, que podría ser de gran utilidad si se generalizara como política nacional.

El análisis comparativo sobre modelos de conservación vial muestra que Costa Rica se encuentra notablemente rezagada con respecto a otras naciones de América Latina—incluyendo a Chile—en cuanto al uso de los llamados “contratos de conservación vial de segunda generación”. Apenas a principios del 2006 fue posible adjudicar los primeros contratos de ese tipo. Mientras tanto, en otros países de la región esa modalidad se aplica desde principios de los años noventa.

El estudio de Donato (2006) acerca de los regímenes de contratación estatal de obras viales permite formular tres reflexiones generales. En primer lugar, algunas de las deficiencias de la normativa costarricense sobre contratación administrativa que surgen de la comparación internacional, no radican

en el diseño del marco legal sino en prácticas operativas inadecuadas, como los errores en los carteles de licitación, y el uso de metodologías imprecisas y poco transparentes para la evaluación de ofertas. En segundo lugar, hay limitaciones del régimen de contratación estatal cuya corrección sí requeriría cambios en la normativa, entre ellos la simplificación de las normas sobre garantías de cumplimiento y participación para contratos de menor cuantía, y la exención de la obligación de establecer mecanismos de ajuste de precios para los contratos de corto plazo. En tercer lugar, es imperativo solucionar el notable rezago de Costa Rica en el uso de tecnologías de información en este tipo de procesos. Ello contribuiría a superar muchos de los actuales defectos en el régimen de contratación administrativa del país, y a generar beneficios significativos al Estado y la sociedad.

Sobre el financiamiento mediante concesiones

Hay suficientes argumentos para afirmar que la decisión del Estado costarricense, en el sentido de llevar adelante un programa de inversiones en obras viales mediante el mecanismo de concesión, es una opción válida en la medida en que se especifiquen el alcance y las condiciones bajo las cuales se aplicará esa modalidad (véase el aporte especial “Financiamiento privado de obras viales: ventajas, desventajas, costos y riesgos”, al final de este capítulo). Además, parece claro que la selección de las obras incluidas en ese programa responde a los criterios derivados de las mejores experiencias internacionales. Por tanto, los problemas que enfrenta el país en el campo de la concesión de obra pública no residen en el hecho de haber optado por este tipo de financiamiento, ni en la selección de los proyectos concesionables. Los problemas tienen que ver, más bien, con la forma en que se han llevado adelante los procesos de concesión en el país.

La comparación entre países hace resaltar las notables dificultades para la toma de decisiones estratégicas sobre concesión de obras viales del Estado costarricense. 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 un esquema de líneas de decisión difusas, superpuestas y de fácil ruptura en el nivel jerárquico más alto del Poder Ejecutivo.

También son evidentes las debilidades organizativas del CNC y de otras entidades que tienen competencias relacionadas con concesiones. Algunos problemas concretos que derivan de esa situación son: la ineficiencia del mecanismo de

expropiación, que ocasiona riesgos de atrasos, sobreprecios y daños a la imagen del país; las demoras en los trabajos de reubicación de servicios públicos que se encuentran en los derechos de vía de las carreteras que serán construidas, y la falta de las previsiones fiscales necesarias para que el Estado asuma los costos de expropiaciones, estudios de preinversión, ampliaciones de obra y, eventualmente, el cumplimiento de obligaciones originadas en las garantías brindadas a los concesionarios.

Finalmente cabe señalar que en el país han prevalecido ciertas limitaciones de tipo legal, como la insuficiente definición del mecanismo para las renegociaciones de contratos, las cuales probablemente se darán una vez que los dos proyectos actualmente adjudicados empiecen a ejecutarse. Sin embargo, las limitaciones legales no parecen ser las más importantes para explicar la trayectoria poco exitosa que ha tenido Costa Rica en materia de concesión de obras viales.

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de Guillermo Monge.

Se prepararon los siguientes insumos: "Opciones y desafíos prácticos para avanzar hacia una red vial moderna y eficiente en Costa Rica", de Guillermo Monge; "La situación de la contratación administrativa en Costa Rica", de Claudio Donato, y "Gestión de infraestructura vial, desarrollo sostenible y equidad en el 2006", del LANAMME-UCR. Roxana Morales participó en la búsqueda, recolección y sistematización de información, y Gabriela Mata colaboró

en la exploración de fuentes bibliográficas especializadas fuera de Costa Rica.

La edición técnica fue realizada por Jorge Vargas y Alberto Mora. Se agradecen los comentarios aportados por la Asociación de Carreteras y Caminos de Costa Rica (ACCCR).

La revisión de cifras la efectuaron Karla Meneses y Elisa Sánchez.

Los talleres de consulta se llevaron a cabo los días 20 de febrero, 3 de julio, 10 de julio y 3 de agosto del 2006, con la asistencia

de: Marta Acosta, Mario Arce, Carlos Andrés Arguedas, Vivian Avila, Federico Baltodano, Mario Barboza, Ana Lorena Brenes, William Calvo, Carlos Campos, Marta Campos, Marco Córdoba, Manuel Corrales, José Chacón, Jenny Chaverri, Claudio Donato, Helio Fallas, Marta Fonseca, Daniel Garro, Emilia González, Karla González, Xenia Herrera, Félix Hidalgo, Gabriel Macaya, Alejandro Medina, Guido Miranda, Guillermo Monge, Roberto Ordóñez, Walter Robinson, Marcela Román, José Alfredo Sánchez, Rodolfo Silva, German Valverde, Juan Carlos del Valle, Luis Diego Vargas y Jorge Villalobos.

NOTAS

1 Uno de los propósitos establecidos durante el diseño de este estudio fue recoger y analizar los criterios empleados en los países de referencia para seleccionar la fuente de financiamiento más adecuada para cada tipo de proyecto de infraestructura vial. En la bibliografía sobre España y Chile que se revisó, no se encontraron análisis de ese tipo. En los trabajos de tipo conceptual que han sido generados por organismos internacionales (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, etc.) se observó que el énfasis está puesto en las ventajas del financiamiento privado mediante concesión de obra pública. En estudios realizados en Costa Rica, el análisis más detallado y comprensivo sobre las ventajas de distintas fuentes de financiamiento se encontró en la propuesta presentada por la Asociación de Carreteras y Caminos de Costa Rica (ACCCR, 2006).

2 La información no permite concluir que ese aumento se haya concentrado en algún cantón o provincia en particular.

3 El IRI está relacionado con la comodidad que el usuario siente al conducir por la carretera; indica el nivel de servicio que proporciona la vía y tiene una alta incidencia en el costo de operación de la flota vehicular. Una carretera no depende únicamente de la regularidad de su superficie, sino también de la capacidad de todas sus capas adyacentes para resistir el peso de los vehículos que transitan por ella. La norma vigente permite la utilización de mezclas inadecuadas para el clima y las condiciones actuales de alto volumen de tránsito. El diseño y especificaciones correctas evitan el deterioro, los problemas de deslizamiento y la deformación.

4 El estudio por deflectometría de impacto evalúa la capacidad estructural del pavimento para soportar las cargas de los vehículos. Evalúa lo que se hunde o "deflexiona" el pavimento al aplicarle una carga; si el pavimento evidencia "deflexiones" altas, significa que tiene poca capacidad para resistir el paso de los vehículos y, en consecuencia, la carretera se destruirá en poco tiempo (grietas y huecos), por lo que se debe intervenir preventivamente y de inmediato para "reforzar" el pavimento. En el otro extremo, si las "deflexiones" son bajas, el pavimento tiene buena capacidad para resistir el paso de vehículos sin sufrir daños importantes (el deterioro es notoriamente más lento); por lo tanto, la carretera está en buenas condiciones.

5 Cabe advertir que un análisis completo del nivel de deterioro requiere valorar, además, el volumen de tránsito y las condiciones climáticas y de drenaje.

6 "...la mayoría de nuestros puentes fueron diseñados para cargas Hs20, y por acuerdo centroamericano se ha elevado a Hs20-40 (E: Sittenfeld, 2005). Ello significa que la mayoría de los puentes está diseñados para soportar cargas de 32 toneladas y ahora la norma exige que sean 40. Ello obliga no solo a reparar los puentes dañados -que son la mayoría- sino a rediseñarlos para soportar esa carga. La capacidad estructural de los puentes se ve seriamente comprometida si están sometidos a cargas mayores a las estipuladas en la norma de diseño. (E: González, 2006)

7 Costo estimado de reconstruir la red vial nacional hoy (4.478,4 kilómetros de red vial multiplicados por el costo de

reconstruir un kilómetro de carretera: 425.000 dólares), según LANAMME-UCR, 2006.

8 Un especialista del Programa de Inversión en Pavimentos de la Universidad de Nevada señala: "De nuevo, como hace seis años ya, cuando el CONAVI inició labores, no hay más opción que seguir colocando capas delgadas de mezcla asfáltica, que generalmente no duran un año en buena condición. Es decir, estamos en un punto muerto, desperdiciamos seis años de valiosos recursos, de tiempo y dinero -impuestos- de todos los costarricenses. Estoy convencido de que, en vez de estar colocando carpetitas delgadas -"nadadito de perro", como diría el doctor Eduardo Lizano- ya deberíamos haber empezado formalmente la reconstrucción de la red vial, de cara a los retos del libre comercio, el turismo, las actividades productivas, de servicios y esparcimiento" (E: Loría, 2004).

9 Para cumplir con sus objetivos el CONAVI cuenta con los recursos que le asigna su ley de creación (nº 7798), que en su artículo 20 creó el Fondo de Vialidad, para la atención de la red vial nacional. Dicho fondo debe recibir, entre otros ingresos, un 75% del 30% del impuesto sobre los combustibles (Ley 8114) y el equivalente al 50% de los ingresos recaudados por impuesto a la circulación de vehículos, previsto en el artículo 9 de la misma ley. Sin excepción alguna, los recursos del Fondo de Vialidad deben emplearse, por su orden, en los siguientes conceptos: conservación, mantenimiento rutinario, mantenimiento periódico, mejoramiento, rehabilitación y construcción de obras viales nuevas.

10 Entre otras deficiencias cabe destacar la inexistencia de una planificación técnica que respalde la ejecución de los recursos, las restricciones impuestas por el Ministerio de Hacienda en cuanto al nivel y disponibilidad de recursos y la debilidad organizativa en términos de planes operativos, número y especialización de recursos humanos, así como de recursos tecnológicos en los órganos rectores y de toma de decisiones (CGR, 2005).

11 En el campo de conservación de la red vial cantonal, el MOPT ha mantenido su participación en la ejecución de trabajos por administración, con el argumento de que las municipalidades no tienen capacidad para realizar esa función. No obstante, algunos expertos opinan que la participación del MOPT como ejecutor directo de obras de conservación vial ha tendido a aumentar en los últimos ocho años.

12 En 2002 y 2003, el LANAMME-UCR efectuó 12 y 11 auditorías técnicas, respectivamente, sobre diversas obras viales (LANAMME-UCR, 2003 y 2004).

13 En efecto, de 1998 a 2001 el monto de la inversión presupuestada se incrementó, en términos reales, casi siete veces. Este fue, sin duda, un progreso importante, pero debe recordarse que el punto de partida fue un nivel muy bajo de inversión (inferior a 0,2% del PIB).

14 El informe de la Contraloría concluye: "...la planificación que el Consejo ha venido aplicando para el desarrollo de sus proyectos de vialidad no responde a un plan estratégico integral en materia de vialidad. Tanto el MOPT como el CONAVI han caído en una peligrosa desatención de sus procesos de planificación, en detrimento de una desorientación generalizada en la atención de programas y planes del Sector Transporte y en

este caso de la priorización técnica de proyectos viales que corresponde desarrollar al CONAVI. Lo anterior se ve afectado por la falta de directrices claras y de apoyo de los niveles superiores de ambas entidades, además de la falta de información fundamental para cumplir con el apoyo técnico exigido por la legislación, ante la carencia de bases de datos actualizadas, con información completa sobre el estado actual de la Red Vial Nacional, y por último, la falta de coordinación entre ambas entidades y otras relacionadas con el sector. Cabe destacar que más allá de notas aisladas entre instituciones, es necesario unir esfuerzos económicos, técnicos y humanos y concretar mecanismos de apoyo, coordinación y planificación que permitan realizar una adecuada administración de la red de carreteras y puentes de este país" (CGR, 2005).

15 Al respecto la CGR señala: "Se determinó que se carece de un procedimiento interno debidamente establecido para recopilar la información con base en la cual se elaborara tanto el PAO como el presupuesto. En este sentido, la práctica utilizada para recopilar la información necesaria para preparar estos documentos ha consistido en enviar notas a las diferentes unidades administrativas del Consejo, solicitándoles información sobre los proyectos y sobre sus necesidades de bienes y servicios. Cabe señalar que en muchos casos se tienen problemas para que las unidades a las que se solicitó información la remitan en forma completa y oportuna (...) En virtud de lo anterior, no existe una vinculación entre los planes anuales operativos y los presupuestos del Consejo" (CGR, 2005).

16 Refiriéndose a este tema dice la Contraloría: "...que hace a este Consejo (*se refiere al CONAVI*) ser objeto de constantes demandas de la esfera política (diputados, ministros, vice-ministros, alcaldes municipales, etc.), así como de grupos de presión de todo el país. Estas situaciones entorpecen el trabajo de este Consejo, al obligarlo a destinar recursos económicos a proyectos que no han sido definidos técnicamente (CGR, 2005).

17 Al respecto agrega la Contraloría: "Si bien es cierto, el CONAVI cuenta con una Unidad de Tecnologías y Sistemas de Información y ha logrado plasmar en un documento un Plan Informático, sus avances en esta materia han sido sumamente lentos. De acuerdo con la información obtenida, se tiene un mayor avance en el aspecto de la adquisición de *hardware*, y en la implementación de algunos sistemas de información administrativos, tales como un control de inventarios de bienes y un sistema de licitaciones, etc. No obstante, para el control de las actividades sustantivas que realiza este Consejo y sus áreas de ingeniería, obras y conservación vial, no se ha logrado el desarrollo ni la implementación de indispensables controles de ejecución y seguimiento de los proyectos (CGR, 2005).

18 Dice la Contraloría: "...de la lectura de las actas del Consejo de Administración no se encontró evidencia de que se haya girado a la Unidad de Planeamiento y control del CONAVI, directrices, lineamientos o cualquier otra orientación, que sirviera de base a la citada Unidad para programar la planificación de corto, mediano y largo plazo, con criterios oportunos y efectivos, tendientes a lograr el cumplimiento de las funciones sustantivas de ese Consejo" (CGR, 2005).

19 Algunos de los señalamientos de la Contraloría con respecto a los informes de auditoría externa son: "Los informes

que ha venido entregando a la Administración el Despacho contratado, se han convertido en un “machote”, por lo que todos los años dicen lo mismo; obviamente, los números de estos informes sí han variado, pero el texto de las cartas de gerencia de los años 2002, 2003 y 2004 siempre es el mismo, desde el apartado denominado “Auditoría presupuestaria trabajo realizado” en la página 3, el cual indica los trabajos a realizar, hasta lo indicado en los párrafos de los diferentes informes que son presentados a la Administración. Cabe señalar que desde que se inició con estas contrataciones de Auditorías Externas se ha contratado siempre a la misma empresa. Resulta conveniente revisar los términos carteleros bajo los cuales se ha contratado esta Auditoría Externa, por cuanto no se trata solamente de cumplir con la ley por cumplir con la ley, sino de que ese cumplimiento de la Ley genere algún valor agregado a la labor del Consejo, aspecto que en estos informes no se está reflejando. Además, este Consejo también había emitido una Normativa para las Auditorías Externas, la cual se debe vigilar que se cumpla (CGR, 2005).

20 De acuerdo con Martner y Tromben, Costa Rica pertenece al grupo de países que, en virtud de un crecimiento económico errático y altos márgenes financieros, tienen la necesidad de mantener políticas fiscales restrictivas (Martner y Tromben, 2004).

21 La Ley 6955, de 1984, derogó el artículo 7 de la Ley 5524, de Planificación Nacional (1974), que instituía dentro del Ministerio de Planificación un “departamento encargado de preparar los proyectos de presupuesto”; a partir de 1984 el citado departamento pasó a formar parte del Ministerio de Hacienda.

22 Las funciones de la Autoridad Presupuestaria son establecidas en el artículo 1 de la Ley 6821: “Créase una comisión denominada Autoridad Presupuestaria, cuyas funciones principales serán las siguientes: a) Formular las directrices de la política presupuestaria del Sector Público, incluso en los aspectos relativos a inversión, endeudamiento y salarios. b) Velar por la ejecución de las políticas formuladas, una vez que hayan sido aprobadas por el Presidente de la República, en consulta con el Consejo de Gobierno. c) Controlar la eficacia en la ejecución de los presupuestos de las instituciones del Sector Público.” Este órgano también interviene en materia salarial: “Cuando deban formularse directrices de política salarial para el Sector Público, se incorporarán a la Autoridad Presupuestaria el Ministro de Trabajo y Seguridad Social y un representante de las organizaciones sindicales nombrado por el Consejo de Gobierno. Para el nombramiento del representante sindical, deberá contarse necesariamente con el criterio de las organizaciones sindicales, legalmente constituidas, de los trabajadores del Sector Público, y con la asesoría técnica del Director General del Servicio Civil” (artículo 5).

23 Mediante “directriz y lineamientos generales y específicos de política presupuestaria” el Ministerio establece las regulaciones en materia de salarios, empleo, inversión y endeudamiento (artículo 21 de la Ley 8131) del conjunto de la Administración Pública, incluyendo a los poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo, Judicial y TSE), el sector descentralizado y las empresas públicas, así como las sociedades con participación del Estado, las universidades estatales y las municipalidades. Solo la CCSS está exenta de la mayor parte de estas directrices (artículo 1).

24 La contención del gasto se ha aplicado de manera directa, mediante el establecimiento de objetivos restrictivos en gasto

e inversión para las instituciones públicas, e indirectamente, por medio de la obligación de invertir los excedentes del sector descentralizado en títulos del Gobierno Central, otra vía para el recorte de la inversión pública. El desembolso tardío de recursos ha sido un motivo de fricción constante entre el Ministerio de Hacienda y diversas entidades públicas. Un caso ilustrativo es el reclamo de las municipalidades por el tardío traslado de los recursos de la Ley 8114 en el año 2004, aunque esta situación mejoró sustancialmente en el 2005 (LANAMME-UCR, 2006).

25 En 2003, la calidad de las vías pavimentadas de la red de carreteras estatales de España había empeorado un 12% con respecto a 2001; en ese año, el 22% de las vías estaba en condición deficiente (Rodríguez, 2004). En Chile se estimaba que el 52% de las vías pavimentadas del país estaba en condición regular o mala en el 2002 (MOP, 2002).

26 “El CONAVI no dispone de importantes sistemas de información gerencial, que integren en forma sistémica las operaciones que realizan las diferentes unidades que actualmente lo componen. Por tal motivo, no se cuenta con bases de datos que le permitan compilar toda la información relacionada con los proyectos, de tal manera que se pueda conocer en forma oportuna cuál es el estado de los mismos en cada una de sus etapas. Tampoco se cuenta con sistemas que permitan conocer la ejecución de los contratos de conservación vial, situación que dificultó en gran medida la realización de esta fiscalización” (CGR, 2005).

27 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.

28 El primer contrato de este tipo empezó a operar en 1988. La modalidad de contratación se mostró rápidamente como muy exitosa y fue difundida por el Banco Mundial con la denominación de “modelo español de contratos de conservación vial” (Vassallo y González-Barra, 2000).

29 El mantenimiento rutinario es el que debe efectuarse todos los años; incluye bacheo y mantenimiento de drenajes. El mantenimiento periódico se realiza en lapsos mayores a un año y comprende sobrecapas de rodamiento, pero no contempla la intervención estructural del pavimento. La rehabilitación supone la intervención estructural de la base, sin mejorar la geometría de la carretera. La reconstrucción incluye la mejora geométrica y estructural de una carretera (ACCCR, 2006; Bull, 2003).

30 Esta propuesta ha sido planteada por la ACCCR (2006) y la CGR (2005); en este último caso tiene el carácter de directriz de acatamiento obligatorio para el MOPT.

31 Los proponentes de este modelo no lo promueven como la opción exclusiva para todas las municipalidades del país, sino como una alternativa que puede tener ventajas considerables en algunos municipios específicos. La determinación de los ámbitos donde este modelo sería la mejor opción requeriría análisis particulares.

32 Unidad tributaria mensual, equivalente a 31.571 pesos chilenos (aproximadamente 61,4 dólares a diciembre de 2005).

33 Los problemas citados son comunes al conjunto de la Administración Pública costarricense. En el campo del desarrollo

vial, y tomando en cuenta que el recurso esencial de cualquier organización son las personas, el resultado es que la capacidad general del MOPT, el CONAVI y el CNC está muy por debajo de la que demandan sus tareas y retos actuales.

34 Expediente nº 15922, presentado a la Asamblea Legislativa el 20 de setiembre de 2005.

35 “El MOPT posee un Plan Vial Nacional que forma parte del Plan Nacional de Transportes. El Plan Vial es un instrumento fundamental para el desarrollo del sistema vial del país. Por una parte, es un medio a través del cual el Ministro de Obras Públicas y Transportes, en ejercicio de su condición de rector del sector de transportes, establece las orientaciones para la inversión en infraestructura vial. Por otra parte, es el referente básico para los procesos de gestión institucional en materia de infraestructura vial” (ACCCR, 2006).

36 En las últimas décadas el Estado perdió capacidad de negociación ante los actores privados en materia de expropiaciones. En los años setenta era posible que el Estado entrara en posesión de los terrenos por expropiar y empezara a construir las vías previstas sobre ellos sin necesidad de que se hubiera resuelto un eventual litigio por su adquisición. En los años noventa se aprobó una nueva Ley de Expropiaciones, que privilegió el interés privado sobre el público y eliminó la posibilidad antes mencionada (E: Silva, 2006).

37 Un buen ejemplo de la importancia de evaluar y modificar los procesos de toma de decisiones sobre concesiones, es el que se relaciona con la coordinación entre las entidades estatales encargadas de cumplir las condiciones para el inicio de las obras ya adjudicadas. Durante un tiempo considerable, las autoridades superiores e intermedias de varias de esas instituciones mostraron poca voluntad para cumplir las condiciones que estaban dentro de su ámbito de competencia. Una evaluación en ese sentido llevó a percibir que esas autoridades tendían a no reconocer al Secretario Ejecutivo del CNC como coordinador del programa de cumplimiento de condiciones para el inicio de las obras concesionadas. Entonces, el Ministro de Transportes de ese momento asumió personalmente esa labor de coordinación y utilizó su posición en el Consejo de Gobierno con ese propósito. En consecuencia, aumentó la eficiencia en el cumplimiento de las condiciones para el inicio de obras. En otras palabras, al identificar un vacío en un proceso crítico de toma de decisiones, se hizo una variación en el proceso para llenarlo (E: Baltodano, 2006).

38 Hasta el año 2002 existió en el CNC una unidad de comunicación y mercadeo con un programa de trabajo que abarcaba cinco áreas: mercadeo y promoción de proyectos ante inversionistas locales e internacionales; comunicación con oferentes, potenciales oferentes, adjudicatarios e interesados; relaciones públicas con comunidades, instituciones y grupos de ciudadanos; comunicación para el manejo y prevención de crisis y conflictos, y coordinación con medios de comunicación nacionales y rurales. Con la salida de la coordinadora de esa unidad, se perdió la memoria institucional en ese campo (Navarro, 2002 y E: Navarro, 2006).

39 “La expropiación en sí es un acto del Estado: la declaración de interés público proviene única y exclusivamente del Estado. Otro asunto es quién financiará el proceso de compra de terrenos” (E: Rivera, 2006). Respecto a la negociación para la compra de los terrenos, es posible lograr que el interés general y el ordenamiento jurídico queden resguardados si, a partir de una declaratoria de interés público por parte del Estado, son los adjudicatarios de la concesión los que

negocian la adquisición de propiedades y los que obtienen el financiamiento para tal propósito (E: Rivera, 2006).

40 Es posible que en situaciones de conflicto entre los intereses de individuos afectados por un proyecto de concesiones y el interés de la colectividad por el avance del proyecto, el aparato jurídico de Costa Rica tienda a hacer prevalecer el interés de los individuos y, por tanto, a comprometer el

avance del proyecto. Esa tendencia contrasta con la de Chile, donde las resoluciones del aparato jurídico tenderían a favorecer el interés colectivo (E: Rivera, 2006).

41 En varios países de América Latina -principalmente en Argentina- se ha puesto en práctica este mecanismo en contratos de concesión para mantenimiento y conservación de obras viales. La principal limitación de estos contratos, la

cual ha impedido que se utilicen con mayor frecuencia, es el alto costo del cobro del peaje en comparación con el aporte por vehículo y por kilómetro (que no es muy alto porque solamente financia la conservación vial). Por tanto, una reducción en el costo de cobro de peaje aumentaría la viabilidad de esta forma de concesión (CICCP, 2002; Izquierdo y Vassallo, 1999; Bull, 2004).

APORTE ESPECIAL

Financiamiento privado de obras viales: ventajas, desventajas, costos y riesgos

Introducción

Esta sección examina el financiamiento privado de obras viales como opción de política pública. Procura efectuar un balance realista acerca de sus ventajas, desventajas, costos y riesgos, con el fin de contribuir a un mejor entendimiento de las condiciones bajo las cuales puede ser adecuado y eficiente. La principal conclusión es que el financiamiento privado, en proyectos viales de cierto volumen de tránsito y magnitud, es una opción de política pública necesaria y conveniente que, sin embargo, no puede constituirse, en el eje de la gestión en infraestructura vial del país.

El tema que aquí se aborda fue comentado en diversas partes del capítulo principal. No obstante, su análisis implica una discusión específica que difícilmente se ajustaba a la estructura de dicho documento. Por tal razón, y por su importancia para el debate público, se examina con mayor profundidad en este apartado. Debido a este carácter complementario, esta sección debe ser entendida como parte del análisis que el Programa Estado de la Nación realiza en torno a la gestión de la infraestructura vial.

Ventajas y desventajas de la concesión de obras viales

La experiencia de otros países

En la bibliografía especializada parece haber consenso acerca de las ventajas y desventajas del financiamiento privado de obras viales, con respecto al que proviene de recursos públicos como los

impuestos. A continuación se presenta un resumen de esos argumentos, los cuales fueron reseñados por la ACCCR en sus *Propuestas para un Plan Vial Nacional 2006-2020* (ACCCR, 2006).

El financiamiento privado de obras de infraestructura vial tiene ventajas como las siguientes:

- Se pueden atraer recursos adicionales al sistema de transporte, sin aumentar los impuestos generales y sin sacrificar programas sociales del Gobierno.
 - Se genera una clara asociación entre la tarifa o peaje que pagan los usuarios de la obra vial financiada con recursos privados y el servicio brindado por ésta.
 - El riesgo que asume el proveedor del capital induce a efectuar una valoración más objetiva de la factibilidad del proyecto.
 - El sistema de contratación de la construcción y la operación -que queda a cargo del concesionario- es más eficiente que en los proyectos con financiamiento público.
 - Los recursos de operación y mantenimiento suelen ser asignados con más eficiencia, porque están asociados a los ingresos del concesionario y a estándares especificados.
- El financiamiento privado también tiene desventajas. Entre ellas se mencionan las siguientes:
- El nivel de riesgo financiero de proyectos con financiamiento privado es mayor que el de aquellos que se realizan con financiamiento público, lo cual encarece el costo de capital del proyecto.
 - El financiamiento privado implica altos costos de transacción, vinculados con servicios legales especializados, contratación de estudios y pago de comisiones bancarias, entre otros. Todos esos costos están asociados a las dificultades inherentes a lograr que el financiamiento de los proyectos sea realizado por actores privados.
 - Los mayores niveles de riesgo financiero y los mayores costos de transacción provocan que un proyecto financiado con inversión privada se pague en aproximadamente el doble del plazo que uno financiado con inversión pública.
 - Usualmente, los recursos invertidos en proyectos privados se recuperan mediante el cobro de peajes en las mismas vías financiadas. Ese mecanismo no es viable en carreteras con tráficos promedio diarios (TPD) moderados o bajos, porque los ingresos por peaje serían insuficientes para pagar las inversiones.
 - La restricción del financiamiento privado a vías con alto TPD tiende a promover una concentración de

obras viales alrededor de los centros urbanos. En consecuencia, ese tipo de financiamiento no permite el desarrollo de sistemas viales sustentados en estrategias de redistribución del ingreso nacional.

Potencial de vías concesionables en Costa Rica

La construcción de nuevas carreteras con financiamiento privado es viable en aquellas vías para las cuales se proyectan altos volúmenes de tránsito. Según Bull (2003), en América Latina el límite inferior se encuentra en un TPD de entre 15.000 y 20.000 vehículos. En el mismo estudio se menciona que la figura de la concesión también puede ser empleada en obras de mejoramiento estructural y de mantenimiento de vías. Para las primeras se requiere un TPD mínimo de aproximadamente 8.000 vehículos, y para las segundas uno cercano a los 3.500. En el caso de Chile, se estimó que el potencial concesionable sin necesidad de subsidios (incluyendo conservación, refuerzo de pavimento, ampliaciones y otros mejoramientos de estándar), era de entre un 2% y un 3% de la red vial interurbana.

Según la ACCCR (2006), las obras incluidas en el programa de inversión del Consejo Nacional de Concesiones (CNC) presentan condiciones básicas que las hacen concesionables. Las principales de ellas suman una longitud cercana a 350 kilómetros, que representan apenas el 5% de la red de carreteras nacionales. Se trata de cuatro grandes vías que permiten el acceso a la GAM¹. Según la propuesta de Plan Vial Nacional elaborada por ACCCR (2006), la inversión requerida para esos proyectos es de alrededor de 1.000 millones de dólares, que equivalen al 30% del total de la inversión contemplada en ese plan. Es una gran inversión concentrada en pocos kilómetros. Se trata de la infraestructura vial de mayor tránsito en el país, y de la única que tendría un TPD de más de 30.000 vehículos. Esa característica hace viable la recuperación de la inversión privada, con el pago de peajes por parte de los usuarios.

Con base en las consideraciones anteriores se puede afirmar que, desde el punto de vista de la equidad social, el financiamiento privado de las vías mencionadas es más justo, porque serían pagadas únicamente por los usuarios urbanos, y porque se evitaría el uso de cuantiosos recursos públicos que podrían emplearse de manera más eficiente para financiar el resto de la red vial.

Haciendo referencia a las obras incluidas en el programa de inversiones del CNC, la propuesta de la ACCCR señala que “el financiamiento privado es el más eficiente para las inversiones mencionadas, a menos que existieran la voluntad política y los mecanismos necesarios para aumentar el impuesto a los combustibles al triple. En esa situación hipotética, se podría tener acceso a tasas de interés entre 2 y 3 veces menores que en el caso del financiamiento privado” (ACCCR, 2006). Como bien se indica en el mismo documento, esa opción no parece ser políticamente viable en las circunstancias actuales.

Uso de subsidios para ampliar el potencial de vías concesionables

El uso de subsidios a partir de recursos fiscales puede ampliar el potencial de aplicación del mecanismo de las concesiones, una vez que se hayan ejecutado los proyectos que son financieramente autosostenibles (Bull, 2004). Sin embargo, la decisión de subsidiar conlleva problemas adicionales. Bull (2004) propone los siguientes criterios para guiar ese tipo de decisiones:

- La inversión debe ser rentable en términos socioeconómicos, aunque no lo sea desde un punto de vista financiero.
- El gasto debe obedecer a las prioridades de inversión del país, pues compite con muchos otros requerimientos de recursos públicos.
- Los compromisos financieros asumidos a futuro deben quedar debidamente registrados como pasivos del Estado, y ser incorporados a los presupuestos públicos de los años en que sean exigibles. De ahí la necesidad de

analizar si el fisco está en condiciones de realizar esos pagos.

- Debe existir la convicción de que, en definitiva, el mecanismo de concesión es más favorable que recurrir a los métodos tradicionales.

En el caso de Costa Rica, al cierre de edición de este Informe no se ha comenzado a ejecutar ningún proyecto de concesión de obra vial, y que el uso de subsidios solo se empieza a considerar después de que ha iniciado la explotación de aquellas autopistas cuyos TPD permiten el financiamiento privado, sin necesidad de subsidios. Por tanto, el país aún no se encuentra en la etapa en la que -según la experiencia internacional- se puede valorar la posibilidad de ampliar el uso potencial de las concesiones mediante subsidios. Por esa razón, no parece que esta opción pudiera justificarse en el mediano plazo.

Costos y riesgos para el Estado

Costos inherentes a la concesión vial

Aun en los proyectos de concesión sin subsidios estatales que discurren de manera normal, es necesario que el Gobierno incurra en importantes gastos fiscales para asegurar su éxito. Si esos gastos no son identificados con suficiente previsión, o si no se llegan a hacer las reservas presupuestarias correspondientes, tenderán a incrementar los riesgos de atrasos, de aumentos en los montos de inversión, de pago de multas por parte del Gobierno, e incluso de fracaso de los proyectos.

En el caso de Chile se identificaron los siguientes tipos de gastos gubernamentales relacionados con proyectos de concesión vial (MOP, 2003):

- Expropiaciones. No todo el pago por este concepto es asumido por los concesionarios. Con frecuencia, el Gobierno ha tenido que cubrir una parte de los montos de las expropiaciones de terrenos.
- Impuesto al valor agregado. Los concesionarios están exentos de este

impuesto. Durante la fase de construcción lo pagan a sus proveedores locales y cuando la obra empieza a operar, el Gobierno les devuelve el monto que pagaron por ese concepto.

- Inspecciones fiscales. Para cada proyecto, el Gobierno contrata personal para que apoye a la autoridad encargada de la inspección fiscal de la construcción. En proyectos grandes con varios frentes de trabajo y varios turnos, estos costos aumentan conforme avanzan las obras.
- Subsidios y compensaciones. Aparte de los subsidios, hay algunos gastos a cargo del Gobierno que son efectuados por los concesionarios. Estos deben ser reembolsados cuando las obras empiecen a ser explotadas.

El Ministerio de Obras Públicas (MOP) de Chile reconoce que, cuando se dio la primera oleada de proyectos de concesión en la fase de construcción, se hizo evidente que el Gobierno estaba poco preparado para enfrentar los volúmenes y los ciclos de inversión asociados a esas obras (MOP, 2003). Esas dificultades han crecido, ya que las empresas concesionarias han venido aumentando su eficiencia en la construcción de las obras, estimuladas por el objetivo de empezar a cobrar los peajes lo más pronto posible. En consecuencia, el Gobierno se ha visto en la necesidad de adelantar las transferencias de aquellos pagos que estaban pactados para el inicio de la explotación de las obras.

A los gastos mencionados hay que agregar los que corresponden a la organización de la entidad encargada de gestionar los procesos de concesión. Incluyen los gastos directos e indirectos asociados a cada proyecto. Una parte de ellos es la que concierne a la planta permanente de funcionarios, y otra tiene que ver con contratos de *outsourcing* o consultoría para estudios de preinversión, servicios legales, apoyo tecnológico, etc. El ahorro mal entendido de este tipo de gastos puede repercutir en insuficiencias de calidad en los diseños de las obras o en los carteles de contratación y, en consecuencia,

puede acarrear grandes riesgos para el éxito de los proyectos. En el siguiente apartado se hace alusión a los riesgos vinculados a ese tipo de debilidades organizacionales y de gestión.

Los riesgos para el Estado en los contratos de concesión vial

La historia de los contratos de concesión de obras viales abunda en ejemplos de proyectos fracasados, empresas concesionarias en quiebra y crisis fiscales provocadas por la incapacidad de los gobiernos para hacer los pagos previstos a los concesionarios. Algunos de esos ejemplos son los siguientes:

- A mediados de los ochenta, el Gobierno español intervino tres empresas concesionarias de autopistas que estaban en serias dificultades financieras. El Estado tuvo que pagar sus pérdidas operativas y otorgarles préstamos sin intereses, para ayudarlas a financiar los costos para terminar los proyectos que estaban en ejecución. Además, el Gobierno promovió la fusión de otras dos empresas concesionarias en problemas con compañías más sólidas, a cambio de aumentar las tarifas y los plazos de las concesiones.
- En Francia, tres de las cuatro firmas concesionarias establecidas en los años sesenta fueron convertidas en empresas estatales a principios de los ochenta, para superar las dificultades financieras en que se encontraban.
- En México, la crisis económica que se manifestó con la súbita devaluación del peso en diciembre de 1994 precipitó la quiebra de las empresas que administraban 23 concesiones de obras públicas. El Gobierno optó por asumir esos proyectos mediante la creación de una nueva empresa estatal (Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas, FARAC). La deuda que adquirió el Estado afectó ostensiblemente la capacidad de endeudamiento del país. En el año 2000, los requerimientos financieros de FARAC representaron el 0,25% del PIB mexicano (Bull, 2004).

- En Colombia, el Gobierno tuvo que enfrentar una situación crítica provocada por compromisos fiscales no programados, asociados con trece contratos de concesión efectuados entre 1993 y 1997. Diversas fallas en los diseños y en los estudios de tránsito dieron lugar a sobreestimaciones de los ingresos proyectados por medio de los peajes. En consecuencia, el Estado debió honrar compromisos contractuales relacionados con distintos tipos de garantías brindadas a las empresas concesionarias. Esas erogaciones no estaban previstas en el presupuesto estatal. En el 2000 se habían desembolsado por este motivo cerca de 153 millones de dólares, que representaban cerca del 20% de la estimación original de la inversión en obras. Además, en esa época había cinco reclamos de concesionarios aún sin resolver, por más de 127 millones de dólares (Bull, 2004).

Los riesgos en proyectos concesionados tienen que ver tanto con decisiones de las entidades estatales, como de las empresas del ramo de la construcción. Sobre ellos también inciden las tendencias del crecimiento económico; hay que recordar que los períodos de recesión que afectaron a los países latinoamericanos en décadas pasadas impactaron negativamente en las tasas de crecimiento de tránsito, que en algunos países fueron muy bajas o incluso negativas (Bull, 2004). En el caso de México, ya comentado, este factor estuvo presente. Asimismo, los riesgos se relacionan con la disposición de los usuarios a aceptar distintos montos de pago de peajes. Cuando existen rutas alternas sin peaje, los conductores pueden decidir si viajan por la nueva autopista -y pagan por ello- o si optan por la vieja ruta, sin tener que pagar.

Conviene agregar que las dificultades que afectan los procesos de toma de decisiones estatales se traducen en retrasos en la ejecución de las obras, en modificaciones en las condiciones contractuales y, por ende, en significativos aumentos de costos.

Entre los factores de riesgo asociados a decisiones de los entes estatales, se encuentran los siguientes:

- fallas en las estimaciones de los costos de las obras,
- deficiencias en la proyección de los niveles de tránsito,
- definiciones de plazos de concesión demasiado cortos para la recuperación de las inversiones,
- cesión contractual de apoyos, subsidios y garantías excesivamente generosos con los concesionarios.

A continuación se consignan algunas referencias a debilidades atribuibles a los entes estatales encargados de las concesiones, en los casos antes citados de México, Colombia y España:

- En España, en los años ochenta se observó que había una alta subutilización de las autopistas concesionadas entre Cádiz y Sevilla y a lo largo de la costa mediterránea, mientras que las vías nacionales alternas estaban saturadas. Esas situaciones se atribuyeron a que las tarifas eran percibidas como muy elevadas por los usuarios (de hecho eran muy altas en términos internacionales) y a que el diseño de las vías no previó su uso para trayectos de corta y mediana longitud (Gómez-Ibáñez y Meyer, 1993).
- En México, la crisis que condujo a la estatización de 23 concesiones fue provocada -entre otros- por los siguientes factores: i) se hicieron estimaciones de costo de obras mediante estudios incompletos, que subestimaron el valor real (en promedio, en más del 50%), ii) los costos aumentaron por no contarse a tiempo con toda la faja de terrenos expropiados, iii) se definieron plazos de concesión muy reducidos, lo que habría impedido una recuperación en caso de ocurrir un ciclo económico recesivo, lo que en efecto sucedió, iv) los valores de peaje se fijaron en niveles sumamente elevados, sin facultar a los concesionarios a bajarlos para optimizar los ingresos, v) estudios de tránsito poco profundos

supusieron altas tasas de crecimiento sostenido, sin tomar en cuenta posibles ciclos económicos, y vi) los estudios de tránsito no consideraron el impacto de la existencia de rutas alternas libres de cobro de peaje (los tránsitos efectivos en 25 de las 32 concesiones de que se tenía registro en 1994, estaban por debajo del 75% de lo pronosticado (Bull, 2004).

- En Colombia, las convocatorias a concurso se llevaron a cabo con base en diseños incompletos, que apenas habían llegado al nivel de anteproyecto y que sobrestimaron los volúmenes de tránsito que se produjeron posteriormente (Bull, 2004).

Opciones para controlar los riesgos

La experiencia internacional muestra que, para que los proyectos de concesión de obra vial sean atractivos para los inversionistas y además tengan éxito durante todas sus fases, es necesaria una adecuada distribución de riesgos entre el Estado y el concesionario.

El Estado puede asumir parte de los riesgos mediante el otorgamiento de ciertas garantías. Entre las más empleadas se encuentran el seguro de costo de obras, el seguro de cambio, la rentabilidad mínima y la garantía de tránsito o de ingresos mínimos (Bull, 2004).

Adicionalmente, debe existir una cuantificación precisa de los costos y riesgos que asumirá el Estado en cada proyecto de concesión. Más aun, desde el momento en que se plantea la posibilidad de financiar una obra con capital privado, se debe justificar de manera formal la conveniencia de esa opción. En este sentido, Donato (2006) menciona que “en España, como forma de reforzar los mecanismos de cooperación público-privada, se ha propuesto un nuevo proyecto de ley que pretende tipificar distintas formas de contratos de colaboración entre el sector público y el privado.” En ese proyecto de ley se establece que debe haber una equitativa distribución de los riesgos entre las empresas privadas y el sector público, y que para optar por los contratos de cooperación entre ambos sectores se

deben demostrar los beneficios financieros, la disponibilidad de recursos públicos para llevar adelante esos contratos y la eficacia de la Administración Pública para ejecutarlos adecuadamente. En síntesis, se debe “probar que con esa fórmula se consigue tener la obra no solo a menor costo, sino en menos tiempo. Todo esto con el fin de evitar el abuso de estos mecanismos” (Donato, 2006).

Costos y riesgos en concesiones: algunas referencias a Costa Rica

A partir del momento en que el Estado opta por la modalidad de concesión para financiar obras viales, se deben estimar y reservar los recursos fiscales necesarios para implementarla con éxito. Como se constató en la experiencia de Chile, esos costos son significativos y tienden a aumentar conforme avanza el programa de inversiones. En este aspecto Costa Rica tiene un gran trecho por recorrer. Por ejemplo, es preciso considerar que, durante el desarrollo de obras viales como las que ya han sido concesionadas en el país, es frecuente que surja la necesidad de realizar ampliaciones después del inicio de la construcción. Según Rivera (2006), es muy probable que ello ocurra en casi todas las obras del programa del CNC, porque su diseño está desactualizado. Los costos adicionales que esto genere deben ser pagados por el Estado, Rivera (2006) advierte que esos costos aún no han sido cuantificados, y además que “hoy en día no existe en el Ministerio de Hacienda una cuenta específica destinada a cubrir estas necesidades, o las provisiones para el efecto”.

Además, si el Poder Ejecutivo reafirma su decisión de seguir adelante con el programa de concesión de obras viales, lo recomendable es que se haga una valoración de los riesgos inherentes a ese tipo de negocios y de los factores que los precipitan. En Costa Rica esos riesgos parecen ser más altos que en otros países. Como menciona Rivera (2006):

“...hay evidencia de que las firmas proponentes han asimilado el hecho de que existen altos niveles de riesgo en las concesiones de Costa Rica: el alto valor por kilómetro de obra vial

que finalmente ha resultado para las actuales obras en proceso de adjudicación es el mejor indicador (...) los costos promedio por kilómetro de estas obras viales son del orden de 2,5 veces aquel de las chilenas, y del orden de 3 veces aquel de obras relativamente similares

para Costa Rica, esto según el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI).”

Como se indicó anteriormente, varios de los factores de riesgo en el negocio de las concesiones se encuentran dentro del ámbito de decisión del Estado. Las carencias organizativas y de recursos del CNC

hacen pensar que el Estado costarricense está lejos de tener controlados los factores que dependen de sus acciones. Tal como lo muestra la experiencia internacional, las consecuencias de ese tipo de insuficiencias suelen ser muy costosas para los países y las sociedades donde tienen lugar.

NOTAS

1 Las cuatro obras que pueden ser objeto de concesión son: 1) la autopista Próspero Fernández y su prolongación hasta Caldera, 2) las autopistas General Cañas y Bernardo Soto, las cuales comunican San José con San Ramón y eventualmente con San Carlos, 3) la carretera Braulio Carrillo y d) la autopista Florencio del Castillo (San José-Cartago).



CAPÍTULO
7

Estrategia Siglo XXI: conocimiento e innovación hacia el 2050 en Costa Rica

Introducción

Durante el 2005 un grupo de científicos costarricenses planteó la necesidad de elaborar una estrategia de largo plazo para el país en materia de ciencia y tecnología, con el objetivo de que esta contribuya en el proceso de planificación del desarrollo nacional y permita impulsarlo a partir de los conocimientos científicos y tecnológicos, así como enfrentar los desafíos y aprovechar las oportunidades que ofrece la economía mundial. Este capítulo presenta un resumen ejecutivo de la propuesta que surgió de esa iniciativa, en cuya elaboración se siguió una metodología participativa, de aproximaciones sucesivas, basada en el análisis y discusión de las principales tendencias y prospectivas de la ciencia y la tecnología. En este sentido, la estrategia sienta las bases para sustentar planes de inversión y formular políticas de Estado que trasciendan las distintas administraciones gubernamentales.

El proyecto contó con el aporte de un Consejo de Alto Nivel y un conjunto de veinte Grupos Temáticos con sus respectivos coordinadores y más de doscientas personas participantes. Además, dos consultores-coordinadores orientaron el trabajo conceptual y operativo.

Como resultado de la labor efectuada surgió lo que hoy se denomina la “Estrategia Siglo XXI”, cuyo punto de partida es el reconocimiento de la necesidad que tiene el país de contar con una adecuada definición de su estilo y modelo de desarrollo hacia el futuro. Considera muchas de las limitaciones actuales, rescatando del pasado los grandes logros que conformaron el bienestar y el

progreso de la nación y buscando en el presente los retos que deben enfrentarse para cerrar las múltiples y crecientes brechas económicas, sociales y educativas que hoy muestra Costa Rica. Con esta perspectiva se busca hacer de la ciencia, la tecnología y la innovación elementos centrales y articuladores del desarrollo nacional y del cambio que necesita el país para ser, en la primera mitad del siglo XXI, una nación desarrollada.

Este resumen expone los principales componentes e instrumentos de la Estrategia, que insertados adecuadamente en un Plan Nacional de Desarrollo más amplio y de largo plazo podrían llegar a constituirse en un factor determinante del cambio. Por ser un tema de especial relevancia en el debate nacional, y por su carácter propositivo y comparativo, el *Informe Estado de la Nación* ha considerado oportuno incluirlo dentro de la sección “Debates para el desarrollo”, como un aporte especial.

Un plan de medio siglo en ciencia y tecnología para Costa Rica

Para alcanzar mayores niveles de desarrollo humano, social y económico, entre otros, se requiere hacer del conocimiento científico y tecnológico un elemento fundamental de la cultura, del valor agregado de la producción de bienes y de la prestación de servicios a la sociedad. En este sentido, la educación, la ciencia y la tecnología han constituido y deben constituir siempre una herramienta esencial para impulsar el desarrollo humano sostenible de Costa Rica.

Desde los primeros años de vida republicana, en el siglo XIX, el Dr. José María

Castro Madriz señaló la importancia estratégica de la ciencia como base del progreso y la soberanía del país. Más adelante, este enfoque centrado en la educación y el conocimiento permitió que en el siglo XX el Estado, como motor del desarrollo, implementara nuevas modalidades de educación y formación de recursos humanos, especialmente para el fomento de la producción y el crecimiento de la infraestructura, así como para la ampliación de los servicios de salud, educación, vivienda, agua, banca y finanzas, energía y telecomunicaciones, entre otros, los cuales han perdurado en el tiempo y han propiciado condiciones adecuadas para mejorar la calidad de vida de las y los costarricenses.

A través del trabajo realizado por los Grupos Temáticos, que se plasman en el documento *La Ciencia y la Tecnología en Costa Rica: aportes para su diagnóstico*, se ofrece un panorama de los principales logros y carencias que deben ser considerados cuidadosamente al momento de plantear aspiraciones en este campo.

El diagnóstico evidencia que hay logros importantes, en áreas cuyos avances permiten calificarlas como de gran desarrollo, frente a otras con grandes rezagos y carencias, sobre todo de recursos humanos. La productividad es diversa y se concentra en unas pocas áreas, fundamentalmente en las ciencias exactas y naturales y las de la salud.

La principal carencia identificada es la de una adecuada articulación de grupos, disciplinas y especialidades, entre ellos y con el sector productivo. La práctica de la complementación y la cooperación se da

mayormente hacia el extranjero. Tampoco existen mecanismos e incentivos que promuevan la cooperación local, como sí sucede en el caso de la cooperación internacional. No ha habido tampoco un adecuado desarrollo endógeno en lo relativo a la transferencia y adaptación de tecnología del exterior, ni una eficiente gestión de la propiedad intelectual en sus aspectos políticos, económicos y técnicos.

Metas de la estrategia

La aspiración para el próximo medio siglo es que Costa Rica esté, en los índices internacionales significativos, en el 10% superior. Por lo general los índices de desarrollo ubican al país en el tercio más alto (por ejemplo, el índice de desarrollo humano) o en la mitad superior del conjunto de las naciones. Esto lleva a la imagen de una Costa Rica más cercana al perfil de algunos de los países de mayor desarrollo humano en la actualidad. Se plantea así una estrategia de desarrollo que hale a partir de esta visión y aspiración de medio siglo, desde la situación actual.

Vislumbrar los rasgos que podría tener el mundo a mediados de este siglo, y el contexto amplio en el que un país pequeño como Costa Rica tendrá que actuar, ayuda a superar tres limitaciones de cualquier estrategia: a) salir del "cortoplacismo", b) otear opciones que el mediano y el largo plazo pueden ofrecer; y c) crear una doble tarea para esta Estrategia, la de ser halada desde el 2050 por los retos de medio siglo y la de ser empujada desde las urgentes acciones que, hoy y aquí, se proponen para construir el futuro.

En la literatura hay innumerables estudios sobre los escenarios para el futuro. Aquí el objetivo no es hacer prospectiva, sino llamar la atención sobre tres grandes tendencias. La primera se refiere a los actuales patrones de producción y consumo mundial, es decir, a que la relación entre insumos y productos es altamente intensiva en consumo de los recursos del planeta. La segunda señala los cambios demográficos que se estima van a marcar las siguientes décadas y, en particular, adónde crecerá la población y cómo será su estructura por edades. La tercera apunta, con mucha cautela, a las disciplinas científicas y tecnológicas innovadoras que pueden, entre otras posibilidades, plasmarse en los años

siguientes. Estas tres tendencias sientan los retos que halan desde el 2050 la formulación de la Estrategia¹.

La estructura del plan: una síntesis

El documento parte de ver el hoy desde el año 2050. Ello tiene un propósito explícito: no ver solo los logros y restricciones actuales (el diagnóstico o estado de situación), sino las oportunidades y posibilidades diversas de transformar el presente si se tiene la mirada lúcidamente puesta en el 2050.

El plan consta de seis capítulos, el primero introduce los objetivos del proyecto, la metodología y las etapas de la Estrategia. En el capítulo 2 se establece el contexto global hacia el 2050 y el análisis de los tres grandes temas citados: los patrones de producción y consumo que se proyectan para las próximas décadas, los cambios demográficos y la forma en que se vislumbra se hará ciencia y tecnología.

Las tendencias en ciencia, ingenierías y tecnologías, que los centros más avanzados en el ámbito mundial están planteando como posibles caminos para las décadas siguientes de este siglo, constituyen el foco de atención del capítulo 3. Comprender estas tendencias, desde el año 2050 hacia atrás, pretende, de nuevo, que se pueda pensar de una manera innovadora qué es necesario y no solo qué es posible hacer para construir una visión de país para el medio siglo venidero.

El capítulo 4 construye una visión de país, sobre la base de los dos anteriores, y compara las brechas que es necesario superar, para avanzar por un camino seguro hacia la Costa Rica del 2050.

Las premisas, los propósitos y la estrategia del Plan de Medio Siglo se plantean en el capítulo 5, partiendo de sus conceptos básicos y sus objetivos. Se analiza la estrategia posible para incidir en objetivos de la sociedad y para replantear un sistema nacional de educación, ciencia y tecnología y una red nacional de innovación que respondan a las aspiraciones y a las necesidades del país durante los próximos cincuenta años. La estructura del sistema, en sus instituciones, representa el elemento de oferta de ciencia y tecnología y la red nacional de innovación el elemento de demanda.

Finalmente el capítulo 6 explicita una primera propuesta de acciones. Se plantean

tres horizontes temporales: el del 2015, con una serie de acciones de puesta al día; el del 2025, con la propuesta de construcción de una plataforma sólida para el despegue; y el del 2050, como un horizonte de largo plazo en el que se materializan las aspiraciones de una sociedad de alto desarrollo humano, con recursos limitados. También, se presenta un primer esbozo de la estrategia de financiamiento del Plan de Medio Siglo.

La ciencia y la tecnología hacia el 2050

Para entender los retos del futuro, Costa Rica debe basar su análisis en una dimensión holística. Esto introduce el elemento de la ética del desarrollo a la reflexión colectiva global y provee una brújula para sortear los escollos mayúsculos de mediados de siglo. Lo que Costa Rica hace hoy, debe tener como contexto lo que los actuales centros neurálgicos del desarrollo científico y tecnológico están visualizando como las grandes tendencias hacia el 2050. El enfoque es pensar en la estrategia nacional, pero halada desde la ciencia y tecnología de punta a nivel mundial, no solo de hoy, sino la que se vislumbra para el 2020 o el 2050.

Cuatro enfoques orientan la propuesta. El primero se refiere a las llamadas *tecnologías convergentes*. El segundo es el enfoque de las *plataformas tecnológicas estratégicas*. El tercero se refiere a apuntar a los *retos potenciales de la sociedad* para mediados de siglo. La cuarta perspectiva se centra en tener *una brújula hacia los grandes objetivos ético-sociales del desarrollo*, que incluyen la convivencia entre los seres humanos y con la naturaleza.

Las tecnologías convergentes

Las tecnologías convergentes pueden definir las avenidas principales de lo que serán la ciencia y la tecnología de las próximas décadas. Son sistemas de conocimiento científico y tecnológico que tienen sinergias entre sí y son a la vez tecnologías facilitadoras.

La Estrategia identifica cuatro tecnologías, que están empezando a tener un significativo impacto en la ampliación de las fronteras del conocimiento, facilitando la profundización dentro de cada área y entre distintos campos de las ciencias naturales y sociales, a saber: nanotecnología², biotecnología³, infotecnología⁴ y cognotecnología⁵. Vislumbrarlas en el 2020 o el 2050, o

más relevante aún, en sus trayectorias tecnológicas del presente al futuro, les da un enfoque prospectivo, de largo plazo y comprensivo, a las acciones de una estrategia en ciencia y tecnología para Costa Rica.

Las plataformas tecnológicas estratégicas

La idea es construir sobre las fortalezas que puedan generar ventajas competitivas sostenibles. Las plataformas estratégicas se refieren a un grupo de tecnologías cuya aplicación no se limita a un producto vertical único, o a un sector productivo estrecho; se construyen sobre una base subyacente de conocimiento científico y de habilidades, y su identificación y desarrollo pueden facilitar la creación, para un país o región, de un rasgo distintivo, significativo y durable de ventaja competitiva. Las plataformas tecnológicas coadyuvan en el avance de importantes áreas del sistema de innovación de un país, y pueden contribuir a varios objetivos de políticas nacionales o regionales.

Las plataformas tecnológicas deben tener muy claras las tecnologías convergentes, pero también los retos de la sociedad y su visión acerca del desarrollo. Son entonces un puente entre el hoy y el 2050, y en esta medida facilitan:

- La selección de áreas para el financiamiento de la investigación.
- El establecimiento de una agenda de investigación aplicada, enfocada hacia la producción.
- La construcción de redes productivas entre empresas pequeñas, medianas y grandes, nacionales e internacionales.
- La atracción de inversión extranjera directa en un marco de mayor impacto social y económico.
- El enfoque de las actividades del Estado.

Apuntar a los retos de la sociedad

Para conectar el hoy con estrategias de largo plazo se debe apuntar a los retos de la sociedad, para tratar con las más importantes preocupaciones económicas, sociales y ambientales de las y los habitantes. Es esencial vincular la ciencia y la

tecnología con unas pocas áreas de interés e impacto para la sociedad. Estas áreas, además de alimentarse de su propio cuerpo de conocimiento específico, deben nutrirse también de la sinergia con otras disciplinas y entender los modelos sociales. En este contexto destacan la agricultura, la energía, el ambiente, los servicios de salud, la seguridad, el transporte y los demás servicios. No es ciencia y tecnología para sí, sino para contribuir a una visión de país y para empatarla con los cambiantes valores y rasgos de la identidad nacional, en la cual la creación de riqueza y el crecimiento económico reconocen el papel del mercado, junto al rol estratégico del Estado, en la redistribución de ese crecimiento y esa riqueza para generar progreso con bienestar.

Los grandes objetivos éticos y sociales del desarrollo

Este enfoque se centra en tener una brújula orientada hacia los grandes objetivos éticos y sociales, la que ayudará a hacer de una estrategia un proceso con visión de

país y de mundo. En resumen, se trata de construir una estrategia halada desde el 2050 y empujada por una visión de país, es decir, una brújula que señale desde hoy adónde se quiere llegar, tal como se ilustra en la figura 7.1.

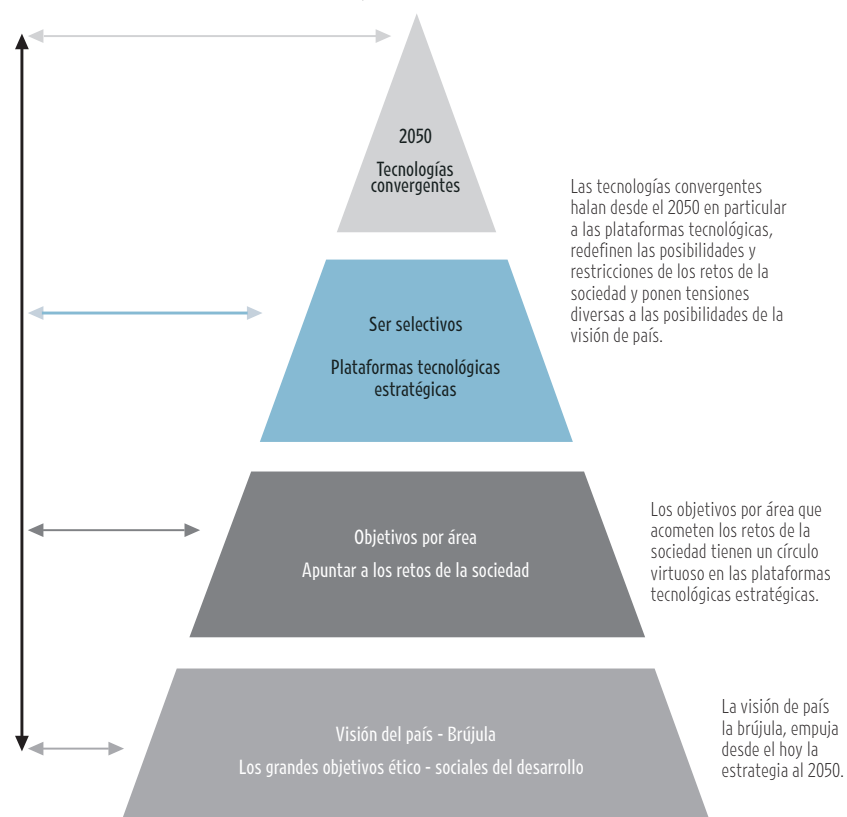
La visión de país: Costa Rica en el 2050

La visión de país puede empezar a construirse tomando como puntos de partida y de llegada los logros sociales, culturales y económicos de un pequeño grupo de países que hoy presentan un muy alto desarrollo humano: Noruega, Dinamarca, Suiza, Finlandia y Suecia. No se propone imitar irreflexivamente lo que hoy son estos cinco países, ni tampoco se renuncia a los valores y la idiosincrasia costarricense; antes bien, se incorporan los aspectos más positivos de su desarrollo humano y su éxito social.

Cabe señalar que las experiencias positivas de otros países europeos, como Irlanda, o bien del sureste asiático, como Malasia, son también importantes ejemplos para Costa

FIGURA 7.1

Cuatro elementos de una pirámide halada desde el 2050



Fuente: Proyecto Estrategia Siglo XXI, 2006.

Rica, pero sin perder de vista que su desarrollo presenta algunas características no deseadas en la consideración de lo que aquí se denomina “país de referencia CR-2050”.

Algunos desafíos para la Costa Rica del año 2050

- Es posible vivir con alta calidad aunque se tengan menos ingresos y ser, a la vez, muy productivo.
- Es factible incluir al mayor número de personas en el desarrollo y hacerlo con equidad.
- Es necesaria la tecnología que crea redes. Se puede ser altamente competitivo sobre una diversidad de tipos de “infraestructura social”.
- La eficiencia energética y la preocupación ambiental son complementarias de lo anterior.
- Lo que se hace hacia adentro y lo que se logra hacia afuera constituyen una unidad indisoluble.

El país CR-2050 muestra un estilo de desarrollo que combina diversos elementos, logra sinergias, supera aparentes posiciones que en otros lugares se presentan como maniqueas y lo hace de una manera consistente:

- Aprecia más la calidad que la cantidad, al lograr con un menor ingreso un mayor desarrollo humano, una menor pobreza y una mayor igualdad.
- Valora el papel de las tecnologías y el trabajo en red como un método de interacción con la gente, no solo como un esfuerzo individual, que permite prepararse para innovar y hacer un uso efectivo de la ciencia y la tecnología.
- Hace de la competitividad un proceso sistémico en la vida cotidiana.
- Construye en sus cimientos como sociedad el valor de lo ambiental y una cultura de la eficiencia en el uso de los recursos, en particular los energéticos.

- Despliega una acción internacional consecuente con sus principios de convivencia.

Estos elementos conforman una visión de país, un conjunto de valores de la sociedad, una ética del desarrollo. En síntesis, un estilo de desarrollo que implique:

- Mayor ingreso con calidad de vida.
- Desarrollo humano con equidad.
- Desarrollo tecnológico e innovación.
- Competitividad sistémica en lo “macro” y en lo “micro”.
- Uso de los recursos con eficiencia y sostenibilidad.
- Relación hacia el resto del mundo con solidaridad.

Costa Rica en el 2050 tiene un perfil en ciencia y tecnología diferente al de los países de ingreso medio alto:

- Invierte seriamente en investigación y desarrollo, en un proceso que tiene profundas raíces en las empresas.
- La investigación tiene un anclaje en la educación superior, pero en menor proporción que en el caso de las empresas y en las actividades de carácter estratégico.
- Cuenta con una amplia oferta de graduados en ciencia y tecnología para posibilitar un salto cualitativo.
- La profesión de investigador y las actividades conexas son un componente importante de la fuerza laboral.

CR-2050: una síntesis de su comparación con la Costa Rica de hoy

Tomando como punto de referencia los logros alcanzados por países que muestran mayores avances en ciencia, tecnología y desarrollo humano, y a partir de las bases que hoy tiene Costa Rica, se realiza un ejercicio prospectivo para establecer metas por alcanzar (cuadro 7.1).

Para la comparación se utiliza un conjunto de veinticuatro indicadores agrupados en cinco categorías de desempeño (económico y desarrollo humano; institucional; innovación; educación y recursos humanos; infraestructura de información). Estos indicadores se normalizan en cada caso con respecto al mejor indicador en el mundo, que recibe un valor de 10.

Para lograr que el país alcance las metas propuestas para el 2050, será necesario:

- Aumentar en casi un tercio la matrícula en ciencias e ingenierías en la educación terciaria en general (multiplicar por 1,62 lo que se tiene hoy).
- Pasar de unos 2.000 investigadores (533/millón), con la población redondeada de cuatro millones, a unos 28.500 en el 2050, una diferencia de más de 14 veces (multiplicar por casi 9 veces lo que se tiene hoy).
- Incrementar en al menos un 2,6% del PIB la inversión en investigación y desarrollo, para llevarla a 2,9% (multiplicarlo por 9,5 veces).
- Incrementar la publicación anual de artículos en revistas científicas y tecnológicas, de unas docenas a unos 5.000 artículos, un incremento de 44 veces.
- Pasar de decenas a centenares de patentes para alcanzar unas 900 por año, unas 60 veces más.
- Aumentar la escolaridad promedio a 11 años, unas 1,7 veces más.
- Tener a todos los adolescentes en secundaria (aumentar 1,85 veces).
- Triplicar, con respecto a la población empleada, el número de profesionales y técnicos en ciencia e ingeniería, hasta alcanzar un tercio de la fuerza laboral, o sea, unas 2,5 veces más.
- Transformar el perfil estudiantil del conjunto del país para hacer de la educación terciaria la norma. La meta sería que el 65% de la población en edad para estudiar asista a este nivel educativo, lo cual implica un incremento de 3,2 veces.

CUADRO 7.1

Indicadores de desempeño de Costa Rica

Indicador ^{a/}	2004 ^{b/}	2050
Desempeño económico y desarrollo humano		
PIB per capita (miles de dólares)	6,08	9,15
Índice de desarrollo humano	6,75	9,27
Desempeño institucional		
Propiedad intelectual bien protegida	4,84	8,95
Nivel de competencia local	4,00	7,30
Calidad de la regulación	5,69	9,32
Marco legal	6,61	9,64
Efectividad del gobierno	6,06	9,32
Voz y rendición de cuentas	8,19	9,75
Control de corrupción	7,32	9,56
Desempeño en innovación		
Matrícula en CyT (% de estudiantes en la educación terciaria)	1,86	5,82
Investigadores en I&D/millón de habitantes	4,22	9,33
Inversión total en I&D como porcentaje del PIB	2,00	8,85
Artículos en revistas científicas y técnicas/millón de habitantes	4,72	9,62
Aplicación de patentes otorgados por USPTO ^{c/} /mil habitantes	6,91	9,13
Desarrollo de clusters	2,95	8,45
Desempeño en educación y recursos humanos		
Años promedio de escolaridad	3,91	9,15
Matrícula en secundaria	3,13	9,28
Matrícula en educación terciaria	4,57	8,98
Profesionales y técnicos como porcentaje de la PEA	3,24	9,50
Calidad de la educación en ciencia y matemática	5,16	7,60
Desempeño en infraestructura de información		
Teléfonos/mil personas	4,77	9,43
Computadoras/mil personas	7,58	9,45
Nodos de Internet/diez mil personas	5,71	9,36
Usuarios de Internet/diez mil personas	6,48	9,14

a/ Refleja un *ranking* del país en relación con los restantes 127 países de la muestra. Los indicadores fueron normalizados con respecto al país que ocupa la mejor posición a nivel mundial, el cual recibe una puntuación de 10. El 10% de países con los valores más altos obtiene un puntaje normalizado entre 9 y 10, el segundo mejor 10% se localiza entre 8 y 9, y así sucesivamente. Se utilizó la base de datos del Knowledge Assessment Methodology (KAM) del Banco Mundial.

b/ Valor en el año o el más cercano a este.

c/ United States Patent and Trademark Office.

Fuente: Proyecto Estrategia Siglo XXI, 2006.

- Hacer un uso profundo y enraizado en las actividades de la sociedad de las tecnologías de la información, multiplicando por unas 60 veces indicadores como el número de nodos de Internet por 10.000 personas, o cualquiera que sea el equivalente en el año 2050.

¿Cómo deben ser la ciencia y la tecnología en la Costa Rica del 2050?

Las aspiraciones en materia de ciencia y tecnología para el año 2050 apuntan a:

- Invertir más en investigación y desarrollo.

- Otorgar a esta inversión un carácter endógeno en las empresas, de manera que se constituya en una actividad halada por la demanda productiva y empujada por la oferta desde la empresa y, en menor medida, desde las universidades.

- Las instituciones de educación superior deben ejercer parcialmente el efecto de empujar desde la oferta de ciencia y tecnología; se requiere una raíz sólida de investigación y desarrollo, pero mucho más definida y limitada en el porcentaje de recursos para ese sector.

- Hacer de los investigadores un sector mucho más significativo con respecto al total de la población empleada, sobre la base de una apreciación y un interés por otorgar incentivos a esa profesión.

- Lograr que el recurso humano vinculado a actividades relacionadas con la ciencia y la tecnología constituya una proporción sustancial del total de la población económicamente activa, de alrededor de un tercio de ella.

La formación de profesionales en ciencias e ingenierías pasa por una etapa de transición muy acelerada. Sin embargo, se requiere incrementar de modo significativo su proporción con respecto a la población económicamente activa, para que el porcentaje de graduados llegue a un nivel tal que permita alimentar en forma sostenida las necesidades de recursos humanos calificados en investigación y desarrollo y lograr un mayor impacto de la ciencia y la tecnología en la sociedad.

Principales objetivos de la Estrategia

En síntesis, la Estrategia se propone lograr un desarrollo humano, social y económico que permita a Costa Rica alcanzar el nivel de nación desarrollada en la primera mitad del siglo XXI, en un contexto en el que la educación, la ciencia, la tecnología y la innovación tengan un papel fundamental. Para ello será necesario:

- Contar con recursos humanos idóneos en todos los sectores, para enfrentar con éxito los retos del desarrollo, pero sobre todo por su papel multiplicador en las instituciones de formación y de investigación.

- Lograr una inserción más justa y fructífera de todos los sectores sociales en la era de la información, en la economía mundial y en la economía basada en el conocimiento, que conlleve acciones referentes a la equidad de género y a la atención de sectores con menor acceso a esta sociedad del conocimiento.

- Impulsar la diversificación de exportaciones y las inversiones externas,

como parte de un proceso en el que la educación y el conocimiento mejoren la competitividad del país.

- Acelerar el desarrollo de la pequeña y mediana empresa nacional, para que mejore su competitividad en el mercado interno frente a las importaciones y se integre al comercio internacional con mayor valor agregado en conocimiento, especialmente en aquellos sectores de producción primaria, agrícola, pecuaria, agroindustrial y de manufactura que hoy dependen principalmente de la mano de obra.
- Modernizar y ampliar los servicios sociales para elevar la calidad de vida de las y los habitantes del país.
- Incorporar la ciencia y la tecnología en la cultura nacional.
- Diseñar un mapa que transforme a Costa Rica en un robusto motor científico y tecnológico a nivel mundial en los próximos cincuenta años.

El impulso de la ciencia y tecnología permitirá atender las necesidades que el país tiene hoy en distintos planos:

- 1) En el plano del desarrollo humano y social, la ciencia y la tecnología deberán contribuir a:
 - fortalecer la lucha para disminuir la pobreza;
 - mejorar la educación como factor de movilidad social;
 - universalizar el acceso a la tecnología;
 - ampliar los servicios de salud preventiva y curativa, y
 - mejorar la alimentación de la población y en particular de los estratos de menores ingresos.
- 2) En el plano económico y productivo, la ciencia, la tecnología y la innovación deben:
 - contribuir a la generación de empleo, a la equidad y al fortalecimiento de la micro, pequeña y mediana empresa, incluyendo los encadenamientos entre sí y con empresas de mayor porte;
 - apoyar la mayor competitividad del país y de las empresas, especialmente

las basadas en conocimientos científicos y tecnológicos, e

- incrementar el valor agregado de conocimiento en las exportaciones del país y en la producción nacional, bajo condiciones de mayor apertura.
- 3) En el plano energético y ambiental, la ciencia y la tecnología deberán:
 - contribuir a crear gradualmente una mayor suficiencia energética, basada en tecnologías idóneas y sostenibles desde el punto de vista ambiental;
 - suministrar agua potable en forma universal y adecuada, como elemento indispensable de la calidad de vida, y
 - contar con sistemas de tratamiento de desechos sólidos y para el vertido de aguas, así como con programas sustantivos de reciclado de los desechos que resultan de las actividades humanas y productivas.
 - 4) En el plano de la sociedad del conocimiento, se deberá propiciar:
 - equidad en el acceso al conocimiento para todos los estratos de la sociedad, y
 - reconocimiento social del investigador y del emprendedor.

El plan de acción: cimientos y etapas

Finalmente, la Estrategia propone un plan de acción basado en cuatro cimientos y tres etapas:

1. Las complementariedades entre destreza/educación y tecnología.
2. La ciencia y la tecnología ligadas a la innovación.
3. La construcción de una red nacional de innovación y de un sistema nacional de ciencia y tecnología.
4. La articulación entre lo científico, lo tecnológico y la innovación con las otras disciplinas del conocimiento social y de las humanidades, y entre todas estas y la cultura y la sociedad en general.

En relación con las etapas, la primera se denomina de *puesta al día*, y abarca un período de diez años (del 2006 al 2015). El inicio de la segunda se traslapa con el final de la anterior; es la etapa de *construcción de una plataforma de despegue*, que

comprende del 2010 al 2025. Finalmente, la tercera etapa, llamada *horizonte de largo plazo*, lleva del 2025 al 2050. Los contenidos principales de cada una se resumen a continuación.

Etapa I: Acciones de puesta al día (2006-2015)

Un catalizador inicial, aunque no suficiente, está propuesto en el proyecto de préstamo BID CR-0153, el cual prevé una inversión total de 43 millones de dólares (30 millones aportados por el BID y una contrapartida nacional de 13,55 millones) destinada a polos estratégicos seleccionados: biología, ciencia e ingeniería de los materiales, y tecnologías de información y comunicación. El proyecto consta de dos componentes: generación y difusión de conocimientos para el sector productivo, y fortalecimiento institucional y social para la innovación. El desarrollo de estos dos componentes implicará, a su vez, el impulso de cuatro líneas de acción específicas:

- a. Recursos humanos: las complementariedades entre destrezas/educación y tecnología
 - Puesta al día de los recursos humanos en ciencia y tecnología. El plan de acción busca producir, al término del período, un aumento importante en la masa crítica del recurso humano del más alto nivel, en los grandes campos del desarrollo nacional.
 - Puesta al día de los recursos humanos catalizadores de la innovación. El plan de acción busca producir una masa crítica de personas dedicadas a la innovación, y que se sienten las bases para una red de innovadores, tanto en la academia como en la empresa y los entes clave del Estado.
 - Puesta al día de los recursos humanos en otros niveles del sistema educativo. El plan de acción busca ampliar considerablemente la calidad y el número de técnicos medios, tecnólogos y profesionales asociados, y sus formadores, y hacer del tránsito del mundo del trabajo al del estudio y viceversa uno muy flexible y fluido, apoyado por un sistema nacional de formación técnica.

- A esto se suman dos esfuerzos que deben sostenerse: un continuo fortalecimiento del Sistema de Colegios Científicos Costarricenses y el programa de fomento de la vocación creativa de jóvenes estudiantes.
- b. Articulación y cooperación para el desarrollo de la innovación tecnológica empresarial
 - Puesta al día del desarrollo de los mecanismos demanda-oferta en la relación empresa-universidad. El plan de acción busca producir, al término del período, el incremento de la transferencia de tecnologías y conocimientos hacia el sector productivo nacional, de manera individual o sectorial, y empezar a hacer más estrecha la relación entre empresas y centros universitarios de investigación
 - Fortalecimiento de iniciativas para apoyar la investigación, el desarrollo aplicado y la innovación en áreas clave. El plan busca inicialmente crear las condiciones, luego generar proyectos conjuntos y por último tener experiencias exitosas y sostenibles durante el período 2006-2010.
 - Incorporación del conocimiento en las pequeñas y medianas empresas (PYME), apoyo al desarrollo de proveedores y al encadenamiento de bienes y servicios tecnológicos. El plan se orienta a incorporar explícitamente a las PYME en los esfuerzos del Plan de Medio Siglo, en particular a aquellas relacionadas con la producción agrícola, pecuaria, agroindustrial y de manufactura, que son dependientes de la mano de obra.
- c. Replanteamiento del sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación
 - Definir de modo conceptual y organizacional las diferencias y las complementariedades entre una red de innovación tecnológica y el sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación. El plan de acción busca resaltar dos cosas:
 - i. La red de innovación, aunque impulsada por el Estado, organizaciones empresariales y académicas de investigación, tiene su lugar de residencia en las empresas; debe mimetizarse paulatinamente con el mercado y formar parte natural de la innovación en la cadena de valor de las unidades productivas.
 - ii. Se requiere un dinámico, articulado y eficaz sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación, esto es, una dirección estratégica que coordine y busque acuerdos, que tenga una alta capacidad para tomar de decisiones, sea capaz de fomentar la ejecución del plan, que rinda cuentas y evalúe los resultados.
 - Impulsar la red o sistema de innovación. El plan tiene por objeto:
 - i. Hacer explícito que debe fomentarse una red nacional de innovación, estimulando a los actores más dinámicos. En su primera etapa el Plan de Medio Siglo señala qué acciones concretas son las que permitirían obtener el perfil de la futura red nacional de innovación.
 - ii. Elevar la capacidad de dirección estratégica y de coordinación con un remozado sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación. El plan de acción se encamina a crear fuertes sinergias entre los entes que formal o informalmente deberían ser parte de este sistema.
 - d. Fortalecimiento de las relaciones entre ciencia, cultura y sociedad

En este tema hay varias acciones que impulsar. Debe partirse de la relevancia de las ciencias sociales y las humanidades para comprender el entorno político y social del país y las consecuencias, intencionadas o no, de las transformaciones científicas y tecnológicas. Para la etapa del 2006 al 2015 el plan sugiere diversas acciones, algunas de las cuales implican, como mínimo, acometer los puntos contenidos en el proyecto BID CR-0153.

 - Articular de manera selectiva pero continua las ciencias sociales y las humanidades. Un punto relevante es empezar a incorporar, según sea apropiado, a científicos sociales y especialistas en humanidades en aspectos relevantes de este plan. Se sugiere iniciar con equipos interdisciplinarios y eventualmente constituir un centro de estudios sobre desarrollo de las ciencias naturales y sociales, las tecnologías y las humanidades.
 - Difundir y estimular la apropiación social de la ciencia, la tecnología y la innovación. Los proyectos serán abiertos a concurso y orientados a propiciar la iniciativa de sectores locales. Se apoyará a las organizaciones de la sociedad civil que impulsen una amplia divulgación científica y tecnológica y se utilizarán los diferentes medios disponibles, como el periodismo, los documentales y las publicaciones periódicas especializadas.
 - Impulsar el fortalecimiento de las organizaciones independientes y sin fines de lucro de la comunidad científica y tecnológica. Aquí se visualizan las academias nacionales de las ciencias, de medicina, de las ingenierías y tecnologías que pudieran surgir, y la consolidación de la Asociación Nacional para el Avance de la Ciencia y la Tecnología.
 - Apoyar la cultura científica y tecnológica. Se propone desarrollar un conjunto de actividades, como el análisis y focalización de beneficiarios y comunidades de intereses técnicos comunes, y el diseño de la arquitectura de implementación y “empaquetamiento” apropiado para diseminar masivamente la información prevista en esas comunidades.

Etapa II: Acciones para la construcción de una plataforma de despegue (2010-2025)

En esta etapa se dará un salto cualitativo y cuantitativo importante en los cuatro cimientos mencionados anteriormente. Además, los siguientes puntos resumen los nuevos retos de esta etapa:

- Búsqueda de un consenso muy robusto para el desarrollo de áreas y polos estratégicos de ciencia y tecnología en el corto plazo.

- Consolidación del Sistema Nacional de Estudios de Doctorado (interuniversitario e internacional).
- Consolidación de la Red de Centros de Innovación Tecnológica e intermediación universidad-empresa.
- Creación de la Red de Instituciones Politécnicas y Parauniversitarias.
- Incremento de la inversión en ciencia y tecnología al 2% del PIB.
- Transformación de la producción bajo el régimen de zona franca en una red de parques tecnológicos.

Etapa III: Acciones para el horizonte de largo plazo: hacer realidad la visión y el desarrollo (2025-2050)

A partir del 2025, el Plan será impulsado sobre la base de los avances de la fase previa. Además de las cuatro áreas, con tareas más maduras e innovadoras, los siguientes puntos añaden retos a esta etapa:

1. Búsqueda de consenso remozado sobre áreas estratégicas y polos del desarrollo científico y tecnológico, para su desarrollo en el largo plazo.
2. Internacionalización del Sistema Nacional de Estudios de Doctorado (atracción de estudiantes extranjeros).
3. Consolidación y expansión de la Red de Instituciones Politécnicas y Parauniversitarias.
4. Incremento de la inversión en ciencia y tecnología al 3% del PIB.

Inversión y financiamiento del plan

La participación estatal y de los sectores privados en las últimas décadas ha sido insuficiente y no ha permitido al país contar con un modelo sostenible de financiamiento en ciencia y tecnología. Es así como Costa Rica se encuentra por debajo de la media latinoamericana en lo que concierne a inversión en este rubro con respecto al PIB. Según los datos publicados por el Registro de Información Científica y

Tecnológica (RICyT), el país invierte el 0,39% del PIB (año 2000), mientras que la media de América Latina y el Caribe es de 0,59%. En las naciones más desarrolladas la inversión media está por encima del 2% del PIB.

Tradicionalmente el MICIT y el CONICIT han tenido un pequeño fondo para apoyar algunas actividades de investigación; no obstante, el porcentaje de recursos que se destina a financiar proyectos proviene fundamentalmente de:

- Fondos de incentivos y fondos de riesgos para la investigación (FORINVES).
- Aportes de las universidades públicas a partir de los recursos provenientes del Fondo Especial para el Financiamiento de la Educación Superior Universitaria Estatal (FEES).
- Fondos generados por la prestación de servicios científicos y tecnológicos.
- Aportes de fundaciones y organismos privados establecidos en el país, tales como la Fundación CR-USA y Fundecooperación.
- Cooperación internacional.

Hay que destacar el aporte fundamental que hacen las universidades públicas para el desarrollo de la capacidad científica y tecnológica del país. En términos porcentuales, la UCR aporta el 15% de su presupuesto a la promoción de la investigación, la UNA un 4,7% y el ITCR un 7,6%.

Para la ejecución del Plan en su etapa inicial, un factor importante, pero que no cubre el conjunto de los requerimientos, es el ya mencionado préstamo del BID, que podría impactar favorablemente en este sentido. De igual manera, el proyecto de asistencia de la Unión Europea en el campo de la biotecnología será una muy significativa fuente de financiamiento para la ejecución del Plan en el período 2006-2010.

Respecto al tema del financiamiento, un hallazgo relevante es que en la actualidad, por una parte, no existe una base sobre la cual definir cuánto se está invirtiendo en ciencia, tecnología e innovación, y por otra, hay dispersión con respecto al rumbo estratégico de la inversión. Por lo tanto, las

acciones de puesta al día en financiamiento en la primera etapa del plan incluyen: a) la cuantificación de la inversión, para tener una robusta base de comparación, y b) la definición de los componentes principales de la fuente de los recursos y la meta para el 2015.

La estrategia identifica los siguientes componentes o fuentes de financiamiento:

1. El "contar" las iniciativas y esfuerzos que configuran el universo de actividades de ciencia, tecnología e innovación, o que están fuertemente vinculadas a la catalización de esas disciplinas en el país. Ello ayudaría a definir mejor los actores, programas y actividades de inversión en los sectores público, académico y empresarial.
2. A esto es necesario sumar los recursos externos que formarían un componente relevante de las fuentes de financiamiento para los próximos años, en particular los recursos del BID y de la Unión Europea y de otros proyectos como el de educación con el Banco Mundial.
3. La robustez del plan y su sinergia con aspectos importantes de la vida nacional puede permitir reorientar recursos que, de otra manera, no se destinarían a actividades de ciencia, tecnología e innovación.
4. Es de esperar que, en los años siguientes, el sistema financiero nacional establezca nuevas líneas para apoyar y complementar los componentes anteriores, y que con ello se eleve la inversión en ciencia, tecnología e innovación, que incluya, entre otros, fondos de capital semilla, de capital de riesgo y de inversión de capital en general.
5. Finalmente, es muy probable que para cerrar la brecha tecnológica se requieran recursos directamente del Presupuesto Nacional.

El plan propone dedicar inicialmente como mínimo un 1% del PIB a inversión en ciencia, tecnología e innovación. En forma escalonada, partiendo de la base que se definirá en el 2006, se aumentará la inversión hasta alcanzar, al final del 2015, ese

porcentaje del producto, en el entendido de que se partirá de una alta proporción de la actividad de ciencia, tecnología e innovación concentrada en las universidades y en el sector público. En esta etapa se deben iniciar las acciones tendientes a incrementar la participación de las empresas en este esfuerzo, especialmente mediante un vigoroso programa movilizador de estímulos fiscales y no fiscales a la innovación y el desarrollo tecnológico de las empresas y del mercado financiero, con la creación de mecanismos y fondos de inversión y riesgo para emprendimientos basados en el conocimiento científico y tecnológico.

Para la segunda década del siglo XXI se tiene como meta pasar al 2% del PIB, y para el 2050 al 3% del PIB. El período 2010-2025 significa el inicio de un cambio muy importante: empieza el proceso para que crecientemente la inversión se realice desde las empresas. Se trataría de un “gran quiebre” en la estructura de la inversión. Podría esperarse que se pueda llegar a un 40% de inversión proveniente de este sector. En el período del 2025 al 2050 esta proporción debería subir a entre 60% y 70%.

Consideraciones finales

Para que el país llegue a alcanzar el nivel del 10% superior en los principales indicadores internacionales de ciencia, tecnología e innovación, partiendo de la actual posición (fuerza motriz de la propuesta), será necesario considerar en todas las etapas de la estrategia los elementos que se detallan a continuación:

El mapa de los retos debe evaluarse en cada etapa y ser, operacionalmente, a lo que se le dé seguimiento. El enfoque del Plan de Medio Siglo fue repensar el hoy, en función de metas para el año 2050. Un grupo de países, y sus condiciones de desarrollo en la actualidad, fueron seleccionados como referencia del adelanto al que podría aspirar Costa Rica para entonces. La programación por etapas, las brechas superadas y lo que falta hacer en cada

fase para cumplir con ese mapa de retos es parte de la siguiente ronda de consultas del Plan. Parte esencial de la convalidación de la propuesta será también revisar, reducir, ampliar o cambiar el mapa de retos.

La visión de país es la orientación o brújula que permite valorar si el esfuerzo va por una buena dirección. En la siguiente ronda, para precisar las acciones del Plan de Medio Siglo, en forma interactiva deben confrontarse las acciones con la visión, para tener una coherencia entre lo uno y lo otro. La visión, si se quiere, es la “utopía” a la que se aspira.

Los objetivos de la sociedad y las tecnologías asociadas apuntan al cumplimiento de la visión. Dado que los objetivos de la sociedad se relacionan con una serie de capacidades en ciencia, tecnología e innovación, deberán revisarse también las acciones para asegurar su efectividad para el logro de las metas planteadas, las cuales sirven para evaluar, con la participación de la comunidad involucrada, cada una de las etapas del Plan.

El Plan de Medio Siglo es un proceso dinámico, interactivo y fluido. Para ser operativo requiere un conjunto de acciones. Ellas empujan desde el 2006 la realización de los objetivos de la sociedad. Buscan que el país pase de estar en el 50% de los países con mayor desarrollo científico y tecnológico, a estar en el 10% superior a nivel mundial. Lo que se acometa tiene como fin “hacer real la utopía” de la visión al 2050. En consecuencia, para evaluar el avance el mapa de retos debe ser congruente con las acciones, los objetivos y la fuerza motriz.

La propuesta que se plantea muestra algunas discontinuidades con respecto al proceso de desarrollo que hasta el momento ha prevalecido en el país. Estas posibles rupturas con el pasado reciente resultan indispensables. Como lo hizo Costa Rica en diversos momentos de su historia, se reafirma la importancia central de la educación y de un recurso humano idóneo para impulsar y sostener el proceso de cambio y de un entorno institucional que lo promueva y facilite.

Es necesario retomar el papel central de la política y la inversión públicas en áreas clave para el desarrollo social; asimismo, es urgente reconceptualizar el llamado sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación y asignar un nuevo rol al sector privado. Se plantea como indispensable una adecuada lectura de la realidad social y política en que el Plan de Medio Siglo debe insertarse. Aquí, el aporte de las ciencias sociales, fortalecidas en su papel central, resulta fundamental.

La Estrategia solo tendrá éxito si se logra su validación y apropiación social. El Plan no puede abstraerse de la realidad social y política inmediata. Y esta apropiación se vuelve indispensable frente a la propuesta de que el conocimiento y la innovación deben permear todas las actividades y todos los ámbitos.

La integración del conocimiento y la innovación en todo el quehacer de la sociedad pasa por su propia integración interdisciplinaria, por la ruptura de tradicionales barreras de las así llamadas ciencias “duras” y “suaves”.

Como lo ha expresado uno de los mentores de esta Estrategia, el Ing. Jorge Manuel Dengo, “planificar es pensar y prever, luego actuar y anticipar los resultados”. Esto implica que la reflexión y la acción son dos caras de la misma moneda, especialmente en el contexto de esta Estrategia, donde la velocidad de cambio del conocimiento y de las condiciones que vive la sociedad contemporánea demandan que una visión y un plan de largo plazo conlleven una permanente revisión y adecuación a esos cambios.

En última instancia, esta Estrategia tendrá el éxito esperado si, habiendo logrado la validación y apropiación social mencionadas, quienes participen en su ejecución se comprometen con su revisión periódica, con el ajuste de sus metas y con la implementación de nuevas acciones que garanticen su permanencia y su vigencia en un período tan amplio como es la primera mitad del siglo XXI.

NOTAS

1 Al tiempo que se trabajaba en la elaboración y consulta de la Estrategia Siglo XXI, en setiembre de 2005 la revista de divulgación científica *Scientific American* publicó un número especial titulado "Crossroads for Planet Earth", que muestra gran coincidencia con esta propuesta.

2 La nanotecnología facilita otras tecnologías, como la de los nuevos materiales, al proveer un marco común para todos los problemas de ingeniería a nivel de *hardware*. Por ejemplo, la nanotecnología le da un trampolín a la biotecnología con el desarrollo de nuevas técnicas de imágenes y sensores, los nanochips y nanosensores propician nuevos avances en bioinformática, y así sucesivamente.

3 La biotecnología también facilita otras tecnologías, al identificar procesos químico-físicos y la estructura de algoritmos en sistemas vivos que pueden ser rastreados hasta sus bases materiales en la organización celular o genética. La biotecnología faculta a la nanotecnología proveyéndola de mecanismos de reconocimiento celular y de un medio de transporte con un blanco definido. Apoya a las tecnologías de la información al desarrollar, por ejemplo, los fundamentos de la computación basada en el ADN, en tanto que la investigación en motores celulares ofrece respaldo a la nanorrobótica.

4 La infotecnología puede facilitar otras tecnologías por su habilidad para representar más estados físicos como

información y modelar procesos con una variedad de métodos computacionales; aporta a la nanotecnología procesos de control precisos, y a la biotecnología la posibilidad de modelar procesos complejos y, por esa vía, resolver problemas de investigación.

5 La cognotecnología se refiere en este contexto a las ciencias cognitivas como tales y a las ciencias sociales y las humanidades. La ciencia cognitiva es el estudio interdisciplinario de la mente y del cerebro, que combina conceptos, métodos e intuiciones de la psicología, la neurociencia, la biología evolucionaria, la lingüística, la filosofía, la antropología y otras ciencias sociales, así como métodos formales de las ciencias de la computación, las matemáticas y la física. Las otras tecnologías ya expuestas proveen las técnicas de neuroimágenes que se constituyen en una nueva fuente empírica para esta ciencia. Sus aplicaciones en prótesis con sensores y motores, en educación normal, remedial o compensatoria, en comunicaciones y en la toma de decisiones y, finalmente, su impacto sobre el individuo, lo social y lo ético, la ligan con las ciencias sociales y las humanidades como un todo. Las ciencias sociales y las humanidades facilitan la ciencia y la tecnología en múltiples formas; por ejemplo, en el desarrollo de las técnicas del razonamiento, la probabilística y la inferencia estadística, en los métodos cualitativos de investigación, o en la dinámica social del cambio tecnológico.

MINIFOROS TEMATICOS

Enfoques y posiciones en opinión de personas expertas

Introducción

La información acumulada a lo largo de doce años de dar seguimiento a un conjunto amplio de indicadores, así como los esfuerzos por identificar las principales tendencias en las distintas dimensiones del desarrollo que analiza el *Informe Estado de la Nación*, han permitido revelar de manera detallada los principales desafíos asociados a las aspiraciones de desarrollo humano en Costa Rica. Concurren alrededor de esos aspectos, temas y enfoques diversos, con frecuencia controvertidos, acerca de los cuales interesa conocer los planteamientos y posiciones en debate, pero también en qué medida y bajo qué circunstancias se podrían viabilizar procesos de negociación y búsqueda de acuerdos, así como mejores abordajes para la toma de decisiones y la formulación de políticas públicas.

La iniciativa de complementar el acopio y análisis de información con una modalidad un tanto más interpretativa del significado de los datos, se ha traducido por segundo año consecutivo en un conjunto de “miniforos” temáticos. Este es un ejercicio que intenta recabar y sistematizar la opinión de personas expertas que han expresado diversos puntos de vista sobre temas prioritarios, cuya evolución ha sido consistentemente documentada por el Informe. En esta ocasión se aborda una cantidad más reducida de temas, pero con base en una nueva propuesta metodológica que busca lograr un “mapeo” más detallado y sistemático del debate. En esta edición se exploran la gobernabilidad del recurso hídrico y las reformas políticas y electorales.

Cada “miniforo” es introducido, a manera de justificación, por una breve exposición de aspectos relevantes considerados en la selección del tema. Los resultados de la consulta se presentan a partir de ejes temáticos, los que se dividen, a su vez, en subtemas. Una matriz sinóptica brinda una reseña sobre el debate en general y las posiciones subyacentes a cada corriente de opinión, sobre las cuales se profundiza en los apartados que corresponden a cada subtema. Estos apartados tienen una estructura uniforme, compuesta por un resumen de hechos relevantes sobre la situación actual, un balance de la discusión y la síntesis de posiciones.

El Programa Estado de la Nación agradece las valiosas contribuciones de las personas que concedieron entrevistas para el análisis de los temas seleccionados. La síntesis de hallazgos es responsabilidad de los editores del Informe y no expresa las opiniones individuales de los y las participantes.

Metodología

El proceso de consulta se basó en entrevistas individuales realizadas a partir de un cuestionario semi-estructurado. El cuestionario fue elaborado con base en el criterio de expertos y una amplia exploración de material bibliográfico, la revisión de los insumos de investigación y las ediciones previas del *Informe Estado de la Nación*. Las entrevistas fueron grabadas y transcritas.

Cada entrevista fue objeto de un análisis de contenido que permitió, en un primer paso, hacer un ordenamiento temático del texto, a partir del cual se sintetizaron los

puntos de vista de la persona entrevistada en cada uno de los asuntos tratados. El siguiente paso fue el análisis comparativo de las entrevistas en cada uno de los tópicos abordados; se generó así, como producto parcial, un registro, una aproximación a las distintas posiciones, coincidencias, divergencias y matices significativos presentes

en el material, sobre cada asunto. Al integrar los diferentes temas, en el tercer paso, fue posible afinar el análisis de contenido y hacer una primera identificación de hallazgos, que posteriormente se reseñaron e integraron al producto final.

La metodología seguida en esta oportunidad, basada en entrevistas individuales,

permitió que cada persona consultada profundizara en aspectos de su interés, lo que dotó de una particular riqueza al material recopilado en su conjunto. Pese a ello, la falta de diálogo e intercambio de ideas, de réplica personal, es sin duda una limitación apenas subsanada por el análisis comparativo de los textos.

MINIFORO

Gobernabilidad del recurso hídrico

Introducción

El *Décimo Informe Estado de la Nación* (2004) señaló la dispersión en la legislación y la institucionalidad que rigen el recurso hídrico en el país, y las dificultades que esto conlleva para su gestión y protección. El aumento en la demanda de agua, así como en los episodios de contaminación y el nivel de vulnerabilidad del recurso, ha sido profusamente documentado en los últimos años (MINAE, 2004; UNA, 2005a y 2005b). En el *Décimo Informe* se consignó que la relación entre el presupuesto hídrico y la demanda total arrojaba ya márgenes negativos en algunas cuencas. El Estado no ha podido coordinar ni regular adecuadamente el uso del agua por parte de los distintos sectores de la población, lo que ha hecho que algunas cuencas se encuentren sobreexplotadas (Programa Estado de la Nación, 2005).

Un intento por mejorar la gestión del agua es el proyecto de Ley del Recurso Hídrico, actualmente en discusión en la Asamblea Legislativa, que propone crear varias instituciones y modificar las competencias dentro del sector, otorgando a una nueva Dirección del MINAE la rectoría en esta materia. Asimismo, la reciente aprobación de los cánones de aprovechamiento y vertidos brinda nuevos instrumentos para promover la protección y uso racional del agua.

El incremento en la presión y en la vulnerabilidad del recurso hídrico, junto con la eventual reforma del marco institucional y jurídico que norma su gestión, hacen que el debate sobre la gobernabilidad del agua cobre importancia como vía para mejorar

su protección y regulación, garantizando un aprovechamiento sostenible. En esta sección se sistematizan las principales vertientes de la discusión sobre este tema, expresadas por un grupo de expertos (ver ficha al final), las cuales fueron organizadas en cuatro acápite, además de esta introducción. El primero aborda el marco jurídico e institucional relacionado con la gestión del recurso; el segundo analiza el manejo integrado y la participación de la sociedad civil; el tercero el monitoreo y control de las actividades en este campo y, finalmente, en el cuarto acápite se examina un conjunto de aspectos asociados al estilo de desarrollo y uso del agua en el país.

Eje temático 1: Marco jurídico e institucional

El principal efecto del marco jurídico e institucional que regula el recurso hídrico es la proliferación y traslape de competencias y la falta de claridad en cuanto a la gestión

del agua. No contempla la sectorización ni define de manera precisa la figura de rectoría, y no ofrece posibilidad de soluciones negociadas, solidarias, para el uso eficiente del recurso. La ausencia de voluntad política, de prioridades y de planificación para fortalecer la rectoría, descentralizar el manejo y abrir espacios a la participación de la sociedad civil, son deficiencias que inciden en su débil gestión.

>> Proyecto de Ley del Recurso Hídrico

Situación actual

*a Ley de Aguas vigente data de 1942.

- Aparte de la Ley de Aguas, existe un marco jurídico muy complejo relacionado con la gestión del recurso hídrico¹ (Barrantes, 2004).

CUADRO 8.1

Marco jurídico e institucional del recurso hídrico: balance y síntesis de posiciones

Tema	Balance	Posiciones específicas
Proyecto de Ley del Recurso Hídrico	Urge aprobación para actualizar la gestión del recurso hídrico.	Materias que regula y tipo de regulación
Marco institucional	Diagnóstico compartido de debilidades.	Competencias del ente rector. Instrumentos de planificación sectorial. Regulación de la generación hidroeléctrica y el uso en zonas protegidas.

■ Consenso o acuerdo mayoritario. ■ Desacuerdo entre dos o más posiciones.

- La Asamblea Legislativa dictaminó afirmativamente, en el 2005, el proyecto de Ley del Recurso Hídrico.

Balance de la discusión

Existe consenso entre las personas entrevistadas sobre la importancia y urgencia de promover la aprobación de un marco legal actualizado, para que la gestión del recurso hídrico sea congruente con la realidad institucional y ambiental del país. Se valora positivamente la visión ecosistémica del proyecto de ley en discusión y el establecimiento de la rectoría, pero se prevé un complicado trámite debido a controversias aún no resueltas.

Síntesis de posiciones

La consulta y debate del proyecto de Ley del Recurso Hídrico ha propiciado la formulación de propuestas sobre la reforma del marco jurídico institucional, en aspectos como:

- Necesidad de una amplia y real participación ciudadana en la gestión del recurso.
- Simplificación de requisitos, trámites y procedimientos.
- Simplificación de la estructura de gestión².
- Creación de mecanismos para la sostenibilidad financiera a través de los cánones de aprovechamiento y vertidos, además de la parte que proviene del Presupuesto Nacional.

Sin embargo, también hay importantes desacuerdos acerca del proyecto, en asuntos como los siguientes:

- Nivel de especificidad de ciertos aspectos que podrían ser materia de reglamentación posterior.
- Idoneidad de la estructura de gestión propuesta para favorecer la gobernabilidad del recurso.
- Composición y tamaño del Consejo Nacional Hídrico.
- Criterios para delimitar las unidades hidrológicas adecuadas para una gestión más eficiente.

Se señala que estos y otros temas controversiales no han podido ser resueltos en el marco del proceso de consulta, por lo que se ventilarán en el debate legislativo del proyecto. Se prevé una discusión compleja en el Plenario. Las mayores controversias se presentarán probablemente en lo que concierne a la regulación del uso del agua para generación hidroeléctrica y en materia de protección. Se trata, pues, de una negociación tema por tema.

Un punto importante es la discusión sobre las diferentes opciones para la figura de la rectoría. Aunque parece haber acuerdo en no introducirlo por ahora como un asunto de debate legislativo, algunas personas expertas señalan que, al asignarse la rectoría al MINAE, se está asumiendo la gestión del agua como un componente más de la gestión ambiental; a su juicio es más acertado crear una Autoridad Nacional de Aguas, con mayor autonomía y capacidad para gestionar estratégicamente el recurso.

>> Marco institucional

Situación actual

- Existen alrededor de 115 normas y más de 15 instituciones que tienen competencias en la gestión del recurso hídrico.

Balance de la discusión

La mayoría de las y los entrevistados indicó que hay importantes debilidades en el desempeño institucional. La poca claridad en cuanto a las prioridades, el traslape de competencias y la falta de planificación de las entidades del sector hídrico fueron las principales deficiencias identificadas. Se mencionó reiteradamente que el ICAA ha cumplido con excelencia las metas de cobertura de agua potable, pero ahora debe avanzar hacia una gestión mucho más gerencial. No puede ser rector y operador. Se insistió también en valorar las fortalezas de las diferentes instituciones del sector y articularlas en el marco de una visión integral de gestión del recurso.

Síntesis de posiciones

Las propuestas en este campo se centran en dos temas: voluntad política y

planificación. En general, aluden a la necesidad de contar con un ente rector con atribuciones suficientes para definir, dar seguimiento y garantizar el cumplimiento de las políticas así como con el respaldo legal para dirimir los traslapes de competencias. Algunas personas opinan que en la actualidad existen los mecanismos legales para establecer una rectoría de este tipo, y que lo que se requiere es una figura políticamente muy fuerte, que tenga el respaldo del Gobierno. Se estima que -a pesar de ciertas resistencias- la decisión gubernamental de asignar la rectoría al MINAE ha conseguido apoyo general, en el entendido de que, con la nueva ley del sector, se conformará el Consejo Nacional Hídrico con representación de todas las demás entidades que tienen competencias en la materia.

La planificación del recurso hídrico es concebida como una herramienta privilegiada para superar, por lo menos, algunas de las debilidades apuntadas en el desempeño institucional. Se considera que compartir la información, fortalecer el monitoreo y promover programas de capacitación conjunta para funcionarios de las instituciones del sector, pueden mejorar la coordinación en el tema de la rectoría.

En cuanto a la viabilidad de acciones para avanzar hacia mejores niveles de gestión del recurso hídrico, una valoración distinta configura dos posiciones. Hay quienes dicen que en este momento no existe un mandato legal para la toma de decisiones en esa línea, pero otros consideran que la institucionalidad actual y la normativa vigente permiten hacer planes hidrológicos por cuencas que, para concretarse, solo requieren una voluntad política consistente. Los planteamientos de una y otra parte ponen de manifiesto los matices del concepto de gestión integrada.

El argumento más fuerte en la posición que apuesta a la voluntad política es que, en el Programa de Gobierno de la actual Administración, por primera vez se plasma un compromiso político con el tema y una definición de la gestión del recurso hídrico con perspectiva de desarrollo. Bajo este enfoque se juzga prioritario, estratégico y viable, avanzar en la definición de prioridades de gestión y aplicar

instrumentos de manejo (económicos, de planificación, de comando y control). En ese contexto, se considera urgente formular un Plan Hídrico Nacional.

Ambas posiciones concuerdan en otorgar prioridad al tema de las aguas residuales en la agenda nacional. Las acciones que se catalogan como necesarias, estratégicas y viables en este campo apuntan al reciclaje y reuso del agua, así como a la inversión en alcantarillado sanitario y plantas de tratamiento.

En el marco del debate sobre la gobernabilidad del recurso hídrico, la aprobación del crédito del Gobierno japonés para la construcción de las obras de alcantarillado y saneamiento en la GAM introduce una cuestión adicional: unos consideran que a las condiciones del préstamo subyace una polémica sobre la privatización y el acceso de sectores socialmente vulnerables a esos servicios; otros temen que el pago del préstamo implique un alza desmedida en las tarifas, y también hay quienes se manifiestan a favor de privatizar el manejo del agua. En vista de ello, es posible que estas divergencias, con motivaciones contrapuestas, obstaculicen el trámite del proyecto.

En cuanto a recomendaciones para mejorar la coordinación sectorial en los planos nacional, regional y local, es de resaltar la fuerte coincidencia en las siguientes:

- Elaborar un Plan Hídrico Nacional según la dinámica de gestión integrada, a partir de los organismos de cuencas propuestas.
- Dar inicio a un proceso de coordinación liderado por la institución rectora, con participación de todos los actores involucrados.
- Fortalecer el Departamento de Aguas del MINAE y transformarlo en un ente con dependencias regionales.

Eje temático 2: El manejo integrado y la participación de la sociedad civil

Una de las aspiraciones del desarrollo humano en materia ambiental es que “la sociedad civil participe en el diseño, ejecución y seguimiento de medidas de protección y manejo responsable y sostenido de

los recursos naturales”. Si bien durante la última década en Costa Rica aumentaron los espacios de participación y se avanzó hacia una sociedad civil “proactiva”, con una mayor incidencia en la formulación de políticas públicas y en la gestión ambiental (Programa Estado de la Nación, 2004), en materia de recursos hídricos persisten importantes debilidades. Esta situación se manifiesta en recurrentes conflictos asociados a la degradación y contaminación de acuíferos, así como a disputas entre comunidades y sectores productivos por el uso y explotación del recurso (cuadro 8.2).

Situación actual

- Para el 2004 se reportó la existencia de 166 Comités de Vigilancia de los Recursos Naturales (COVIRENA) (Programa Estado de la Nación, 2005).
- El proyecto de Ley del Recurso Hídrico establece el derecho de participación de las y los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones y gestión del recurso hídrico.

Balance de la discusión

Hay acuerdo sobre la importancia de utilizar la cuenca como unidad básica para la gestión del recurso, pero se señalan dificultades para su aplicación. Al margen de diferencias de énfasis en algunos aspectos, como los criterios para definir el tamaño, la cantidad y la localización de

las unidades, el tema que destaca en los disensos es el de los mecanismos para una efectiva participación ciudadana.

Síntesis de posiciones

En el nivel de cuenca o de unidad hidrológica, la gestión supone concurrencia de actores públicos y privados, determinados por la división político-administrativa y las particularidades locales. Aunque este hecho entraña una primera dificultad, la opinión, mayoritaria es que la habilidad y vocación de negociar el uso del agua desarrolladas históricamente en el país permitirán superar esta situación. La divergencia de enfoques se expresa con mayor claridad al considerar los mecanismos para promover la participación efectiva en la toma de decisiones, ámbito en el que se alude a medidas como:

- Simplificación de las negociaciones en el plano local, bajo el arbitraje del Estado y con base en criterios de uso eficiente y precio razonable del agua.
- Generación de información desagregada a nivel local para conocer el estado del recurso y fundamentar los procesos de negociación.
- Priorización de la gestión participativa en aquellas cuencas donde hay mayores conflictos.
- Promoción de una nueva cultura de relaciones entre el Estado y la sociedad

CUADRO 8.2

Manejo integrado y participación de la sociedad civil: balance y síntesis de posiciones

Tema	Balance	Posiciones específicas
Cuenca o unidad hidrológica	Hay que definir criterios claros de tamaño, cantidad y localización de las unidades hidrológicas.	La división político-administrativa del país y las particularidades locales limitan la gestión. Potenciar espacios de encuentro de actores para lograr acuerdos.
Participación de la sociedad civil	Se debe crear una nueva cultura de relación entre el Estado y la sociedad civil. Mecanismos poco claros para la toma de decisiones y la solución de conflictos.	Papel del Estado como árbitro versus el Estado como tomador de decisiones. Desigualdad en acceso a información y asimetrías en capacidad técnica y de negociación.

■ Consenso o acuerdo mayoritario. ■ Desacuerdo entre dos o más posiciones.

civil, a partir de mayores vínculos con las comunidades y los líderes locales.

Para enfrentar las debilidades apuntadas se plantea como alternativa la participación de sectores a nivel regional. Existe expreso desacuerdo en cuanto a la aplicación de mecanismos de participación que resulten en la atomización de opiniones o la posposición de la toma de decisiones. En este sentido, se hace ver la importancia de contar con niveles de decisión claramente definidos.

Más radical es el señalamiento sobre los términos de la participación ciudadana en la gestión de cuencas. Se plantea que los pocos avances sobre este tema en foros internacionales del más alto nivel, podrían ser una advertencia sobre la poca viabilidad de utilizar este mecanismo en el país.

Eje temático 3: Monitoreo y control de la gestión del recurso hídrico

Las acciones de control sobre los sistemas de abastecimiento de agua para consumo humano que realizan los organismos rectores son, básicamente, de monitoreo. No se ejecutan programas intensivos de vigilancia sanitaria, pese a que se ha constado la alta vulnerabilidad de las fuentes, tanto superficiales como subterráneas. Por otra parte, la evaluación de la potabilidad del agua que suministran los entes distribuidores se hace casi en forma exclusiva desde el punto de vista microbiológico. En el 2004, el Laboratorio Nacional de Aguas del ICAA llamó la atención sobre la necesidad de evaluar los servicios de agua potable en el país, contemplando aspectos como calidad, continuidad, cobertura, costos y estado de los acueductos (Mora y Portugués, 2004).

>> Disponibilidad y calidad de la información

Situación actual

- No existe un sistema de información para el seguimiento de la gestión del recurso hídrico.
- La información sobre el balance hídrico de algunas cuencas no se actualiza y continúa empleando los datos de

CUADRO 8.3

Monitoreo y control de la gestión del recurso hídrico: balance y síntesis de posiciones

Tema	Balance	Posiciones específicas
Disponibilidad y calidad de la información	Es crucial para el monitoreo y control.	Se deben fortalecer los sistemas de información. La información es un medio para mejorar la rendición de cuentas.
Mecanismos de control de extracción, vulnerabilidad y descargas contaminantes	Insuficiente capacidad institucional y escasos recursos tecnológicos y humanos.	Conviene promover la autorregulación del consumo y los vertidos.

■ Consenso o acuerdo mayoritario.

oferta registrados en 1993 (Programa Estado de la Nación, 2004).

- En el año 2005 se reportaron avances para superar la débil generación y sistematización de información: se creó el Registro Nacional de Aprovechamiento de Agua y Cauces y se automatizó el 80% de la red hidrometeorológica del ICE.

Balance de la discusión

Se observa un alto grado de acuerdo sobre la importancia de contar con información de calidad y de fácil acceso para mejorar el monitoreo y el control del recurso hídrico.

Síntesis de posiciones

Las y los entrevistados reconocieron que hay avances en esta materia, como la formulación de indicadores cualitativos y cuantitativos para aplicar las políticas de persecución ambiental promovidas por el Ministerio Público y la generación de mayores capacidades en las instituciones del Comité Nacional Hidrológico y Meteorológico. Sin embargo, llamaron la atención sobre la urgencia de conocer cómo se están comportando los índices y parámetros del balance hídrico en todas las cuencas, no solo en el 43% para el cual se cuenta con información. Además, enfatizaron en la importancia de asignar los recursos necesarios para desarrollar el sistema nacional de información³ y el sistema integrado de hidrometeorología⁴. Por último, destacaron la participación ciudadana en el monitoreo como un instrumento clave

para mejorar la rendición de cuentas de las instituciones públicas y para incrementar la disponibilidad y calidad de la información, principalmente a nivel de cuenca.

>> Mecanismos de control de extracción, vulnerabilidad y descargas contaminantes

Situación actual

- Se ha producido un fuerte aumento en la extracción de aguas subterráneas y superficiales, para diversos usos económicos y sociales. En 1979 había 2.441 pozos registrados; en el 2003 se contabilizó un total de 9.886 (Programa Estado de la Nación, 2004).
- Más del 60% del agua para consumo humano y más del 36% de la requerida para la industria se obtienen de acuíferos (SENARA, 2001b).
- En el 2005 se determinó que el consumo de agua representa el 17% del capital hídrico del país (Astorga, 2006).

Balance de la discusión

Hay una extensa oferta de propuestas para mejorar los mecanismos de control y protección del recurso hídrico. Aparte de dotar a las instituciones encargadas de mayores recursos tecnológicos y humanos, se destaca la relevancia de aumentar la disponibilidad de información y aplicar nuevos instrumentos para autorregular el consumo de agua.

Síntesis de posiciones

Existe un amplio menú de sugerencias sobre mecanismos de control:

- Dotar al ente rector de mayores recursos tecnológicos y humanos, así como de capacidades administrativas de mayor alcance.
- Mantener registros actualizados de pozos y caudales, e intercambiar información entre las diversas instituciones e instancias que autorizan la extracción y uso del agua.
- Establecer planes reguladores urbanos, planes de cuencas y delimitación de áreas de recarga y zonas vulnerables, como medio para reducir la vulnerabilidad y mejorar el control del sistema de áreas protegidas.
- Incorporar variables hídricas en los estudios de impacto ambiental que realiza la SETENA en zonas con fuentes de agua vulnerables.
- Mejorar los mecanismos de control de descarga de contaminantes, así como los asociados a la fiscalización de los vertidos que hacen las empresas.

Se destaca que Costa Rica es un país pionero en materia de políticas de persecución de delitos ambientales. Esto se asocia positivamente con la existencia de mecanismos autorreguladores de la conducta de los usuarios del recurso hídrico. Algunas recomendaciones sobre instrumentos de control responden a esta valoración:

- Instalar medidores de consumo residencial donde estos faltan.
- A falta de medidores del volumen de aguas negras, aplicar una tarifa básica de salida que sea proporcional al consumo. Para los sectores industrial y hotelero, se propone cobrar con base en mediciones más detalladas de la entrada, la salida y la calidad de las aguas residuales.
- Promover el uso racional del recurso en el turismo y otras industrias, con base en estándares internacionales

por huésped o unidades de producción, y fijar incentivos y sanciones para asegurar el cumplimiento de las normas establecidas.

Eje temático 4: Estilo de desarrollo y uso del agua

Costa Rica cuenta con un abundante recurso hídrico, gracias a su patrón de precipitaciones regulares y sus reservas de aguas subterráneas. El usufructo de este rico capital natural se ha convertido en un vector del dinamismo económico del país. No obstante, las crecientes presiones asociadas a la expansión urbana, la contaminación y el acelerado aumento de la demanda han resultado en mayores niveles de fragilidad y vulnerabilidad. Esta situación se ha ido transformando en una “deuda invisible”, que la sociedad deberá asumir para reducir la degradación del patrimonio hídrico y garantizar la calidad y abastecimiento futuros (Gámez, 2002; cuadro 8.4).

>> Principios que orientan la gestión del recurso hídrico

Situación actual

- La Estrategia para la Gestión Integrada de Recursos Hídricos (EGIRH) incorpora nuevos principios para la gestión del recurso: el agua como un bien de dominio público, inembargable e inalienable; la función del agua como fuente de vida

y supervivencia de todas las especies y ecosistemas; el reconocimiento del valor económico y social del agua; la participación de los interesados en su gestión a nivel de la cuenca hidrográfica como unidad de planificación y gestión, entre otros (MINAE, 2005).

Balance de la discusión

Existe un alto grado de acuerdo en torno a los principios de responsabilidad por el daño ambiental y de “quien contamina paga” como un eje fundamental de la gestión del recurso hídrico. Se perciben notables contrastes en lo que respecta a la intervención preventiva, sobre la cual unos se inclinan por una aplicación limitada y otros la apoyan como un mecanismo para reducir la vulnerabilidad del recurso.

Síntesis de posiciones

Hay consenso en cuanto a la aplicación de los principios de responsabilidad por daño ambiental⁵ y el de que “quien contamina paga”⁶. Sin embargo, la intervención preventiva o principio precautorio⁷ no cuenta con el mismo grado de apoyo. Hay quienes consideran que su uso debe ser muy cuidadoso y restringido a ciertos casos; otros sostienen que, ante la duda de que se pueda causar daño, es preferible proteger el recurso y no autorizar extracciones u obras (concesiones, construcción o perforaciones). Parece evidente que la búsqueda de un balance entre intereses de desarrollo económico, costo

CUADRO 8.4

Estilo de desarrollo y uso del agua: balance y síntesis de posiciones

Tema	Balance	Posiciones específicas
Principios que orientan la gestión del recurso hídrico	Se respalda la reparación del daño ambiental. No hay acuerdo sobre la intervención preventiva.	Agua como bien público. Acceso al agua como derecho humano.
Aspectos que se deben incorporar en la planificación urbana y del desarrollo	Preocupación por la disposición y tratamiento de aguas servidas.	Valor económico del agua <i>versus</i> agua como bien comerciable y consumo subsidiado por el Estado.
Mecanismos para financiar la protección del recurso	Aplicación de cánones, tarifas hídricas y pago por servicios ambientales.	Desvío de los recursos recaudados hacia otros fines. Resistencia al pago de tarifas.

■ Consenso o acuerdo mayoritario. ■ Desacuerdo entre dos o más posiciones.

ambiental y sostenibilidad del recurso, seguirá planteando disyuntivas complejas.

Otros aspectos considerados como relevantes para favorecer la gobernabilidad del agua son: la no aplicación del principio del silencio positivo de la administración en esta materia y pasar de una cultura de pago por el agua a una basada en el valor económico del recurso. También se menciona la reforma que elevaría a rango constitucional el precepto de que el agua es un bien de dominio público⁸ y reconocería el acceso a ella como un derecho humano. La tutela constitucional y un marco jurídico que respalde con claridad estos principios se considera crucial de cara las tendencias del comercio internacional que valoran el agua como un bien transable.

>> Aspectos que se deben incorporar en la planificación urbana y del desarrollo

Situación actual

- Costa Rica dispone de poco más de 110.000 millones de metros cúbicos de agua. El 66,2% de este volumen corresponde a la escorrentía superficial y el 33,8% restante lo constituye la recarga natural de los acuíferos (MINAE, 2004).
- El crecimiento urbano e industrial genera un incremento exponencial de la demanda. La expansión es especialmente grave en los bordes de núcleos urbanos en Heredia (Pujol, 2005).
- El consumo de agua en la GAM se duplicó en cuatro años (ICAA, 2000).
- El uso urbano impermeabiliza los suelos, lo que obstaculiza la recarga de acuíferos y provoca grandes escorrentías e inundaciones en las partes bajas de las zonas construidas (MIVAH et al., 2006).

Balance de la discusión

Se reconoce la importancia de tomar en cuenta la disponibilidad y el manejo adecuado del agua en la planificación de la expansión urbana y el desarrollo económico del país. Existe una marcada preocupación por la necesidad de mejorar la disposición y tratamiento de aguas servidas,

a fin de reducir el impacto del crecimiento urbano. Se plantean diversas propuestas para incorporar estas consideraciones en los procesos de planificación.

Síntesis de posiciones

Entre los aspectos asociados al manejo de los recursos hídricos que se considera relevante incorporar en los procesos de planificación urbana y económica destacan la disponibilidad de agua y su vulnerabilidad, así como la eficiencia en la administración y el uso racional, equitativo y eficiente del recurso. En este último aspecto se sugiere la aplicación de estándares internacionales para regular el consumo⁹.

La disposición y tratamiento de aguas servidas y la expansión urbana generan especial preocupación y se señala la necesidad de incorporar este aspecto a las prioridades de inversión pública para los próximos años. Por su relevancia en lo que concierne al tema de estilo de desarrollo y uso del agua, se mencionó la negociación del crédito ofrecido por el Gobierno japonés para la reconstrucción y operación, por parte del Estado, del alcantarillado sanitario de la GAM.

Uno de los asuntos por considerar en el debate sobre estilo de desarrollo y uso del agua es el subsidio estatal al consumo, como mecanismo para compatibilizar el acceso al agua como derecho humano y el valor económico del recurso. Se menciona que, incluso en un escenario de privatización y valoración económica, el Estado debe establecer un consumo mínimo gratuito, para garantizar el acceso a los sectores más vulnerables de la sociedad. El subsidio se concibe como un sistema de tarifas escalonadas a partir de un consumo mínimo definido como derecho. Se asegura que este sistema se aplica exitosamente en Chile. El ordenamiento territorial y el componente educativo se señalan como factores clave para favorecer estilos de desarrollo y consumo del agua racionales y equitativos.

>> Mecanismos para financiar la protección del recurso

Situación actual

- El agua que se utiliza para generar electricidad representa el 70% del

total extraído. El sector agrícola usa un 22,8%, en tanto que la cantidad destinada a consumo humano, turismo, industria y agroindustria equivale a menos del 8% (MINAE, 2004).

- Las proyecciones de crecimiento en el sector hotelero suponen al menos la duplicación del número de habitaciones para el año 2010 y un incremento asociado en el consumo de agua de más del 200% (ICT, 2001 y SENARA, 2001b).
- Un análisis sobre la inversión social pública entre 1990 y 2002 indica que, en ese período, la inversión en el suministro de agua decreció un 3,3% en términos per cápita (Trejos, 2003).
- En el 2005 se aprobó el canon de aprovechamiento ambientalmente ajustado y el canon ambiental de vertidos.

Balance de la discusión

Pese a que se valora el cobro de cánones, tarifas hídricas y servicios ambientales como un avance en favor de una adecuada valoración y gestión del recurso, existen dudas sobre su efectiva aplicación. Las principales preocupaciones giran en torno a la resistencia del sector empresarial y las instituciones públicas a asumir esos costos, y a la incertidumbre sobre el destino y uso de los recursos recaudados por esos conceptos.

Síntesis de posiciones

El cobro de cánones, tarifas hídricas y servicios ambientales es una alternativa para financiar la protección del recurso que cuenta con amplio respaldo. Se plantea que su aplicación supera los viejos conceptos de "comando y control"¹⁰ basados en las relaciones de autoridad entre unidades como medio para incrementar el control. Sin embargo, existen dudas sobre su efectiva aplicación. Sobre este aspecto se manifiestan posiciones encontradas y diferentes matices:

- El interés lucrativo de los sectores empresariales no va a ceder fácilmente ante el interés por la protección del recurso. Empero, otra vertiente de opinión sostiene que, a la luz de la

experiencia internacional, una forma efectiva para promover el uso racional y regular el consumo es establecer tarifas, lo que además favorece la valoración económica del recurso.

- En el campo institucional, se afirma que es necesario unificar criterios entre las diferentes entidades que deben cobrar y pagar estos cánones. Además se advierte que las instituciones autónomas no los van a pagar mientras el costo asociado a ellos no esté incorporado en sus propias tarifas.

Se identificó una preocupación generalizada sobre el destino de los fondos que se recauden por tarifas y cánones hídricos. Se hizo ver que el manejo de estos

recursos bajo el criterio de “caja única” enviaría señales erróneas a la ciudadanía. Se enfatizó que ese dinero debe invertirse en el fortalecimiento de la gestión integrada del recurso hídrico.

También se señaló que existe una tensión entre la recuperación de los costos asociados a la inversión necesaria para la protección y el manejo del recurso, y el acceso por parte de los sectores socialmente vulnerables. En este sentido, se mencionó que la tesis de recuperación total de costos implica que quien no pueda pagar el agua no tendrá acceso a ella, opción no considerada viable en Costa Rica. Se comentó que los países desarrollados están subsidiando de manera directa la salvaguarda de su ambiente y sus recursos hídricos.

Finalmente, se plantearon sugerencias sobre cómo potenciar los mecanismos financieros y de protección del recurso hídrico:

- Establecer un sistema de monitoreo más eficiente, que brinde certeza de que se extrae lo que se concesiona y se paga.
- Crear más masa crítica de personas expertas en la gestión del agua.
- Asegurar que los cánones no se conviertan en un mecanismo de recaudación adicional para el Ministerio de Hacienda.
- Aprobar y aplicar un reglamento de incentivos y buenas prácticas.

El Programa Estado de la Nación agradece a las siguientes personas por su participación en este “miniforo”: Roberto Dobles, José Miguel Serrano, René Castro, Maureen Ballestero, Sadí Laporte, José Pablo González, Alejandra Aguilar, Jorge Mora y Rafael Villalta. Se invitó también a Ricardo Sancho, pero no fue posible contar con su participación.

La síntesis de hallazgos es una responsabilidad exclusiva de los editores del Informe y no expresa las opiniones individuales de las y los participantes.

El proceso de consulta, la sistematización y el análisis de las entrevistas estuvo a cargo de Olga Goldenberg, cuyo informe final puede ser consultado en www.estadonacion.or.cr. Se agradece el apoyo brindado por Viviana Salgado en la realización de entrevistas.

La edición fue efectuada por Alberto Mora y Jorge Vargas.

Se agradecen los comentarios y sugerencias de Pascal Giroto y Leonardo Merino.

El diseño metodológico de esta sección fue realizado por Jorge Vargas, Alberto Mora, Leda Muñoz y Olga Goldenberg.

NOTAS

- 1 Ley Orgánica del Ambiente, n° 7554, artículos 50, 51, 52, 64, 65, 66 y 67; Ley de Conservación de la Vida Silvestre, n° 7317, artículo 132 y Reglamento de vertido y reuso de aguas residuales (decreto ejecutivo 26042-S-MINAE). Además de esta legislación que regula directamente el uso y manejo del agua, existe otra serie de leyes que tienen relación con el recurso, como la Ley de ARESEP (1996), la Ley Forestal (1996/1998), la Ley de Biodiversidad (1998), la Ley de uso y manejo del suelo (1998), la Ley de Protección Fitosanitaria (1998), la Ley de Salud Animal (1994), la Ley de INCOPECA (1994) y el Código Municipal (1998-1999).
- 2 El proyecto plantea una estructura compuesta básicamente por una División Nacional de Recursos Hídricos, un Consejo Nacional Hídrico y los denominados "organismos de cuenca". Estos últimos estarían constituidos, en cada caso, por una oficina regional de la División Nacional y su respectivo Consejo de Cuencas.
- 3 Un avance específico hacia la construcción del sistema nacional de información es la disponibilidad, vía Internet, del Registro Nacional de Concesiones.
- 4 Sobre este sistema, algunas personas insisten en la necesidad de ampliar y fortalecer la red hidrometeorológica nacional, desarrollar investigación y promover el trabajo en equipo en este campo.
- 5 La premisa de que "quien contamina paga" supone rangos de contaminación, así como la obligación de contribuir para la recuperación del recurso y garantizar su disponibilidad futura.
- 6 Refiere a una situación en la cual se cometió un daño no tolerable que excede los márgenes establecidos por el sistema, por lo que corresponde una sanción penal.
- 7 Este principio responde a una filosofía de intervención preventiva, antes de que se incurra en daño al recurso; esta es una razón por la que se acude a la aplicación del recurso *in dubio pro natura* para determinar judicialmente medidas cautelares de protección.
- 8 Proyecto de ley n° 14.757, que recibió dictamen afirmativo unánime el 2 de noviembre del 2004 y se encuentra actualmente en primer debate en la Asamblea Legislativa.
- 9 Se sabe, por ejemplo, que es posible producir arroz con dos litros por segundo por hectárea: esa es la norma. En hotelería, normas internacionales establecen que una persona satisface todas sus necesidades con 250 litros de agua por día. Los hoteles de playa costarricense exceden tres o cuatro veces ese consumo diario.
- 10 Se refiere a la promulgación de instrumentos legales como base para ejercer el control. Se basa en el ejercicio de la autoridad y en el cumplimiento de la ley, antes que en incentivos/desincentivos económicos.

MINIFORO

Reformas políticas y electorales

Introducción

En los últimos años se han presentado distintas propuestas de reforma política y electoral en Costa Rica. En el ámbito político, la más ambiciosa fue la idea impulsada por el expresidente Rodríguez Echeverría en el período 2001-2002 para transformar el régimen presidencialista en uno semiparlamentario. En materia electoral, también en 2001 y 2002 el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) impulsó una reforma integral del Código Electoral, luego de una consulta con diversos sectores. Sin embargo, ninguna de estas iniciativas contó con el apoyo político necesario para su aprobación en la Asamblea Legislativa. Salvo por la reforma constitucional asociada a la instauración del referéndum (que aún no ha sido puesto en práctica), los últimos cambios importantes fueron las modificaciones introducidas al Código Electoral en 1996 (Ley 7653) y la promulgación de un nuevo Código Municipal (Ley 7794) en 1998.

En términos generales, los temas más relevantes de la agenda de reformas político-electorales siguen esperando trámite en la Asamblea Legislativa (financiamiento político, sistema para la elección de diputados, mecanismos de participación ciudadana, carrera parlamentaria y forma de gobierno). La Comisión de Reformas Electorales, establecida en 2002, no logró presentar al Plenario una propuesta con acuerdo político. En consecuencia, las normas bajo las cuales se eligen los gobiernos y estos desarrollan su labor son básicamente las mismas desde 1975.

En virtud del rezago que ha tenido la discusión sobre estas reformas en las últimas legislaturas, y dada su importancia como medio para recuperar el apoyo a la democracia y el fortalecimiento institucional, este apartado ofrece una reseña de las posiciones de un grupo de personas expertas y representantes electos, sobre una serie de temas relevantes en esta materia. El propósito es establecer puntos de referencia o parámetros para conocer el grado y tipo de acuerdos (y desacuerdos), a fin de tener una primera valoración sobre la viabilidad política de las reformas. Este “miniforo” se organiza en cuatro acápite, además de esta presentación. En el primero se analizan los asuntos relacionados con el sistema electoral y de representación: las circunscripciones electorales, el método de elección de diputados y la carrera parlamentaria, entre otros. En el segundo se evalúan la gestión y la administración electorales. La tercera sección examina el financiamiento político (público y privado) y la cuarta y última, el tema de la forma de gobierno, en la que se describe el debate sobre la modificación del régimen presidencialista vigente en el país.

Eje temático 1: Sistema electoral y de representación

Entre las personas consultadas existe un acuerdo generalizado con respecto a la pérdida de representatividad del sistema político y la importancia de introducir cambios en el sistema electoral que permitan corregir deficiencias en este ámbito. Hay una preocupación compartida sobre

la proporcionalidad y la necesidad de garantizar equidad a todos los sectores¹, en especial a los minoritarios. Pese a que, en general, no hay acuerdo sobre el tipo de cambios que se deben realizar, sí lo hay en ciertos temas particulares, como la modificación de las circunscripciones electorales (nacional y local), el aumento en el número de diputaciones y la reelección consecutiva de representantes en el Parlamento. Aunque no hay oposición manifiesta al establecimiento de un mecanismo específico de rendición de cuentas, hay divergencias en cuanto al estatuto que debe tener esta práctica: si debe conducir o no a la revocatoria del mandato y cómo debería funcionar en caso de que se instaurara la reelección sucesiva (o carrera parlamentaria).

Las principales discrepancias surgen en relación con los mecanismos y procedimientos para propiciar el delicado balance entre representatividad y gobernabilidad, es decir, el equilibrio entre equidad en la representación y eficacia en la toma de decisiones colectivas (cuadro 8.5).

>> Circunscripciones electorales

Situación actual

- Las provincias son las circunscripciones electorales. Las y los ciudadanos eligen a los diputados según la provincia en la que están inscritos.
- Los límites de las provincias fueron definidos a finales del siglo XIX y principios del XX.

CUADRO 8.5

Sistema electoral y de representación: balance y síntesis de posiciones

Tema	Balance	Posiciones específicas
Circunscripciones electorales	Sustituir provincias.	Reestructuración completa <i>versus</i> agrupar cantones.
Número de diputados	Aumentar cantidad de diputados.	No hay acuerdo sobre el número deseable de nuevos diputados.
Fórmula para la asignación de curules	No hay acuerdo para reformar el sistema de (sub)cociente.	Subcociente es/no es barrera antidemocrática.
Carrera parlamentaria	Acuerdo en permitir reelección sucesiva.	Discrepancia sobre límites y condiciones.
Voto preferente	No hay acuerdo en instaurarlo.	Fortalece la representación <i>versus</i> debilita la gobernabilidad.

■ Consenso o acuerdo mayoritario. ■ Desacuerdo entre dos o más posiciones.

- La delimitación de las provincias no corresponde a las realidades económicas y sociales de la Costa Rica contemporánea.

Balance de la discusión

Todas las personas consultadas se manifestaron a favor de modificar las circunscripciones electorales. Las opiniones en torno a la definición de nuevas circunscripciones oscilan entre los criterios para el diseño de la división territorial y los mecanismos para asegurar la proporcionalidad de la representación en términos locales y nacionales. Parece haber consenso en que una vía plausible para encontrar ese balance es la propuesta de combinar la elección de unos diputados por circunscripciones locales o regionales, y otros por una lista nacional.

Se observa una gran apertura con respecto a esta discusión y a la búsqueda de equilibrios entre proporcionalidad y eficiencia en la representación popular, y entre la presencia equitativa de minorías y el fortalecimiento de los partidos políticos. También se llama la atención sobre la existencia de prácticas partidarias que de hecho están operando en el sentido de un rediseño del territorio, y se hace la observación de que la definición de nuevas circunscripciones no implicaría reforma constitucional.

Síntesis de posiciones

Se identifican al menos dos posiciones en torno a los criterios para el diseño y el

momento oportuno para hacer viable la propuesta de nuevas circunscripciones:

- Por un lado están quienes apoyan la reestructuración total, bajo el criterio de que el sistema territorial de representación vigente en la actualidad es completamente obsoleto.
- Por otro lado están quienes proponen establecer distritos electorales agrupando cantones en el marco de la configuración actual de las provincias, buscando una mayor proporcionalidad y representatividad del sistema, pero sin modificar necesariamente el precepto constitucional que define las unidades de elección².

No existe acuerdo sobre la viabilidad de la reforma. La mayoría de las personas consultadas estima que los cambios son factibles, pero algunas advierten que la iniciativa afecta intereses de grupos provinciales y requiere una reforma constitucional, lo que haría inviable su aprobación en este momento³.

>> Número de diputados

Situación actual

- Desde 1962 hay 57 puestos de diputado en la Asamblea Legislativa. Durante el período 1960-2005 la población pasó de 1,2 a 4,4 millones de habitantes.

- Costa Rica es el país de América Latina con menor número de legisladores con respecto a su población. La normativa no prevé el ajuste del número de diputados con base en el crecimiento de la población.

- Para el 2006, si se divide la población entre la cantidad de diputados, se obtiene que cada legislador representa a 77.225 personas.

Balance de la discusión

Hay consenso en torno a la iniciativa de aumentar el número de diputados. Esta propuesta implicaría el rediseño de las circunscripciones electorales y, en particular, la creación de una circunscripción nacional.

Síntesis de posiciones

No hubo acuerdo sobre la cantidad adicional de curules (se mencionaron cifras entre 17 y 50). Quienes propusieron un número específico coincidieron en que el incremento debería corresponder a la creación de una lista nacional, mientras se mantiene la actual designación de 57 representantes en el nivel de las circunscripciones locales. Varios consultados dijeron que, además del número de representantes, habría que aumentar las competencias (atribuciones) del Parlamento.

Las personas entrevistadas señalaron que aumentar el número de diputados y diputadas es un tema impopular, lo que podría restarle viabilidad política a la propuesta. A juicio de algunos, no hay un buen momento para plantear esta reforma y lograr que el electorado la acepte, mientras otros aseguran que todo depende de la capacidad que se tenga para justificarla claramente.

>> Fórmula para la asignación de curules

Situación actual

- El TSE asigna el número de diputados por cada provincia, de acuerdo con la distribución de la población.
- Los legisladores se eligen por cociente, el cual resulta de dividir los votos válidos emitidos en la provincia, entre el número de puestos disponibles.

- Quienes no son electos por el sistema de cociente se designan entre los partidos que hayan obtenido el mayor residuo o, al menos, subcociente. El subcociente es la mitad del cociente.
- En los comicios del 2006, 27 diputados fueron electos por residuo. Esta cifra constituye la mayor cantidad desde 1953.

Balance de la discusión

Existen posiciones encontradas, entre quienes consideran que la actual fórmula de asignación de curules es injusta y representa una barrera electoral contra las minorías, que incluso roza con la constitucionalidad, y quienes la defienden pese a reconocerla como un obstáculo. Es factible que una visión integral del sistema, y de las reformas que se plantean, abra posibilidades de negociación, pues en uno y otro lado parece haber razones bien fundamentadas en cuanto a los propósitos que buscan.

Síntesis de posiciones

Aunque la noción de inequidad e injusticia asociada a la fórmula actual está presente en todas las respuestas, las opiniones están divididas en cuanto a la necesidad o conveniencia de modificarla. Quienes están a favor de cambiarla, hacen las siguientes consideraciones:

- Pese a que la Sala Constitucional y el TSE lo han avalado, puede haber visos de inconstitucionalidad en el sistema de asignación de escaños.
- No por haber funcionado bien el sistema deja de ser injusto. Afecta sin duda la representación de las minorías, que es parte de la democracia.
- Lo que se quiso hacer al establecer la fórmula actual fue imponer una barrera para los partidos minoritarios.
- Para mejorar la proporcionalidad y la representatividad es preciso adoptar la regla del residuo mayor⁴.

Quienes, por el contrario, opinan que se debe mantener la fórmula, argumentan en los siguientes términos:

- La fórmula en abstracto no es equitativa, como ninguna fórmula lo es, y tiene influencia en el resultado final, pero no es determinante. No ha sido obstáculo para que nuevas agrupaciones elijan representantes al Congreso o a las municipalidades.
- Debe haber un justo balance entre representatividad y la capacidad para generar acuerdos y gobernabilidad.
- El objetivo de un sistema electoral no es solo la representación, sino la construcción de mayorías. La "representación pura" puede conducir a la fragmentación y la dispersión⁵.
- No hay por qué asegurarle representación a todas las minorías, pues tiene que haber un mínimo de representatividad para que un grupo tenga derecho a estar en la Asamblea Legislativa. Debe existir una barrera electoral.
- El subcociente, que es una barrera electoral, no es antidemocrático según los estándares internacionales. El sistema costarricense guarda un equilibrio entre la gobernabilidad y la representación.

>> Carrera parlamentaria

Situación actual

- En Costa Rica no hay reelección sucesiva de los diputados. Para que puedan ocupar nuevamente una curul tienen que transcurrir cuatro años (reelección alterna).
- Entre 1953 y 1994 más del 90% de los diputados lo fue por una sola vez.

Balance de discusión

El establecimiento de la carrera parlamentaria -la posibilidad de reelecciones sucesivas para las y los diputados- es apoyada por las personas entrevistadas. No obstante, en Costa Rica la carrera política como una opción profesional no es aceptada socialmente⁶. Los argumentos a favor de la reelección consecutiva apuntan que su inexistencia ocasiona, cada cuatro años, la pérdida del acervo

de experiencia acumulada; la actividad parlamentaria exige conocimientos, pero también destrezas y una capacidad de negociación política que no se improvisan⁷. Otra vertiente de opinión se centra en los requisitos que deberían cumplir quienes aspiren a la reelección en el Parlamento, entre los que destaca la rendición de cuentas institucionalizada y la aplicación de mecanismos como la revocatoria del mandato. Asimismo, cabe esperar un debate para dilucidar si la carrera parlamentaria se debe discutir en forma conjunta con la iniciativa de efectuar elecciones a medio período (no concurrentes con la elección presidencial), para renovar parcial o totalmente la composición del Congreso.

Síntesis de posiciones

El acuerdo sobre los requisitos o condiciones bajo las cuales se apoyaría la creación de la carrera parlamentaria no es unánime. El menú de temas en disputa incluye la rendición de cuentas, el mecanismo de revocatoria de mandato e incluso la celebración de elecciones periódicas que permitan renovar parcialmente la Asamblea Legislativa, por tercios o mitades, para garantizar la continuidad de aquellos cuyos méritos sean reconocidos y refrendados por las y los votantes. En concreto, las diferencias surgen en relación con:

- La conveniencia o no de poner límites a la reelección (no más de dos o tres períodos).
- La conveniencia o no de restringir el gasto en campaña electoral y fortalecer el control sobre los aportes privados al financiamiento político.
- La existencia o no de simetría en el acceso a los recursos para la propaganda, a fin de que no sea un factor determinante de la preferencia electoral.
- La posibilidad o no de que las personas puedan presentarse a reelección con ciertos márgenes de autonomía respecto del partido que las postuló la primera vez.

Un punto de especial consideración en esta materia fue la propuesta de ligar la reelección sucesiva con la revocatoria de

mandato. Aunque en general se acepta como válido y razonable establecer un mayor control sobre los representantes electos por la ciudadanía, hay quienes se oponen a la revocatoria del mandato con base en los siguientes argumentos:

- El cumplimiento de plazos y requisitos para solicitar la revocatoria exceden el período de cuatro años de vigencia del mandato.
- Los conflictos por su aplicación reforzarían la mala imagen del Parlamento.
- El mecanismo ocasionaría problemas de gobernabilidad y, peor aún, suscitaría una preocupante frivolidad hacia el sufragio.
- No haría falta la revocatoria, pues la carrera parlamentaria es la manera más eficaz de que el legislador rinda cuentas.

En cuanto a las elecciones de medio período, se reconoce que si bien son una herramienta para ajustar la configuración del sistema político en un momento determinado, pueden dificultar la tarea del gobernante, pues aumentan la posibilidad de que no se cuente con mayoría legislativa y, en consecuencia, de que exista conflicto entre poderes en el régimen presidencialista. Además, se señala que la integración simultánea del Ejecutivo y el Legislativo es uno de los elementos del diseño institucional que han funcionado bien en Costa Rica.

>> Voto preferente

Situación actual

- Los y las electoras votan por listas de diputados definidas por los partidos en sus asambleas nacionales.
- El electorado no puede alterar el orden de elección fijado en las listas partidarias, ni hacer combinaciones entre éstas.

Balance de la discusión

Aunque se reconoce que el voto preferente sería un avance, en tanto permitiría al electorado discrepar del “menú” de las

cúpulas partidarias, no todas las personas consultadas lo avalan. Lo que sí se puso de manifiesto es que, pese a las discrepancias, todos los entrevistados están de acuerdo en explorar la posibilidad de que el sistema de votación propicie algún grado de personalización en la escogencia de candidatos y candidatas.

Síntesis de posiciones

Más allá de los efectos que tendría el voto preferente sobre la cohesión de las fracciones legislativas y sus mandatos electorales, los principales razonamientos esgrimidos en su contra fueron:

- Complicaría el conteo de votos y retrasaría el conocimiento de resultados.
- Permitiría que grupos económicos poderosos financiaran a diputados afines a sus intereses y no a las estructuras de los partidos, por lo que podría llegar a constituirse en una fuente de corrupción a nivel local.
- No hay certeza acerca del uso y la utilidad que tendría el mecanismo.
- Debilitaría el liderazgo político, pues generaría división a lo interno de los partidos y problemas para la negociación política en el Parlamento.
- No es una opción viable en Costa Rica, debido a que los partidos políticos tienen serios problemas de cohesión.

Aunque no todas las personas manifestaron la misma convicción en cuanto a la conveniencia de esta reforma, algunas argumentaron a su favor lo siguiente:

- Supone una apertura en la relación cúpula partidaria-ciudadanía; permitiría al electorado discrepar del “menú oficial” de los partidos.
- Quebraría el orden establecido por la dirigencia pero no pondría en riesgo la cohesión en las fracciones, ya que el “menú” siempre sería elaborado por la dirigencia del partido.
- El verdadero problema es que la cohesión de las fracciones se establece

sobre la base de “obedecer lo que dicta la cúpula y callar”.

- Esta medida no requeriría una reforma constitucional, como sí la necesitarían la redefinición de los distritos electorales y la carrera parlamentaria.

Eje temático 2: Gestión y administración electorales

En 1946 se creó el Tribunal Nacional Electoral, órgano encargado de nombrar las juntas electorales y administrar los comicios, antecedente directo del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE). El Código Electoral de 1952 dio al TSE la jurisdicción exclusiva en esta materia, y en 1975 una reforma constitucional le otorgó el rango y la independencia de los otros poderes del Estado. Se le define como un órgano colegiado nombrado por la Corte Suprema de Justicia e integrado por abogados que cumplen con los mismos requisitos que los magistrados del Poder Judicial (cuadro 8.6).

>> Conflictos de constitucionalidad en materia electoral

Situación actual

- De acuerdo con el artículo 102, inciso 3, de la Constitución Política, el TSE es la máxima autoridad constitucional en materia electoral.
- La materia electoral es el único ámbito en que la Sala Cuarta no es la máxima autoridad constitucional del país.

Balance de la discusión

El criterio de que la potestad constitucional en materia electoral corresponde en forma exclusiva al TSE es ampliamente compartido. Incluso quienes recurren a la salvedad de lo dispuesto en el artículo 10 de la Constitución, que creó la jurisdicción constitucional y la Sala Cuarta, plantean problemas prácticos derivados de su aplicación y estiman que, en todo caso, la Sala debiera oír al Tribunal para resolver asuntos en materia electoral. Así, todas las personas creen innecesario reformar el artículo 102, inciso 3, de la Carta Magna, para permitir que la Sala Constitucional se pronuncie sobre temas de esta índole. Se señaló que

CUADRO 8.6

Gestión y administración electorales: balance y síntesis de posiciones

Tema	Balance	Posiciones específicas
Conflictos de constitucionalidad en materia electoral	TSE debe seguir como máxima autoridad electoral.	Reforzar potestades legales.
Funciones del TSE	Fortalecer funciones jurisdiccionales del TSE.	Mantener funciones de gestión, administrativas y jurisdiccionales, <i>versus</i> separar las jurisdiccionales de las demás.

■ Consenso o acuerdo mayoritario. ■ Desacuerdo entre dos o más posiciones.

existe un problema práctico entre las funciones de la Sala y el TSE. Por una parte, el Tribunal interpreta las leyes electorales de manera exclusiva y obligatoria y, por otra, la Sala declara la inconstitucionalidad, que no es otra cosa que interpretar ambas normas, la constitucional y la electoral⁹. Se reconoce que, en alguna medida, la Sala ha intervenido en la materia de la constitucionalidad electoral, debido a la inoperancia o debilidad del TSE.

Balance de posiciones

No hay posiciones divergentes.

>> Funciones del Tribunal Supremo de Elecciones

Situación actual

- El TSE tiene tres funciones: gestor, árbitro y juez en materia electoral.
- Este Tribunal cuenta con la experiencia más amplia en América Latina en la gestión y organización de procesos electorales, pero no ha desarrollado con la misma fortaleza sus funciones como árbitro.
- A partir de 1996, con el mandato de la Sala Constitucional respecto a la regulación del Estado sobre la actividad interna de los partidos políticos, se abrió el camino para que el TSE desarrollara la función administrativa-controladora.
- Por primera vez en décadas, en el 2006 el partido que ocupó el segundo lugar en

las preferencias de los votantes denunció irregularidades en el proceso que, sin embargo, no alteraron los resultados electorales.

Balance de la discusión

No existe acuerdo sobre la reforma a las potestades del TSE. Sin embargo, tanto quienes consideran que el Tribunal debe conservar sus actuales funciones, como quienes opinan que es conveniente separar sus atribuciones y asignar parte de ellas a otras entidades, concuerdan en varias recomendaciones para fortalecer el desempeño de este órgano, particularmente en lo que concierne a sus competencias jurisdiccionales. Además, coinciden en la apreciación de que el TSE ha sido muy reacio a asumir tareas nuevas y que su labor tiende a pasar desapercibida entre un proceso electoral y otro.

Síntesis de posiciones

Quienes consideran que el Tribunal debe mantenerse como gestor, organizador y juez discrepan de un grupo menor que estima necesario o conveniente separar esas funciones. En este último caso prevalece el criterio de que el órgano superior electoral debe conservar y fortalecer sus atribuciones jurisdiccionales, mientras que las tareas de gestión, administración y fiscalización podrían ser asignadas a otra entidad, una Dirección Electoral, que incluso puede ser un órgano desconcentrado del Tribunal. Entre las razones que se aducen destaca la complejidad de las labores correspondientes a cada rol, así como el hecho de que la organización y la gestión de actividades y procesos electorales resultan incompatibles

con la atribución de la jurisdicción constitucional⁹.

En cambio, quienes piensan que el TSE debe mantener todas sus funciones actuales plantean que:

- Las competencias de administración y de jurisdicción centradas en el Tribunal configuran un modelo eficiente, muy particular de Costa Rica, que ha sido imitado en varios países de América Latina. El modelo de un órgano que administra y otro que juzga es mucho más costoso y tiende a dilatar las decisiones.
- Hay muchos ámbitos en los que el Tribunal actúa como juez electoral puro, controlando las decisiones de administración electoral de otras instancias¹⁰. Si ese esquema ha funcionado bien, no debería modificarse.
- A partir del 2000, la aplicación del recurso de amparo electoral ha fortalecido la condición de juez electoral, y ha permitido al Tribunal establecer una serie de hitos jurisprudenciales importantes. El rezago en el rol de juez comienza a revertirse.

Eje temático 3: Financiamiento de los partidos políticos

En materia de financiamiento de los partidos políticos Costa Rica cuenta con un marco regulatorio longevo y consolidado en algunos aspectos, e incipiente y frágil en otros. El sistema de subsidios estatales directos data de 1954, lo que hace de él el segundo más antiguo del mundo. La regulación al financiamiento privado a los partidos fue introducida en 1996. Pese a que el artículo 176 bis del Código Electoral fija una pena de 2 a 6 años de prisión para quienes violaren las prohibiciones y limitaciones establecidas en esa materia, la norma no define expresamente cuáles personeros partidarios deberán ser tenidos por responsables en caso de trasgresión a la legislación vigente (Casas, 2003) (cuadro 8.7).

>> Financiamiento público

Situación actual

- El aporte estatal corresponde al 0,19% del PIB del año tras anterior

CUADRO 8.7

Financiamiento de los partidos políticos: balance y síntesis de posiciones

Tema	Balance	Posiciones específicas
Financiamiento público	Variación del nivel actual de 0,19% del PIB.	Mantener monto actual <i>versus</i> disminuir asignación.
	Controles sobre el uso del financiamiento público.	Acuerdo en más controles
	Financiamiento a elecciones municipales.	Acuerdo en posibilitar financiamiento.
Financiamiento privado	Mayor transparencia con respecto a las donaciones.	Obligación de reportar todas las donaciones.
	Mejores controles sobre las donaciones.	Competencias del TSE y la CGR.
	Establecer sanciones y prohibiciones.	Establecer sanciones jurídicamente eficaces. Prohibición de donantes extranjeros.

■ Consenso o acuerdo mayoritario. ■ Desacuerdo entre dos o más posiciones.

a las elecciones. Puede ser utilizado para financiar los gastos asociados a la campaña electoral, capacitación y organización política (artículo 96 constitucional).

- Tienen derecho al financiamiento político aquellas agrupaciones que alcancen el 4% de los votos válidamente emitidos a nivel nacional, en una o varias provincias, así como las inscritas a escala provincial que elijan al menos un diputado (González, 2006).
- Los gastos electorales son reembolsables según liquidación previa presentada por los partidos políticos a la Contraloría General de la República. El artículo 179 del Código Electoral permite la emisión de bonos para el financiamiento de los gastos de la campaña.

Balance de posiciones

Existen dos tesis contrarias en relación con el monto asignado al financiamiento estatal de los partidos. Por una parte, quienes están a favor de reducirlo aluden a la necesidad de racionalizar la campaña electoral, mediante normas orientadas a equilibrar la participación política. Por otra parte, hay un grupo que se manifiesta a favor de mantener el monto asignado actualmente. No obstante, en ambos casos se plantea que es preciso distribuir y aprovechar mejor los recursos y mejorar la transparencia y el control. Este podría ser un punto de

encuentro, debate y negociación. También parece haber coincidencia en cuanto a que el aporte estatal es un mecanismo para fortalecer la autonomía de los partidos ante la injerencia de intereses privados y a partir de la premisa de que “la democracia tiene un costo”.

Un hallazgo interesante es el consenso generalizado a favor de que la contribución estatal se extienda al ámbito de las elecciones municipales¹¹. Se destaca que contar con financiamiento en ese nivel favorecería el proyecto de que la designación de regidores se realice en forma simultánea a la de alcaldes y síndicos, para dar mayor autonomía a los comicios municipales respecto de la dinámica de la elección nacional.

Síntesis de posiciones

Las personas que consideran adecuado o suficiente el monto del financiamiento estatal plantean diversos argumentos:

- El financiamiento estatal debería permitir una participación más equitativa de los partidos pequeños. Desde esa perspectiva, no se considera desproporcionado el monto actual.
- Ha habido una utilización demagógica de las cifras. Si se traduce el monto a moneda constante y se distribuye entre el total de votantes registrados, se observa que el subsidio ha bajado en los últimos cincuenta años. Cuando

el cálculo se hace en relación con el PIB o en comparación con otros países, resulta una suma moderada.

- Si se baja excesivamente el monto, o se abren las reglas de asignación de fondos de modo que más partidos tengan acceso, el subsidio dejaría de tener relevancia¹².

Quienes asumen esta posición, como se indicó anteriormente, concuerdan con algunos partidarios de la reducción del aporte estatal en el sentido de que el monto asignado debe ser mejor distribuido y mejor aprovechado. Para ello recomiendan:

- Encontrar un mecanismo eficaz para la asignación de los recursos. Una alternativa que se menciona con frecuencia es establecer un monto por voto válido a favor del partido.
- Destinar una parte del monto asignado a financiar las elecciones municipales.
- Asignar un monto y diseñar un mecanismo para financiar el funcionamiento permanente de los partidos, para que puedan ser interlocutores permanentes del diálogo político, como en todas las democracias avanzadas del mundo.

Algunos señalamientos individuales aportan otros elementos para el debate:

- El incumplimiento del mandato constitucional de adelantar una parte de la contribución del Estado ha aumentado la dependencia de los partidos respecto de los aportes privados.
- Es necesario ejercer mayor control sobre la emisión bonos de campaña, factor que propicia la corrupción y pone en desventaja a los partidos que no cuentan con el favor o la confianza de quienes suelen hacer este tipo de inversiones.

>> Financiamiento privado

Situación actual

- En Costa Rica se prohíbe a los partidos políticos aceptar contribuciones

extranjeras, con excepción de aquellas destinadas a capacitación y educación (González 2006).

- Con respecto a las donaciones nacionales, la ley impone únicamente un límite cuantitativo: 45 veces el salario mínimo oficial a lo largo de cuatro años (aproximadamente 35.000 dólares en 2002).
- Desde 1997 los partidos (y sus precandidatos presidenciales¹³) están obligados a presentar al TSE informes trimestrales de todos sus ingresos; esa frecuencia se convierte en mensual durante el período oficial de campaña (cinco meses, de octubre a febrero).
- Los donantes no están obligados a reportar sus contribuciones políticas y no se constata la veracidad de los informes presentados por los partidos.
- No existe obligación alguna para el TSE de verificar las contribuciones en especie que reportan los partidos.

Balance de la discusión

En relación con los aportes privados se encontró un punto de acuerdo total: que las contribuciones sean de conocimiento público, que haya plena y total transparencia acerca de quién financia a los partidos. Hubo consenso sobre la necesidad de mejorar la regulación y el control del financiamiento privado, aspectos sobre los que se planteó una diversidad de propuestas, tanto de índole administrativa como penal. En lo que concierne a las sanciones administrativas destacan dos hallazgos: una acotación en torno a su gradualidad y algunas iniciativas tendientes a fortalecer las instancias de control interno de las agrupaciones políticas, procurando su autonomía respecto de las cúpulas partidarias.

Síntesis de posiciones

Con el propósito de contribuir a la transparencia de los mecanismos de financiamiento, se formuló un conjunto de propuestas, no todas concordantes:

- Otorgar a los organismos de control interno de los partidos potestades

amplias e independencia de las cúpulas, para ejercer el control del financiamiento.

- Establecer como requisito para recibir la contribución del Estado que los partidos cuenten con auditorias internas.
- Determinar que las personas que ocupen cargos de mando en los partidos políticos deben asumir la responsabilidad ante las autoridades electorales o judiciales respectivas, en caso de presentarse irregularidades.
- Establecer límites para el financiamiento privado. Eliminar la posibilidad de que personas jurídicas hagan donaciones¹⁴.
- Las personas físicas que financien a los partidos políticos deben tener una hoja de delincuencia limpia.
- Eliminar totalmente los aportes extranjeros; la justificación de contribuciones para capacitación es un portillo que da cabida a irregularidades.
- Indagar sobre la procedencia de los recursos e investigar si existen cuentas paralelas.

Eje temático 4: Forma de gobierno

En Costa Rica la democracia tomó la forma de un régimen presidencialista con un Estado altamente centralizado. La modalidad costarricense de presidencialismo se distingue de otros sistemas políticos latinoamericanos por su relativa debilidad constitucional y por los cada

vez más numerosos y fuertes controles políticos, legales y administrativos que pesan sobre el Poder Ejecutivo, especialmente los ejercidos por el Poder Judicial. En este sistema, múltiples actores políticos e institucionales, incluso la ciudadanía en general, tienen (por lo menos alguna) capacidad efectiva de vetar la formulación o ejecución de las políticas públicas (Proyecto Estado de la Nación, 2001) (cuadro 8.8).

Situación actual

- Costa Rica tiene un sistema de gobierno presidencialista (el presidente es electo directamente por el pueblo, en una elección distinta a la de los diputados).
- Se distingue de otros sistemas políticos latinoamericanos por los cada vez más numerosos y fuertes controles políticos, legales y administrativos que pesan sobre el Poder Ejecutivo (Proyecto Estado de la Nación, 2001).

Balance de posiciones

Todas las personas entrevistadas consideran necesario hacer cambios al régimen presidencialista: unas para desbloquear el sistema modificando las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, otras para evolucionar hacia un régimen parlamentario, otras para dar más peso al control político y la toma de decisiones en el Parlamento, o para fortalecer al Ejecutivo. Todas ellas concuerdan, asimismo, en que Costa Rica tiene un Ejecutivo y un Legislativo muy debilitados, un régimen de partidos políticos limitado y frágil y unas relaciones entre poderes mal definidas.

CUADRO 8.8

Forma de gobierno: balance y síntesis de posiciones

Tema	Balance	Posiciones específicas
Forma de gobierno	Sustitución del presidencialismo.	Tres posiciones: reformar el presidencialismo, instaurar el parlamentarismo o establecer un semiparlamentarismo.
	Fortalecimiento de las potestades del Ejecutivo.	Acuerdo en principio, junto con fortalecimiento del Poder Legislativo.

■ Consenso o acuerdo mayoritario. ■ Desacuerdo entre dos o más posiciones.

Síntesis de posiciones

Entre quienes no favorecen la tradición presidencialista, aunque se dan algunas diferencias de matiz, las propuestas tienden a coincidir en la necesidad de su reemplazo. Esto se ve reforzado por la confluencia de criterios con quienes se manifiestan a favor del presidencialismo, en cuanto a la exacerbación de los mecanismos de control como una de las causas del debilitamiento del Ejecutivo, cuya carencia de atribuciones para agilizar y concretar sus políticas de gobierno deriva, por demás, de una característica de diseño, definida en la Constitución de 1949. Otro problema que se señala es la corta duración del mandato presidencial y se considera que la prohibición de la reelección sucesiva, tanto en el Ejecutivo como en el Legislativo, es una “mala receta”.

Los principales rasgos de las posiciones afines al parlamentarismo son:

- La que propone transformaciones más radicales de corte parlamentarista, parte de la premisa de que lo que hay que modificar es el tipo de relaciones establecidas entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en el marco del sistema presidencialista. En definitiva, los cambios implicarían que una mayoría parlamentaria pueda destituir a un ministro, y que el presidente a su vez tenga la potestad de pedir “vía rápida” para ciertos proyectos en la Asamblea Legislativa, a fin de dar un trámite ágil a sus proyectos¹⁵, así como de disolver el Parlamento y llamar a elecciones para renovarlo.
- Otra posición plantea evolucionar hacia el parlamentarismo a partir de la consideración de que en Costa Rica el sistema de partidos políticos es muy limitado, ya que opera para efectos de la dinámica electoral, pero no para el control político, el mantenimiento de

la gobernabilidad y la estabilidad política. Propone entonces un Consejo de Gobierno nombrado por el Parlamento que, en ejercicio del control político, le lleve el pulso a la labor del Ejecutivo. Si se forma una mayoría que le resta apoyo, el Ejecutivo cae y hay que llamar a elecciones. Esta posición no comparte la idea de que el presidente pueda disolver el Parlamento y considera que el control legislativo estimularía una mejor labor del Ejecutivo.

En una perspectiva más moderada se agrupan quienes hablan de un sistema semiparlamentario, o bien de atenuar la tradición presidencialista mediante el fortalecimiento de las competencias de control político de la Asamblea Legislativa. Algunas de las propuestas enunciadas desde las posiciones antes descritas se repiten en esta; sin embargo, no cabe aquí la destitución del presidente, ni la disolución del Parlamento y la respectiva convocatoria a elecciones anticipadas.

El Programa Estado de la Nación agradece a las siguientes personas por su participación en este “miniforo”: Gloria Valerín, Hugo Alfonso Muñoz, Fernando Sánchez, Alberto Salom, Rubén Hernández, Constantino Urcuyo, Kevin Casas y Luis Antonio Sobrado.

La síntesis de hallazgos es una responsabilidad exclusiva de los editores del Informe y no expresa las opiniones individuales de las y los participantes.

El proceso de consulta, la sistematización y el análisis de las entrevistas estuvo a cargo de Olga Goldenberg, cuyo informe final puede ser consultado en www.estadonacion.or.cr.

La edición la efectuaron Jorge Vargas, Ronald Alfaro y Alberto Mora.

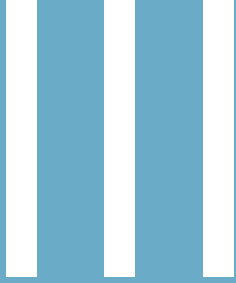
Se agradecen los comentarios y sugerencias de Bernal Arias, Enrique González y César Zúñiga.

El diseño metodológico de esta sección fue realizado por Jorge Vargas, Alberto Mora, Leda Muñoz y Olga Goldenberg.

NOTAS

- 1** Una de las personas consultadas planteó la necesidad de impulsar una reforma que reconozca y eleve a rango constitucional el derecho de representación paritaria de las mujeres en la integración de papeletas electorales.
- 2** Se advierte sobre la necesidad de discutir en detalle los criterios para llevar adelante esta opción y se alude al mecanismo de agrupación por cantones similares o próximos, que actualmente utilizan los partidos políticos para la atención de sus votantes.
- 3** Una persona considera que por ahora solo se debe aumentar el número de diputados mediante una lista nacional, para luego, como segundo paso, pensar en el rediseño de las circunscripciones.
- 4** Una vez electos los candidatos que corresponde por cociente, todos los partidos -los que hayan y los que no hayan elegido- concurren con sus residuos y ganan los puestos aquellos que tengan mayor número de votos en orden descendente.
- 5** Varias personas mencionaron el sistema electoral alemán, un sistema de representación mixto que combina asignación de escaños por proporción y por mayoría. En las circunscripciones territoriales se gana por simple mayoría, pero en la nacional se aplica la proporcionalidad.
- 6** En relación con este asunto se plantean los siguientes argumentos: a) cuando no se reconoce como deseable o correcto que los asuntos de Estado estén en manos de gente dedicada profesionalmente a ello, surgen remedos de carrera política en formas inapropiadas, y b) los sistemas político-electorales deben crear estímulos positivos. La reelección sería un incentivo para premiar el buen desempeño y para que los diputados y diputadas establezcan fuertes vínculos con quienes pueden volver a apoyarlos con su voto.
- 7** Salvo en México y Costa Rica, la carrera parlamentaria existe en todos los países democráticos de América Latina, bajo el supuesto de que los cargos complejos requieren continuidad.
- 8** Para resolver esta situación se ha planteado la tesis de que, si la Sala Constitucional mantiene la atribución que se desprende del artículo 10 de la Constitución, en ejercicio de esa atribución debería siempre consultar al TSE. Habría que decidir si el dictamen del Tribunal es vinculante o no. En todo caso, sí conviene que la Sala considere el criterio del órgano que el constituyente quiso especializar en este campo.
- 9** Una de las personas entrevistadas se manifestó a favor de mantener las actuales atribuciones y funciones del TSE. Sin embargo, estimó que algunas tareas, como educación electoral y organización de debates entre candidatos, deberían ser transferidas a otros órganos del Estado, o incluso a organizaciones de la sociedad civil.
- 10** Se trata de instancias como la Dirección General del Registro Civil, el Departamento Electoral y las juntas electorales.
- 11** Los principales argumentos planteados se considera que la importancia de los gobiernos locales en la solución de problemas de la gente; además, el financiamiento público a nivel municipal favorecería procesos electorales más equitativos y eficientes, evitaría la injerencia de intereses privados y reduciría la dependencia de contribuciones interesadas o ilícitas.
- 12** Si hay que dividir el monto en más porciones, éstas resultarán más pequeñas y no harán ninguna diferencia en el funcionamiento de los partidos.
- 13** De acuerdo con la resolución 1525, del 5 de agosto de 1999 del TSE, las y los precandidatos están obligados a reportar las contribuciones recibidas por sus campañas al tesorero de su partido, quien debe incluirlas en los reportes partidarios respectivos.
- 14** Como se sabe, la falta de un registro público de accionistas impide saber quiénes están detrás de sociedades anónimas donantes de los partidos políticos.
- 15** Coinciden con esta propuesta personas de la posición moderada y también de la vertiente presidencialista.

P
A
R
T
E



Anexo estadístico y metodológico

Anexo Metodológico

Introducción

Desde 1994, el *Informe Estado de la Nación* busca dotar a la sociedad de instrumentos de fácil acceso para conocer su evolución, desarrollar instancias de rendición de cuentas, fortalecer mecanismos de participación y negociación, y contribuir a la formación de consensos nacionales. En cumplimiento de esa tarea, uno de sus objetivos ha sido “proveer indicadores clave e información oportuna a todos los agentes sociales, a fin de desencadenar acciones conducentes al desarrollo humano sostenible” (Proyecto Estado de la Nación, 1997). Estos indicadores tienen como propósito dar seguimiento y evaluar el avance hacia el logro de las aspiraciones del desarrollo humano sostenible a partir de las cuales se construye el Informe.

La preparación de este documento es un proceso colectivo en el que cada año participa un amplio grupo de instituciones, organizaciones y personas que no solo contribuyen suministrando información, sino que aportan elementos analíticos para emplearlos de la manera más exhaustiva posible en el seguimiento de los asuntos tratados. Este esfuerzo ha propiciado las relaciones de cooperación entre el Programa Estado de la Nación y diversas instituciones, para contar con datos cada vez más oportunos y de mejor calidad. Con el fin de documentar esa labor, así como las dificultades o limitaciones de información enfrentadas durante la investigación, el Undécimo Informe incorporó por primera vez este Anexo Metodológico, en

el que además se deja constancia de las herramientas utilizadas para el análisis de algunos temas. En tal sentido, esta sección brinda explicaciones más detalladas y complementarias a las consignadas en los capítulos, y constituye un mecanismo para dar seguimiento a los avances y retrocesos en la generación de información de un año a otro.

En esta ocasión el Anexo Metodológico se ha estructurado en tres partes. La primera brinda un detalle de las precisiones metodológicas y estadísticas de la información utilizada en el Informe, la segunda describe el cálculo de estimaciones y nuevas herramientas analíticas, y la última da cuenta de los principales avances y debilidades en la disponibilidad de información oportuna y de calidad.

Precisiones metodológicas y estadísticas

A continuación se presenta un conjunto de fichas técnicas que describen los avances logrados en este Informe en el esfuerzo por dar mayor precisión a la información y al análisis estadístico de los datos que permiten documentar la situación del país en materia de desarrollo humano sostenible. Destacan en particular en esta sección el estudio de algunos de los principales factores que podrían explicar el significativo aumento de la población ocupada que registró la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) en el 2005 con respecto al año anterior, así como la reducción de la pobreza en la Región Brunca.

El aumento de las personas ocupadas en el año 2005

De acuerdo con los resultados de la EHPM, en el 2005 hubo un aumento de 123.024 personas ocupadas con respecto al año anterior, lo que hizo que el total de ocupados ascendiera a 1.776.903 personas. Este es el mayor número de ocupados y el incremento anual más alto que ha registrado el país. Debido a que las encuestas se realizan a partir de una muestra, las mediciones están sujetas a dos tipos de errores: el originado en la forma de muestreo y el asociado al proceso de recolección de datos. De acuerdo con las estimaciones del INEC sobre el error de muestreo, el número de ocupados podría haber oscilado entre 1.691.239 y 1.862.567.

Al examinar el origen de este fuerte aumento, lo que llama la atención es que haya ocurrido en un solo año; no es posible saber con exactitud cuánto de ese incremento es real y cuánto está asociado a imprecisiones en la medición, especialmente en los años previos. Conviene recordar que la EHPM no tiene una pregunta que permita distinguir quiénes son los nuevos ocupados; lo único que se puede determinar es la variación en su número de un año a otro.

Como una primera aproximación para dilucidar este asunto, el INEC elaboró un documento en el cual explica que, debido a que los entrevistadores del 2005 tenían más experiencia que los del 2004, hubo una mejor captación de ocupados en este año, especialmente de los que son más difíciles de medir

(INEC, 2005). Este podría ser el caso de las mujeres que se dedican al servicio doméstico. Además, el documento enumera las siguientes razones para lo antes expuesto:

- Contrario a lo observado en años previos, hubo un mayor crecimiento del número de ocupados en el área rural que en el área urbana.
- Una parte significativa del aumento se explica por el número de mujeres ocupadas.
- La cantidad de personas que laboran a tiempo parcial tuvo una importancia relativa mayor que en años anteriores.
- Entre las ocupadas mujeres, se incrementó la importancia de los oficios desempeñados en establecimientos “dentro o junto a la vivienda de la persona contratante” y “a domicilio o en la vía pública”.

Con el propósito de explorar y profundizar en distintas hipótesis para explicar la magnitud del aumento en el número de ocupados, el Programa Estado de la Nación y el INEC integraron un equipo de trabajo conjunto, que procesó y analizó las EHPM de los años 2003, 2004 y 2005 (INEC y Programa Estado de la Nación, 2006). En el estudio se utilizaron distintas bases de datos construidas con la información de las encuestas. En primera instancia, se comparó el incremento de las personas ocupadas en el 2005 con respecto al año anterior, para determinar cuáles ramas de actividad fueron las más dinámicas y cuáles son las características demográficas y económicas de las personas adicionales captadas por la EHPM. Complementariamente se analizó el crecimiento de los ocupados del 2005 a partir de datos empatados¹ (o de panel) de las EHPM 2004 y 2005, así como de las EHPM 2003, 2004 y 2005. Slon y Zúñiga (2005) ya habían utilizado la metodología de panel para profundizar en la dinámica de la pobreza.

Para llevar a cabo este empate, se localizaron primero las viviendas visitadas consecutivamente en las diferentes

encuestas. Luego se identificó a las personas de esas viviendas que también fueron encuestadas en forma consecutiva. Esto último se hizo comparando la información sobre parentesco, sexo, edad y nivel educativo². El resultado fue una base de datos que contiene un panel encuestado en 2003, 2004 y 2005, y otro encuestado en los años 2004 y 2005. A partir de este material es posible estudiar los cambios en la condición de una misma persona durante dos o tres años consecutivos.

El análisis no permitió identificar de manera inequívoca una única causa que explique el aumento en el número de ocupados en el 2005. Lo que se hizo fue determinar un conjunto de factores asociados a este incremento, sin estimar en forma exacta la importancia relativa de cada uno.

Al comparar el aumento de las personas ocupadas por ramas de actividad con el crecimiento del PIB por sectores, se observó que este último solo explica parcialmente el incremento en la cantidad de ocupados en el 2005, pero no la magnitud de ese aumento (véase cuadro 3.6 en el capítulo 3).

Otra explicación está asociada a la incorporación al sector informal y a empleos de tiempo parcial, de personas que en años previos estaban inactivas. Hay alguna evidencia de que esto ocurrió. Por ejemplo, del total de ocupados, tres cuartas partes trabajan 40 horas semanales o más, pero entre los nuevos ocupados³ lo hace solo algo más de la mitad. Sobresale el aumento de los ocupados en las jornadas menores de 30 horas, pues uno de cada cinco está en actividades de menos de 15 horas. La mitad de los nuevos ocupados se incorporó a establecimientos de menos de 5 trabajadores. Entre estos destacan los hogares con servicio doméstico, que representan la mitad de los ocupados nuevos en este tipo de establecimientos, seguidos por transporte y comunicaciones y comercio y reparación. Entre quienes se emplearon en establecimientos de 1 a 4 trabajadores, las mujeres sobrepasan a los hombres, debido en gran parte al servicio doméstico. Sin embargo, también hay evidencia de una incorporación de los nuevos ocupados

al sector formal; un 30% ingresó a centros laborales de más de 20 trabajadores.

Otro factor es la posibilidad de que en el 2004 la EHPM registrara como inactivas a personas que probablemente estaban ocupadas. De acuerdo con los datos del empate efectuado, del total de personas ocupadas en el 2005, pero no en el 2004, un 17,5% se declaró en esa última fecha como desempleado y el restante 82,5% como inactivo. Entre los hombres poco más de una cuarta parte buscó trabajo en el 2004, mientras que entre las mujeres solo lo hizo una décima parte. Con respecto a la condición de inactividad en el 2004 de los ocupados en el 2005, entre las mujeres cerca de tres cuartas partes realizaron oficios domésticos. La alta proporción de mujeres inactivas en el 2004 y ocupadas en oficios domésticos en el 2005 indica que es probable que la encuesta del 2004 dejara de captar la actividad de una parte de estas mujeres, generando un subregistro sobre niveles de empleo cuya dimensión parece ser mayor.

El uso de la base de datos de panel 2003, 2004, 2005 mostró que el grupo de inactivos o desocupados en el 2003 tenía una incidencia de pobreza total y extrema ligeramente mayor al promedio nacional (19,4% *versus* 18,5% y 6,6% *versus* 5,6%). Además, el empate reveló que la mayoría de las transiciones en la condición de actividad de las personas en los tres años, corresponde a una dinámica esperada en el mercado laboral, en términos de las salidas y entradas a la fuerza de trabajo. Sin embargo, llama la atención la transición “cesante/inactivo, cesante/inactivo y ocupado”, que tiene un porcentaje dos veces mayor que las demás. Ello sugiere que en el 2005 este grupo de personas se vio obligado a incorporarse al mercado de trabajo tras dos años de no estarlo.

De la discusión anterior y de lo señalado en el capítulo 3, resulta evidente que no es posible conocer con exactitud qué proporción del aumento en el número de ocupados se debe a una mejor captación en la encuesta del 2005 y qué porcentaje responde a una mayor incorporación de personas al mercado

de trabajo. Aun cuando el INEC documentó los posibles problemas de la encuesta del 2004, y hay evidencia para pensar que ese año dejó de captarse una parte de los ocupados, lo cierto es que entre 2003 y 2005 hubo un incremento considerable de las personas ocupadas en el país. Es difícil pensar que en el 2005 se captaran más ocupados de los existentes; el aumento, por lo tanto, parece ser real. Lo que no es posible determinar con precisión es el momento en que se produjo.

Lo ocurrido con la EHPM de los años 2004 y 2005 permite llamar la atención sobre varios aspectos. Primero, confirma la enorme relevancia de la encuesta como herramienta para dar seguimiento a la situación socioeconómica de los hogares en el país, particularmente en lo que concierne al mercado laboral y los ingresos. Segundo, la encuesta es un instrumento estadístico vulnerable a problemas de medición y diseñado con ciertos propósitos específicos. Tercero, la construcción de una base de datos de panel por parte del INEC posibilitó un análisis más minucioso de los resultados de cada año, por lo que es importante que se mantenga y mejore este esfuerzo. Cuarto, no se le puede exigir a la EHPM resultados para los cuales no fue concebida; la mayoría de los países latinoamericanos llevan a cabo distintos tipos de encuesta al año, algunas de ellas dirigidas de manera especial a ciertos sectores de la población. Quinto, tal como lo señaló el INEC, una parte de los problemas de la encuesta del 2004 provino de la realización, en ese mismo año, de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos. Además, la práctica de agregar módulos a la EHPM impone una mayor carga de trabajo a encuestadores y supervisores. Finalmente, es necesario asignar mayores recursos para mejorar la encuesta y evitar que se vea afectada por limitaciones logísticas, de capacitación o de recursos humanos que puedan perjudicar la calidad de la información que provee.

La caída en la incidencia de la pobreza en la región Brunca

La EHPM del 2005 reportó una caída de 8,4 puntos porcentuales en la

incidencia de la pobreza en la región Brunca, en contraste con el aumento de 6,8 puntos porcentuales que se había registrado en el 2004. En ausencia de situaciones extraordinarias en los ámbitos económico, social y ambiental, esta fluctuación requiere un análisis especial. Para tratar de explicar este comportamiento se estudiaron las EHPM del período 2003-2005, lo que permitió identificar algunos factores relevantes (Sauma, 2006).

En primer lugar se examinó la parte muestral con base en los resultados sin expandir, y se observó que tanto en el área urbana como en la rural hay una reducción sostenida en el porcentaje de viviendas sin entrevistas, que pasó de 19,4% en el 2002 a 15,3% en el 2005. No obstante, si se consideran los hogares, tanto en áreas rurales como urbanas el porcentaje con ingreso conocido aumentó en 2003 y 2005, y disminuyó en 2004, situación que evidencia un comportamiento atípico en ese último año.

Las fluctuaciones en la incidencia podrían explicarse si en el 2004 los hogares de mayores ingresos hubieran dejado de informar sobre sus ingresos. Esto daría como resultado un mayor porcentaje de hogares pobres, ya que la estimación provendría fundamentalmente de los datos de los hogares de menores ingresos. Para tratar de confirmar esa hipótesis se calculó el coeficiente de variación de los ingresos de los hogares (sin expandir); sin embargo, aunque la tendencia es a la reducción de los coeficientes de variación por áreas, no hay cambios bruscos en los años 2003 y 2004, salvo una variación de alguna importancia en el 2005 por áreas (reducción en la urbana y aumento en la rural) (Sauma, 2006).

Con el mismo objetivo se utilizó la base de datos del panel-empate de los hogares que fueron entrevistados en los años 2003-2005. Se consideraron 190 hogares de la región Brunca que a lo largo de ese período conservaron su jefe; esto representa en cada uno de los años alrededor de un 13% del total de hogares entrevistados (sin expandir). El 61,5% de los hogares de la región Brunca que conforman el panel se mantuvo en la misma situación de “pobres”,

“no pobres” o “ingreso ignorado”, en los años 2003 y 2004. Del 38,5% restante, es decir, los que cambiaron de situación, un 8,9% (del total de hogares) pasó de “pobre” en el 2003 a “no pobre” en el 2004, y un 11,5% de “no pobre” a “pobre”, lo cual refleja que una parte del aumento en la incidencia de la pobreza en el 2004 fue real. Sin embargo, el incremento en los hogares incluidos en el panel fue mucho menor que el obtenido para el total de hogares en el mismo año. Una parte del aumento en la incidencia se debió entonces a que un 9,1% de los hogares no pobres en el 2003 apareció con ingreso ignorado en el 2004; se trata de una proporción muy elevada en este tipo de variaciones.

Entre los años 2004 y 2005 el 65,7% de los hogares de la región Brunca que conforman el panel se mantuvo en la misma situación (pobres, no pobres, o ingreso cero o ignorado). Del 34,3% restante, es decir, los que cambiaron de situación, un 9,3% era pobre en el 2004 y pasó a no pobre en el 2005, y un 8,8% de los que eran no pobres en el 2004 pasó a ser pobre en el 2005. Pero el grupo más importante es el de aquellos hogares con ingreso ignorado en el 2004 que pasaron a “no pobres” en el 2005 (10,9%). El elevado porcentaje permanece aun cuando se reste el 0,6% de los hogares que eran no pobres en el 2004 y mostraron ingreso ignorado en el 2005. Se confirma, entonces, que la reducción de la pobreza en el 2005 con respecto al 2004 está en buena medida relacionada con lo que sucede en los hogares con ingreso ignorado.

En síntesis, desde las perspectivas hasta ahora consideradas, el principal factor que incidió en el aumento de la pobreza en el año 2004 con respecto al 2003 fue el incremento en el porcentaje de hogares sin ingreso o con ingreso ignorado; y para el año siguiente, la reducción de la pobreza está asociada a una disminución en el porcentaje de hogares en esa condición (Sauma, 2006).

Inversión social pública

Para analizar la evolución, magnitud y composición de la inversión social pública (ISP), en este Informe se utilizaron dos fuentes primarias: los datos de

la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP), del Ministerio de Hacienda y la información generada por la Contraloría General de la República (CGR) (Trejos, 2006).

Para el estudio de la evolución de la ISP en el largo plazo se usó la información generada por la STAP. Aunque los datos están disponibles para el período 1987-2005, se efectuó un ajuste para hacer comparables los años 2002 a 2005 con los precedentes⁴. Además, se realizaron estimaciones para crear una serie de tiempo más larga, con el fin de analizar la evolución de la ISP en los últimos veinticinco años, o sea, siete administraciones gubernamentales⁵. La información de la STAP tiene la limitación de que no hace una consolidación entre funciones, no depura ciertos gastos, como la concesión neta de préstamos o los premios de lotería, y además considera el gasto de las empresas públicas, financieras y no financieras, como gasto público y no solo la inversión financiada por el superávit de operación, aunque los datos ofrecen un buen marco para evaluar la evolución de la ISP en el largo plazo. Ello evidencia la necesidad de avanzar en estimaciones de la ISP a distintos niveles del sector público, como serían el Presupuesto Nacional o el Gobierno Central, el gobierno general, el sector público no financiero y el sector público total⁶ (Trejos, 2006).

También es posible actualizar el gasto social hasta el año 2005, utilizando la estimación del gasto del gobierno general por función que realiza la CGR para su *Memoria Anual*. Esta consolidación se diferencia de la generada por la STAP por el hecho de que se circunscribe al gobierno general⁷ que, si bien comprende lo conceptualmente propio del gasto social, al no incluir las empresas públicas, financieras y no financieras, que se autofinancian con el cobro de tarifas, excluye las actividades vinculadas con el suministro de agua potable y el financiamiento de la vivienda más allá del bono de la vivienda. También quedan por fuera los subsidios que la Junta de Protección Social de San José gira directamente a las organizaciones no gubernamentales

beneficiarias de los premios de lotería no cobrados. Aunque esto es más apropiado, limita la comparabilidad de la información debido a que el Gobierno Central se clasifica en cada función por programas, no por ministerios, y los gobiernos locales se desagregan también por funciones y no se aglutinan en su totalidad en la función de vivienda y territorio, como hace la STAP.

Pese a que las estimaciones de la Contraloría son más oportunas, se realizan con información preliminar y no siempre completa. Además, no parece existir un esfuerzo posterior a la publicación de la *Memoria Anual*, para llegar a estimaciones definitivas.

Esta confrontación de estimaciones evidencia la necesidad de avanzar en la construcción de una serie de gasto social referida exclusivamente al gobierno general. Esto se dificulta a partir del 2002 por la práctica que introdujo la STAP, de solo presentar los gastos de las instituciones ya consolidados, lo que obliga a recurrir a las liquidaciones que las distintas entidades presentan a la CGR. No obstante, ello disiparía la necesidad de construir un indicador adelantado del gasto social, el cual, aunque preliminar, resultaría muy oportuno.

Nuevas estimaciones y herramientas de análisis

En esta sección se describen los esfuerzos realizados en el último año por el Programa Estadístico de la Nación, para contar con nuevos indicadores y estimaciones que permitan mejorar el instrumental estadístico disponible para el análisis del desempeño del país en desarrollo humano sostenible.

Análisis de los cambios en la esperanza de vida

La esperanza de vida al nacer es el número de años que, en promedio, puede esperar vivir una persona si se mantienen las condiciones de mortalidad imperantes al momento de su nacimiento. Esta medida sintética que resume las condiciones de mortalidad se calcula por medio de una “tabla de vida”, que es el conjunto de probabilidades de muerte de una población a

diferentes edades y durante un período específico. Las variaciones en la esperanza de vida se deben entonces a los cambios que ocurren en el patrón de mortalidad por sexo y edad. A medida que cambia la mortalidad, distintos grupos tienen diferentes contribuciones a su aumento. Para estimar el peso relativo de la mortalidad en el cambio en la esperanza de vida, se calcula el porcentaje de variación que se explica por cambios directos en la mortalidad de cada grupo de edad y sexo, y el porcentaje que se explica por los efectos indirectos sobre los demás grupos de edad. Esto último toma en cuenta el hecho de que un cambio en la mortalidad de un grupo afecta el número de sobrevivientes que habrá en los grupos siguientes. También se puede evaluar el peso que tiene una causa específica sobre la esperanza de vida. Para ello es necesario calcular una nueva esperanza de vida que conteste a la pregunta ¿qué pasaría si se eliminara la causa x?. Para estimar la nueva esperanza de vida se calcula una tabla de decremento simple asociado, en la cual se estiman los aumentos en el tiempo vivido por las personas en distintas edades en ausencia de una causa específica. Es importante considerar que, cuando una causa desaparece, se modifican los riesgos de las otras causas, ya que cambia el tiempo que las personas estarán vivas y expuestas a las otras causas. Por esa razón no se puede simplemente suponer que una causa disminuye en un porcentaje determinado y recalcularse las tasas. Para ello se calculan las probabilidades de supervivencia en distintas edades en función de la razón entre la causa específica y todas las demás causas. La nueva esperanza de vida se obtiene entonces calculando una tabla de vida a partir de estas nuevas probabilidades de supervivencia.

Indicador del volumen de la migración de nicaragüenses

Tal como se señala en el capítulo 2, los nacimientos de madres nicaragüenses que se registran anualmente en el país se pueden tomar como un indicador para estimar el total de inmigrantes de esa nacionalidad, ya que permite

calcular de forma indirecta ese flujo migratorio. En un estudio realizado por Rosero-Bixby et al. (2002) a partir de la encuesta de salud reproductiva y migración que lleva a cabo el Centro Centroamericano de Población, se estimó el número esperado de nacidos vivos de madres inmigrantes nicaragüenses, mediante un modelo de regresión múltiple Poisson y con base en variables disponibles en los registros de nacimientos. Con esta información se calculó el número de mujeres en edad fértil que dan origen a esos nacimientos. En un segundo paso se estimó el tamaño de la población total a la que pertenecen estas mujeres. Para ello se corrigió el número de nacimientos registrados de madres nicaragüenses, ya que la estimación descansa en el supuesto de que el registro de hijos de madres nicaragüenses tiene el mismo grado de cobertura que el de las madres costarricenses. Para calcular la población total de nicaragüenses se emplearon dos factores de expansión: uno asociado al número de hombres que viven con las mujeres en edad fértil y otro relativo al resto de la población nicaragüense. Las estimaciones para 1998 dieron valores coherentes con otros cálculos basados en mediciones reales y coincidieron con cifras de emigración generadas en Nicaragua. Al igual que el censo Nacional de Población (2000), la estimación tiene el problema de que no contabiliza a los migrantes en residencias temporales. Dado que con este procedimiento se obtuvieron estimaciones plausibles del número de inmigrantes con base en el registro de nacimientos de madres nicaragüenses, puede afirmarse que este indicador guarda relación con el volumen de la inmigración.

La eficiencia de la inversión en educación

En el capítulo 2 de este Duodécimo Informe se incluye un análisis sobre la eficiencia del gasto en educación (Trejos, 2006). Su objetivo es profundizar el análisis del rendimiento de la inversión mediante el estudio de un sector específico (educación), tratando de aproximar algunos indicadores de

eficiencia en el uso de la inversión, poner en evidencia relaciones costo-beneficio que se han dado en este sector en los últimos años y determinar lo que implicaría para el país disminuir el gasto en este rubro.

Dado que la educación es un servicio, y por lo tanto un bien intangible, no resulta fácil medirla y menos aún identificar claramente su homogeneidad (calidad similar). Por esa razón, cuando se producen cambios en los costos medios sin controlar calidad, no es posible hacer ninguna inferencia sobre la eficiencia involucrada. Una reducción del costo por estudiante, como aproximación del costo medio, puede ser producto de una innovación tecnológica o de un mejor uso de los recursos (aumento de la eficiencia), pero también puede ser generada por un aumento del tamaño de los grupos, la eliminación de los gastos en libros y otros materiales, la no inversión en mantenimiento de las instalaciones y el equipo o la reducción de las horas lectivas (reducción de la calidad del servicio y aumento de la ineficiencia).

Los resultados que se obtienen del uso de los recursos no dependen exclusivamente de la organización de la oferta, sino que están influidos por restricciones asociadas a la demanda (Birdsall, et al., 1998). La literatura especializada reconoce que tanto el acceso y la retención como el logro educativo dependen fuertemente del clima educativo del hogar del estudiante, de las condiciones socioeconómicas de la familia y de las características del propio estudiante. Un deterioro en las condiciones económicas de las familias puede aumentar la deserción y la repetición, aun en ausencia de cambios en la oferta educativa. Para separar las influencias de la oferta y de la demanda se requieren encuestas que indaguen tanto las características del centro educativo como las de las familias de los estudiantes, y que además controlen la homogeneidad (calidad) del servicio con el uso de pruebas estandarizadas. Costa Rica solo ha participado en un estudio regional de ese tipo, a inicios de los años noventa, pero problemas locales en el procesamiento de la información

hicieron que el esfuerzo se desaprovechara. Un corolario de lo anterior es que la comparación de los indicadores de eficiencia entre la educación pública y la privada, sin controlar la homogeneidad del producto ni las restricciones de demanda, tiene poco sentido.

Ante estas dificultades, el análisis de la eficiencia en el uso de los recursos en el sistema educativo público se abordó desde tres aproximaciones: la composición del gasto, el seguimiento a las “pérdidas” del proceso educativo y los resultados finales de ese mismo proceso. Estas dos últimas están asociadas al gasto medio realizado.

En primer lugar se analizó la distribución del gasto por nivel educativo. La premisa es que cada nivel educativo tiene una rentabilidad social diferente, que es mayor cuanto menor sea el nivel educativo (Psacharopoulos y Patrinos, 2002). Luego se examinó la composición del gasto para cada caso. Mientras más recursos se destinan al pago de salarios y menos a la adquisición de libros y materiales, y al mantenimiento de la infraestructura o a la inversión en nueva tecnología, es claro que se está limitando la eficiencia del gasto. Si bien es cierto que la educación básica aplica una modalidad de trabajo intensiva, importada de los países más desarrollados (Labarca, 1995) en la que los salarios son el rubro principal del costo, es claro que las y los docentes requieren algunos insumos básicos y condiciones mínimas de infraestructura para poder brindar un servicio de calidad. La información disponible no permitió avanzar en este tópico; para ello habría sido necesario reconstruir el gasto por nivel y por rubro demanda, es decir, realizar una investigación específica que escape a los alcances del presente Informe.

En la segunda aproximación se consideraron las pérdidas generadas en el proceso educativo por la expulsión o deserción y las repeticiones, calculadas con base en las respectivas tasas intra- anuales como indicadores del grado de eficiencia. La confrontación de estas tasas con los costos medios también genera resultados difíciles de interpretar. Idealmente, una disminución del costo por estudiante acompañada de

una reducción de las tasas de deserción y repitencia, sugeriría un uso más eficiente de los recursos, siempre y cuando la calidad, el sistema de evaluación y la demanda no se hayan modificado (*ceteris paribus*). Pero puede suceder también que el costo medio aumente y se reduzcan las tasas, lo que sugeriría un incremento de la eficiencia, pues se estaría partiendo de situaciones de un gasto ineficientemente bajo (*ceteris paribus*). Las otras dos combinaciones posibles pueden atribuirse a reducciones en la eficiencia. Para ello se requiere contar al menos con estimaciones de las tasas de deserción y repetición y de los gastos medios por estudiante para cada nivel educativo. Estos últimos son difíciles de precisar, pues el Ministerio de Educación va modificando la forma en que ordena su presupuesto. Así, en los últimos años se han ido diferenciando los recursos destinados a la educación abierta y a ciertos incentivos para estudiar (transporte por ejemplo), rubros que en el pasado estaban integrados dentro de los programas de cada nivel educativo. Es por ello que se construyó una serie que incorpora los incentivos para estudiar, sin diferenciarlos, y la educación abierta. Para todo el período, la educación preescolar y la primaria aparecen en un solo programa y su desagregación implica suponer costos medios iguales. Por ello, los datos deben verse solo como aproximaciones gruesas⁸.

Finalmente, la repetición continuada y la deserción se tomaron como indicadores de logro educativo, considerando el porcentaje de estudiantes que completan cada ciclo educativo. Esta estimación se hizo a partir de la información sobre escolaridad de las personas registradas en las EHPM. Como se trabajó con encuestas, para aumentar el tamaño de la muestra se utilizaron dos grupos de edad en cada caso y se consideró una edad que permitiera captar a quienes completaron cada ciclo lectivo con rezago (Trejos, 2006).

Casos de resultados escolares exitosos

Como se señaló en el apartado anterior, uno de los grandes problemas para

impulsar el mejoramiento de la educación costarricense es la ausencia de mediciones sobre su calidad. Diversos estudios han documentado que el uso de los indicadores cuantitativos obtenidos de los registros del MEP no permiten dar cuenta de todos los aspectos que se relacionan con la calidad de la educación. Para avanzar en la tarea de generar medidas apropiadas y con viabilidad para su generalización, se llevó a cabo un análisis exploratorio que tuvo como objetivos identificar algunos factores de éxito entre instituciones de segunda enseñanza y determinar si estos difieren entre sí o tienen un denominador común.

Dado que se buscaba obtener un conjunto de respuestas que identificarían factores de éxito, más allá de las mediciones estándar, se hizo una serie de entrevistas en profundidad. Para ello se seleccionó un grupo de colegios considerados de alto desempeño según los criterios señalados en el capítulo 2 (altos niveles de promoción en el último año, calificaciones promedio altas en el examen de bachillerato en las principales materias y una tasa de deserción menor al 10%). A excepción de los formatos más nuevos (colegios científicos y técnicos profesionales), las instituciones visitadas son establecimientos consolidados, con cuarenta o más años de existencia, que difieren en la cantidad de estudiantes, total y por aula, así como en los horarios de trabajo. De los seis colegios visitados, dos son privados y uno es subvencionado. Los tres tienen la característica común de ser instituciones pertenecientes a la Asociación Nacional de Colegios Católicos.

La escogencia se realizó con base en información sobre deserción y rendimiento en la pruebas de bachillerato de los colegios situados en la GAM. Se elaboró una base de datos, de la cual se seleccionaron los colegios mejor ubicados según su tipo, de acuerdo con los siguientes criterios: altos niveles de promoción en el último año (superiores al 80%), calificaciones promedio altas en los exámenes de bachillerato (en comparación con el resto de colegios de su tipo) y similares en las principales asignaturas (Español, Matemáticas,

Estudios Sociales, Biología y Cívica) y una tasa de deserción inferior al 10%.

La información fue recopilada por personal de Unimer R.I. en ocho entrevistas estructuradas a profundidad, seis con directores o subdirectores de los centros educativos seleccionados en las primeras posiciones en sus categorías, y dos con expertos en el área educativa, a fin de tener una visión más completa acerca de los factores de éxito en la enseñanza secundaria. Los resultados permitieron identificar un conjunto de elementos comunes a estos colegios, denominados como exitosos (Unimer R.I., 2006).

Condiciones de vida familiar y comunal en proyectos habitacionales

El Informe resume en su capítulo 2 los principales hallazgos de un estudio exploratorio que analiza factores familiares y comunitarios, asociados a proyectos habitacionales exitosos financiados por medio del bono familiar de la vivienda (BFV). El estudio siguió una metodología similar a la de los sitios centinela⁹ y recopiló información cualitativa y cuantitativa en proyectos habitacionales seleccionados según su condición de éxito urbanístico, de acuerdo con la opinión de un grupo de expertos y con los criterios que se consignan en el capítulo 2. Los proyectos estudiados se detallan en el cuadro 9.1.

Para recabar la información, en cada proyecto se realizó una encuesta en una muestra de 585 hogares. Además se efectuaron sesiones de grupos focales en dos proyectos y una sesión con un grupo de beneficiarios, en la cual, con la técnica de juicio grupal ponderado, se contestó la siguiente pregunta: “¿Considerando su experiencia como beneficiario del bono de la vivienda, qué cambios o recomendaciones le haría usted al Estado, para que las familias aprovechen más estos recursos y las comunidades logren un mejor desarrollo?” Esta técnica se aplicó con el objetivo de identificar un conjunto de acciones que, de acuerdo con las prioridades señaladas por las y los participantes, inciden en el éxito de los proyectos habitacionales.

Impacto real de las medidas de contención del gasto público

Si bien las medidas de contención del gasto público aplicadas entre 2003 y 2005 lograron mejorar el superávit primario, lo que permitió una reducción del déficit fiscal con respecto al PIB, implican un costo en el mediano y largo plazo que las hace insostenibles. Esto se debe, en particular, a que su efecto recayó principalmente sobre la inversión pública y el gasto social.

La eficacia de este tipo de medidas fue evaluada por Calderón, Easterly y Servén (2003) para un conjunto de países

de América Latina. Para obtener una comparación de Costa Rica con respecto a las naciones evaluadas por esos autores, se utilizó la misma metodología para estimar el impacto de los cambios en la inversión en infraestructura sobre el crecimiento y el valor neto de anualidad en el sector público. Para las estimaciones de Costa Rica se excluyeron del promedio de la deuda y del promedio de la base monetaria los primeros años de la década de los ochenta, ya que en esos años se dio la crisis de deuda y se presentaron importantes desajustes monetarios. De esta forma, los

resultados corresponden a los promedios de deuda y base monetaria de los años comprendidos entre 1984 y 1994. Si se considera el promedio de 1980 a 1994, los resultados de las medidas se empobrecen, debido a que el saldo de deuda sube 11 puntos del PIB, lo cual lleva a que el efecto sobre el valor neto del gobierno sea casi nulo (0,06 puntos del PIB) y el coeficiente de anulación alcance el 93,7%. En el cuadro 9.2 se muestran los resultados de las estimaciones de Calderón, Easterly y Servén y las obtenidas para Costa Rica (Rosales, 2006).

CUADRO 9.1

Muestra de familias beneficiarias del BFV, según condición de éxito urbanístico de los proyectos habitacionales

Provincia, cantón, distrito	Nombre del proyecto	Apoyo económico	Familias	Período	Muestra
Proyectos considerados con éxito urbanístico					
San José, Coronado, San Isidro	Los Parques	Bono-crédito	67	1994-1998	47
Alajuela, Alajuela, San Antonio	Luz del Sol	Bono-crédito	173		82
Heredia, Santo Domingo, Santo Domingo	El Orgullo	Bono total	82	1999-2003	56
Heredia, Ulloa, Ulloa	Nísperos I y II	Bono-crédito	282	1989-1993	79
Subtotal			604		264
Proyectos considerados sin éxito urbanístico					
San José, Alajuelita, Alajuelita	Corina Rodríguez	Bono-crédito	611	1989-1993	85
San José, San José, Pavas	Metrópolis	Bono-crédito	265	1989-1993	85
San José, Goicoechea, Purrál	Las Amelias	Bono total	110		71
San José, Desamparados, Desamparados	El Huazo	Bono-crédito	239	1989-2003	80
Subtotal			1.225		321
Total			1.829		585

Fuente: FUPROVI, 2006.

CUADRO 9.2

Efectos de equilibrio parcial de cambios en la inversión en infraestructura sobre el crecimiento y el valor neto de anualidad del sector público

País	Cambio en la inversión pública en infraestructura (% PIB) ^{a/}	Cambio implícito en la tasa de crecimiento (%) ^{b/}	Cociente deuda/PIB (%) ^{c/}	Cociente base monetaria/PIB (%) ^{d/}	Cambio implicado en el valor neto público anualizado (% PIB)	Coefficiente de efecto anulación (%)
	(1)				(2)	1-((2))/(1)
Argentina	-2,7	-2,8	23,5	4,0	1,9	28,5
Bolivia	-3,0	-3,1	83,0	6,1	0,3	91,9
Brasil	-3,0	-3,1	22,3	2,3	2,2	25,5
Chile	-1,5	-1,6	42,6	3,2	0,8	48,5
Colombia	-0,4	-0,4	21,3	4,6	0,3	21,4
Costa Rica	-0,9	-0,9	69,8	6,9	0,2	80,2
Ecuador	0,6	0,6	50,7	3,4	-0,3	54,8
México	-2,0	-2,1	42,2	3,8	1,0	48,9
Perú	-1,5	-1,5	48,7	4,0	0,7	54,6
Venezuela	-0,4	-0,4	21,0	3,6	0,3	24,7

a/ Variación de la inversión pública en rutas de transporte, energía y telecomunicaciones entre 1980 y 1984, y entre 1995 y 1998, con respecto al PIB.

b/ Calculado con base en las estimaciones de los autores.

c/ Coeficiente de deuda pública /PIB, promedio para el período 1980-1994

d/ Coeficiente de base monetaria /PIB, promedio para el período 1980-1994.

Fuente: Calderón, Easterly y Servén, 2003 y elaboración propia para el caso de Costa Rica.

La última columna del cuadro 9.2 contiene una medición de la efectividad de la reducción del gasto en infraestructura, como mecanismo para mejorar la solvencia o incrementar el valor neto del gobierno. Los valores allí mostrados representan un coeficiente del efecto de anulación. Este contabiliza el porcentaje de la reducción del gasto en infraestructura que no se traduce en un incremento del valor neto de anualidad del sector público. De acuerdo con los valores de este coeficiente, en la mayoría de los países evaluados las políticas que redujeron el gasto en infraestructura en el largo plazo resultaron ser una estrategia ineficiente para mejorar la solvencia o la sostenibilidad fiscal. En el caso de Costa Rica, por cada punto de reducción de la inversión pública con respecto al PIB, la posición del gobierno mejoró solo 0,2% del PIB (Rosales, 2006).

Estos resultados muestran que buena parte el efecto favorable sobre las finanzas públicas en el corto plazo, será anulado a lo largo del tiempo por un menor crecimiento (efecto indirecto). Con ello se confirma que la política de contención del gasto aplicada en los últimos tres años no es efectiva para mejorar la posición de las finanzas públicas a largo plazo.

Medición de la calidad del aire en Costa Rica

La medición de la calidad del aire es un proceso difícil y costoso, por lo que no se puede realizar con mucha frecuencia y se requiere escoger un conjunto limitado de puntos de muestreo y de elementos químicos. Durante varios años, el Programa de Estudios de la Calidad del Aire (PECAire) de la Universidad Nacional ha venido monitoreando varios puntos de la ciudad de San José, y publicando los resultados del análisis diario, mensual y anual de la concentración de ciertos contaminantes. Como complemento de esa información, este Informe presenta los resultados de un estudio efectuado por el Centro de Investigaciones en Desarrollo Sostenible (CIEDES) y el Centro de Investigación en Contaminación Ambiental (CICA) de

la Universidad de Costa Rica, para evaluar la dispersión de óxidos de nitrógeno a partir de un modelo desarrollado por la Oficina de Protección al Ambiente de los Estados Unidos (EPA, por su sigla en inglés), que utiliza información meteorológica horaria de la región y características de las fuentes emisoras. Esta aproximación permite, en vez de dar cuenta de la concentración de una especie química, definir y cuantificar el riesgo al cual están expuestos los habitantes de una región en particular. Para comprobar la efectividad del modelo se hicieron algunas mediciones de campo.

Un análisis comparativo de las concentraciones provenientes de fuentes fijas y móviles permitió construir un mapa de dispersión de la concentración de NOx en San José (incluido en el capítulo 4), el cual muestra que la contaminación derivada de fuentes fijas reproduce la generada por las fuentes móviles (Rojas, 2006). Esto pone en duda la aseveración común (para la cual no se encontró respaldo bibliográfico) de que la contaminación del aire en la GAM proviene en un 75% del sector transporte, un 23% de la industria y el 2% restante de fuentes naturales (Herrera, 2005). Como en este trabajo se pudo estimar la contaminación debida a fuentes fijas y se contó con estimados de las fuentes vehiculares, se logró también hacer estimados de porcentajes de proveniencia por distritos. Utilizando un sistema de información geográfica se calcularon valores medios para cada distrito. La comparación con la guía de la OMS llevó a utilizar la concentración media como criterio para clasificar los distritos: aquellos con concentraciones iguales o mayores a $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ quedaron en la categoría “alta”; los comprendidos entre 40 y menos de $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ en el rango de “considerable”, los distritos con concentraciones entre 20 y menos de $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ en la categoría “moderada” y todos los demás en la categoría “baja”. Cabe apuntar que la guía de la OMS es de $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$, promedio anual. Ninguno de los distritos presentó valores mayores a la norma nacional, pero es claro que, como era de esperar, los distritos centrales son los más afectados por la contaminación. Usando el

mapa de distribución de contaminantes provenientes de todas las fuentes y las delimitaciones territoriales por distrito, se obtuvo un mapa de riesgo que toma en cuenta dos factores: la amenaza y la vulnerabilidad. En este caso, se definió la amenaza como la concentración promedio del contaminante en cada distrito, es decir, cuanto más alta es la concentración media, tanto más alta es la amenaza y, por lo tanto, también el riesgo. Por otro lado, se llamó vulnerabilidad al número de pobladores expuestos en cada distrito. Así, cuantos más sean los individuos expuestos, mayor será la vulnerabilidad y, por supuesto, también el riesgo (Rojas, 2006).

Participación política y accesibilidad de los lugares de votación

Para evaluar la existencia o no de barreras de exclusión para el ejercicio del sufragio, Bonilla y Rosero (2006) del Centro Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica, en conjunto con el Programa Estado de la Nación, llevaron a cabo un análisis de la ubicación espacial de los centros de votación con respecto al lugar de residencia de la población. Se incluyeron aspectos espaciales y demográficos tales como la accesibilidad geográfica de los recintos de votación para los electores, los movimientos migratorios internos no acompañados por cambios en el lugar de votación, las facilidades o dificultades de la comunicación terrestre como un factor de acceso electoral y la cantidad de ciudadanos costarricenses residentes en el exterior. Para ello se utilizó la información del IX Censo Nacional de Población y Vivienda en lo concerniente a la cantidad de habitaciones y su ubicación, el lugar de residencia de las personas, el número de votantes registrados por distrito electoral, los cambios de residencia registrados con respecto al padrón cuatro años antes del estudio y el número de personas que votaron en las elecciones 2002 y 2006 según los distritos electorales definidos por el TSE.

El estudio empleó una geocodificación de los aproximadamente 18.000 segmentos censales y asignó cada uno de ellos al distrito electoral más cercano,

excepto en la GAM, donde se delimitaron los polígonos de los distritos electorales y, en consecuencia, la pertenencia de los segmentos a un distrito determinado. Además se contó con un mapa digitalizado de carreteras nacionales y cantonales, proporcionado por el MOPT (versión 1990). Con respecto a la ubicación geográfica de los centros de votación (División Territorial Electoral), la información disponible no permite obtener una coordenada exacta de cada uno de ellos; por lo tanto, se asumió que estos sitios estaban ubicados en el centro de una cuadrícula de 1.000 metros cuadrados asignada a cada distrito electoral (conjunto de centros de votación). Este supuesto significa un error máximo de 700 metros y un error medio del orden de los 300 metros.

El abstencionismo se calculó como la diferencia entre el número de votantes empadronados y la cantidad de personas que votaron. En primer lugar se describió la variación espacial del abstencionismo y de las variables de accesibilidad por medio de mapas. Se definieron cinco variables relativas a la accesibilidad y a la participación política: distancia entre los electores y el centro de votación en kilómetros, porcentaje de migración y emigración de los distritos electorales, porcentaje de emigración al exterior y distancia de las carreteras. Para controlar las características socioeconómicas que podrían estar asociadas a la participación política se utilizaron dos variables: el porcentaje de hogares de un distrito electoral con una o más necesidades básicas insatisfechas (NBI) y el porcentaje de adultos con educación secundaria y más. Para analizar simultáneamente el efecto de las cinco variables de accesibilidad y controlar las características socioeconómicas del distrito electoral, se estimó un modelo de regresión múltiple de Poisson. La unidad de análisis fue el distrito electoral ($n=1.763$). Se ajustaron dos modelos, uno en el que se incluyeron las covariables para medir el efecto sobre el abstencionismo, y uno en el que, además de las covariables, se incluyeron dos variables-control: pobreza y educación. El objetivo de este segundo modelo fue determinar si

los cinco indicadores tienen un efecto significativo en las tasas de abstencionismo por distrito electoral, controlado por las variables mencionadas (véase cuadro 5.2). En este caso los coeficientes de proporción con NBI indicaron una menor propensión al abstencionismo (Bonilla y Rosero, 2006). Este resultado sin embargo, no se debe a que entre las personas pobres haya mayor votación, sino a que entre ellas la educación también es menor. La estimación con base en las variables de abstencionismo y proporción con NBI mostró que entre las personas con mayor proporción de NBI el abstencionismo es mayor ($OR=1,30$). Cuando se controla por educación, el abstencionismo entre los más pobres tiende a ser menor. Esto ocurre así porque los menos educados tienen un abstencionismo mucho mayor.

Debilidades en la disponibilidad de información oportuna y de calidad

Como se señaló al inicio de este Anexo, la preparación del Informe ha propiciado relaciones de colaboración construidas a lo largo de más de una década con un conjunto amplio y diverso de instituciones productoras de información. En los últimos años, este proceso le ha permitido al Programa Estado de la Nación ir más allá del uso de los datos, y realizar una labor de análisis del material proporcionado y sus sistemas de registro, a fin de garantizar su calidad y pertinencia. Ese esfuerzo, a su vez, ha llevado a explorar posibilidades para generar nueva información en temas y áreas relevantes para el seguimiento del desarrollo humano del país. Dado que en las secciones previas se documentaron los avances alcanzados en esta materia, este apartado sistematiza los principales vacíos o debilidades que aún persisten y que limitaron el alcance de las investigaciones elaboradas para esta edición. Ello se hace con el propósito de estimular acciones de investigación y promover arreglos institucionales que, hacia futuro, permitan superar las deficiencias que aquí se apuntan.

Pese a que en el 2005 se contó con nuevos y valiosos insumos (como la

Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares y el *Primer Informe Estado de la Educación*) que permitirán ampliar y profundizar en el seguimiento de ciertos temas, persisten debilidades y vacíos en la generación de información (cuadro 9.3). En el ámbito social resulta clave conocer la participación del sector privado en la prestación de servicios de salud y educación, sobre todo en lo que concierne a la venta de servicios y medicamentos a la CCSS y las actividades de las universidades privadas. Desagregar la información del Sistema de Cuentas Nacionales geográficamente y por sectores productivos posibilitaría, en materia económica, superar una de las principales limitaciones que existen en la actualidad para caracterizar y monitorear las dinámicas productivas a nivel subnacional, labores fundamentales para el diseño de políticas de fomento y estrategias de desarrollo diferenciadas. En el tema ambiental, pese a que el Informe ha avanzado en la recopilación y sistematización de información, se mantienen los problemas asociados a su comparabilidad y a la regularidad con que se publica, lo que año con año restringe el alcance del seguimiento de la gestión ambiental del país. Ello sucede pese a que la Ley Orgánica del Ambiente (n° 7554), aprobada en 1995, estableció un mandato específico a las instituciones públicas, para propiciar “la puesta en práctica de un sistema de información con indicadores ambientales, destinados a medir la evolución y la correlación con los indicadores económicos y sociales para el país” (artículo 2). Finalmente, la posibilidad de profundizar en el análisis de la administración de justicia y el estado de derecho estará condicionada a contar con información sistemática sobre el cumplimiento de las sentencias judiciales y las resoluciones de instituciones como la SETENA, la ARESEP y la Defensoría de los Habitantes.

La poca información desagregada por regiones y grupos etarios limita de modo significativo las posibilidades de análisis sobre las condiciones de desarrollo a nivel local y por grupos específicos de población. Tal como ha documentado este Informe, existen

CUADRO 9.3

Limitaciones de información e investigación identificadas durante la preparación del Duodécimo Informe**Salud**

- Compras de la CCSS al sector privado: medicamentos y servicios. Criterios para la selección de los proveedores. Determinación de cantidades y mecanismos de control de calidad.
- Funcionamiento de los centros privados de atención de salud.
- Estrategias para el combate de la morosidad en el pago de las cuotas obrero-patronales a la CCSS.
- Costos asociados a la atención de la violencia social (accidentes de tránsito, suicidios, homicidios, violencia intrafamiliar).
- Implicaciones financieras para la CCSS del cumplimiento de las sentencias judiciales relacionadas con el suministro de medicamentos y tratamientos especializados.
- Asimetrías en la infraestructura, los costos de operación y la productividad de los EBAS en distintas regiones del país.
- Estimaciones actualizadas de la oferta y demanda de recursos humanos especializados. Distribución del presupuesto asignado a la formación de especialistas en la CCSS.

Pensiones

- Inversión de los recursos del fondo de reserva del régimen de invalidez, vejez y muerte.
- Crecimiento de los fondos de pensiones complementarias e instrumentos utilizados para la colocación de los recursos.

Educación

- Matrícula por carrera e infraestructura de las universidades privadas.
- Calidad de la educación.

Mercado laboral

- Estimación de la demanda de empleo por sectores productivos.
- Precariedad laboral.

Producción

- Cuentas nacionales desagregadas por región o unidades administrativas menores a las nacionales.
- Desagregación de la información para analizar cadenas productivas.
- Existen inconsistencias e importantes vacíos en las estadísticas sobre la evolución de la producción y el área cultivada para los distintos productos agrícolas (tradicionales y no tradicionales).
- Estadísticas desagregadas sobre turismo. Estructura y organización del sector.

Fiscalidad

- Generar estadísticas continuas sobre evasión y elusión fiscal, con base en información cruzada sobre recaudación y contribuyentes.

Gestión ambiental

- Estado de la biodiversidad en las áreas de conservación.
- Disponibilidad, volumen de extracción y calidad de las aguas superficiales y subterráneas.
- Impacto del turismo sobre las áreas protegidas y las zonas marino-costeras, cumplimiento de normas ambientales y patrones de consumo de agua y servicios públicos.
- Contaminación de los ríos y las aguas subterráneas.
- Cambios en el uso del suelo, crecimiento urbano y cambios en la distribución de la tierra.
- Uso de plaguicidas y su impacto en la calidad y degradación de los suelos y fuentes de agua.
- Producción, composición y disposición de los desechos sólidos, principalmente fuera del área metropolitana.
- Bases de datos y registros administrativos sobre los casos atendidos por la SETENA y el Tribunal Ambiental Administrativo.

Estado de derecho y administración de justicia

- Cumplimiento de las sentencias y resoluciones de los tribunales de justicia y otras instituciones como la SETENA, la Defensoría de los Habitantes y la ARESEP.
- Aplicación del ordenamiento jurídico vigente: leyes viejas que no han sido derogadas pero que están en desuso, legislación nueva que no está siendo aplicada, déficit en la reglamentación e incumplimiento de los mandatos que establece la ley.
- Ausencia de estadísticas sobre la duración de los juicios en primera instancia para las materias que se tramitan a gestión de parte (civil, familia, pensiones, contenciosa y agraria) e inclusive algunas cuyo trámite es de oficio (tránsito, contravenciones y violencia doméstica).

Sistema político-electoral

- El Tribunal Supremo de Elecciones no cuenta con registros sobre actas y padrones extraviados en las elecciones, tampoco sobre cuáles miembros de mesa asistieron el día de las elecciones.
- Bases de datos sobre organizaciones de la sociedad civil.

Fuente: Elaboración propia.

grandes disparidades regionales a las que es importante dar seguimiento, a fin de que las políticas públicas puedan responder de mejor manera a necesidades y realidades distintas. Ello se complica por las diferencias y traslapes entre las divisiones territoriales que utilizan las diversas instituciones públicas. Igualmente, la escasa información desagregada por grupos etarios impide dar seguimiento a las consecuencias de los cambios en la estructura por edad

de la población y el proceso de transición demográfica del país.

Finalmente, conviene llamar la atención sobre la necesidad de realizar algunas mediciones que no se han efectuado desde hace muchos años. Tal es el caso del Censo Agropecuario. El último se llevó a cabo hace veintidós años, en 1984. Asimismo, desde 1996 no se aplica una Encuesta Nacional de Nutrición, la cual podría generar valiosos insumos para el diseño de políticas de salud y prevención

de enfermedades asociadas a estilos de vida y hábitos alimentarios, cuya importancia relativa en el perfil de morbilidad/mortalidad del país ha aumentado significativamente en los últimos años. Además, resultaría muy valiosa la publicación de los resultados del módulo especial sobre uso del tiempo, incluido en la EHPM del 2004, para lograr una mejor comprensión de los cambios en la convivencia social y las actividades de recreación y esparcimiento de las y los costarricenses.

NOTAS

1 Se utilizaron datos longitudinales o de panel, contruidos por el INEC a partir de datos de corte transversal obtenidos de las EHPM 2003, 2004 y 2005. El objetivo fue identificar las personas que fueron visitadas en forma consecutiva en esos años.

2 Se usó este procedimiento debido a que en la base de datos no se suministran los nombres de las personas que componen el hogar.

3 Cuando se habla de nuevos ocupados en realidad se hace referencia al aumento en el número de ocupados registrado entre una encuesta y otra, ya que, como se señaló, la encuesta no permite identificarlos.

4 A partir del 2002 la STAP modificó la metodología. Desde entonces presenta la información de cada institución ya consolidada al interior de cada función y, en el resumen global, las funciones aparecen consolidadas entre sí.

5 Se utilizaron las estimaciones realizadas por Miriam Coto para la Secretaría Técnica de la Segunda Comisión de

Reforma del Estado Costarricense (COREC II), que operó a inicios de los años noventa.

6 Para más detalles véase Programa Estado de la Nación, 2005 y Trejos, 2006.

7 Comprende al Gobierno Central, las instituciones públicas de servicio (adscritas o desconcentradas y descentralizadas no empresariales) y los gobiernos locales.

8 Cabe destacar que el gasto medio por estudiante no representa el costo medio, pues en él no se incluye la rentabilidad implícita del capital físico incorporado y se supone que el alumno es el "producto", y no el aprendizaje o las destrezas desarrolladas.

9 La metodología de sitios centinela se emplea para dar seguimiento a algún tema por medio de la recolección sistemática de información cuantitativa y cualitativa en sitios específicos. La selección de los sitios permite identificar tendencias y obtener mediciones sin necesidad de una recolección de datos muy compleja.

Compendio Estadístico

Este año el Compendio Estadístico no presenta cambios sustantivos, salvo en el caso del Anexo Estadístico Especial, que en esta edición contiene datos desagregados a nivel de cantón en temas relacionados, en su mayoría, con la niñez y la adolescencia.

Las series estadísticas tradicionales corresponden a los años 1995 a 2005; sin embargo, el sitio del Programa en Internet (www.estadonacion.or.cr) ofrece información para un período más extenso. Las variables se encuentran agrupadas en cuatro grandes temas: social, económico, ambiental y político, y desagregadas por sexo, zona, región, grupos de edad, sector productivo e institucional, entre otros; en total se presentan 248 variables.

Junto con el proceso de actualización de las series estadísticas, se ha efectuado una revisión de aquellas variables que con el tiempo presentan problemas, ya sea porque han dejado de ser producidas por las instituciones generadoras de datos, porque han perdido relevancia, por dificultades para el acceso sistemático a la información o porque no son suficientemente robustas para la interpretación de un tema determinado. Por uno u otro de estos motivos se han eliminado las siguientes variables: en el tema social, “Población total servida por alcantarillado sanitario”; en el tema económico, “Tasa de vehículos livianos” y “Tasa de autobuses” y en el tema político, “Alcaldes removidos” y “Sociedades

anónimas laborales”. Por otra parte se han incorporado en el tema económico las variables “Vehículos que pagaron el derecho de circulación”, “Vehículos que se presentaron a la revisión periódica de RITEVE” y “Accidentes de tránsito”; en el tema político se incluyó “Pérdida de credenciales”.

La imposibilidad de obtener información en el tiempo requerido impidió la actualización de algunas variables.

La variable “Accidentes de tránsito”, ubicada en el tema social, cambió de nombre a “Víctimas de accidentes de tránsito”. Asimismo, la variable “Producción per cápita diaria de basura para el cantón central de San José” experimentó cambios en toda la serie, debido a que, a partir del año 2005, se utiliza la población por cantones calculada por el Centro Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica.

El Anexo Estadístico Especial sobre la niñez y la adolescencia contiene información a nivel nacional, desagregada por provincias y cantones. Esto permite realizar comparaciones entre los cantones con respecto a una variable o grupo de variables, según el interés del usuario. Se pueden consultar datos sobre población, nacimientos, mortalidad, inmunización, vivienda, población atendida en algunos programas, población beneficiada con bono escolar, becas y transporte, así como datos sobre matrícula y repitencia en escuelas y colegios.

En la mayoría de los casos la información se presenta para el año 2004 ó 2005 y corresponde a registros administrativos de las instituciones productoras. Incorpora también cuatro variables provenientes del IX Censo de Población y el V Censo de Vivienda realizados en el año 2000, además de una variable construida a partir de una encuesta efectuada en 1998, sobre el tiempo promedio de viaje, en minutos, que tomaría a la población desplazarse al hospital o clínica asignados por la CCSS. El orden de aparición de las comunidades obedece a un ordenamiento según código del cantón. Con el propósito de facilitar el uso del Anexo, en cada hoja se repiten las tres primeras columnas, de manera que se pueda ubicar mejor los cantones y tener una idea de su densidad poblacional.

Al final de este apartado se encuentran las fuentes, definiciones y notas técnicas, cuya principal función es referenciar de manera individual cada variable del Compendio. Allí se consigna la definición de la variable o indicador y, en la mayoría de los casos, notas técnicas sobre cambios en metodologías de cálculo, fechas de actualización de las variables e indicación del carácter preliminar o estimado de los datos, información necesaria para interpretar mejor las tendencias de las series.

Se agradece la colaboración de las y los funcionarios que trabajan directamente en la producción de los datos, así como el apoyo desinteresado de las instituciones que hacen posible la actualización del material aquí presentado.

ESTADISTICAS SOCIALES

- Indicadores generados por otras instituciones
- Indicadores generados por Estado de la Nación
- Datos primarios

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Desarrollo humano											
Índice de desarrollo humano											
Valor del IDH	0,883	0,884	0,889	0,889	0,801	0,797	0,821	0,820	0,832	0,834	0,838
Posición en IDH	28	31	33	34	45	48	41	43	42	45	47
Índice de desarrollo relativo al género											
Valor del IDG	0,763	0,813	0,825	0,818	0,795	0,789	0,813	0,814	0,824	0,823	0,829
Posición en IDG	29	31	36	39	42	46	42	41	41	44	44
Índice de potenciación de género											
Valor del IPG	0,474		0,494	0,503	0,550	0,553	0,571	0,579	0,670	0,664	0,668
Posición en IPG	22		26	28	23	24	23	26	19	19	19
Demografía											
Estructura de la población											
Por grupos de edad											
<i>Menores de 5 años</i>	11,6	11,4	11,0	10,7	10,4	10,1	9,8	9,6	9,4	9,2	9,0
<i>De 5 a 12 años</i>	18,8	18,6	18,4	18,1	17,6	17,3	16,9	16,5	16,1	15,7	15,3
<i>De 13 a 17 años</i>	10,3	10,3	10,3	10,4	10,5	10,6	10,6	10,6	10,5	10,3	10,1
<i>De 18 a 24 años</i>	11,9	12,1	12,3	12,5	12,7	13,0	13,1	13,3	13,4	13,6	13,6
<i>De 25 a 59 años</i>	40,2	40,4	40,7	40,9	41,2	41,5	41,9	42,3	42,7	43,2	43,8
<i>De 60 años o más</i>	7,2	7,2	7,3	7,4	7,5	7,6	7,7	7,8	7,9	8,0	8,2
	(habitantes por kilómetro cuadrado)										
Densidad de población	67,90	69,76	71,56	73,33	75,10	76,82	78,44	80,03	81,60	83,14	84,65
	(por 1.000 habitantes)										
Tasa bruta de natalidad	23,14	22,22	21,34	20,54	20,46	19,92	19,06	17,40	17,49	17,01	16,54
	(por 1.000 habitantes)										
Tasa bruta de mortalidad	4,05	4,10	3,90	3,93	3,92	3,81	3,89	3,67	3,79	3,75	3,73
	(por 1.000 nacidos vivos)										
Tasa de mortalidad infantil	13,25	11,83	14,20	12,60	11,78	10,21	10,82	11,15	10,10	9,25	9,78
	(personas)										
Tamaño promedio del hogar	4,2	4,1	4,1	4,0	4,1	4,1	4,0	3,9	3,9	3,8	3,8
	(años)										
Esperanza de vida al nacer	76,22	76,77	76,93	77,01	77,33	77,73	77,58	78,49	78,38	78,62	79,11
Por sexo											
<i>Hombres</i>	73,96	74,66	74,52	74,84	74,97	75,35	75,37	76,14	76,21	76,40	76,91
<i>Mujeres</i>	78,60	78,98	79,46	79,28	79,80	80,22	79,90	80,95	80,66	80,96	81,42

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Población total	3.469.787	3.564.631	3.656.519	3.747.006	3.837.674	3.925.331	4.008.265	4.089.609	4.169.730	4.248.481	4.325.808
Por sexo											
Hombres	1.764.975	1.813.346	1.859.976	1.905.866	1.951.858	1.996.350	2.038.585	2.080.026	2.120.743	2.160.688	2.199.858
Mujeres	1.704.812	1.751.285	1.796.543	1.841.140	1.885.816	1.928.981	1.969.680	2.009.583	2.048.987	2.087.793	2.125.950
Población menor de 15 años	1.203.628	1.218.143	1.229.537	1.239.003	1.246.386	1.247.273	1.242.999	1.239.771	1.236.354	1.230.203	1.222.959
Población mayor de 64 años	174.342	180.965	187.824	194.527	200.945	207.941	215.471	223.303	231.482	239.976	248.566
Población femenina de 15 a 49 años	886.409	917.093	947.334	977.172	1.007.223	1.037.977	1.068.325	1.096.627	1.123.531	1.150.169	1.175.452
Defunciones totales	14.061	13.993	14.260	14.708	15.052	14.944	15.609	15.004	15.800	15.949	16.139
Nacimientos totales	80.306	79.203	78.018	76.982	78.526	78.178	76.401	71.144	72.938	72.247	71.548
Hospitalarios	75.996	75.327	73.751	72.240	74.846	75.184	73.019	70.707	69.222	68.620	67.695
Nacimientos de madres adolescentes	14.760	14.954	15.249	15.374	16.041	16.610	15.461	14.454	14.835	14.792	14.256
Menores de 15 años	564	538	526	569	597	611	601	473	479	446	454
De 15 a 19 años	14.196	14.416	14.723	14.805	15.444	15.999	14.860	13.981	14.356	14.346	13.802

Empleo

	(porcentajes)										
Tasa de desempleo abierto	5,2	6,2	5,7	5,6	6,0	5,2	6,1	6,4	6,7	6,5	6,6
Por sexo											
Hombres	4,6	5,3	4,9	4,4	4,9	4,4	5,2	5,6	5,8	5,4	5,0
Mujeres	6,5	8,3	7,5	8,0	8,2	6,8	7,6	7,9	8,2	8,5	9,6
Tasa neta de participación	53,9	52,2	53,8	55,3	54,8	53,6	55,8	55,4	55,5	54,4	56,8
Por sexo											
Hombres	75,9	73,7	74,5	75,6	75,1	72,8	73,7	73,2	73,3	73,0	73,9
Mujeres	32,4	31,1	33,5	35,6	35,5	35,0	38,6	38,2	38,5	36,8	40,4
Tasa de subempleo visible	3,7	4,4	4,2	4,8	4,8	3,8	4,3	4,9	5,5	5,3	5,5
Por sexo											
Hombres	3,2	4,0	3,6	4,1	3,9	3,3	3,7	3,9	4,6	4,1	4,4
Mujeres	4,9	5,2	5,6	6,3	6,6	4,8	5,5	6,8	7,0	7,5	7,5
Tasa de subempleo invisible	2,1	3,3	3,2	2,7	3,0	3,0	3,3	3,3	2,8	2,6	2,9
Por sexo											
Hombres	2,5	3,8	3,8	3,1	3,4	3,5	3,5	3,8	3,1	3,1	3,3
Mujeres	1,3	2,1	2,1	1,8	2,0	2,2	2,9	2,2	2,2	1,8	2,1
Tasa de ocupación	51,1	49,0	50,7	52,2	51,5	50,8	52,4	51,8	51,8	50,9	53,0
Por sexo											
Hombres	72,5	69,7	70,9	72,3	71,4	69,6	69,8	69,1	69,0	69,0	70,2
Mujeres	30,3	28,5	31,0	32,7	32,6	32,6	35,7	35,2	35,3	33,6	36,5

Fuerza de trabajo	1.231.572	1.220.914	1.301.625	1.376.540	1.383.452	1.535.392	1.653.321	1.695.018	1.757.578	1.768.759	1.903.068
Por zona											
Urbana	573.239	561.290	594.753	629.709	683.293	951.372	1.023.803	1.046.458	1.090.812	1.105.132	1.175.355
Rural	658.333	659.624	706.872	746.831	700.159	584.020	629.518	648.560	666.766	663.627	727.713
Por sexo											
Hombres	856.299	853.394	892.647	928.056	925.223	1.024.301	1.068.789	1.099.119	1.134.924	1.156.072	1.214.087
Mujeres	375.273	367.520	408.978	448.484	458.229	511.091	584.532	595.899	622.654	612.687	688.981
Por edad											
12-14	26.009	22.217	22.636	23.765	20.618	16.344	18.691	16.688	13.500	11.056	11.981
15-19	132.543	123.051	138.024	144.357	135.149	149.049	156.818	150.155	154.126	141.574	147.274
20-24	184.885	168.427	178.242	192.622	198.172	226.012	243.499	251.132	265.918	254.252	272.007
25-29	171.722	174.376	174.541	182.800	180.201	190.622	201.585	211.160	225.668	234.209	253.544
30-39	324.661	329.588	343.664	358.996	382.597	411.394	426.797	439.602	448.455	438.674	464.483
40-49	215.556	231.328	245.449	260.030	261.908	315.972	351.157	362.477	373.566	406.073	430.847

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
50-59	112.602	109.850	126.127	136.981	129.662	150.880	166.113	174.051	187.782	193.458	221.590
60-69	45.585	44.593	55.439	55.450	51.540	54.788	63.682	64.451	65.106	65.479	72.939
70 y más	16.162	14.719	15.938	17.462	17.609	16.720	21.324	18.179	21.287	20.802	23.794
Ignorado	1.847	2.765	1.565	4.077	5.996	3.611	3.655	7.123	2.170	3.182	4.609
Por rama de actividad											
<i>Agric.caza silvi. pesca/Agric. y ganadería /Pesca</i>	260.970	259.032	263.385	270.781	270.843	261.761	247.335	256.451	251.666	245.910	271.240
							7.950	9.283	9.068	8.540	10.569
<i>Exp. minas y canteras/Minas y canteras</i>	2.713	2.301	1.520	1.646	2.299	2.842	2.151	2.305	2.486	3.903	4.232
<i>Industrias manufactureras</i>	202.738	202.128	203.859	216.005	217.024	225.001	250.778	241.017	244.710	245.526	259.565
<i>Electricidad, gas y agua</i>	12.578	12.373	14.136	13.278	13.562	11.962	20.351	22.430	22.567	24.359	21.136
<i>Construcción</i>	79.809	71.448	89.132	89.151	89.514	104.764	117.340	117.836	121.861	118.668	125.337
<i>Comercio mayor y menor/Com. y reparación /Hoteles y restaurantes</i>	239.158	238.963	249.235	267.062	286.558	327.609	307.905	318.700	341.033	348.963	351.425
							92.186	90.027	97.931	98.246	108.138
<i>Transporte, almacenaje y comunicaciones</i>	64.362	61.598	67.218	75.217	77.004	92.507	88.570	94.000	96.683	100.002	115.931
<i>Establecimientos financieros</i>	51.818	51.916	64.095	73.695	68.580	82.129					
<i>Intermediación financiera</i>							30.568	33.602	37.727	37.504	37.470
<i>Actividades inmobiliarias y empresariales</i>							97.281	109.635	107.600	107.507	108.875
<i>Administración pública</i>							74.832	74.314	79.222	80.092	83.263
<i>Enseñanza</i>							87.364	94.719	100.176	98.674	106.708
<i>Salud y atención social</i>							60.364	54.229	50.760	53.589	65.169
<i>Servi.comuna.soc y pers./Servi.comun. y pers.</i>	298.086	296.741	328.023	346.403	338.731	402.891	62.945	61.067	75.025	65.771	67.568
<i>Hogares con servicio doméstico</i>							81.140	89.726	86.483	99.789	132.661
<i>Organizaciones extraterritoriales</i>							2.310	2.548	2.621	3.887	2.006
<i>Actividad no bien especificada</i>	10.221	11.146	8.593	11.211	7.344	10.933	6.027	5.611	7.866	6.196	7.197
<i>Busca por primera vez</i>	9.119	13.268	12.429	12.091	11.993	12.993	15.924	17.518	22.093	21.633	24.578
Por sector institucional											
<i>Sector privado</i>	1.043.123	1.033.650	1.108.173	1.169.525	1.196.858	1.297.551	1.407.635	1.445.810	1.498.341	1.504.455	1.619.440
<i>Organismos internacionales</i>	2.448	2.030	1.383	3.577	2.828	1.990	2.533	2.430	3.394	4.427	2.256
<i>Ignorado</i>	506	360	537	1.187	0	0	75	0	0	0	0
<i>Gobierno Central</i>	78.719	81.306	88.295	89.914	84.964	109.740	108.547	109.810	116.285	114.378	131.251
<i>Instituciones autónomas y semiautónomas</i>	90.123	83.300	80.729	92.261	78.693	101.329	107.348	108.232	106.718	112.537	114.786
<i>Municipalidades</i>	7.534	7.000	10.079	7.985	8.116	11.789	11.259	11.218	10.747	11.329	10.757
Población ocupada	1.168.055	1.145.021	1.227.333	1.300.005	1.300.146	1.455.656	1.552.924	1.586.491	1.640.387	1.653.879	1.776.903
Por zona											
<i>Urbana</i>	540.682	524.515	559.750	595.871	640.738	901.225	964.560	975.296	1.017.800	1.030.849	1.153.891
<i>Rural</i>	627.373	620.506	667.583	704.134	659.408	554.431	588.364	611.195	622.587	623.030	623.012
Por región											
<i>Central</i>	769.117	757.497	806.494	862.288	852.411	984.232	1.042.426	1.060.719	1.101.873	1.108.842	1.187.346
<i>Chorotega</i>	84.288	79.627	84.334	84.279	88.760	100.732	112.644	110.971	111.047	115.650	123.273
<i>Pacífico Central</i>	63.907	61.208	66.538	67.226	68.037	74.036	76.863	79.367	81.620	84.707	87.768
<i>Brunca</i>	101.629	99.448	117.920	117.873	113.408	103.129	109.127	109.820	111.710	108.099	116.975
<i>Huetar Atlántica</i>	92.081	93.258	94.099	107.333	113.322	120.427	132.628	140.902	144.665	151.045	167.900
<i>Huetar Norte</i>	57.033	53.983	57.948	61.006	64.208	73.100	79.236	84.712	89.472	85.536	93.641
Por sexo											
<i>Hombres</i>	817.175	808.083	849.192	887.490	879.626	979.138	1.013.039	1.037.498	1.068.958	1.093.573	1.153.891
<i>Mujeres</i>	350.880	336.938	378.141	412.515	420.520	476.518	539.885	548.993	571.429	560.306	623.012
Por edad											
<i>12-14</i>	23.704	19.058	20.506	20.615	17.157	14.547	16.978	15.464	12.216	9.305	11.148
<i>15-19</i>	111.168	103.965	118.353	121.208	112.315	126.840	129.724	121.785	120.019	114.965	114.537
<i>20-24</i>	171.077	153.003	161.239	176.351	178.611	206.651	216.773	223.031	238.417	224.361	241.730
<i>25-29</i>	165.809	164.390	165.409	173.870	168.701	181.321	191.207	198.173	210.538	219.820	239.141
<i>30-39</i>	313.278	314.412	331.302	344.624	368.323	397.271	409.759	421.947	431.222	422.333	443.581
<i>40-49</i>	211.226	222.338	237.433	253.398	254.219	308.301	339.500	348.968	360.895	390.246	415.188
<i>50-59</i>	109.754	106.431	122.363	133.489	126.898	146.891	161.811	169.573	181.493	185.706	214.383
<i>60-69</i>	44.429	44.364	53.576	55.076	50.652	53.571	62.354	62.896	62.574	63.275	69.826
<i>70 y más</i>	15.899	14.295	15.587	17.348	17.406	16.652	21.163	17.947	20.843	20.744	23.230
<i>Ignorado</i>	1.711	2.765	1.565	4.026	5.864	3.611	3.655	6.707	2.170	3.124	4.139

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Por rama de actividad											
<i>Agríc.caza silvi. pesca/Agríc. y ganadería /Pesca</i>	252.364	247.871	252.718	261.584	256.454	251.226	234.323	242.742	239.811	237.262	260.490
<i>Exp. minas y canteras/Minas y canteras</i>	2.713	2.095	1.479	1.595	2.131	2.508	1.795	2.305	2.237	3.556	3.985
<i>Industrias manufactureras</i>	192.795	188.941	190.974	203.501	203.995	215.604	232.907	226.277	230.058	229.476	242.683
<i>Electricidad, gas y agua</i>	12.296	11.832	13.645	13.103	13.249	11.712	19.557	21.859	22.086	23.559	20.548
<i>Construcción</i>	73.286	64.064	84.017	81.176	82.623	97.053	107.886	106.580	109.616	107.292	115.731
<i>Comercio mayor y menor/Com. y reparación /Hoteles y restaurantes</i>	225.811	224.858	234.211	251.735	268.577	310.173	292.858	303.355	322.392	329.917	332.158
<i>Transporte, almacenaje y comunicaciones</i>	62.283	58.517	65.770	73.272	74.611	90.459	86.043	90.238	94.033	96.295	111.858
<i>Establecimientos financieros</i>	49.774	50.518	62.465	70.119	65.386	78.907					
<i>Intermediación financiera</i>							29.248	32.016	35.543	36.689	36.239
<i>Actividades inmobiliarias y empresariales</i>							92.735	103.187	101.234	101.978	103.002
<i>Administración pública</i>							73.306	71.871	76.262	78.498	81.357
<i>Enseñanza</i>							85.007	91.895	98.376	95.943	104.079
<i>Salud y atención social</i>							59.437	52.998	49.248	51.291	62.734
<i>Servi.comuna.soc y pers./Servi.comun. y pers.</i>	287.114	285.719	313.927	333.685	326.194	388.185	60.900	58.529	72.098	62.921	64.853
<i>Hogares con servicio doméstico</i>							75.595	83.411	79.281	90.786	121.170
<i>Organizaciones extraterritoriales</i>							2.167	2.548	2.383	3.887	2.006
<i>Actividad no bien especificada</i>	9.619	10.606	8.127	10.235	6.926	9.829	5.631	5.455	7.232	5.047	6.509
Por categoría ocupacional											
<i>Patrono socio activo</i>	71.508	80.615	90.364	102.624	105.280	83.200	123.423	124.860	140.834	134.189	132.466
<i>Trabajador cuenta propia</i>	219.063	212.514	240.948	232.328	233.669	298.351	315.633	329.150	316.691	343.080	334.872
<i>Asalariado</i>	833.786	815.477	858.094	922.223	922.617	1.041.393	1.068.885	1.083.416	1.139.570	1.137.326	1.268.904
<i>Trabajador no remunerado</i>	43.698	36.415	37.927	42.830	38.580	32.712	44.983	49.065	43.292	39.284	40.661
Por tamaño de establecimiento											
<i>De 1 a 4 empleados</i>	529.922	529.656	583.476	603.344	612.733	651.615	707.956	742.973	743.156	732.959	796.163
<i>De 5 a 9 empleados</i>	84.315	97.916	104.107	110.585	105.556	115.666	117.850	118.311	131.003	126.545	141.662
<i>Más de 10</i>	537.533	497.318	517.463	556.878	554.994	656.366	695.052	694.261	740.714	772.591	822.433
<i>Ignorado</i>	16.285	20.131	22.287	29.198	26.863	32.009	32.066	30.946	25.514	21.784	16.645
Por sector institucional											
<i>Sector privado</i>	993.514	975.397	1.050.541	1.109.812	1.128.534	1.234.992	1.328.326	1.361.803	1.409.536	1.416.336	1.523.324
<i>Organismos internacionales</i>	2.200	1.930	1.383	3.462	2.828	1.946	2.155	2.430	3.034	4.427	2.047
<i>Ignorado</i>	506	319	537	1.187		0	75	0	0	0	0
<i>Gobierno Central</i>	76.379	79.212	85.576	87.802	83.642	107.563	106.478	107.254	114.158	112.262	128.896
<i>Instituciones autónomas y semiautónomas</i>	88.287	81.281	79.424	90.206	77.343	99.826	105.363	104.737	104.029	110.099	112.468
<i>Municipalidades</i>	7.169	6.882	9.872	7.536	7.799	11.329	10.527	10.267	9.630	10.755	10.168
Por categoría ocupacional según zona											
Zona urbana	540.682	524.515	559.750	595.871	640.738	901.225	964.560	975.296	1.017.800	1.030.849	1.094.386
<i>Patrono socio activo</i>	35.728	38.710	43.134	50.886	51.232	50.842	78.213	79.321	87.312	85.635	79.387
<i>Trabajador cuenta propia</i>	91.798	83.849	102.198	93.550	110.965	167.458	183.045	184.091	187.304	203.987	196.255
<i>Asalariado</i>	402.193	393.826	405.872	441.597	466.296	673.347	688.078	694.989	727.398	727.072	805.480
<i>Trabajador no remunerado</i>	10.963	8.130	8.546	9.838	12.245	9.578	15.224	16.895	15.786	14.155	13.264
Zona rural	627.373	620.506	667.583	704.134	659.408	554.431	588.364	611.195	622.587	623.030	682.517
<i>Patrono socio activo</i>	35.780	41.905	47.230	51.738	54.048	32.358	45.210	45.539	53.522	48.554	53.079
<i>Trabajador cuenta propia</i>	127.265	128.665	138.750	138.778	122.704	130.893	132.588	145.059	129.387	139.093	138.617
<i>Asalariado</i>	431.593	421.651	452.222	480.626	456.321	368.046	380.807	388.427	412.172	410.254	463.424
<i>Trabajador no remunerado</i>	32.735	28.285	29.381	32.992	26.335	23.134	29.759	32.170	27.506	25.129	27.397

Gasto público

(millones de colones corrientes)

Gasto social	320.641,7	409.538,7	506.452,7	610.955,5	718.645,5	851.334,9	1.007.053,0	1.132.284,2	1.296.515,7	1.454.401,7	1.644.773,0
Educación	79.938,0	107.661,3	130.561,7	161.890,2	185.188,0	231.216,9	277.500,8	332.897,0	383.634,1	440.157,4	500.306,2
Salud	96.384,3	118.280,6	138.500,6	172.779,0	213.330,7	246.627,7	289.832,1	341.693,2	397.921,0	411.355,1	463.327,5
Asistencia social	107.347,8	132.043,5	182.790,0	213.151,0	248.191,5	293.112,2	339.522,6	343.645,5	385.143,4	443.629,6	511.350,1
Vivienda	33.746,6	47.294,9	48.731,4	56.621,0	65.735,0	73.296,0	90.082,0	104.519,0	119.378,9	147.909,6	155.964,1
Servicios recreativos, culturales y religiosos	3.255,0	4.258,4	5.869,6	6.514,3	6.200,3	7.082,1	10.115,5	9.529,5	10.438,3	11.350,0	13.825,1

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	(colones de 1999)										
Gasto social real per cápita	151.117,2	159.871,6	170.195,7	179.434,4	187.260,7	195.454,4	203.516,1	205.441,3	210.801,9	206.642,2	201.685,2
Educación	37.674,5	42.027,7	43.875,8	47.546,3	48.255,3	53.084,1	56.080,3	60.400,7	62.375,5	62.537,8	61.348,5
Salud	45.425,6	46.173,2	46.543,5	50.744,3	55.588,5	56.622,2	58.572,4	61.996,7	64.698,4	58.445,6	56.814,1
Asistencia social	50.592,6	51.545,8	61.427,4	62.601,3	64.672,4	67.294,4	68.614,4	62.350,9	62.620,9	63.031,2	62.702,7
Vivienda	15.904,6	18.462,5	16.376,4	16.629,3	17.128,9	16.827,7	18.204,7	18.963,9	19.409,9	21.015,1	19.124,6
Servicios recreativos, culturales y religiosos	1.519,9	1.662,4	1.972,5	1.913,2	1.615,6	1.626,0	2.044,2	1.729,0	1.697,2	1.612,6	1.695,3

Salud

	(por 10.000 habitantes)										
Tasa de mortalidad por los cinco grandes grupos de causas	41,8	40,6	38,7	39,0	39,0	39,2	38,8	36,7	37,9	37,5	37,3
Enfermedades del aparato circulatorio	12,4	12,5	11,1	11,2	11,9	12,4	12,1	11,0	10,5	10,8	10,8
Tumores	8,4	8,4	7,8	8,0	8,1	8,1	8,5	7,9	8,2	8,4	8,3
Clasificación suplementaria de causas externas	5,0	4,6	4,4	4,5	4,7	4,8	4,4	4,5	4,6	4,3	4,7
Enfermedades del aparato respiratorio	4,6	4,3	4,3	4,6	4,1	3,9	3,9	3,1	3,7	3,6	3,4
Enfermedades del aparato digestivo	2,7	2,6	2,4	2,6	2,6	2,7	2,5	2,6	2,7	2,6	2,5
Las demás causas	8,8	8,3	8,7	8,2	7,6	7,3	7,4	7,5	8,2	7,8	7,6
	(por 10.000 habitantes)										
Tasa de enfermedades de declaración obligatoria											
Dengue	152,8	66,6	406,7	69,7	68,2	128,8	235,1	299,2	472,5	221,4	873,8
Diarrea	3.206,4	2.903,2	3.240,8	3.528,7	3.632,9	4.320,8	3.814,9	3.384,5	2.839,8	2.813,6	3.943,2
Gonorrea	68,6	52,6	56,6	56,3	50,4	33,3	31,8	36,4	28,5	36,5	34,0
Hepatitis	38,8	25,2	33,9	39,3	55,3	45,5	39,9	27,4	22,9	22,1	24,7
Intoxicaciones por alimentos	12,5	14,3	16,2	17,7	20,3	18,8	20,7	24,5	16,9	13,2	10,3
Otras intoxicaciones (no incluye plaguicidas)	31,3	30,9	35,3	34,6	36,5	36,6	32,5	51,2	32,6	17,1	7,4
Paludismo	133,9	158,7	141,3	136,6	103,7	48,7	33,9	25,0	17,2	30,3	81,9
Rubéola	3,1	1,4	1,2	2,8	39,0	2,3	2,9	0,1	0,0	0,0	0,0
Sarampión	1,3	1,4	0,8	0,1	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
SIDA	5,9	3,4	7,1	7,5	5,7	7,2	3,7	2,1	2,7	4,6	5,8
Sífilis	44,7	37,1	41,4	36,8	23,5	20,3	19,8	18,6	18,3	27,8	29,2
Tos ferina	0,7	0,6	0,9	0,8	0,3	0,6	1,3	0,8	0,5	0,3	0,2
Tuberculosis	7,8	20,6	18,0	16,6	22,1	24,0	24,2	17,0	16,4	17,3	
	(porcentajes)										
Cobertura de vacunación en niños											
VOP3 - poliomielitis (menores de 1 año)	86	85	97	89	86	80	94	94	88	90	91
SRP - sarampión (1 año)	93	83	100	86	89	82	85	94	90	88	89
	(por 100.000 habitantes)										
Tasa de mortalidad por suicidio	1,0	5,9	6,0	6,9	6,5	6,7	5,8	7,0	7,9	7,7	7,7
Por sexo											
<i>Hombres</i>	10,6	10,3	10,0	11,9	11,3	11,6	10,1	12,0	13,3	13,1	12,9
<i>Mujeres</i>	2,2	1,4	1,8	1,7	1,6	1,6	1,4	1,8	2,2	2,2	2,2

Población total servida por acueducto	3.262.053	3.219.457	3.226.736	3.368.207	3.574.507	3.824.593	3.965.322	4.089.609	4.120.000	4.248.481	4.371.733
Por ente administrador											
<i>ICAA</i>	1.629.273	1.562.230	1.583.333	1.569.027	1.637.967	1.659.781	1.717.161	1.892.272	1.916.937	1.982.656	2.011.654
<i>Municipalidades</i>	669.335	699.662	607.133	724.992	842.099	653.713	637.668	670.309	713.367	744.995	785.246
<i>CAAR</i>	802.391	813.017	890.195	926.336	937.839	1.098.496	963.376	980.980	995.715	1.031.426	1.078.719
<i>ESPH</i>	136.281	142.579	144.392	146.169	154.919	180.000	185.726	191.481	191.481	198.590	207.511
<i>Ministerio de Salud</i>	22.912	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>Acueductos privados</i>	1.861	1.970	1.683	1.683	1.683	0	0	0	0	0	0
<i>Acueductos privados + fácil acceso</i>						136.013	358.137	252.327	199.500	186.933	174.938
<i>Sin información</i>						96.590	103.254	102.240	103.000	103.881	113.665

Abortos atendidos en hospitales de la CCSS	8.253	9.009	8.705	8.850	9.160	9.711	8.220	8.332	8.967	8.074	7.974
---	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Enfermedades de transmisión sexual											
Gonorrea	2.305	1.811	1.987	2.118	1.945	1.269	1.278	1.487	1.190	1.551	1.471
Sífilis	1.502	1.279	1.452	1.386	905	775	796	760	761	1.183	1.262
Chancro blando	257	231	145	113	84	42	43	55	70	59	71
Uretritis no gonocócica	1.086	774	556	561	471	99	80	109	78	75	59
SIDA	200	117	177	284	219	275	150	119	112	196	249
Muertes por accidentes de tránsito	514	417	582	630	671	670	668	673	623	585	616
Por provincia											
<i>San José</i>	169	152	179	202	185	204	196	202	178	164	
<i>Alajuela</i>	94	80	120	114	115	132	124	130	120	128	
<i>Cartago</i>	42	36	61	51	49	64	44	47	50	41	
<i>Heredía</i>	31	27	41	51	50	67	52	58	54	48	
<i>Guanacaste</i>	46	36	45	51	78	55	74	71	73	62	
<i>Puntarenas</i>	53	40	71	58	79	79	75	68	70	55	
<i>Limón</i>	79	46	65	103	115	69	103	97	78	87	
Víctimas de accidentes de tránsito											
<i>Heridos leves</i>	8.499	9.196	8.363	11.288	12.129	13.507	14.201	14.587	15.507	16.337	17.218
<i>Heridos graves</i>	1.425	1.496	1.607	2.359	2.425	2.562	2.914	2.783	3.139	3.259	3.512
<i>Muertos in situ</i>	285	260	307	324	305	336	438	397	363	321	278
Intoxicaciones por plaguicidas	989	794	924	655	679	757	641	674	676	361	326

Seguridad social

	(porcentajes)										
Cobertura de la PEA por seguro de salud											
Asalariada	70,32	70,96	68,72	66,54	66,45	63,65	61,38	61,80	60,56	61,80	61,01
No asalariada	76,75	77,09	76,77	81,02	82,51	75,33	43,12	36,54	37,76	39,14	45,27
Cobertura de la PEA por seguro de pensiones											
Asalariada	63,09	64,74	62,95	61,14	61,22	58,57	56,48	57,27	56,05	56,83	56,16
No asalariada	5,32	7,91	12,93	21,03	26,86	25,01	18,91	17,57	21,23	21,70	26,41
Cobertura de seguro de riesgos del trabajo	85,9	84,3	82,4	82,5	78,5	71,2	72,6	73,8	68,0	71,5	73,0
Relación pensionados/cotizantes régimen de pensiones	14,43	15,01	14,94	14,63	14,16	14,53	15,62	15,76	15,52	15,70	15,02
Razón pensionados por vejez/población 65 y más años	17,38	17,85	17,99	18,07	18,13	17,93	17,92	17,79	17,89	17,90	18,01
Consultas en seguro de salud por habitante											
Externa y de urgencias	2,87	2,96	3,12	3,29	3,40	3,35	3,39	3,49	3,60	3,70	3,75
	(por 100 habitantes)										
Especialidades médicas	69,90	70,36	73,86	67,67	66,56	62,39	62,87	63,80	62,85	63,67	61,87
Medicamentos despachados en											
Consulta externa, por consulta médica externa	2,73	2,87	2,88	3,01	2,64	2,69	2,78	2,85	2,69	2,85	2,68
Hospitalización, por egreso hospitalario	10,22	12,13	12,79	13,56	14,23	14,35	15,24	16,65	16,13	14,56	13,58
Exámenes de laboratorio de hospitalización por egresos hospitalarios	22,87	23,99	25,39	25,21	25,50	24,00	25,59	27,24	27,93	29,61	30,61
	(camas por 1.000 habitantes)										
Camas de hospital por habitante	1,74	1,71	1,66	1,63	1,59	1,54	1,49	1,45	1,42	1,38	1,32
	(por 100 habitantes)										
Ocupación de camas	80,28	81,09	81,18	79,61	80,54	81,67	82,37	81,29	81,65	80,91	83,14

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Giro de camas	49,94	49,93	51,31	51,56	53,06	55,49	56,23	56,33	57,10	58,08	59,28
	(días)										
Estancia promedio en hospitales	5,84	6,11	5,91	5,50	5,80	5,46	5,33	5,16	5,73	5,29	5,33
	(por 1.000 habitantes)										
Tasa de mortalidad hospitalaria	19,91	19,87	19,89	20,04	19,72	18,98	19,85	21,25	21,87	21,74	19,40
Cesáreas practicadas en hospitales de la CCSS	16.155	16.055	15.414	15.414	16.476	16.023	16.206	14.893	15.250	14.972	14.648
Partos atendidos en maternidades de la CCSS	76.163	75.549	73.875	72.620	74.928	75.306	73.072	67.850	69.261	68.716	67.820
Por región programática											
<i>Hospitales nacionales</i>	28.117	28.330	27.284	27.256	28.305	27.948	27.138	25.062	25.107	24.712	22.916
<i>Clínica Metropolitana</i>										1	422
<i>Central Norte</i>	12.112	11.856	11.570	11.279	11.825	12.101	12.156	11.080	11.778	11.176	11.654
<i>Central Sur</i>	7.805	7.498	7.345	7.251	7.101	7.060	6.671	6.307	6.413	6.305	6.443
<i>Huetar Norte</i>	4.020	4.008	4.081	4.014	3.973	4.167	4.077	3.771	3.793	3.958	4.057
<i>Choroteaga</i>	5.818	5.737	5.795	5.529	5.708	5.835	5.860	5.586	5.720	5.537	5.800
<i>Pacífico Central</i>	3.777	3.418	3.673	3.212	3.558	3.684	3.587	3.430	3.570	3.631	3.769
<i>Huetar Atlántica</i>	7.687	7.670	7.370	7.426	7.570	7.721	7.275	6.973	7.250	7.722	7.243
<i>Brunca</i>	6.827	7.032	6.757	6.653	6.888	6.790	6.308	5.641	5.629	5.674	5.516
Egresos hospitalarios de la CCSS	296.976	297.262	303.941	305.317	313.582	325.216	330.618	333.013	338.866	338.686	337.072
Por servicios											
<i>Medicina</i>						51.823	49.631	48.726	51.879	50.914	54.251
<i>Cirugía</i>						81.235	92.560	101.069	103.486	111.141	112.607
<i>Ginecología</i>						29.528	30.274	31.034	28.764	27.953	26.997
<i>Obstetricia</i>						96.875	93.742	88.728	90.779	90.907	89.322
<i>Pediatría</i>						42.035	43.133	41.887	41.704	35.776	35.301
<i>Neonatología</i>						15.244	13.128	13.198	13.912	13.651	12.734
<i>Pensión</i>						2.935	2.415	2.376	2.027	1.716	0
<i>Psiquiatría</i>						5.541	5.735	5.995	6.315	6.628	5.860
Población cubierta por programas de atención primaria											
Modelo readecuado	868.483	1.275.304	1.687.089	2.283.206	2.657.878	2.717.959	3.252.531	3.570.941	3.599.939		
Población cubierta por seguro de salud	3.454.433	3.539.811	3.625.189	3.710.567	3.795.945	3.881.323	3.963.915	4.046.507	4.129.099	4.211.692	4.294.284
Asalariado	653.932	649.234	660.736	685.870	717.106	726.048	727.603	754.731	770.032	800.123	842.139
Familiar asegurado directo	1.654.503	1.624.587	1.610.973	1.715.326	1.678.982	1.747.523	1.699.632	1.670.715	1.686.124	1.771.179	1.803.623
No asegurado	469.803	364.247	416.897	393.320	413.758	469.640	495.489	534.139	606.829	513.826	532.491
Cuenta propia	100.110	99.626	107.047	108.671	111.424	105.343	104.876	113.628	118.826	132.423	145.776
Convenio	50.801	49.588	52.865	56.410	58.292	61.473	63.326	63.431	65.422	71.029	73.768
Asegurado por el Estado y familiares	224.538	426.193	435.023	404.452	466.901	426.945	491.525	521.999	507.879	539.097	523.903
Pensionado IVM	87.054	93.189	98.566	103.179	107.863	112.195	118.320	123.632	126.678	133.199	135.652
Pensionado régimen especial	33.985	35.215	38.138	43.348	45.181	47.609	49.412	50.425	54.044	55.270	56.005
Pensionado régimen no contributivo	61.464	67.726	69.983	70.694	68.897	67.594	76.718	85.476	82.662	80.326	77.723
Familiar pensionado	118.243	130.206	134.961	129.297	127.541	116.953	137.014	128.331	110.603	115.220	103.204
Asegurados directos en seguro de salud	1.297.094	1.514.218	1.570.831	1.596.355	1.715.535	1.693.159	1.663.781	1.714.597	1.725.394	1.809.011	1.854.966
Directos activos	890.053	891.895	931.265	974.682	1.026.693	1.038.816	927.806	931.790	954.280	1.003.575	1.061.683
Directos pensionados	182.503	196.130	204.543	217.221	221.941	227.398	244.450	260.808	263.235	266.339	269.380
Por cuenta del Estado	224.538	426.193	435.023	404.452	466.901	426.945	491.525	521.999	507.879	539.097	523.903
	(a junio de cada año)										
Asegurados directos activos en seguro de salud	890.053	891.895	931.265	974.682	1.026.693	1.038.816	927.806	931.790	954.280	1.003.575	1.061.683
Por rama de actividad											
<i>Agricultura, ganadería, silvicultura</i>	127.083	126.476	127.187	132.181	135.476	130.866	135.262	136.729	136.788	142.142	149.503
<i>Pesca</i>									4.070	4.105	4.458
<i>Minas y canteras</i>	1.625	1.604	1.515	1.563	1.448	1.442	1.270	1.350	1.212	1.246	1.525

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<i>Industria manufacturera</i>	138.739	132.306	136.418	136.032	135.074	133.399	127.327	119.580	119.464	116.728	118.044
<i>Electricidad, gas y agua</i>	17.420	12.722	12.463	12.840	13.209	15.539	9.938	13.408	10.310	14.352	15.301
<i>Construcción</i>	27.774	25.010	25.357	28.937	31.786	30.784	36.461	41.078	43.237	41.357	43.604
<i>Comercio</i>	110.638	110.160	110.971	116.155	124.846	128.870	130.253	134.977			
<i>Comercio, reparación vehículos automotores</i>									105.147	112.861	116.824
<i>Hoteles y restaurantes</i>									30.625	33.294	36.739
<i>Transporte, almacenamiento, comunicación</i>	26.766	26.585	27.627	28.351	31.672	33.043	41.645	42.381	44.439	45.877	48.426
<i>Establecimientos financieros</i>	42.742	45.099	46.305	49.761	54.518	59.679	80.904	88.312			
<i>Intermediación financiera</i>									29.805	30.482	31.483
<i>Actividades inmobiliarias empresariales</i>									63.184	70.946	79.994
<i>Administración pública y defensa</i>									150.718	153.678	158.483
<i>Enseñanza</i>									21.249	21.865	24.597
<i>Servicios</i>	211.544	218.581	225.082	236.458	247.365	253.887	228.174	242.588			
<i>Servicios sociales y de salud</i>									12.180	12.362	12.801
<i>Otras actividades de servicio</i>									53.008	59.150	62.989
<i>Hogares privados con servicio doméstico</i>									9.535	10.116	10.511
<i>Organizaciones extraterritoriales</i>									483	591	625
<i>Actividades no especificadas</i>	185.722	193.352	218.340	232.404	251.299	251.307	136.572	111.387	118.826	132.423	145.776
Por sector institucional											
Asalariados	653.932	649.234	660.736	685.870	717.106	726.048	727.603	754.731	770.032	800.123	842.139
<i>Empresa privada</i>	478.533	478.692	488.404	505.446	529.851	535.045	527.934	545.473	554.036	579.571	614.099
<i>Instituciones autónomas</i>	97.279	89.733	88.534	96.551	101.384	102.973	103.468	107.516	110.731	113.008	116.114
<i>Gobierno Central</i>	72.192	74.828	77.727	77.612	79.329	80.817	89.842	95.088	97.562	99.404	103.524
<i>Servicio doméstico</i>	5.928	5.981	6.071	6.261	6.542	7.213	6.359	6.654	7.703	8.140	8.402
No asalariados	236.121	242.661	270.529	288.812	309.587	312.768	200.203	177.059	184.248	203.452	219.544
<i>Cuenta propia</i>	185.320	193.073	217.664	232.402	251.295	251.295	136.877	113.628	118.826	132.423	145.776
<i>Convenios especiales</i>	50.801	49.588	52.865	56.410	58.292	61.473	63.326	63.431	65.422	71.029	73.768
Asegurados en seguro de riesgos del trabajo	716.639	687.114	706.915	760.446	723.976	741.367	775.141	800.052	775.515	813.762	926.505
Asegurados directos activos en régimen de seguro de pensiones	603.097	617.202	659.744	705.163	761.485	771.979	757.316	784.570	816.244	848.495	903.266
Hombres	421.483	433.081	453.248	489.791	536.220	533.773	525.650	544.570	566.922	588.453	625.662
Mujeres	181.614	184.121	197.496	215.372	225.265	238.206	231.666	240.000	249.322	260.042	277.604
Pensionados en régimen de seguro de pensiones	87.054	93.189	98.566	103.179	107.863	112.195	118.320	123.632	126.678	133.199	135.652
Por riesgo											
<i>Invalidez</i>	28.627	30.325	31.942	33.335	34.541	35.608	37.184	38.591	40.085	41.596	42.833
<i>Vejez</i>	30.306	32.308	33.782	35.148	36.424	37.288	38.622	39.717	41.407	42.947	44.771
<i>Muerte</i>	28.121	30.556	32.842	34.696	36.898	39.299	42.514	45.324	45.186	48.656	48.048
Por sexo											
<i>Hombres</i>	51.111	54.185	56.866	58.982	61.015	62.801	65.640	68.051	69.681	72.038	73.572
<i>Mujeres</i>	35.939	39.004	41.700	44.197	46.848	49.394	52.680	55.581	56.997	61.161	62.080
Pensionados en régimen no contributivo	65.886	68.877	69.983	97.246	94.657	95.294	99.184	107.069	101.595	97.581	93.202
(miles)											
Consultas totales del seguro de salud	9.778	10.345	11.114	11.984	12.627	12.726	13.351	14.120	14.865	15.568	16.099
Consulta externa	7.587	8.046	8.590	9.189	9.576	9.413	9.863	10.575	11.131	11.580	11.783
<i>Medicina general</i>	4.233	4.568	4.858	5.352	5.582	5.367	5.505	6.014	6.328	6.591	6.762
<i>Especialidades</i>	2.384	2.459	2.634	2.465	2.476	2.369	2.473	2.581	2.595	2.682	2.657
<i>Odontología</i>	706	738	796	1.056	1.195	1.350	1.533	1.609	1.835	1.926	1.917
<i>Otros profesionales</i>	264	281	302	316	323	327	352	371	374	382	447
Consulta de urgencias	2.191	2.299	2.524	2.795	3.051	3.313	3.488	3.545	3.734	3.987	4.316

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Número promedio de camas de hospital en seguro de salud	5.947	5.953	5.924	5.922	5.910	5.861	5.880	5.860	5.878	5.831	5.686
Días de incapacidad otorgados por institución											
INS	1.304.474	1.159.259	1.473.407	1.509.877	1.502.509	1.631.386	1.543.506	1.539.664	1.329.688	1.297.594	1.513.206
CCSS	4.641.204	4.639.382	4.756.089	4.898.389	5.069.398	5.152.486	4.968.746	4.894.499	5.154.312	5.267.846	5.458.019
Enfermedad	3.297.887	3.281.281	3.431.276	3.581.366	3.741.049	3.769.746	3.698.083	3.665.004	3.914.508	4.011.483	4.131.979
Maternidad	1.343.317	1.358.101	1.324.813	1.314.424	1.327.855	1.379.978	1.269.835	1.228.452	1.238.198	1.254.865	1.326.040
INS				2.599	494	2.762	828	1.043	1.606	1.498	0
Ordenes de incapacidad según régimen en seguro de salud	501.866	470.107	487.498	511.221	560.336	552.764	558.227	552.767	592.052	617.517	691.978
Enfermedad	487.267	456.000	473.504	497.607	546.646	538.023	546.167	540.883	581.552	606.868	680.756
Maternidad	14.599	14.107	13.994	13.614	13.690	14.741	12.060	11.884	10.500	10.649	11.222
	(miles de colones corrientes)										
Gastos por incapacidades de la CCSS	4.027.838	5.380.540	6.240.568	7.367.236	8.269.111	10.893.117	11.627.469	13.545.653	15.933.751	16.877.278	18.881.659
	(colones corrientes; promedio institucional)										
Costo por consulta en seguro de salud	4.215	4.827	6.094	7.707	7.826	9.348	10.332	11.832	13.417	14.032	14.509
	(colones)										
Monto de pensión promedio en CCSS											
Por vejez	30.121	35.890	40.559	45.936	52.916	58.769	66.323	76.380	85.776	95.796	110.165
Por invalidez	20.311	24.631	28.284	32.820	38.215	43.069	48.425	55.994	61.822	68.177	77.130
Por muerte	13.128	19.681	22.304	20.400	23.579	26.253	28.835	32.540	36.651	39.113	45.419
Régimen no contributivo	3.516	7.500	7.500	7.251	7.455	8.822	9.703	12.684	13.124	14.432	15.811
	(millones de colones)										
Ingresos por contribuciones a seguro de pensiones	32.266,6	41.942,0	50.433,0	61.260,7	71.745,5	88.525,4	96.304,0	117.604,4	126.946,7	150.536,1	169.942,5
Cuotas patronales	20.462,9	27.100,0	32.192,0	38.884,6	46.595,0	56.173,9	48.784,1	68.930,5	78.613,0	88.899,4	104.614,0
Cuotas obreras	11.803,7	14.842,0	18.241,0	22.376,1	25.150,5	32.351,5	47.519,9	48.673,9	48.333,7	61.636,7	65.328,5

Educación

	(porcentaje)										
Aprestamiento de niños de primer grado	64,4	66,7	69,8	74,4	77,6	81,5	82,7	85,2	86,0	89,0	87,2
Por sexo											
Niños	63,9	66,5	69,7	74,0	77,3	80,9	82,3	85,0	85,6	88,6	86,5
Niñas	65,0	66,9	70,0	74,8	77,9	82,2	83,1	85,5	86,4	89,4	87,9
Zona urbana por sexo	88,3	88,6	94,1	94,8	95,5	97,4	94,5	94,6	60,5	93,8	91,9
Niños	88,5	89,2	95,0	94,8	95,1	97,4	94,5	94,9	60,3	93,4	91,7
Niñas	88,2	88,0	93,2	94,8	96,0	97,4	94,6	94,3	60,6	94,3	92,0
Zona rural por sexo	50,3	52,2	54,8	61,8	66,8	72,3	76,0	79,9	118,4	82,6	81,0
Niños	52,6	51,7	54,1	61,0	66,7	71,4	75,5	79,4	117,2	82,5	79,6
Niñas	54,6	52,8	55,5	62,6	66,9	73,3	76,6	80,5	119,8	82,8	82,5
Desgranamiento por nivel											
Primaria	33,3	35,6	35,0	32,7	31,2	27,4	27,5	24,5	23,4	23,7	22,6
III ciclo	61,2	62,6	66,8	66,0	65,9	62,6	61,8	60,4	57,6	53,9	51,0
Undécimo año	73,1	73,7	76,1	77,0	76,0	74,4	74,7	73,1	70,9	69,9	69,3
Rendimiento en educación regular											
Aprobados I y II ciclos	86,6	88,1	88,4	88,3	90,2	90,6	90,9	91,2	90,7	90,5	88,8
Aprobados III ciclo y educación diversificada, diurna	75,3	75,6	78,6	78,0	83,4	82,7	82,2	81,1	81,9	80,0	79,0
Reprobados I y II ciclos	13,4	11,9	11,7	11,7	9,8	9,4	9,1	8,8	9,3	9,5	11,2
Reprobados III ciclo y educación diversificada, diurna	24,7	24,4	21,4	22,0	16,6	17,3	17,8	18,9	18,1	20,0	21,0
Tasa bruta de escolaridad en educación tradicional											
Interactivo II	5,1	5,2	5,5	5,6	5,9	6,9	19,8	26,4	32,7	36,7	42,0

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Transición	69,5	71,5	76,2	81,2	83,6	82,4	87,5	87,8	90,9	90,3	92,2
I ciclo	113,3	114,6	113,9	113,2	113,2	112,4	111,3	110,3	109,8	109,5	110,5
II ciclo	95,7	94,0	93,1	94,2	96,5	98,4	98,9	99,6	100,0	98,1	97,5
III ciclo	67,5	65,9	68,0	68,6	68,2	70,9	72,6	77,2	81,3	85,5	88,8
Educación diversificada	43,4	42,5	43,5	41,9	41,9	44,4	47,1	48,4	50,2	53,1	55,9
Tasa neta de escolaridad en educación regular											
Interactivo II	4,8	5,1	5,4	5,5	5,8	6,6	19,8	26,1	32,7	36,7	42,0
Transición	68,8	70,9	75,7	80,5	82,9	81,6	86,9	86,9	90,2	89,7	91,8
I ciclo	101,4	103,7	101,6	101,6	101,8	101,7	100,7	100,3	99,9	100,6	101,4
II ciclo	85,8	86,5	83,8	84,1	85,4	87,2	88,0	88,8	88,7	88,3	88,0
III ciclo	56,7	56,0	57,6	58,5	58,6	60,9	62,1	64,9	67,9	70,5	73,2
Educación diversificada	30,5	30,8	30,7	30,1	30,7	33,6	36,4	36,0	36,6	38,4	40,1
Porcentaje de repitencia escolar											
I ciclo	12,6	14,5	12,8	12,4	11,8	10,6	10,7	9,8	9,6	9,6	9,5
II ciclo	5,3	7,6	6,9	7,2	6,7	5,6	5,9	5,2	5,1	5,0	5,2
III ciclo diurno	12,3	13,0	13,0	12,4	12,4	10,3	10,9	11,4	11,7	11,7	12,9
Educación diversificada diurna	6,8	7,2	6,4	6,5	5,5	4,9	4,9	7,4	7,3	6,5	7,6
Porcentaje de deserción intra-anual											
I ciclo	5,7	5,1	5,1	5,4	5,0	4,5	5,0	4,2	4,3	3,6	3,6
II ciclo	4,2	3,8	3,8	4,3	3,6	3,6	4,0	3,7	3,5	3,1	3,2
III ciclo diurno	14,3	12,9	13,0	12,9	10,8	11,9	12,9	12,5	10,7	11,7	12,7
III ciclo nocturno	41,7	36,9	41,0	40,6	34,9	31,7	28,0	26,5	23,7	27,6	28,1
Educación diversificada diurna	8,3	6,1	5,0	5,5	4,9	5,7	7,3	6,6	6,2	6,6	6,9
Educación diversificada nocturna	29,5	24,2	28,2	29,6	23,0	12,9	13,9	16,0	14,4	15,9	16,7
Población de 12 años y más	2.285.237	2.338.867	2.418.437	2.488.771	2.523.152	2.866.292	2.964.526	3.060.827	3.167.179	3.250.480	3.349.747
Por nivel de instrucción											
<i>Sin instrucción</i>	117.287	119.145	120.295	128.273	130.865	139.703	135.270	140.773	135.897	141.425	127.087
<i>Preparatoria</i>	766	2.315	1.290	2.321	2.120	7.849	3.002	4.027	1.960	3.566	42
<i>Educación especial</i>	5.803	5.436	6.032	4.627	8.014	5.832	8.742	5.646	6.377	5.642	6.456
<i>Primaria incompleta</i>	491.990	498.995	514.777	513.253	518.546	555.254	562.189	554.469	527.804	533.892	537.088
<i>Primaria completa</i>	721.938	739.018	757.630	775.966	779.598	881.600	867.920	892.829	924.770	942.748	968.446
<i>Secundaria académica</i>	627.041	667.277	678.564	652.156	687.544	815.589	866.098	912.956	977.949	1.026.001	1.075.127
<i>Secundaria técnica</i>	48.472	48.709	53.336	82.808	61.892	69.611	78.620	75.821	87.343	88.890	83.601
<i>Superior</i>	257.874	245.250	271.726	311.649	315.237	369.118	412.216	448.226	454.451	484.636	535.731
<i>Ignorado</i>	14.066	12.722	14.787	17.718	19.336	21.736	30.469	26.080	27.114	23.680	16.169
Matrícula en transición	58.371	60.710	63.585	67.325	69.679	68.576	72.893	72.560	73.810	72.216	74.089
Por sexo											
<i>Niños</i>	29.796	31.253	32.641	34.348	35.734	35.002	37.289	36.985	37.743	36.774	37.891
<i>Niñas</i>	28.575	29.457	30.944	32.977	33.945	33.574	35.604	35.575	36.067	35.442	36.198
Zona urbana											
<i>Niños</i>	30.838	31.335	30.974	31.080	30.632	28.268	29.262	28.620	43.999	43.058	44.144
<i>Niñas</i>	15.780	16.251	15.880	15.693	15.758	14.494	15.032	14.509	22.351	22.000	22.587
Zona rural											
<i>Niños</i>	15.058	15.084	15.094	15.387	14.874	13.774	14.230	14.111	21.648	21.058	21.557
<i>Niñas</i>	27.533	29.375	32.611	36.245	39.047	40.308	43.631	43.940	29.811	29.158	29.945
<i>Niños</i>	14.016	15.002	16.661	18.655	19.976	20.508	22.257	22.476	15.392	14.774	15.304
<i>Niñas</i>	13.517	14.373	15.950	17.590	19.071	19.800	21.374	21.464	14.419	14.384	14.641
Matrícula primer grado	104.128	107.456	105.314	102.992	103.331	101.073	98.150	99.388	98.139	96.397	95.811
Por sexo											
<i>Niños</i>	54.758	56.193	55.435	54.081	54.135	53.067	51.339	51.785	51.118	50.489	50.106
<i>Niñas</i>	49.370	51.263	49.879	48.911	49.196	48.006	46.811	47.603	47.021	45.908	45.705

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Zona urbana	39.157	40.063	37.991	37.312	36.957	35.658	34.004	34.538	53.902	53.157	53.132
Niños	20.203	20.587	19.741	19.308	18.992	18.558	17.692	17.885	27.748	27.599	27.594
Niñas	18.954	19.476	18.250	18.004	17.965	17.100	16.312	16.653	26.154	25.558	25.538
Zona rural	64.971	67.393	67.323	65.680	66.374	65.415	64.146	64.850	44.237	43.240	42.679
Niños	34.555	35.606	35.694	34.773	35.143	34.509	33.647	33.900	23.370	22.890	22.512
Niñas	30.416	31.787	31.629	30.907	31.231	30.906	30.499	30.950	20.867	20.350	20.167
Repitentes de primer grado	18.551	19.938	18.377	17.509	16.546	15.627	15.220	13.867	13.718	13.438	12.968
Por sexo											
Niños	10.801	11.377	10.584	9.991	9.676	8.920	8.827	7.915	7.893	7.894	7.572
Niñas	7.750	8.561	7.793	7.518	6.870	6.707	6.393	5.952	5.825	5.544	5.396
Zona urbana	5.003	5.264	4.694	4.631	4.427	4.199	4.105	3.613	6.582	6.271	6.271
Niños	2.919	2.895	2.636	2.550	2.485	2.373	2.360	2.050	3.702	3.670	3.614
Niñas	2.084	2.369	2.058	2.081	1.942	1.826	1.745	1.563	2.880	2.601	2.657
Zona rural	13.548	14.674	13.683	12.878	12.119	11.428	11.115	10.254	7.136	7.167	6.697
Niños	7.882	8.482	7.948	7.441	7.191	6.547	6.467	5.865	4.191	4.224	3.958
Niñas	5.666	6.192	5.735	5.437	4.928	4.881	4.648	4.389	2.945	2.943	2.739
Matrícula I ciclo	283.358	287.451	289.284	289.632	288.523	284.425	281.112	278.597	276.462	273.240	271.976
Matrícula II ciclo	223.679	231.152	235.989	240.005	246.534	254.571	257.104	257.507	256.390	251.068	249.445
Matrícula III ciclo	147.988	147.590	155.679	163.595	170.851	182.963	187.923	200.249	213.001	225.185	232.275
Técnica	23.108	22.433	25.292	27.049	29.254	30.743	30.812	32.543	34.999	36.314	36.418
Académica diurna	106.861	108.909	113.180	120.575	126.767	136.484	141.076	149.485	157.586	165.510	171.256
Académica nocturna	18.019	16.248	17.207	15.971	14.830	15.736	16.035	18.221	20.416	23.361	24.601
Matrícula educación diversificada	59.243	60.643	64.472	63.733	64.574	69.865	78.135	84.592	88.299	92.354	98.287
Técnica	16.414	16.955	18.300	17.343	16.961	18.149	19.722	21.266	21.930	22.169	23.461
Académica diurna	33.057	34.865	36.664	38.196	40.566	44.605	51.389	54.765	56.504	59.012	62.862
Académica nocturna	9.772	8.823	9.508	8.194	7.047	7.111	7.024	8.561	9.865	11.173	11.964
Matrícula inicial por dependencia	794.898	811.849	834.807	852.376	868.439	889.972	916.096	935.401	954.225	962.352	979.418
Pública	723.266	734.766	755.444	770.171	783.217	802.126	827.944	844.990	862.823	870.453	885.478
Semipública	19.200	19.288	19.366	19.552	19.469	19.751	20.148	20.263	19.918	19.978	20.087
Privada	52.432	57.795	59.997	62.653	65.753	68.095	68.004	70.148	71.484	71.921	73.853
Acciones formativas en el INA	5.389	7.001	7.914	6.529	5.935	7.283	8.962	9.856	10.718	11.398	12.048
Por sector económico											
Agropecuario	932	1.637	1.563	1.390	949	1.019	1.132	1.291	1.418	1.447	1.513
Industrial	2.018	2.526	2.948	2.719	2.525	3.014	3.385	3.645	4.172	4.414	4.230
Comercio y servicios	2.439	2.838	3.403	2.420	2.461	3.250	4.445	4.920	5.128	5.537	6.305
Participantes en acciones formativas en el INA	66.639	92.318	110.061	93.250	83.236	103.839	127.017	139.333	154.674	179.573	196.291
Por sexo											
Hombres	39.014	55.629	62.838	54.675	46.657	56.011	64.529	69.161	76.057	84.615	89.226
Mujeres	27.625	36.689	47.223	38.575	36.579	47.828	62.488	70.172	78.617	94.958	107.065
Por sector económico											
Agropecuario	12.282	23.966		21.994	14.041	14.551	15.088	16.944	18.872	20.173	20.354
Industrial	25.183	32.486		36.873	33.613	38.918	43.446	47.612	54.793	70.885	70.743
Comercio y servicios	29.174	35.866		34.383	35.582	50.370	68.483	74.777	81.009	88.515	105.194
Aprobados en acciones formativas en el INA	59.802	83.154	59.802	82.114	74.113	93.115	114.211	125.383	139.256	153.369	170.356
Por sexo											
Hombres	34.705	50.119	34.705	48.205	41.792	50.047	57.597	61.839	68.083	74.661	79.508
Mujeres	25.097	33.035	25.097	33.909	32.321	43.068	56.614	63.544	71.173	78.708	90.848

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Por sector económico											
<i>Agropecuaria</i>	11.194	22.065	11.194	19.516	12.670	13.092	13.763	15.311	17.391	18.711	18.823
<i>Industrial</i>	22.324	29.347	22.324	32.984	30.662	35.487	39.807	44.041	51.137	56.308	57.287
<i>Comercio y servicios</i>	26.284	31.742	26.284	29.614	30.781	44.536	60.641	66.031	70.728	78.350	94.246
Participantes en modalidad formación /producción individualizada en el INA											
Por sexo	6.287	11.948	13.357	11.163	11.349	10.566	12.274	11.252	11.255	10.917	9.449
<i>Hombres</i>				2.125	2.484	2.220	2.819	2.432	2.241	2.270	1.651
<i>Mujeres</i>				9.038	8.865	8.346	9.455	8.820	9.014	8.647	7.798
Diplomas otorgados por las instituciones de educación superior	12.665	14.753	17.364	21.179	23.280	26.469	23.302	26.051	25.739	26.472	
Universidad de Costa Rica	3.568	3.779	4.257	4.161	4.381	3.955	4.131	4.118	4.378	4.112	4.234
Universidad Nacional	2.270	2.319	2.378	2.253	2.526	2.586	2.389	2.830	2.849	3.152	3.264
Instituto Tecnológico de Costa Rica	429	576	713	832	735	876	834	1.084	1.104	996	1.287
Unviersidad Estatal a Distancia	852	1.410	1.582	2.067	2.125	2.173	1.659	2.214	2.176	2.114	2.372
Universidades privadas	5.546	6.669	8.434	11.866	13.513	16.879	14.289	15.805	15.232	16.098	
Universidades estatales											
Por grado académico											
<i>Diplomado</i>	1.299	1.477	1.494	1.648	1.568	1.566	1.048	1.449	1.491	1.456	1.486
<i>Profesorado</i>	496	391	615	354	272	284	332	301	277	325	257
<i>Bachillerato</i>	3.201	3.628	3.893	4.022	4.618	4.390	4.348	4.717	4.633	4.845	5.473
<i>Licenciatura</i>	1.800	2.108	2.348	2.539	2.560	2.515	2.267	2.429	2.895	2.652	2.681
<i>Especialidad profesional</i>	183	197	211	226	220	214	189	188	169	188	168
<i>Maestría</i>	139	281	368	524	527	614	821	1.146	1.030	889	1.072
<i>Doctorado</i>	1	2	1	0	2	7	8	16	12	19	20
Por área de conocimiento											
<i>Artes, Letras y Filosofía</i>	385	402	367	369	427	428	461	466	437	500	463
<i>Ciencias Básicas</i>	329	361	469	534	668	534	742	766	795	950	1.035
<i>Ciencias Sociales</i>	2.406	2.654	2.897	2.870	2.667	2.991	2.833	3.094	3.363	2.870	3.091
<i>Educación</i>	2.684	3.139	3.579	3.733	4.095	3.714	3.030	4.004	3.951	3.929	4.401
<i>Recursos Naturales</i>	208	306	318	279	374	404	389	386	376	386	421
<i>Ingeniería</i>	429	503	505	556	602	675	723	724	790	875	947
<i>Ciencias de la Salud</i>	674	712	793	966	932	840	832	805	792	859	796
<i>Formación general</i>	4	7	2	6	2	4	3	1	3	5	3
Universidades privadas											
Por grado académico											
<i>Bachillerato</i>	3.270	3.832	4.653	6.527	6.719	8.567	7.643	8.798	7.536	8.236	
<i>Licenciatura</i>	2.004	2.381	3.198	4.297	5.499	6.577	5.306	5.667	6.381	6.011	
<i>Maestría</i>	264	442	577	1.035	1.271	1.707	1.308	1.315	1.297	1.836	
<i>Doctorado</i>	8	14	6	7	24	17	24	21	14	11	
<i>Especialidad profesional</i>	0	0	0	0	0	11	8	4	4	4	
Por área de conocimiento											
<i>Artes, Letras y Filosofía</i>	155	156	279	374	301	195	196	253	249	359	
<i>Ciencias Básicas</i>	159	294	265	347	442	261	542	636	685	866	
<i>Ciencias Sociales</i>	3.448	4.196	4.822	6.331	7.228	7.960	6.227	7.176	7.235	6.826	
<i>Educación</i>	878	1.151	1.578	3.032	3.644	5.568	4.797	5.269	4.449	5.014	
<i>Recusos Naturales</i>	0	3	4	8	2	12	34	56	46	49	
<i>Ingeniería</i>	300	263	424	506	627	1.181	793	713	750	943	
<i>Ciencias de la Salud</i>	606	606	1.062	1.268	1.269	1.702	1.700	1.702	1.818	2.041	

Vivienda

(1976=100)

Índice de precios de insumos para la construcción de viviendas	4.594,5	4.964,2	5.652,7	6.111,2	6.806,6	7.478,9	8.012,7	8.983,0	9.871,5	11.786,0	13.133,7
--	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	----------	----------

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	(millones de colones de 1991)										
PIB real del sector construcción	48.173,7	39.547,1	41.962,7	49.263,6	48.472,7	50.596,1	57.879,1	56.986,6	59.741,9	63.530,8	63.398,3
Número de permisos de construcción registrados											
Edificios y viviendas	22.055	21.609	25.526	24.150	22.866	27.190	30.580	27.213	30.404	31.949	33.061
Bonos de vivienda familiar pagados	15.708	17.423	20.287	10.652	6.602	14.337	11.857	9.238	8.449	11.568	9.917
	(metros cuadrados)										
Area de construcción	1.550.081	1.482.791	1.759.721	1.879.527	1.920.105	2.157.333	2.561.696	2.402.314	2.582.239	2.723.683	3.053.300
Por tipo de obra											
<i>Vivienda</i>	1.120.051	1.118.075	1.275.037	1.222.829	1.237.873	1.457.734	1.800.777	1.633.520	1.830.340	1.947.591	2.168.786
<i>Comercio y oficinas</i>	230.635	216.937	233.048	318.238	334.553	415.329	429.579	386.069	466.309	505.428	583.334
<i>Industrias</i>	148.790	85.419	180.593	198.157	166.394	101.844	163.294	181.784	134.152	106.017	123.946
<i>Otros</i>	50.605	62.360	71.043	140.303	181.285	182.426	168.046	200.941	151.438	164.647	177.234
Por tipo de vivienda											
<i>Vivienda familiar</i>	1.053.611	1.008.668	1.186.263	1.121.664	1.066.455	1.276.187	1.545.810	1.446.273	1.577.838	1.738.131	1.773.925
<i>Vivienda multifamiliar</i>	66.440	109.407	88.774	101.165	171.418	181.547	254.967	187.273	252.502	209.460	394.861
<i>Otros</i>	430.030	364.716	484.684	656.698	682.232	699.599	760.919	768.804	751.899	776.092	884.514
Viviendas por tipo de tenencia			784.128			837.060	967.060	999.587	1.040.612	1.082.662	1.114.210
Zona urbana			356.259			399.319	584.235	638.999	626.643	655.431	666.126
<i>En precario</i>			3.535			7.750	12.924	12.781	9.470	13.589	12.196
<i>Propia totalmente pagada</i>			194.532			241.098	347.874	397.671	378.747	386.702	386.977
<i>Propia pagando a plazos</i>			67.961			63.102	97.131	93.905	89.136	94.164	98.215
<i>Alquilada</i>			75.108			66.312	96.700	100.096	116.290	125.421	137.841
<i>Otras</i>			15.123			18.084	28.048	32.718	33.000	34.130	30.285
<i>Ignorado</i>			0			2.973	1.558	1.828	0	1.425	612
Zona rural			427.869			437.741	382.825	360.588	413.969	427.231	448.084
<i>En precario</i>			1.157			4.612	2.766	3.782	7.009	7.208	5.446
<i>Propia totalmente pagada</i>			288.373			303.227	263.182	236.070	280.518	290.991	306.051
<i>Propia pagando a plazos</i>			45.965			36.890	30.522	28.318	33.026	31.957	29.765
<i>Alquilada</i>			38.633			32.142	30.471	44.010	39.884	40.133	50.072
<i>Otras</i>			53.741			58.476	55.061	48.000	53.193	56.201	56.348
<i>Ignorado</i>			0			2.394	823	408	339	741	402
Viviendas según hacinamiento			784.128			837.060	967.060	999.587	1.040.612	1.082.662	1.114.210
Zona urbana			356.259			399.319	584.235	638.999	626.643	655.431	666.126
<i>Con hacinamiento</i>			17.745			22.551	24.869	25.746	21.692	23.796	20.969
<i>Sin hacinamiento</i>			338.514			375.978	558.755	612.789	604.761	630.792	645.157
<i>Hacinamiento ignorado</i>			0			719	611	464	190	843	0
Zona rural			427.869			437.741	382.825	360.588	413.969	427.231	448.084
<i>Con hacinamiento</i>			39.241			35.668	32.734	31.467	30.050	29.404	25.866
<i>Sin hacinamiento</i>			388.628			400.928	349.873	328.987	383.576	397.448	422.218
<i>Hacinamiento ignorado</i>			0			1.145	218	134	343	379	0
Viviendas por condición de servicios básicos			784.128			837.060	967.060	999.587	1.040.612	1.082.662	1.114.210
Zona urbana			356.259			399.319	584.235	638.999	626.643	655.431	666.126
<i>Tiene servicios</i>			351.408			388.927	568.277	627.330	616.948	644.816	659.212
<i>No tiene servicios</i>			4.851			5.483	12.045	10.670	9.249	9.604	6.433
<i>Ignorado</i>			0			4.909	3.913	999	446	1.011	481
Zona rural			427.869			437.741	382.825	360.588	413.969	427.231	448.084
<i>Tiene servicios</i>			409.535			412.158	360.681	346.103	395.234	413.604	436.580
<i>No tiene servicios</i>			18.334			19.702	20.623	12.859	18.129	12.240	11.267
<i>Ignorado</i>			0			5.881	1.521	1.626	606	1.387	237

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Pobreza											
(porcentajes)											
Intensidad de la pobreza (brecha) entre los hogares											
Total país	7,5	8,4	7,4	6,8	8,0	7,5	7,5	7,6	6,9	7,7	7,7
Zona urbana	5,3	6,1	5,6	4,9	6,4	5,8	5,9	6,0	5,6	6,4	6,8
Zona rural	9,4	10,2	8,7	8,3	9,3	10,0	9,7	9,8	8,9	9,6	9,2
Severidad de la pobreza entre los hogares											
Total país	4,0	4,6	3,8	3,5	4,3	4,0	4,0	4,0	3,7	4,0	4,0
Zona urbana	2,6	3,1	2,8	2,3	3,4	3,0	3,0	3,0	2,9	3,2	3,5
Zona rural	5,2	5,7	4,6	4,3	5,0	5,4	5,3	5,3	4,8	5,1	4,8
(porcentajes)											
Incidencia de la pobreza entre los hogares											
Total país											
<i>No pobres</i>	79,6	78,5	79,3	80,3	79,4	79,4	79,7	79,4	81,5	78,3	78,8
<i>No satisface necesidades básicas</i>	14,1	14,6	15,0	14,4	13,9	14,5	14,4	14,9	13,4	16,1	15,6
<i>Extrema pobreza</i>	6,2	6,9	5,7	5,3	6,7	6,1	5,9	5,7	5,1	5,6	5,6
Zona urbana											
<i>No pobres</i>	83,9	83,0	83,7	83,9	82,7	82,9	83,1	82,7	84,6	81,1	81,3
<i>No satisface necesidades básicas</i>	12,4	12,9	13,2	13,3	12,7	13,1	13,0	13,8	12,1	14,8	14,2
<i>Extrema pobreza</i>	3,7	4,2	3,2	2,9	4,5	4,1	3,9	3,5	3,3	4,0	4,5
Zona rural											
<i>No pobres</i>	76,1	74,9	75,9	77,6	76,5	74,6	74,8	74,6	76,9	74,0	75,1
<i>No satisface necesidades básicas</i>	15,6	16,1	16,5	15,3	15,0	16,5	16,3	16,6	15,3	18,0	17,8
<i>Extrema pobreza</i>	8,3	9,0	7,6	7,1	8,5	8,8	8,9	8,8	7,8	8,0	7,1
Región Central											
<i>No pobres</i>	84,0	83,5	84,6	85,0	84,4	84,6	84,6	84,1	86,0	82,9	82,7
<i>No satisface necesidades básicas</i>	11,9	12,1	11,9	11,7	11,2	11,7	11,9	12,3	11,0	13,5	13,4
<i>Extrema pobreza</i>	4,1	4,4	3,5	3,3	4,4	3,7	3,5	3,5	3,0	3,6	3,9
Región Chorotega											
<i>No pobres</i>	64,8	65,5	64,0	65,9	64,5	64,7	68,8	67,3	69,4	66,9	70,7
<i>No satisface necesidades básicas</i>	21,6	21,3	23,7	22,7	22,3	22,0	18,9	19,0	19,7	23,1	19,2
<i>Extrema pobreza</i>	13,6	13,2	12,3	11,5	13,2	13,3	12,4	13,7	10,9	10,0	10,1
Región Pacífico Central											
<i>No pobres</i>	77,2	77,2	75,2	79,2	71,3	73,5	70,4	73,5	74,0	74,4	72,8
<i>No satisface necesidades básicas</i>	17,2	16,2	18,0	15,1	20,6	18,0	18,8	19,4	19,8	17,7	18,8
<i>Extrema pobreza</i>	5,5	6,6	6,9	5,7	8,2	8,5	10,9	7,1	6,2	7,9	8,4
Región Brunca											
<i>No pobres</i>	63,1	63,0	67,7	65,9	65,9	65,1	65,2	64,3	66,4	59,6	68,0
<i>No satisface necesidades básicas</i>	22,5	22,2	21,6	22,3	19,3	21,8	19,9	22,6	21,5	26,9	21,2
<i>Extrema pobreza</i>	14,4	14,8	10,7	11,7	14,8	13,1	14,9	13,1	12,1	13,6	10,8
Región Huetar Atlántica											
<i>No pobres</i>	82,9	74,6	74,3	79,3	78,5	77,3	76,6	76,4	80,6	76,4	73,0
<i>No satisface necesidades básicas</i>	12,0	16,8	18,8	15,4	14,6	16,4	17,7	17,5	12,3	17,9	20,3
<i>Extrema pobreza</i>	5,1	8,6	6,8	5,3	6,9	6,3	5,7	6,1	7,1	5,6	6,7
Región Huetar Norte											
<i>No pobres</i>	72,4	72,4	72,8	73,6	73,7	69,7	71,9	75,4	77,2	72,6	75,3
<i>No satisface necesidades básicas</i>	17,6	16,5	17,7	18,8	17,8	19,8	19,0	18,6	16,1	17,5	17,7
<i>Extrema pobreza</i>	10,0	11,1	9,5	7,6	8,5	10,5	9,1	6,0	6,7	9,9	6,9
(colones corrientes, valor por persona)											
Límites de pobreza por zona											
Zona urbana											
<i>No satisface necesidades básicas</i>	13.182	15.149	17.599	20.706	22.151	24.276	26.084	28.895	30.828	35.866	43.340
<i>Extrema pobreza</i>	6.047	6.949	8.073	9.498	10.161	11.136	11.965	13.255	14.141	16.452	19.881
Zona rural											
<i>No satisface necesidades básicas</i>	10.319	11.741	13.812	16.436	17.509	19.334	20.516	22.714	24.171	28.543	34.665
<i>Extrema pobreza</i>	5.238	5.960	7.011	8.343	8.888	9.814	10.414	11.530	12.270	14.489	17.596

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Total de hogares por niveles de pobreza	627.866	656.445	670.634	700.181	713.875	805.533	797.712	840.186	909.868	960.637	1.039.913
No pobres	499.940	514.968	531.769	562.151	566.524	639.824	635.648	666.986	741.209	751.957	819.192
No satisface necesidades básicas	88.831	96.331	100.876	101.081	99.546	116.894	114.744	125.461	121.899	154.739	162.773
Extrema pobreza	39.095	45.146	37.989	36.949	47.805	48.815	47.320	47.739	46.760	53.941	57.948
Población total por niveles de pobreza	3.131.004	3.197.740	3.266.040	3.333.669	3.405.400	3.803.640	3.897.661	3.990.617	4.082.568	4.173.864	4.263.495
No pobres	1.990.707	2.038.978	2.082.983	2.182.530	2.206.296	2.523.910	2.440.279	2.509.597	2.761.765	2.779.654	2.982.999
No satisface necesidades básicas	417.516	459.243	472.591	454.426	468.985	523.596	509.771	545.633	522.598	631.754	694.566
Extrema pobreza	194.491	206.516	181.503	164.774	217.415	232.504	213.757	225.541	227.264	240.547	237.511
Sin ingresos	46.915	53.043	36.318	31.835	36.324	46.569	65.806	58.529	52.252	52.989	33.094
Ignorado	481.375	439.960	492.645	500.104	476.380	477.061	668.048	651.317	518.689	468.920	348.419

Ingreso

Índice de Theil de desigualdad salarial	0,330	0,325	0,328	0,320	0,343	0,324	0,344	0,330			
Coefficiente de Gini	0,377	0,393	0,380	0,389	0,400	0,412	0,433	0,430	0,425	0,418	0,406
Relación entre el ingreso per cápita de los hogares del décimo decil y los del primero	16,1	18,6	15,5	16,5	19,5	19,6	23,3	20,3	21,8	20,7	18,3
Relación entre el ingreso per cápita de los hogares del quinto quintil y los del primero	7,9	8,8	8,0	8,5	9,1	9,7	11,2	10,8	10,5	10,2	9,5
(porcentaje acumulado)											
Porcentaje acumulado por decil, del ingreso promedio mensual de los hogares											
Decil 1	1,3	1,2	1,3	1,3	1,1	1,1	1,0	1,1	1,1	1,2	1,2
Decil 2	4,2	3,9	4,3	4,1	3,7	3,7	3,4	3,5	3,6	3,9	3,7
Decil 3	8,3	7,8	8,3	8,0	7,6	7,4	6,9	7,1	7,1	7,3	7,5
Decil 4	13,6	12,9	13,5	13,0	12,7	12,2	11,4	11,7	11,7	12,0	12,5
Decil 5	20,1	19,2	19,9	19,3	18,9	18,2	17,2	17,4	17,5	18,1	18,4
Decil 6	28,2	27,0	27,8	27,2	26,6	25,8	24,6	24,7	24,9	25,4	26,1
Decil 7	38,2	36,7	37,7	37,1	36,2	35,4	33,9	34,0	34,3	34,8	35,7
Decil 8	50,9	49,2	50,2	49,8	48,6	47,9	45,9	45,9	46,7	47,1	48,2
Decil 9	67,5	66,5	67,3	67,2	66,2	65,7	62,9	63,2	64,2	64,3	65,6
Decil 10	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
(1984=100)											
Índice de salario mínimo nominal promedio	630,5	755,4	887,7	1.025,3	1.153,1	1.272,4	1.418,6	1.538,2	1.677,2	1.853,0	2.114,1
(1984=100)											
Índice de salario mínimo real promedio	104,4	106,0	109,9	113,8	116,3	115,6	115,9	115,1	114,7	112,8	113,1
(1984=100, a diciembre de cada año)											
Índice de salario mínimo real	100,0	103,8	110,3	111,9	113,3	113,7	115,2	112,3	111,8	110,0	110,6
(colones)											

Ingreso promedio mensual del hogar por deciles	92.875,8	103.988,9	122.383,0	150.205,0	161.794,0	194.603,8	222.514,5	235.239,9	261.532,0	272.304,3	318.308,6
Decil 1	11.984,3	12.159,2	16.032,6	19.040,0	18.387,0	21.919,1	22.543,5	25.334,3	28.247,5	31.289,3	36.977,0
Decil 2	26.785,6	27.588,9	36.066,9	41.607,0	42.343,0	49.112,0	52.245,0	56.985,3	64.810,2	71.143,7	83.324,0
Decil 3	38.103,3	41.323,4	49.991,5	58.945,0	62.899,0	72.449,2	78.167,3	83.834,0	93.987,2	101.279,2	118.665,4
Decil 4	48.806,5	52.863,8	63.161,0	75.779,0	81.490,0	93.594,4	100.713,4	107.941,2	120.305,3	128.988,5	154.536,3
Decil 5	60.187,7	65.385,6	78.825,6	94.148,0	100.969,0	117.216,4	129.949,7	136.284,4	152.074,9	162.544,1	196.210,9
Decil 6	74.558,9	81.018,6	96.662,1	118.078,0	124.291,0	147.652,3	164.370,6	171.902,3	193.950,9	202.004,3	244.143,4
Decil 7	92.516,3	100.569,8	120.409,7	148.584,0	155.293,0	187.548,7	206.120,4	216.838,1	244.630,3	255.600,5	307.157,2
Decil 8	116.780,0	129.948,1	153.757,8	190.515,0	201.469,0	243.487,8	267.357,8	282.336,4	325.952,0	336.340,1	397.795,9
Decil 9	153.855,7	179.400,6	208.251,9	261.119,0	283.569,0	344.891,4	379.097,9	400.328,0	458.132,6	468.591,4	553.526,8
Decil 10	299.837,0	348.378,8	404.761,0	497.134,0	552.283,0	669.599,6	826.220,1	881.255,7	938.250,3	972.008,0	1.095.203,3
(colones corrientes)											

Ingreso promedio mensual de los ocupados en la ocupación principal

Por rama de actividad											
<i>Agric.caza silvi. pesca/Agric. y ganadería</i>	36.469	40.283	47.370	55.184	64.902	71.717	69.656	75.004	84.462	94.171	104.139
<i>/Pesca</i>							199.547	134.516	100.646	104.704	139.831

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<i>Exp. minas y canteras/Minas y canteras</i>	59.973	88.983	68.480	77.768	99.575	70.791	84.406	151.428	120.745	175.036	180.250
<i>Industrias manufactureras</i>	51.562	59.604	70.725	81.762	91.399	108.865	121.804	139.171	155.549	161.912	181.218
<i>Electricidad, gas y agua</i>	97.793	91.375	103.814	128.135	140.022	147.913	193.780	218.383	245.573	245.293	290.169
<i>Construcción</i>	52.551	62.778	70.995	85.356	89.855	103.891	119.720	122.755	140.584	144.592	155.866
<i>Comercio mayor y menor/Com. y reparación</i>	56.478	66.421	73.804	85.414	98.026	109.569	121.357	136.288	143.025	147.744	160.256
<i>/Hoteles y restaurantes</i>							118.342	104.407	122.688	127.022	140.337
<i>Transporte, almacenaje y comunicaciones</i>	69.922	81.214	86.948	110.116	117.048	142.506	158.908	162.849	170.543	187.765	203.977
<i>Establecimientos financieros</i>	87.497	103.376	112.175	136.992	149.443	174.461					
<i>Intermediación financiera</i>							249.056	279.903	277.297	322.956	380.032
<i>Actividades inmobiliarias y empresariales</i>							160.220	159.541	190.911	197.835	230.692
<i>Administración pública</i>							205.101	208.763	235.259	251.551	303.836
<i>Enseñanza</i>							177.447	190.093	206.426	226.957	241.973
<i>Salud y atención social</i>							201.776	243.545	247.922	255.803	275.612
<i>Servi.comuna.soc y pers./Servi.comun. y pers.</i>	62.214	71.290	79.632	94.036	102.545	121.103	104.757	117.276	140.618	140.516	155.359
<i>Hogares con servicio doméstico</i>							42.162	43.044	47.331	52.641	52.516
<i>Organizaciones extraterritoriales</i>							288.875	293.812	276.126	340.200	502.805
<i>Actividad no bien especificada</i>	40.536	67.180	60.627	67.363	80.542	120.190	96.173	228.164	189.792	305.608	149.772
Por sector institucional											
<i>Público</i>	91.271	104.459	119.798	144.336	155.549	174.230	206.855	219.267	242.254	261.021	293.578
<i>Privado</i>	48.643	56.275	64.152	75.836	86.009	100.502	113.006	122.497	135.415	142.344	154.558
	(colones corrientes, a julio de cada año)										
Salario mínimo minimorum	29.485	37.646	45.240	51.584	57.460	63.544	71.968	77.584	85.358	89.388	101.478

ESTADISTICAS ECONOMICAS

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Cuentas nacionales y producción sectorial											
	(porcentajes)										
Crecimiento del PIB real por persona	1,01	-1,80	2,93	5,78	5,67	-0,47	-1,01	0,85	4,36	2,21	4,05
Crecimiento real del ingreso nacional disponible por persona	0,01	-2,96	4,39	5,70	-4,26	-0,84	1,94	1,39	2,10	1,01	1,86
Formación bruta de capital fijo real/PIB	20,54	18,76	20,49	23,71	21,01	20,44	20,75	21,49	21,65	20,67	20,93
Ahorro nacional neto/PIB	9,19	6,56	7,63	9,73	6,29	6,73	8,01	8,73	9,86	10,53	11,58
	(miles de millones de colones)										
Producto interno bruto											
A precios de mercado	2.105,7	2.460,0	2.984,0	3.626,8	4.512,8	4.914,5	5.394,6	6.060,9	6.982,3	8.126,7	9.565,7
	(miles de colones)										
Per cápita en colones	606,9	690,1	816,1	967,9	1.175,9	1.252,0	1.345,9	1.482,0	1.674,5	1.912,8	2.211,3
	(dólares)										
Per cápita en dólares	3.378,4	3.322,4	3.508,5	3.763,5	4.116,2	4.062,4	4.092,4	4.118,8	4.200,4	4.367,9	4.628,2
	(millones de colones de 1991)										
PIB real	1.118.971	1.128.892	1.191.864	1.291.955	1.398.182	1.423.344	1.438.695	1.480.316	1.575.080	1.640.331	1.737.876
Menos: impuestos sobre los productos y las importaciones (netos de subvenciones)	104.513	111.735	118.581	128.885	130.545	131.219	135.267	139.988	143.580	146.369	151.982
Valor agregado bruto a precios básicos	1.014.458	1.017.157	1.073.282	1.163.070	1.267.637	1.292.126	1.303.428	1.341.328	1.431.500	1.493.962	1.585.894
Según sector											
<i>Agricultura, silvicultura y pesca</i>	129.074	131.411	133.360	144.296	150.831	151.855	153.972	148.946	159.939	160.116	165.382
<i>Extracción de minas y canteras</i>	1.117	1.063	1.201	1.312	1.232	1.310	1.393	1.351	1.408	1.516	1.486
<i>Industria manufacturera</i>	235.193	236.442	254.540	283.502	353.529	343.198	312.058	322.660	349.857	362.369	405.200
<i>Construcción</i>	48.174	39.547	41.963	49.264	48.473	50.596	57.879	56.987	59.742	63.531	63.398
<i>Electricidad y agua</i>	29.954	30.738	32.444	35.259	37.445	39.854	41.489	43.705	46.258	48.127	50.426
<i>Comercio, restaurantes y hoteles</i>	212.770	211.541	224.524	243.544	249.383	253.093	257.966	262.062	270.898	282.255	292.952
<i>Transporte, almacenaje y comunicaciones</i>	94.471	98.994	108.786	117.627	125.686	138.459	151.269	169.480	192.710	215.570	236.677
<i>Servicios financieros y seguros</i>	38.519	39.430	42.519	45.265	49.525	54.805	57.381	61.248	68.201	74.925	79.645
<i>Actividades inmobiliarias</i>	61.348	62.562	64.527	66.429	68.672	70.249	72.113	73.163	75.097	77.357	78.905
<i>Otros servicios prestados a empresas</i>	26.406	26.986	28.123	29.803	34.115	39.651	46.404	49.732	53.840	57.782	61.691
<i>Servicios de administración pública</i>	33.933	32.405	32.896	32.901	33.230	34.071	35.273	35.637	36.002	36.692	37.278
<i>Servicios comunales, sociales y personales</i>	125.392	129.172	132.945	140.594	145.411	149.147	151.680	156.863	162.286	164.123	167.916
Menos: servicios de intermediación financiera medidos indirectamente	21.890	23.133	24.544	26.727	29.895	34.164	35.449	40.505	44.738	50.399	55.061
	(millones de colones corrientes)										
Formación bruta de capital fijo	399.983	421.650	538.478	740.341	811.325	873.951	987.279	1.143.140	1.338.174	1.514.963	1.807.412

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Variación de existencias	-15.918	-29.099	1.161	1.626	-42.745	-42.854	105.870	227.855	102.166	344.178	635.760
Ingreso nacional disponible neto	1.974.226	2.314.075	2.786.573	3.333.583	3.764.922	4.273.914	4.899.172	5.537.200	6.360.909	7.377.499	8.728.845
Ahorro nacional neto	193.434	161.278	227.602	352.816	283.794	330.908	436.731	529.304	688.635	855.377	1.107.925
Comercio exterior											
	(porcentajes)										
Crecimiento de las exportaciones	20,77	8,13	11,90	31,39	20,57	-12,20	-14,16	4,82	15,93	3,27	11,50
Grado de apertura											
Total	78,21	83,46	86,18	98,77	97,80	94,46	83,96	88,27	95,23	95,85	102,79
Sin zona franca	71,43	74,28	74,33	75,96	64,69	66,11	58,75	60,98	65,01	66,65	70,29
Déficit comercial/PIB	2,75	2,10	3,88	2,83	-3,67	1,32	5,00	7,54	6,47	8,12	10,70
Déficit de cuenta corriente/PIB	3,05	2,23	3,75	3,69	4,12	4,33	3,68	5,09	5,02	4,29	4,79
Reservas internacionales netas /importaciones por mes	3,64	3,12	3,48	2,58	4,02	3,53	3,52	3,62	4,05	3,93	4,06
Tasa de devaluación	17,97	13,08	11,06	11,02	9,96	6,75	7,33	10,77	10,59	9,50	8,37
	(millones de dólares)										
Exportaciones	3.475,9	3.758,4	4.205,5	5.525,6	6.662,4	5.849,7	5.021,4	5.263,5	6.102,2	6.301,5	7.026,4
Tradicionales	1.187,2	1.103,1	1.049,2	1.142,7	969,4	877,7	738,8	691,1	793,8	800,7	757,2
No tradicionales	2.288,7	2.655,3	3.156,3	4.382,9	5.693,0	4.972,0	4.282,6	4.572,4	5.308,3	5.500,8	6.269,2
Por sector											
Industriales	951,8	1.107,2	1.121,0	1.244,4	1.134,7	1.090,2	1.029,3	1.022,7	1.077,20	1.208,1	1.425,3
Agrícolas	1.614,3	1.629,4	1.766,0	1.900,5	1.542,9	1.404,4	1.278,3	1.256,1	1.389,9	1.472,3	1.528,7
Perfeccionamiento activo	475,2	378,8	427,2	444,5	396,1	398,9	366,4	354,1	331,7	373,3	388,4
Zonas francas	434,6	643,0	891,3	1.936,2	3.588,8	2.956,3	2.347,4	2.630,6	3.303,3	3.247,8	3.683,9
Por destino											
MCCA	349,8	385,4	412,5	482,2	531,9	557,5	558,9	524,0	575,4	665,9	750,7
Resto del mundo	2.216,3	2.351,3	2.474,5	2.662,7	2.145,6	1.937,0	1.748,7	1.754,8	1.891,8	2.014,5	2.203,3
Importaciones	4.089,5	4.326,8	4.969,6	6.238,7	6.354,6	6.388,5	6.568,6	7.187,9	7.663,2	8.268,0	9.812,0
Materias primas	2.244,6	2.282,5	2.666,0	3.302,7	3.558,8	3.475,2	3.645,2	3.982,4	4.195,3	4.700,50	5.620,2
Bienes de capital	728,2	709,6	878,6	1.199,8	1.156,7	1.098,2	1.048,1	1.241,8	1.435,3	1.266,1	1.474,3
Bienes finales (de consumo)	915,9	1.096,0	1.203,0	1.475,4	1.318,9	1.343,0	1.464,8	1.592,0	1.586,6	1.719,2	1.880,9
Combustibles y lubricantes	200,8	238,7	222,0	260,8	320,2	472,1	410,5	371,7	446,0	582,2	836,5
Saldo cuenta de capitales	0,0	28,1	0,0	0,0	2,2	18,1	19,3	13,0	25,3	12,7	0,0
Saldo cuenta corriente	-357,4	-264,1	-480,9	-520,7	-650,5	-690,7	-602,9	-856,9	-880,1	-795,8	-959,5
Saldo cuenta comercial	-322,3	-249,2	-497,6	-399,0	580,3	-210,5	-820,1	-1.277,7	-1.089,4	-1.421,3	-2.142,2
Reservas monetarias internacionales netas del BCCR	1.010,3	925,4	1.140,3	991,6	1.472,1	1.317,6	1.329,8	1.499,8	1.838,9	1.921,7	2.312,6
Variación reservas monetarias internacionales netas del SBN	-170,1	93,8	-106,7	138,7	-423,8	186,3	144,4	-159,7	-196,9	-331,3	-1.089,1
Tipo de cambio interbancario de venta	194,4	219,5	243,8	270,6	297,6	317,7	341,0	377,7	417,9	457,8	496,2
Turismo											
	(millones de dólares)										
Ingreso de divisas por concepto de turismo	659,6	688,6	719,3	883,5	1.036,1	1.229,2	1.095,5	1.078,0	1.199,4	1.357,4	1.569,9

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	(miles)										
Número de turistas que ingresaron	785	781	812	942	1.031	1.088	1.131	1.113	1.239	1.453	1.679
Visitantes al Sistema de Parques Nacionales	614.081	658.657	742.761	810.098	866.083	812.102	861.226	919.632	994.379	1.063.592	1.066.821
Nacionales	362.341	389.883	452.680	485.950	495.829	471.528	479.853	507.801	463.602	476.633	455.487
Extranjeros	251.740	268.774	290.081	324.148	370.254	340.574	381.373	411.831	530.777	586.959	611.334
Finanzas públicas											
	(porcentajes)										
Déficit Gobierno Central/PIB	3,47	4,04	2,95	2,46	2,21	2,98	2,91	4,29	2,88	2,73	2,09
Deuda interna del Gobierno Central/PIB	18,14	25,38	25,24	24,83	26,92	26,74	27,84	28,34	26,68	27,33	25,18
Servicio de la deuda Gobierno Central / gastos del Gobierno Central	27,94	28,17	25,42	21,73	25,41	23,76	25,21	25,39	26,05	25,86	27,31
Deuda pública externa/PIB	27,81	24,14	20,53	20,38	19,35	19,75	19,35	19,48	21,31	20,93	18,30
Pérdidas Banco Central/PIB	-1,45	0,27	0,38	-0,27	-1,58	-1,78	-1,18	-1,43	-1,57	-1,31	-1,42
	(millones de colones corrientes)										
Ingresos tributarios	239.003,3	292.544,8	359.567,6	440.021,4	521.343,1	584.978,2	691.802,9	778.084,0	906.625,9	1.057.935,0	1.265.778,7
Impuestos a los ingresos y utilidades	47.164,3	50.653,4	62.462,9	84.749,7	127.678,4	128.805,1	163.059,5	185.600,3	231.849,6	266.864,0	323.591,1
Impuestos a la propiedad	8.561,3	7.948,5	12.828,3	17.190,7	16.866,5	22.680,2	21.600,5	27.110,2	30.984,0	36.606,6	43.020,4
Impuestos sobre bienes y servicios	122.268,8	182.478,6	222.477,4	278.456,7	319.379,9	382.893,2	450.445,8	505.357,5	574.560,9	663.490,7	788.277,6
<i>Selectivo de consumo</i>	35.189,1	46.559,1	68.949,6	92.435,3	100.570,5	117.219,0	95.787,5	65.440,0	66.110,4	73.083,8	90.912,8
<i>Sobre las ventas</i>	82.857,3	131.195,7	148.038,6	175.742,3	195.277,4	222.774,8	266.281,8	297.621,4	331.459,6	397.376,7	485.167,5
<i>Otros</i>	4.222,4	4.723,8	5.489,2	10.279,1	23.532,0	42.899,4	88.376,5	142.296,1	176.991,0	193.030,1	212.197,3
Impuestos comercio exterior y transacciones Internacionales	59.139,8	48.975,0	50.991,4	56.477,3	45.930,4	46.704,1	51.110,9	56.937,8	67.765,8	87.428,8	105.989,6
<i>A las importaciones</i>	48.883,7	41.894,2	44.496,9	48.645,9	38.928,0	42.065,8	46.940,1	52.638,4	56.242,1	70.217,1	85.985,1
<i>A las exportaciones</i>	8.986,5	5.861,3	4.974,4	5.886,0	4.851,1	1.929,7	1.380,5	1.516,4	1.690,2	1.445,7	968,8
<i>Otros</i>	1.269,6	1.219,5	1.520,1	1.945,4	2.151,3	2.708,6	2.790,3	2.783,0	9.833,5	15.766,0	19.035,7
Otros impuestos	1.869,1	2.489,3	3.307,6	2.285,3	2.429,0	3.895,6	5.586,2	3.078,3	1.465,6	3.544,9	4.900,0
Ingresos por distribuir aduaneros			7.500,0	861,7	9.058,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	(millones de colones corrientes)										
Ingresos totales del Gobierno Central	253.699	302.496	363.540	444.485	547.434	599.101	704.130	781.798	925.482	1.079.611	1.290.286
Aduanas	118.488	137.796	168.214	211.240	229.288	267.266	293.898	361.168	335.675	389.108	472.477
Renta	40.838	45.756	55.924	77.001	118.859	122.032	152.654	169.880	217.494	254.438	312.169
Ventas	40.499	67.025	75.460	78.024	85.853	91.066	130.382	144.688	154.601	199.399	241.970
Consumo	13.405	18.119	26.630	28.955	28.886	27.899	31.780	12.129	13.276	12.794	16.195
Otros	40.470	33.800	37.312	49.265	84.548	90.839	95.416	93.933	204.436	223.873	247.474
	(millones de colones corrientes)										
Gasto público total							1.796.884,5	2.028.362,7	2.273.211,2	2.590.549,3	
Gobierno Central							849.311,6	946.699,1	1.090.524,9	1.236.548,6	
Gobiernos locales							46.738,3	52.349,2	64.180,7	80.481,2	
Instituciones descentralizadas no empresariales							521.850,9	603.165,6	652.470,6	754.261,9	
Instituciones públicas financieras							107.142,8	151.733,2	159.979,2	187.410,2	
Organos descentralizados							102.888,1	96.439,3	105.336,6	120.580,6	
Empresas públicas no financieras							168.952,8	177.976,3	200.719,2	211.266,8	
	(millones de colones corrientes)										
Gastos totales del Gobierno Central	338.274	397.968	445.309	533.921	646.425	739.274	848.376	1.021.564	1.140.933	1.280.593	1.441.267
Giros	191.692	223.722	262.268	323.652	374.968	406.087	384.547	468.290	551.596	649.158	744.728
Intereses	94.501	112.124	113.211	116.026	164.226	175.653	213.866	259.417	297.267	331.155	393.565
Transferencias	47.872	57.294	65.960	89.598	102.013	152.169	243.313	282.271	286.589	295.402	298.101
Comisiones bancarias	4.071	4.673	3.825	4.018	3.875	3.625	3.436	3.084	3.951	4.583	4.778
Otros	138	155	46	627	1.343	1.740	3.214	8.502	1.530	295	95

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	(millones de colones corrientes)										
Financiamiento del déficit del Gobierno Central											
Externo neto	-16.775	-25.511	-24.792	49.609	64.474	70.872	54.567	61.244	67.245	77.765	-3.385
Interno neto	101.350	120.983	106.560	39.827	34.516	69.301	89.679	178.522	148.207	123.218	154.367
	(millones de colones corrientes)										
Déficit del sector público no financiero	-32.546	-61.169	-34.953	-30.010	-70.387	-97.224	-93.766	-239.801	-203.179	-186.101	-81.804
	(millones de colones corrientes)										
Deuda pública interna	639.790	849.743	1.132.012	1.281.582	1.775.105	1.861.907	2.012.707	2.413.451	2.736.936	3.119.156	3.474.508
	(millones de colones corrientes)										
Deuda interna bonificada del sector público general	515.610	647.114	866.081	960.418	1.407.070	1.484.320	1.475.927	1.828.359	1.978.727	2.245.576	2.653.589
	(millones de dólares)										
Deuda pública externa	3.258,6	2.858,9	2.640,2	2.872,4	3.056,5	3.150,6	3.174,6	3.280,6	3.733,0	3.883,7	3.625,8
	(dólares)										
Deuda pública externa per cápita	939,1	802,0	722,1	766,6	796,4	802,6	792,0	802,2	895,3	914,1	838,2
	(millones de dólares)										
Servicio total pagado de la deuda pública externa	620,3	580,7	583,2	405,3	527,9	591,0	708,5	691,6	1.125,9	1.095,5	759,7
	(millones de colones corrientes, a diciembre de cada año)										
Servicio de la deuda del Gobierno Central											
Intereses internos	78.425	100.698	103.022	103.577	142.867	149.549	174.019	211.223	237.216	257.745	312.505
Intereses externos	16.076	11.426	10.189	12.449	21.359	26.104	39.847	48.193	60.051	73.410	81.059
	(millones de colones corrientes, acumulado a diciembre)										
Pérdidas del Banco Central	-30.530	6.523	11.337	-9.834	-71.226	-87.679	-63.579	-86.645	-109.468	-106.425	-135.786

Sector financiero

	(porcentaje anual, a diciembre de cada año)										
Tasas de interés pasivas por plazo											
Depósitos en colones a 1 mes											
<i>Bancos estatales</i>	24,0	16,5	13,5	14,5	14,5	13,5	12,3	12,0	10,1	10,0	10,8
<i>Bancos privados</i>	30,2	22,3	19,3	20,4	19,5	18,5	14,7	15,8	15,1	12,8	13,6
Depósitos en colones a 3 meses											
<i>Bancos estatales</i>	24,5	17,0	15,3	17,0	15,5	14,0	12,8	14,0	11,3	11,1	11,8
<i>Bancos privados</i>	30,4	25,0	19,6	25,0	21,7	20,7	17,4	18,5	17,0	14,7	15,1
Depósitos en colones a 6 meses											
<i>Bancos estatales</i>	26,0	18,0	16,4	19,0	16,3	14,5	13,5	14,9	11,8	11,6	15,0
<i>Bancos privados</i>	32,1	26,6	20,7	26,1	25,5	20,7	19,0	19,8	18,9	15,8	15,6
Tasas de interés activas por sector											
Agricultura-mercadeo											
<i>Bancos estatales</i>	37,0	24,5	23,0	26,0	27,0	26,0	26,0	31,5	28,8	29,3	30,3
<i>Bancos privados</i>	49,0	42,0	30,0	34,0	34,5	34,5	32,0	31,0	31,0	26,8	28,5
Ganadería											
<i>Bancos estatales</i>	35,0	26,5	23,0	26,0	27,0	26,5	26,5	26,5	23,8	24,3	25,3
<i>Bancos privados</i>	49,0	42,0	30,0	34,0	34,5	34,5	32,0	31,0	31,0	26,8	28,5
Industria											
<i>Bancos estatales</i>	37,0	26,5	23,0	26,0	27,0	26,0	26,0	26,5	23,8	24,3	25,3
<i>Bancos privados</i>	49,0	42,0	31,0	34,0	34,5	34,5	32,0	31,0	31,0	26,8	28,5
Vivienda											
<i>Bancos estatales</i>	30,0	24,0	21,2	25,0	26,5	26,5	25,5	25,0	20,0	19,3	20,3
<i>Bancos privados</i>	49,0	42,0	30,0	34,0	34,0	32,0	32,0	29,0	31,0	25,0	25,0
Otras actividades											
<i>Bancos estatales</i>	39,5	31,0	31,0	28,0	29,5	28,5	28,5	29,8	28,6	24,3	25,3
<i>Bancos privados</i>	52,0	42,0	35,0	34,8	34,5	34,5	36,0	31,5	31,0	28,0	29,3
Tasa básica pasiva	28,5	24,6	18,5	24,5	18,3	15,5	16,0	17,5	13,8	14,3	15,3

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
(puntos porcentuales, a diciembre de cada año)											
Márgenes de intermediación en colones											
<i>Bancos estatales</i>			12,92	13,34	16,10	15,55	18,55	18,11	16,15	13,73	11,3
<i>Bancos privados</i>			11,47	10,32	10,92	10,21	10,34	10,17	10,92	11,17	11,6
Márgenes de intermediación en dólares											
<i>Bancos estatales</i>			6,98	2,72	3,38	5,06	1,52	3,05	5,55	6,84	9,41
<i>Bancos privados</i>			2,25	3,67	4,04	3,76	4,35	3,75	4,35	4,42	4,31
(millones de colones, a diciembre de cada año)											
Emisión monetaria	98.930,9	115.765,7	146.843,7	165.349,2	229.813,1	202.710,7	223.034,9	249.870,2	275.367,1	277.736,2	332.168,6
(millones de colones, saldos a fin de mes)											
Base monetaria	148.294,3	160.092,5	196.058,0	242.907,2	273.880,2	292.400,3	281.744,7	306.139,5	379.187,6	446.085,6	580.967,1
(millones de colones promedio)											
Medio circulante	138.041,4	158.238,1	201.165,6	255.844,7	307.563,8	367.093,9	412.731,8	473.925,3	575.523,3	644.783,8	741.144,4
Coefficiente de liquidez	0,07	0,06	0,07	0,07	0,07	0,07	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08
(millones de colones, saldos a diciembre)											
Liquidez total	622.197	805.332	932.041	1.164.385	1.382.079	1.653.680	1.828.079	2.211.575	2.614.206	3.507.816	4.236.947
(millones de colones, a diciembre de cada año)											
Depósitos en cuenta corriente	86.743,6	104.932,7	174.873,7	192.111,6	237.257,7	300.227,6	328.360,5	424.195,4	514.351,3	497.768,4	624.637,5
(millones de colones, saldos a fin de mes)											
Depósitos de bancos comerciales en BCCR	237.371,9	332.580,5	305.682,0	359.396,0	414.378,4	503.642,9	501.161,9	600.544,4	717.050,4	967.512,8	1.217.300,5
(millones de colones corrientes)											
Crédito interno neto total del SBN	427.885	650.568	841.683,7	1.145.544	1.169.159	1.407.697	1.483.403	1.890.978	2.326.027	2.936.198	3.505.585
Público	132.504	300.880	398.095	475.730	375.603	370.852	206.143	341.367	457.051	730.993	640.948
Privado	295.381	349.688	443.589	669.814	792.507	1.030.787	1.269.947	1.541.280	1.848.265	2.172.951	2.801.593
Privado financiero no bancario					1.050	6.058	7.313	8.331	20.711	32.254	63.044
(millones de colones corrientes, a diciembre de cada año)											
Riqueza financiera del sector privado	807.196,8	1.002.126,2	1.160.864,6	1.387.875,8	1.756.461,0	2.043.392,4	2.398.042,9	2.877.324,6	3.445.992,7	4.051.390,8	5.041.658,7
Efectivo en poder del público	80.667,9	91.743,2	106.814,9	124.166,6	144.264,3	143.027,2	158.089,8	171.806,7	188.849,1	209.093,4	251.063,9
Depósitos bancarios	497.107,7	636.023,7	733.244,9	925.873,1	1.124.413,1	1.351.794,4	1.532.019,7	1.836.014,4	2.132.701,2	2.961.327,8	3.620.662,1
Bonos de estabilización monetaria	84.797,6	14.235,0	92.099,3	103.613,5	222.894,9	196.372,3	274.896,2	368.256,5	582.439,3	424.225,3	606.654,5
Sistema de inversiones a corto plazo	3.533,8	7.589,4	7.362,8	2.126,8	2.474,5	412,0	4.637,7	2.163,8	6.987,9	1.188,5	205,1
Bonos fiscales	141.089,9	252.534,9	221.342,8	232.095,7	262.414,2	351.786,4	428.399,4	499.083,1	535.015,3	455.555,9	563.073,1
(millones de colones corrientes)											
Préstamos al sector privado no financiero	295.942	351.429	443.656	669.814	792.508	1.030.787	1.269.947	1.541.280	1.848.265	2.172.951	2.801.746
Industria	61.730	65.903	66.461	98.925	116.320	150.373	153.696	160.867	192.520	183.844	220.747
Agricultura	39.186	42.368	38.496	54.174	58.929	75.238	77.502	73.414	70.147	79.496	108.803
Vivienda y construcción	20.677	28.889	62.050	116.369	136.039	191.964	292.680	393.981	509.237	672.357	850.304
Otros	174.349	214.270	276.649	400.346	481.221	613.212	746.070	913.018	1.076.361	1.237.254	1.621.892
Precios											
(enero 1995= 100, promedio anual)											
Indice de precios al consumidor	107,43	126,24	142,97	159,64	175,68	194,94	216,88	236,76	259,13	291,04	331,20
(porcentajes)											
Tasa anual de inflación	22,56	13,89	11,20	12,36	10,11	10,25	10,96	9,68	9,87	13,13	14,08
(a julio de cada año, colones)											
Costo per cápita/mes canasta básica alimentaria	5.818,2	6.658,2	7.682,9	8.831,9	9.434,9	10.160,6	11.013,4	12.180,3	13.053,2	15.195,7	18.367,4
Urbana	6.322,4	7.179,9	8.269,2	9.514,8	10.218,2	10.984,6	11.930,9	13.222,3	14.171,8	16.454,9	19.764,8
Rural	5.420,2	6.169,5	7.134,2	8.197,4	8.737,3	9.406,6	10.177,5	11.227,7	12.029,0	14.033,0	17.093,2
(colones por kW/h, promedio anual)											
Precio energía eléctrica empleada en el sector residencial	13,2	14,2	13,8	13,3	14,4	16,4	21,2	22,9	24,1	28,7	33,2
(colones por litro, promedio anual)											
Precio promedio de combustibles empleados en el sector transporte											
Gasolina regular	59,8	84,3	104,6	100,1	119,6	183,4	191,2	202,5	244,1	303,6	383,4
Gasolina súper	65,7	88,6	109,9	105,2	125,5	192,9	200,2	211,2	255,2	317,7	402,3

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Jet-fuel	48,3	58,5	66,4	60,3	72,7	119,3	126,3	138,2	169,7	212,7	271,9
Diesel	48,6	59,3	74,0	71,7	86,5	131,6	139,3	146,7	179,4	255,7	288,7
	(dólares)										
Precio 3 primeros minutos, llamada a EEUU (tarifa reducida)	5,2	5,2	5,2	5,2	3,5	2,4	2,3	2,3	2,3	2,3	2,5
	(colones)										
Precio promedio del impulso en exceso, llamadas locales	3,2	3,2	3,2	3,3	3,3	3,0	3,3	3,3	3,3	3,3	3,6

Energía

	(porcentajes)										
Producción total de energía											
Leña	22,9	24,0	21,6	30,4	28,9	23,1	16,5	16,0	15,7		
Electricidad	24,6	27,2	31,3	46,1	55,2	56,7	41,1	43,1	42,6		
Gasolina	6,3	5,3	5,4	0,4	0,0	0,0	13,0	0,0	0,0		
Diesel	12,4	11,7	11,1	3,4	0,0	0,1	6,1	9,7	11,1		
Fuel oil	12,2	9,3	10,7	2,4	0,0	0,1	10,7	15,8	14,4		
Otros	21,6	22,5	19,9	17,3	15,9	20,0	12,6	15,4	16,2		
	(mW)										
Capacidad instalada de generación de energía eléctrica	1.217	1.292	1.370	1.402	1.505	1.721	1.701	1.775	1.939	1.961	1.961
	(mW/h)										
Generación de energía eléctrica											
Total	4.841.048	4.894.556	5.589.236	5.787.746	6.188.635	6.921.584	6.929.491	7.484.489	7.564.893	8.061.867	8.212.151
Privada	78.644	242.166	468.849	578.500	768.467	1.112.799	1.121.351	1.138.431	1.107.331	1.204.601	1.064.485

Telecomunicaciones

	(por 100 habitantes)										
Densidad de líneas telefónicas fijas	15,9	17,7	19,5	20,8	22,4	23,5	24,2	25,8	27,8	31,6	32,1
	(por 1.000 habitantes)										
Densidad de teléfonos públicos	2,3	2,2	2,5	2,8	2,8	3,3	4,3	6,0	5,2	5,1	4,9
Líneas telefónicas instaladas	535.203	607.844	692.200	758.852	823.384	983.358	996.284	1.132.061	1.198.462	1.402.385	1.456.197
Clientes del sistema telefónico nacional	429.028	482.672	563.871	610.475	672.265	734.738	785.571	832.721	876.719	896.106	923.688
Clientes del sistema celular	18.704	46.553	67.978	105.164	138.178	205.275	311.329	459.235	756.235	911.539	926.390

Transporte

	(porcentajes)										
Crecimiento vehicular	8,8	7,1	7,8	7,7	3,1	4,7	3,6	3,8	29,7	6,5	6,5
Número de personas por vehículo	7,3	7,0	6,6	6,3	6,3	6,1	6,0	5,9	4,7	4,5	4,3
Número de vehículos en circulación	477.778	511.670	551.750	572.073	612.300	641.302	664.563	689.763	894.501	952.295	1.013.823
Vehículos que pagaron el derecho de circulación				472.743	522.833	607.102	630.363	722.664	728.421	705.975	705.546
Vehículos que se presentaron a la revisión periódica de RITEVE									606.644	604.650	576.184
Accidentes de tránsito	44.938	42.552	44.571	51.493	57.734	59.496	64.797	68.804	53.668	52.362	57.129
	(toneladas métricas)										
Carga transportada por ferrocarril					198.600	222.814	199.352	181.192	119.231	145.589	131.074
Pasajeros movilizados por el Aeropuerto Juan Santamaría	1.839.175	1.743.154	1.936.060	2.298.499	2.257.480	2.160.869	2.108.816	2.282.498	2.584.399	2.892.068	3.243.440
Locales	126.369	83.444	156.695	119.809	166.637	166.254	136.442	140.468	166.315	130.301	134.101
Internacionales	1.712.806	1.659.710	1.779.365	2.178.690	2.090.843	1.994.615	1.972.374	2.142.030	2.418.084	2.761.767	3.109.339

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	(miles de colones corrientes)										
Inversión pública bruta en sector transporte	8.817.643	9.072.140	11.487.674	12.256.033	20.394.765	41.781.791	37.124.543	33.835.032	51.007.535	39.350.325	35.966.798
Carreteras	5.549.864	5.940.879	5.518.033	8.478.100	14.991.444	36.050.174	30.548.472	23.317.956	36.894.095	36.659.117	31.499.069
Puertos	1.716.411	1.693.081	3.164.893	1.175.453	1.878.616	3.643.056	4.889.615	2.683.184	2.796.003	815.562	1.135.407
Aeropuertos	959.418	887.000	1.974.098	1.545.000	3.074.385	1.072.161	1.045.346	4.727.622	9.514.330	606.347	754.882
Ferrocarriles									132.737	214.679	11.300
Tuberías	591.950	551.180	830.650	1.057.480	450.320	1.016.400	641.110	3.106.270	1.670.370	1.054.620	2.566.140

ESTADISTICAS AMBIENTALES

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Tierra											
	(hectáreas)										
Áreas silvestres protegidas	1.591.809	1.602.420	1.266.395		1.300.944	1.275.545	1.288.565	1.289.173	1.286.075	1.279.886	1.333.250
Parques nacionales					567.852	624.098	623.773	625.634	621.267	617.186	625.531
Reservas biológicas					21.432	21.674	21.675	21.675	21.663	22.032	22.032
Refugios nacionales de vida silvestre					175.524	178.189	180.034	180.642	182.473	184.983	243.040
Reservas forestales					284.133	227.834	227.834	227.834	227.545	228.630	221.239
Zonas protectoras					163.714	155.829	155.816	153.955	166.404	153.516	153.506
Humedales					88.289	66.359	77.871	77.871	65.122	71.992	66.338
Reserva natural absoluta						1.330	1.330	1.330	1.367	1.315	1.332
Monumento nacional						232	232	232	234	232	232
Fincas del Estado fuera de ASP						15.743	15.743	15.743	15.743	15.743	15.743
Visitantes al Sistema de Parques Nacionales											
Nacionales	614.081	658.657	742.761	810.098	866.083	812.102	861.226	919.632	994.379	1.063.592	1.066.821
Extranjeros	362.341	389.883	452.680	485.950	495.829	471.528	479.853	507.801	463.602	476.633	455.487
	251.740	268.774	290.081	324.148	370.254	340.574	381.373	411.831	530.777	586.959	611.334
Área sembrada de las principales actividades											
	(hectáreas)										
	(millones de dólares)										
Importación total de agroquímicos											
Plaguicidas			156,0	89,2	102,0	109,3	105,3	110,4	122,2	140,9	108,4
Fertilizantes			250,4	65,8	70,5	88,9	65,8	61,9	89,6	95,4	130,7
Valor agregado agropecuario como porcentaje del PIB real											
	(porcentajes)										
	(millones de colones de 1991)										
Valor agregado bruto del sector agropecuario											
Agricultura	94.712	95.475	99.823	107.918	111.534	110.384	111.675	107.148	117.524	118.332	123.796
Pecuario	28.395	29.444	26.405	28.964	31.871	33.161	32.722	32.726	32.863	32.932	33.951
Silvicultura de extracción de madera	3.300	2.768	3.279	3.561	3.609	3.846	4.989	4.333	4.500	4.099	4.099
Pesca	2.668	3.724	3.853	3.854	3.818	4.465	4.585	4.738	5.052	4.753	4.812
Bosque											
	(hectáreas)										
Área sometida a pago de servicios ambientales											
Protección de bosque			88.829,8	47.803,8	55.776,0	26.583,2	20.629,0	21.818,9	65.405,0	71.081,0	53.493,0

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Manejo de bosque			9.324,5	7.620,4	5.124,8	0,0	3.997,0	1.999,2	0,0	0,0	0,0
Reforestación			4.629,4	4.172,5	3.156,0	2.456,8	3.281,0	1.085,5	3.155,0	1.557,0	3.602,0
Plantaciones con recursos propios			0,0	319,0	724,1	0,0	0,0	0,0	204,8	0,0	0,0
Area sometida a pago de servicios ambientales en comunidades indígenas			1.142,0	1.308,0	1.142,0	4.373,0	4.199,0	2.550,0	6.287,6	7.014,0	6.640,0
Número de contratos de PSA			1.200	597	622	271	287	279	672	760	755
(metros cúbicos)											
Volumen autorizado para aprovechamiento de madera	615.552	499.382	582.287	619.335	612.409	464.338	402.166	453.262	558.869	124.825	
(millones de colones)											
Total de crédito forestal			103,5	88,8	107,0	45,2	69,6	114,2	159,7	228,3	104,9
Crédito para reforestación			31,6	3,7	0,0	0,0	11,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Crédito para la industria			39,3	52,5	78,8	27,6	34,1	93,9	105,7	158,7	38,0
Otros créditos			32,6	32,6	28,2	17,6	24,2	20,3	54,0	69,5	66,9
(hectáreas)											
Area afectada por incendios forestales				64.893,5	11.191,5	36.896,3	57.511,4	50.337,0	32.782,6	35.228,3	14.822,2

Atmósfera

Estación Aeropuerto Juan Santamaría

	(grados Celsius)										
Temperatura											
Media de estación seca (mes de marzo)	24,0	22,8	23,1	25,6	22,6	22,5	23,8	25,1	24,6	23,8	21,6
Media de estación lluviosa (mes de octubre)	22,9	22,9	22,8	22,6	20,9	21,9	23,4	23,4	23,3	23,4	20,7
(km/hora)											
Viento											
Velocidad media	12,0	13,9	16,7	22,2	16,9	15,6	15,9	17,4	13,5	15,3	13,2
(milímetros)											
Precipitación											
Promedio anual acumulado	2.638,4	2.210,1	1.827,3	2.301,7	1.946,7	1.524,1	1.286,6	1.509,6	2.328,1	1.598,9	1.928,7
(porcentajes)											
Humedad relativa											
Promedio anual	77	82	80	82	79	79	75	71	76	74	78

Desechos

	(toneladas métricas por día)										
Ingreso promedio diario de basura en el relleno sanitario Río Azul/Parque de Tecnología Ambiental	934	910	947	1.041	1.265	1.257	1.304	1.429	1.536	1.464	
(gramos por persona por día)											
Producción per cápita diaria de basura para el cantón central de San José	1.032	947	955	983	1.083	1.064	1.025	1.107	1.146	1.088	1.036

Consumo de energía

	(porcentajes)										
Población cubierta por el servicio eléctrico	92,7	93,0	93,3	94,1	94,4	97,1	97,3	97,5	97,7	97,9	98,1
(porcentajes)											
Consumo de diesel como porcentaje del consumo de hidrocarburos	39,7	40,1	39,3	39,3	38,2	37,1	40,5	40,5	41,1	44,8	
(kW/h, miles de habitantes)											
Consumo residencial de energía eléctrica per cápita	566,3	573,0	579,5	606,5	620,1	639,0	651,2	665,3	684,8	694,9	707,1
(kW/h)											
Consumo promedio anual de electricidad por abonado											
Sector residencial	2.623	2.618	2.597	2.666	2.685	2.733	2.740	2.751	2.793	2.806	2.825
Sector industrial	121.096	114.805	120.431	131.299	140.365	145.929	152.319	163.866	176.002	184.190	194.210
(terajulios)											
Consumo final de derivados de petróleo	54.912	55.195	58.751	63.479	68.338	70.155	70.665	73.749	74.740	72.818	

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	(monto CIF en miles de dólares)										
Importaciones totales de derivados de petróleo	264.526	297.638	276.730	235.148	290.994	455.423	420.918	422.793	525.770	699.382	998.031
	(terajulios)										
Consumo de energía sector transportes	40.367	40.389	41.607	45.553	47.875	46.697	47.962	60.629	54.014	54.647	
Agua											
Porcentaje promedio de cobertura de la población con servicio de agua de calidad potable						75,7	75,8	78,4	79,5	82,8	82,2
Recursos marino-costeros											
Embarcaciones de la flota nacional											
Pangas y botes				1.854		1.507	1.722	2.212	1.908	1.829	1.862
Lanchas y barcos				632		535	712	752	713	680	777
	(toneladas métricas)										
Desembarque total según litoral											
Pacífico	13.609	19.713	21.148	17.909	21.009	24.765	26.418	25.357	20.114	15.570	15.112
Atlántico	422	436	421	363	666	1.051	796	622	557	535	541
	(toneladas métricas)										
Desembarque total según grupos de especies											
Escama	4.231	3.834	4.799	5.900	6.512	5.055	4.511	4.270	3.916	3.910	3.590
Crustáceos	2.402	2.469	2.123	1.474	1.849	1.614	1.137	1.169	1.313	1.442	1.375
Pelágicos	7.297	13.697	14.613	10.812	13.313	19.147	21.566	20.540	15.442	10.753	10.687
	(toneladas métricas)										
Producción acuícola por especie											
Tilapia			4.817	5.346	6.588	8.100	8.500	13.190	14.679	18.987	17.328
Trucha			152	104	181	250	210	500	513	515	522
Camarón			2.404	2.348	2.465	1.350	1.800	4.097	5.051	5.076	5.714
Langostino			79	87	35	15	10	5	5	5	5
	(miles de dólares)										
Exportaciones de productos pesqueros											
Peces ornamentales			378	383	291	270	252	304	348	241	274
Camarón			77.646	61.289	45.520	17.076	14.269	15.545	10.543	12.263	12.517
Pescado			87.733	101.262	59.530	73.966	85.562	89.226	83.757	71.563	74.715
Número de playas ganadoras de Bandera Azul Ecológica											
		10	19	24	27	35	37	45	56	50	57

ESTADISTICAS POLITICAS

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Formación de leyes											
(días naturales)											
Duración promedio de las leyes aprobadas en la corriente legislativa											
Legislativo	711	643	635	572	694	431	543	525	573	640	708
Ejecutivo	599	495	684	613	394	494	573	378	292	385	661
(días naturales)											
Duración promedio de las leyes aprobadas para la sanción del Ejecutivo											
Legislativo	15	20	17	14	26	18	20	15	20	28	25
Ejecutivo	12	13	14	12	27	17	16	16	37	19	21
Leyes aprobadas por iniciativa											
Legislativo	48	37	85	25	76	53	110	47	44	22	56
Ejecutivo	47	31	43	48	51	48	66	27	18	8	12
Convenios internacionales aprobados por la Asamblea Legislativa											
	23	20	15	25	29	28	26	14	2	3	2
Proyectos presentados en la Oficina de Iniciativa Popular											
					66	46	69	75	81	72	60
Administración de justicia											
Entrada neta en las oficinas de primera instancia											
	294.248	293.762	318.844	352.213	392.793	406.897	446.036	460.915	471.124	485.744	478.675
(meses, semanas y días)											
Duración promedio de los recursos votados por la Sala Cuarta, sobre el fondo del asunto											
Hábeas corpus	1m	21d	19d	19d	17d	17d	17d	17d	17d	15d	16d
Recursos de amparo	4m2s	3m2s	3m1s	3m	2m	2m3s	2m3s	2m3s	5m1s	4m1s	3m3s
Acciones de inconstitucionalidad	39m2s	37m3s	26m	19m3s	17m	25m1s	20m1s	24m3s	24m	20m2s	22m2s
Número de habitantes por juez											
	8.050	8.010	7.949	6.990	6.902	6.756	6.560	6.282	6.105	5.901	5.640
Productividad global por juez											
	570	619	698	595	697	718	674	669	686	691	623
Presos sin condena por cada mil expedientes en trámite											
				78	86	89	72	75	74	57	45
Número de jueces y magistrados											
	431	445	460	536	556	581	611	651	683	720	767

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Denuncias netas ingresadas al sistema de justicia											
Por tipo de delito											
<i>Delitos contra la vida</i>	11.547	11.757	12.905	14.605	14.349	14.394	14.170	14.772	16.534	16.657	16.996
<i>Delitos contra la propiedad</i>	21.643	23.872	33.573	50.335	51.495	48.724	52.598	52.851	60.633	61.636	64.153
<i>Delitos sexuales</i>	2.022	2.328	2.686	3.154	3.439	3.695	4.441	4.644	5.296	5.708	5.178
<i>Delitos por infracciones a la Ley de Psicotrópicos</i>	2.035	2.127	2.295	2.554	3.167	4.592	6.424	8.310	9.275	10.722	12.913
Presos sin condena	867	933	784	800	902	1.289	1.295	1.427	1.501	1.436	1.204
Personas condenadas por los tribunales y juzgados penales											
Por tipo de delito											
<i>Delitos contra la vida</i>	1.794	1.815	2.058	683	507	507	537	603	627	686	557
<i>Delitos contra la propiedad</i>	2.553	2.631	2.866	1.306	1.228	1.120	1.174	1.301	1.290	1.493	1.408
<i>Delitos sexuales</i>	356	389	492	419	441	413	520	578	535	693	594
<i>Delitos por infracciones a la Ley de Psicotrópicos</i>	410	402	489	433	493	461	649	544	500	524	493
Personas condenadas por los tribunales superiores y juzgados penales											
Por pena impuesta	6.970	7.135	7.872	3.456	3.186	3.005	3.497	3.712	3.627	4.134	3.628
<i>Días multa</i>	1.107	1.138	1.284	241	168	182	170	175	175	134	90
<i>Prisión efectiva</i>	2.747	2.701	2.796	1.874	1.928	1.929	2.232	2.267	2.194	2.756	2.401
<i>Prisión ejecución condicional</i>	3.116	3.296	3.792	1.341	1.090	894	1.095	1.270	1.258	1.244	1.137
Casos entrados en oficinas judiciales de primera instancia	637.415	631.643	664.641	629.376	726.757	798.198	934.213	996.534	926.940	953.847	553.638
Por materia											
<i>Civil</i>	89.420	86.867	86.016	67.331	72.420	76.349	75.837	76.896	77.793	81.314	77.663
<i>Familia</i>				16.839	16.994	19.028	21.103	22.173	22.596	23.754	24.266
<i>Contenciosa</i>	25.577	21.178	23.175	26.438	28.970	22.861	22.728	22.929	23.032	24.117	26.755
<i>Penal</i>	83.883	85.984	99.430	104.638	105.929	111.126	116.356	118.667	133.542	141.906	144.139
<i>Trabajo</i>	16.148	17.498	18.019	17.693	16.939	24.188	21.257	19.951	20.398	20.454	19.586
<i>Contravenciones</i>	47.944	44.585	42.686	42.855	59.490	53.304	50.747	48.087	46.812	50.845	49.240
<i>Tránsito</i>	349.689	344.105	349.155	299.980	363.974	419.545	537.540	594.417	507.889	515.037	114.349
<i>Pensiones alimentarias</i>	10.113	12.113	14.332	15.383	16.309	17.509	20.261	21.712	22.297	23.433	23.827
<i>Penal juvenil</i>	7.873	6.869	7.576	8.338	9.554	10.837	11.703	12.259	12.193	11.494	9.953
<i>Violencia doméstica</i>		5.023	15.336	20.996	26.437	32.643	43.929	46.012	47.086	48.073	47.396
<i>Constitucional</i>	6.768	7.421	8.916	8.885	9.741	10.808	12.752	13.431	13.302	13.420	16.464
Asuntos ingresados en las salas del Poder Judicial											
Sala Primera	567	670	419	582	750	788	1.088	746	637	830	712
Sala Segunda	602	428	400	437	793	826	762	723	877	1.177	986
Sala Tercera	879	1.048	1.333	1.305	1.536	1.202	1.283	1.349	1.383	1.779	1.614
Sala Cuarta	6.768	7.421	8.916	8.885	9.741	10.808	12.752	13.431	13.302	13.420	16.574
Votos de fondo dictados por los tribunales de segunda instancia											
Por tribunal											
<i>Civil</i>	2.149	1.942	1.769	2.425	2.709	3.336	3.131	2.922	3.109	3.539	3.223
<i>Trabajo</i>	2.046	1.897	2.015	2.966	3.932	4.629	4.928	6.507	6.656	5.307	4.453
<i>Agrario</i>	349	387	407	411	361	247	427	462	454	522	442
<i>Contencioso-administrativo</i>	996	945	866	1.365	1.318	1.304	1.002	853	661	662	660
<i>Familia</i>	532	535	553	710	769	1.344	1.450	1.344	1.450	1.809	1.467
Resoluciones dictadas por la Sala Constitucional											
Total	6.376	6.515	8.250	8.584	8.570	10.056	11.493	10.793	13.925	13.150	15.391
<i>Con lugar</i>	1.199	1.596	2.814	2.067	2.214	2.351	3.099	3.409	6.710	4.053	5.507

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<i>Sin lugar</i>	1.722	1.615	2.306	2.979	3.118	3.512	3.872	3.040	2.923	3.277	3.453
<i>Rechazados de fondo</i>	977	1.044	1.001	1.083	930	1.133	1.297	1.255	1.162	1.585	1.579
<i>Rechazados de plano</i>	2.478	2.260	2.129	2.455	2.308	3.060	3.225	3.089	3.130	4.235	4.852
Hábeas corpus	1.108	1.106	1.282	1.084	1.346	1.479	1.385	1.318	1.260	1.537	1.770
<i>Con lugar</i>	127	167	169	143	136	132	109	175	183	221	446
<i>Sin lugar</i>	529	480	654	569	766	906	828	686	647	782	718
<i>Rechazados de fondo</i>	188	208	135	156	166	145	177	172	125	156	131
<i>Rechazados de plano</i>	264	251	324	216	278	296	271	285	305	378	475
Recursos de amparo	4.832	5.079	6.626	7.178	6.950	8.296	9.813	9.202	12.429	11.317	13.333
<i>Con lugar</i>	1.016	1.394	2.608	1.889	2.036	2.194	2.965	3.215	6.506	3.814	5.034
<i>Sin lugar</i>	1.140	1.106	1.624	2.382	2.310	2.570	3.001	2.325	2.242	2.461	2.707
<i>Rechazados de fondo</i>	680	723	750	827	689	908	1.027	1.009	972	1.368	1.397
<i>Rechazados de plano</i>	1.996	1.856	1.644	2.080	1.915	2.624	2.820	2.653	2.709	3.674	4.195
Acciones de inconstitucionalidad	436	330	342	322	274	280	294	272	236	295	288
<i>Con lugar</i>	56	35	37	35	42	25	25	19	21	18	27
<i>Sin lugar</i>	53	29	28	28	42	36	43	29	34	34	28
<i>Rechazadas de fondo</i>	109	113	116	100	75	80	93	74	65	61	51
<i>Rechazadas de plano</i>	218	153	161	159	115	139	133	150	116	182	182
Movimientos ocurridos en las demandas por violencia doméstica											
Casos entrados			15.336	20.996	26.437	32.643	43.929	46.012	47.086	48.073	47.396
Casos terminados			7.339	19.514	25.023	30.852	42.258	46.349	47.922	50.918	47.242
Mantiene la medida provisional			1.433	4.150	5.958	8.982	13.554	16.745	16.956	18.239	16.491
No comparecencia de la víctima			2.106	6.446	8.553	9.334	11.650	15.222	15.331	10.846	9.666
Control ciudadano											
Denuncias presentadas ante la Defensoría de los Habitantes	2.049	1.496	1.358	2.082	1.678	1.627	1.476	1.956	2.094	1.874	2.302
Demandas en la Comisión Nacional del Consumidor	785	1.872	2.515	2.245	2.143	1.650	938	702	874	1.193	1.768
Audiencias públicas en la ARESEP		7	70	79	74	61	75	118	128	79	57
Número de contralorías de servicios			53	70	80	155	153	160	175	165	171
Gobiernos locales											
Carga tributaria	0,51	0,73	0,73	0,64	0,60	0,67	0,71	0,72	0,75	0,77	0,78
Presión tributaria	39,94	45,45	41,21	40,58	36,31	37,53	37,52	35,36	37,42	37,32	37,90
Credenciales canceladas a autoridades municipales											
Alcaldes								0	0	4	3
Regidores								20	47	38	63
Síndicos								23	2	6	5
Concejales de distrito								0	29	17	9
(millones de colones de 1999)											
Ingresos totales	25.323,7	31.920,6	37.132,1	35.796,7	40.488,3	44.693,2	47.556,1	53.207,5	55.757,9	59.793,6	61.966,1
Ingresos corrientes	19.211,0	24.431,3	26.084,4	26.308,1	27.819,0	31.113,5	32.979,3	35.067,5	37.284,4	39.152,4	40.311,1
Ingresos de capital	6.112,7	7.489,3	11.047,7	9.488,6	12.669,3	13.579,7	14.576,7	18.139,9	18.473,4	20.641,2	21.655,0
(millones de colones de 1999)											
Egresos totales	20.113,8	23.604,7	29.573,3	28.492,6	31.304,6	34.257,2	36.487,9	39.214,0	38.715,4	42.174,1	45.827,3
Por categoría											
Gastos corrientes	15.976,7	18.078,1	20.619,9	21.742,5	23.819,8	25.211,7	27.367,1	28.861,0	29.681,4	31.513,6	31.427,0
Inversión real	3.233,2	4.058,0	6.923,7	5.216,8	5.592,5	7.046,1	7.313,7	7.599,8	7.295,8	8.720,4	12.754,1
Demás egresos	904,0	1.468,6	2.029,6	1.533,3	1.892,3	1.999,4	1.807,1	2.753,2	1.738,2	1.940,1	1.646,2

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Organización ciudadana											
Número de organizaciones activas de la sociedad civil											
Por tipo											
<i>Asociaciones civiles</i>	7.272	8.163	9.467	10.568	11.356	13.094	13.999	15.386	15.926		
<i>Sindicatos</i>	348	319	283	279	212	205	253	219	244	260	268
<i>Cooperativas</i>	293	249	517	526	556	551	501	453	499	538	491
<i>Asociaciones solidaristas</i>	1.471	1.481	1.389	1.398	1.043	1.058	1.067	1.074	1.191	1.212	1.106
<i>Asociaciones de desarrollo comunal</i>	1.600	1.620	1.635	1.732	1.685	1.661	1.866	1.790	2.506	2.705	2.754
<i>Cámaras empresariales afiliadas a UCCAEP</i>	39	41	39	45	47	46	48	45	40	39	37
Seguridad pública y privada											
Permisos de portación de armas de fuego	13.711	10.084	8.456	8.489	11.479	12.746	21.049	16.125	9.635	18.134	13.877
Personal de seguridad privada acreditado	3.060	3.420	5.141	4.423	3.511	1.411	1.171	1.550	2.246	12.692	20.286
Personal de seguridad pública	8.629	8.408	8.459	8.397	8.343	9.340	9.791	9.785	9.719	9.825	9.799
Criminalidad											
(por 100.000 habitantes)											
Tasa de delitos dolosos contra la vida											
Excluyendo agresión	61	62	58	62	57	52	48	52	71	69	79
Incluyendo agresión	182	191	191	206	194	189	186	189	217	223	219
(por 100.000 habitantes)											
Tasa de casos de homicidios dolosos	5,3	5,3	5,7	6,0	6,4	6,1	6,4	7,6	7,0	6,2	6,9
Tasa de víctimas de homicios dolosos	5,5	5,5	5,9	6,1	6,5	6,4	6,5	6,4	7,2	6,6	7,4
(por 100.000 habitantes)											
Tasa de delitos sexuales	58,3	65,3	73,5	84,2	89,6	94,1	110,8	113,6	127,0	134,4	119,7
Víctimas de homicidio	189	195	217	230	250	251	257	258	300	280	319
Por sexo											
<i>Hombres</i>	160	175	194	203	216	213	225	220	254	238	262
<i>Mujeres</i>	29	20	23	27	34	38	32	38	46	42	57
Víctimas de homicidio por arma de fuego	88	100	113	122	125	131	139	134	156	164	196

ESTADÍSTICAS CANTONALES

Código	Provincia/Cantón	Densidad	Población total	Población menor de 18 años (%)	Dependencia demográfica de la población menor de 15 años (%)	Nacimientos totales	Nacimientos con bajo peso al nacer (%)	Nacimientos de madres menores de 15 años (°/°°)	Nacimientos de madres de 15 a 19 años (%)	Nacimientos de madres solteras (%)
			2005	2005	2000	2004	2004	2004	2004	2004
	Costa Rica		4.325.838	34,4	47,2	72.247	6,9	6,2	19,9	24,2
1	San José		1.528.067	32,3	42,7	23.898	7,6	4,4	17,6	25,7
101	San José	Alta densidad de población	338.445	30,0	38,4	5.870	7,5	6,1	17,9	24,8
102	Escazú	Población concentrada	58.915	29,7	38,6	1.023	7,5	4,9	13,2	19,8
103	Desamparados	Población concentrada	243.334	33,6	44,4	3.648	8,9	3,3	19,1	26,9
104	Puriscal	Despoblado medio	31.292	35,5	50,9	408	6,4	0,0	16,7	18,1
105	Tarrazú	Despoblado	16.051	39,9	58,8	271	8,5	0,0	18,1	16,6
106	Aserrí	Población dispersa	54.263	35,1	48,4	900	7,9	4,4	18,6	22,2
107	Mora	Población dispersa	25.390	33,9	46,9	321	9,0	0,0	15,0	19,6
108	Goicoechea	Población concentrada	128.851	30,1	39,2	1.855	7,9	2,7	18,5	36,9
109	Santa Ana	Población intermedia	40.699	31,7	42,0	633	6,2	0,0	15,6	19,4
110	Alajuelita	Población concentrada	97.865	37,4	51,6	1.382	8,4	5,8	22,0	24,7
111	Vázquez de Coronado	Población dispersa	70.834	33,0	44,2	950	8,4	3,2	17,2	29,8
112	Acosta	Despoblado medio	19.703	36,0	51,8	277	7,6	3,6	17,3	20,6
113	Tibás	Alta densidad de población	68.139	27,2	34,3	1.228	7,7	7,3	14,3	22,5
114	Moravia	Población concentrada	54.417	27,7	34,5	734	8,0	1,4	12,8	30,7
115	Montes de Oca	Población concentrada	54.285	23,9	28,5	714	6,9	1,4	13,9	36,6
116	Turrubares	Altamente despoblado	4.921	35,7	52,4	53	3,8	0,0	13,2	26,4
117	Dota	Altamente despoblado	6.872	37,7	56,1	124	4,8	0,0	15,3	16,1
118	Curridabat	Población concentrada	69.250	30,2	37,9	1.079	9,5	4,6	17,7	36,3
119	Pérez Zeledón	Despoblado medio	131.522	39,4	58,5	2.235	4,7	5,8	18,9	18,1
120	León Cortés	Población dispersa	13.019	41,0	61,2	193	8,3	15,5	19,2	18,1
2	Alajuela		826.942	35,5	49,2	13.524	5,9	5,5	19,8	19,6
201	Alajuela	Población intermedia	262.625	32,7	43,1	4.166	7,6	5,5	18,8	14,8
202	San Ramón	Despoblado medio	81.107	35,7	49,4	1.130	4,8	5,3	16,9	25,8
203	Grecia	Población dispersa	76.554	34,5	47,1	1.166	5,0	6,0	19,1	16,8
204	San Mateo	Despoblado	5.788	30,7	41,5	63,0	4,8	0,0	14,3	9,5
205	Atenas	Población dispersa	25.233	31,5	41,5	342	7,9	8,8	12,9	12,0
206	Naranjo	Población dispersa	43.171	35,8	49,3	600	6,7	1,7	19,0	22,3
207	Palmares	Población intermedia	35.163	33,3	44,5	441	6,4	0,0	15,4	27,2
208	Poás	Población dispersa	29.150	35,2	47,6	399	7,8	0,0	17,0	13,3
209	Orotina	Población dispersa	17.815	34,5	47,3	294	5,8	10,2	26,2	12,9
210	San Carlos	Despoblado	144.334	39,1	56,6	2.920	4,5	5,8	21,6	19,8
211	Alfaro Ruiz	Despoblado medio	13.157	36,3	50,2	176	5,7	0,0	17,6	25,0
212	Valverde Vega	Población dispersa	17.975	36,9	52,3	268	6,3	3,7	22,8	20,9
213	Upala	Altamente despoblado	38.488	41,7	66,5	827	6,9	6,1	23,7	21,4
214	Los Chiles	Altamente despoblado	20.991	44,0	69,6	509	1,6	11,8	25,3	48,3
215	Guatuso	Altamente despoblado	15.391	39,6	60,4	223	2,7	9,0	25,1	21,1

Código	Provincia/Cantón	Densidad	Población total	Población menor de 18 años (%)	Dependencia demográfica de la población menor de 15 años (%)	Nacimientos totales	Nacimientos con bajo peso al nacer (%)	Nacimientos de madres menores de 15 años (°/°°)	Nacimientos de madres de 15 a 19 años (%)	Nacimientos de madres solteras (%)
			2005	2005	2000	2004	2004	2004	2004	2004
3	Cartago		488.872	34,5	47,3	7.471	7,4	4,8	18,1	23,9
301	Cartago	Población intermedia	148.562	33,6	45,2	2.222	7,3	2,3	15,3	20,5
302	Paraíso	Población dispersa	63.155	36,4	51,1	968	7,9	7,2	20,9	21,3
303	La Unión	Población concentrada	95.787	34,0	45,9	1.337	8,1	3,0	19,4	29,7
304	Jiménez	Despoblado	14.431	34,9	49,1	223	5,8	9,0	20,2	24,7
305	Turrialba	Despoblado	72.264	33,9	47,0	1.258	5,6	13,5	24,1	30,1
306	Alvarado	Población dispersa	13.570	36,3	51,3	179	7,8	0,0	14,0	15,6
307	Oreamuno	Población dispersa	43.673	36,0	50,0	643	7,8	0,0	15,1	21,8
308	El Guarco	Población dispersa	37.430	35,1	48,6	641	9,2	1,6	12,3	19,2
4	Heredia		415.554	32,4	42,7	6.479	7,2	4,0	16,7	27,7
401	Heredia	Población dispersa	121.974	31,5	40,2	1.915	7,8	3,1	15,7	28,7
402	Barva	Población intermedia	37.106	31,8	41,9	541	8,3	1,8	16,3	27,0
403	Santo Domingo	Población intermedia	37.420	27,8	35,3	513	6,2	0,0	13,8	26,5
404	Santa Bárbara	Población intermedia	33.152	33,3	45,1	533	7,1	1,9	13,9	22,9
405	San Rafael	Población intermedia	41.855	31,0	40,8	652	8,1	1,5	17,6	31,4
406	San Isidro	Población intermedia	19.616	32,1	42,6	225	8,9	0,0	13,3	28,4
407	Belén	Población concentrada	22.527	29,7	38,6	346	4,9	0,0	9,8	21,1
408	Flores	Población concentrada	16.981	29,5	38,3	315	7,9	0,0	12,7	20,3
409	San Pablo	Población concentrada	23.189	29,3	37,9	367	5,5	2,7	18,0	32,7
410	Sarapiquí	Despoblado	61.734	41,0	61,2	1.072	6,1	14,9	24,3	29,5
5	Guanacaste		282.749	34,7	49,9	5.162	7,8	7,6	22,6	19,3
501	Liberia	Despoblado	52.514	35,4	50,3	1.172	10,2	12,8	23,1	20,1
502	Nicoya	Despoblado	43.092	32,3	46,1	788	7,2	5,1	23,7	19,2
503	Santa Cruz	Despoblado	43.950	31,6	43,8	663	8,3	4,5	21,4	20,5
504	Bagaces	Altamente despoblado	18.301	37,0	54,1	296	8,1	6,8	23,0	17,9
505	Carrillo	Despoblado medio	29.891	34,8	49,2	611	7,4	8,2	23,9	21,4
506	Cañas	Despoblado	25.334	36,5	52,3	470	6,6	8,5	21,3	21,1
507	Abangares	Altamente despoblado	17.179	35,9	52,0	263	6,5	11,4	23,2	14,8
508	Tilarán	Despoblado	17.809	34,5	49,5	309	6,1	0,0	18,8	14,2
509	Nandayure	Altamente despoblado	10.249	34,3	50,9	133	2,3	0,0	21,8	18,1
510	La Cruz	Altamente despoblado	17.654	41,0	64,9	378	7,4	7,9	25,7	19,6
511	Hojancha	Altamente despoblado	6.776	34,5	51,2	79	5,1	0,0	11,4	13,9
6	Puntarenas		374.772	37,0	53,8	7.586	5,1	9,0	23,7	30,1
601	Puntarenas	Despoblado medio	108.031	35,2	49,1	2.125	7,3	7,1	24,0	17,7
602	Esparza	Población dispersa	27.059	34,9	48,8	417	5,0	4,8	22,8	13,0
603	Buenos Aires	Altamente despoblado	43.359	43,9	71,1	901	4,7	7,8	23,4	19,4
604	Montes de Oro	Despoblado medio	12.705	34,2	47,6	178	5,1	0,0	26,4	14,6
605	Osa	Altamente despoblado	23.980	36,7	53,9	448	4,2	4,5	23,9	30,1
606	Aguirre	Despoblado	23.162	35,8	51,3	478	2,9	4,2	25,3	51,1
607	Golfito	Altamente despoblado	32.792	36,1	52,8	754	3,6	13,3	24,1	47,3
608	Coto Brus	Despoblado	38.762	39,3	58,9	828	5,0	14,5	21,1	20,3
609	Parrita	Despoblado	12.823	35,4	52,1	201	3,0	14,9	24,9	55,2
610	Corredores	Despoblado medio	35.853	37,8	55,2	895	3,2	11,2	25,0	64,8
611	Garabito	Despoblado medio	16.246	33,7	47,6	361	7,2	13,9	20,8	16,1
7	Limón		408.882	39,5	58,0	8.127	6,9	11,9	25,3	22,5
701	Limón	Altamente despoblado	101.728	38,3	55,6	2.268	7,4	8,8	24,9	26,6
702	Pococí	Despoblado medio	131.697	38,5	55,8	2.326	5,9	8,6	24,9	18,7
703	Siquirres	Despoblado medio	59.286	40,1	59,3	1.091	7,4	11,0	27,9	22,5
704	Talamanca	Altamente despoblado	31.112	44,7	71,8	788	5,5	29,2	25,3	29,3
705	Matina	Despoblado medio	41.950	40,4	60,3	833	8,3	19,2	25,6	21,7
706	Guácimo	Despoblado medio	43.109	39,5	57,6	821	7,2	7,3	24,2	16,4

Código	Provincia/Cantón	Densidad	Nacimientos fuera de	Partos con	Mortalidad	Mortalidad	Mortalidad	Tiempo promedio de viaje al hospital o clínica asignados, en minutos	Cobertura	Cobertura	Cobertura
			matrimonio (%)	atención médica	infantil	perinatal	residual		contra DPT	contra VOP	contra SRP
			2004	2004	2004	2004	2004	1998	2004	2004	2004
	Costa Rica		41,4	71.142	668	195	67		63.039	64.996	64.026
1	San José		41,1	23.830	220	165	55		19.032	21.160	20.819
101	San José	Alta densidad de población	42,8	5.862	55	44	11	5	4.793	4.753	4.649
102	Escazú	Población concentrada	31,1	1.020	7	4	3	11	717	714	788
103	Desamparados	Población concentrada	39,7	3.643	44	25	19	9	3.337	3.321	3.687
104	Puriscal	Despoblado medio	28,9	407	4	3	1	87	406	405	430
105	Tarrazú	Despoblado	45,0	270	1	1	0	78	243	244	211
106	Aserrí	Población dispersa	32,8	898	10	7	3	16	836	836	833
107	Mora	Población dispersa	29,6	320	1	1	0	47	301	301	319
108	Goicoechea	Población concentrada	51,0	1.852	8	7	1	4	1.676	1.681	1.644
109	Santa Ana	Población intermedia	36,0	631	1	1	0	16	607	590	507
110	Alajuelita	Población concentrada	42,5	1.380	11	8	3	6	1.265	1.260	1.236
111	Vázquez de Coronado	Población dispersa	42,6	948	4	4	0	12	975	974	937
112	Acosta	Despoblado medio	31,8	276	1	1	0	31	278	279	100
113	Tibás	Alta densidad de población	41,9	1.223	14	12	2	3	1.251	1.238	959
114	Moravia	Población concentrada	40,2	733	8	8	0	5	506	506	462
115	Montes de Oca	Población concentrada	47,3	711	12	9	3	4	791	787	774
116	Turubares	Altamente despoblado	45,3	52	0	0	0	62	76	75	77
117	Dota	Altamente despoblado	37,9	123	2	2	0	77		111	103
118	Curridabat	Población concentrada	51,3	1.077	8	8	0	7	789	794	836
119	Pérez Zeledón	Despoblado medio	36,2	2.212	27	18	9	26	0	2.110	2.111
120	León Cortés	Población dispersa	43,0	192	2	2	0	63	185	181	156
2	Alajuela		36,6	13.394	116	89	27		12.446	12.232	12.139
201	Alajuela	Población intermedia	31,2	4.152	42	31	11	14	3.669	3.685	3.563
202	San Ramón	Despoblado medio	39,6	1.127	10	8	2	26	1.083	993	1.083
203	Grecia	Población dispersa	31,2	1.163	6	4	2	10	1.102	1.104	1.053
204	San Mateo	Despoblado	30,2	61	0	0	0	36		71	105
205	Atenas	Población dispersa	27,2	342	2	2	0	33	328	327	324
206	Naranjo	Población dispersa	37,0	596	5	4	1	26	624	427	606
207	Palmares	Población intermedia	37,9	440	6	5	1	16	427	427	466
208	Poás	Población dispersa	29,6	398	5	4	1	20	454	447	468
209	Orotina	Población dispersa	32,7	291	3	3	0	25	308	309	292
210	San Carlos	Despoblado	38,1	2.893	25	18	7	41	2.637	2.634	2.326
211	Alfaro Ruiz	Despoblado medio	39,2	175	0	0	0	43	175	175	198
212	Valverde Vega	Población dispersa	40,7	268	1	1	0	21	249	249	272
213	Upala	Altamente despoblado	50,1	785	7	7	0	28	725	719	763
214	Los Chiles	Altamente despoblado	63,1	481	1	1	0	65	446	446	411
215	Guatuso	Altamente despoblado	40,4	222	3	1	2	100	219	219	209
3	Cartago		35,1	7.233	60	44	16		6.976	6.937	6.969
301	Cartago	Población intermedia	33,0	2.219	26	19	7	19	2.072	2.063	2.068
302	Paraíso	Población dispersa	36,1	966	2	1	1	25	862	863	878
303	La Unión	Población concentrada	46,1	1.331	2	1	1	14	1.319	1.304	1.318
304	Jiménez	Despoblado	29,6	220	0	0	0	29	220	220	229
305	Turrialba	Despoblado	34,0	1.035	19	13	6	27	1.016	1.000	997
306	Alvarado	Población dispersa	25,1	179	1	1	0	31	191	191	195
307	Oreamuno	Población dispersa	30,6	642	5	4	1	11	640	640	634
308	El Guarco	Población dispersa	29,5	641	5	5	0	19	656	656	650
4	Heredia		46,7	6.450	63	46	17		6.078	6.115	5.944
401	Heredia	Población dispersa	46,4	1.912	15	11	4	3	2.002	2.001	1.718
402	Barva	Población intermedia	43,3	541	7	5	2	10	521	521	606
403	Santo Domingo	Población intermedia	42,3	512	5	3	2	12	485	537	507
404	Santa Bárbara	Población intermedia	38,1	532	5	5	0	14	536	537	497
405	San Rafael	Población intermedia	46,9	652	5	4	1	10	502	499	521
406	San Isidro	Población intermedia	42,7	222	0	0	0	13	217	221	198
407	Belén	Población concentrada	35,8	346	2	2	0	11	266	266	248
408	Flores	Población concentrada	33,7	315	4	3	1	7	287	270	320
409	San Pablo	Población concentrada	46,3	367	6	6	0	5	323	325	323
410	Sarapiquí	Despoblado	63,4	1.051	14	7	7	104	939	938	1.006

Código	Provincia/Cantón	Densidad	Nacimientos fuera de matrimonio (%)	Partos con atención médica	Mortalidad infantil	Mortalidad perinatal	Mortalidad residual	Tiempo promedio de viaje al hospital o clínica asignados. en minutos	Cobertura contra DPT	Cobertura contra VOP	Cobertura contra SRP
			2004	2004	2004	2004	2004	1998	2004	2004	2004
5	Guanacaste		41,4	5.105	58	42	16		4.808	4.795	4.909
501	Liberia	Despoblado	43,6	1.167	13	9	4	16	1.075	1.067	1.061
502	Nicoya	Despoblado	34,5	783	4	4	0	28	726	724	688
503	Santa Cruz	Despoblado	37,7	656	11	11	0	42	715	719	710
504	Bagaces	Altamente despoblado	41,6	293	0	0	0	60	268	268	268
505	Carrillo	Despoblado medio	48,3	601	7	5	2	34	502	502	550
506	Cañas	Despoblado	51,7	466	6	3	3	52	469	469	482
507	Abangares	Altamente despoblado	40,7	262	4	3	1	113	217	218	251
508	Tilarán	Despoblado	31,1	307	3	2	1	162	271	269	265
509	Nandayure	Altamente despoblado	26,3	133	2	1	1	84	146	145	167
510	La Cruz	Altamente despoblado	50,0	359	8	4	4	61	360	356	376
511	Hojancha	Altamente despoblado	21,5	78	0	0	0	52	59	58	91
6	Puntarenas		45,7	7.407	75	51	24		6.593	6.619	6.440
601	Puntarenas	Despoblado medio	35,3	2.106	26	21	5	50	1.721	1.689	1.614
602	Esparza	Población dispersa	29,5	414	5	3	2	11	408	408	412
603	Buenos Aires	Altamente despoblado	52,4	867	8	5	3	106	793	794	805
604	Montes de Oro	Despoblado medio	30,3	177	0	0	0	21	189	189	149
605	Osa	Altamente despoblado	42,6	424	5	3	2	35	399	398	421
606	Aguirre	Despoblado	60,3	478	0	0	0	11	409	406	365
607	Golfito	Altamente despoblado	55,3	721	5	2	3	46	632	632	630
608	Coto Brus	Despoblado	30,3	788	10	6	4	27	718	780	765
609	Parrita	Despoblado	65,2	200	4	2	2	15	221	221	239
610	Corredores	Despoblado medio	71,3	873	8	5	3	24	780	780	792
611	Garabito	Despoblado medio	41,0	359	4	4	0	41	323	322	248
7	Limón		48,1	7.723	76	49	27		7.106	7.138	6.806
701	Limón	Altamente despoblado	47,6	2.088	22	15	7	29	1.959	1.986	1.918
702	Pococí	Despoblado medio	45,0	2.302	17	15	2	30	2.131	2.133	1.964
703	Siquirres	Despoblado medio	52,9	1.071	9	6	3	120	809	810	853
704	Talamanca	Altamente despoblado	55,7	638	16	4	12	220	805	804	802
705	Matina	Despoblado medio	49,1	813	9	7	2	70	782	785	677
706	Guácimo	Despoblado medio	43,4	811	3	2	1	21	620	620	592

Código	Provincia/Cantón	Densidad	Población en atención	Población preescolar con	Total de atenciones	Población beneficiada	Población benefi-	Población	Población beneficiada
			integral del CEN-CINAI	desnutrición moderada y severa	realizadas por el PANI	en comedores escolares (%)	ciada con el bono escolar (%)	beneficiada con becas (%)	con transporte (%)
			2005	2005	2004	2005	2004	2004	2004
	Costa Rica		16.980	6.499	39.073	80,2	11,4	5,5	18,0
1	San José		4.940	1.335	13.852	62,5	9,5	5,2	8,4
101	San José	Alta densidad de población	1.178	218	3.844	50,0	9,2	5,7	0,1
102	Escazú	Población concentrada	136	7	327	75,5	0,1	1,2	0,0
103	Desamparados	Población concentrada	684	196	1.925	62,1	9,2	5,9	4,2
104	Puriscal	Despoblado medio	213	54	413	85,6	14,0	6,4	51,3
105	Tarrazú	Despoblado	30	100	31	91,9	23,9	2,5	35,8
106	Aserrí	Población dispersa	338	70	390	76,1	14,3	3,8	17,6
107	Mora	Población dispersa	187	17	206	78,1	12,6	6,0	11,4
108	Goicoechea	Población concentrada	459	53	793	54,6	3,6	5,9	0,0
109	Santa Ana	Población intermedia	183	22	395	84,9	0,9	2,6	0,0
110	Alajuelita	Población concentrada	146	36	1.403	47,0	6,2	5,2	0,0
111	Vázquez de Coronado	Población dispersa	115	31	302	39,2	4,4	4,1	0,0
112	Acosta	Despoblado medio	94	43	171	88,5	39,4	16,4	80,6
113	Tibás	Alta densidad de población	177	37	1.812	51,0	1,8	4,1	0,0
114	Moravia	Población concentrada	110	17	209	39,9	4,5	1,8	0,0
115	Montes de Oca	Población concentrada	132	20	157	58,5	4,2	2,7	0,0
116	Turubares	Altamente despoblado	37	13	56	99,3	46,5	26,9	37,1
117	Dota	Altamente despoblado	40	20	6	93,1	22,3	9,1	10,0
118	Curridabat	Población concentrada	54	26	256	48,0	6,7	3,0	0,0
119	Pérez Zeledón	Despoblado medio	573	310	1.150	90,8	15,9	5,4	27,9
120	León Cortés	Población dispersa	54	45	6	96,8	23,7	6,2	23,8
2	Alajuela		3.492	1.539	10.055	89,9	11,2	4,9	29,8
201	Alajuela	Población intermedia	846	204	3.097	79,9	6,8	4,5	8,3
202	San Ramón	Despoblado medio	208	181	1.193	99,5	12,4	4,9	34,2
203	Grecia	Población dispersa	141	51	1.490	97,4	11,4	3,9	52,2
204	San Mateo	Despoblado	42	255	3	91,3	15,7	12,4	52,5
205	Atenas	Población dispersa	61	12	102	80,9	13,6	2,6	49,2
206	Naranjo	Población dispersa	301	81	604	84,1	11,8	3,6	71,0
207	Palmares	Población intermedia	212	71	336	84,6	8,4	3,8	3,8
208	Poás	Población dispersa	106	58	126	88,5	8,8	5,2	38,3
209	Orotina	Población dispersa	129	28	84	84,7	1,9	4,3	30,9
210	San Carlos	Despoblado	809	243	1.850	97,5	10,8	5,8	28,6
211	Alfaro Ruiz	Despoblado medio	270	43	77	99,3	15,8	3,9	57,0
212	Valverde Vega	Población dispersa	45	68	202	98,4	13,3	4,3	44,1
213	Upala	Altamente despoblado	162	152	210	100,0	21,8	5,9	44,7
214	Los Chiles	Altamente despoblado	37	56	565	52,1	13,4	6,8	27,8
215	Guatuso	Altamente despoblado	123	36	116	129,5	30,8	8,1	55,1
3	Cartago		2.271	596	1.707	81,3	13,3	4,6	8,8
301	Cartago	Población intermedia	545	193	485	72,1	7,5	4,0	5,0
302	Paraíso	Población dispersa	287	57	180	87,5	19,3	3,8	3,9
303	La Unión	Población concentrada	221	71	253	73,9	6,5	3,0	2,6
304	Jiménez	Despoblado	161	18	100	67,0	21,7	4,9	22,6
305	Turrialba	Despoblado	508	151	440	98,6	22,7	9,0	25,4
306	Alvarado	Población dispersa	159	26	42	98,6	15,4	6,5	27,7
307	Oreamuno	Población dispersa	192	43	102	84,6	16,4	5,1	6,9
308	El Guarco	Población dispersa	198	37	105	90,6	18,4	2,2	0,0
4	Heredia		1.608	397	2.980	72,9	7,2	4,7	4,2
401	Heredia	Población dispersa	425	57	1.308	55,5	6,7	5,0	1,6
402	Barva	Población intermedia	192	43	104	79,3	6,5	5,1	5,2
403	Santo Domingo	Población intermedia	175	29	50	72,2	5,7	4,4	0,0
404	Santa Bárbara	Población intermedia	222	47	25	80,7	7,0	3,8	0,0
405	San Rafael	Población intermedia	104	32	41	78,5	7,1	3,9	0,0
406	San Isidro	Población intermedia	148	11	21	84,2	7,9	7,4	6,7
407	Belén	Población concentrada	126	9	10	80,9	4,7	1,5	0,0
408	Flores	Población concentrada	84	11	23	68,0	4,4	5,3	0,0
409	San Pablo	Población concentrada	49	20	21	40,7	3,0	5,8	0,0
410	Sarapiquí	Despoblado	83	138	1.377	93,2	11,3	5,1	30,1

Código	Provincia/Cantón	Densidad	Población en atención	Población preescolar con	Total de atenciones	Población beneficiada	Población benefi-	Población	Población beneficiada
			integral del CEN-CINAI	desnutrición moderada y severa	realizadas por el PANI	en comedores escolares (%)	ciada con el bono escolar (%)	beneficiada con becas (%)	con transporte (%)
			2005	2005	2004	2005	2004	2004	2004
5	Guanacaste		2.021	632	3.862	87,7	19,0	7,3	31,2
501	Liberia	Despoblado	249	60	1.063	87,4	13,6	6,1	9,0
502	Nicoya	Despoblado	215	100	585	87,3	24,8	7,0	39,6
503	Santa Cruz	Despoblado	697	143	785	83,5	24,9	7,4	38,8
504	Bagaces	Altamente despoblado	120	27	148	88,1	22,1	7,3	23,2
505	Carrillo	Despoblado medio	234	74	315	91,3	13,7	8,6	49,7
506	Cañas	Despoblado	110	49	500	68,9	14,1	7,7	15,5
507	Abangares	Altamente despoblado	105	38	136	91,6	29,4	9,2	63,3
508	Tilarán	Despoblado	186	33	124	96,7	7,2	5,1	38,4
509	Nandayure	Altamente despoblado	24	29	36	99,6	29,7	10,3	54,5
510	La Cruz	Altamente despoblado	24	74	142	95,1	20,4	6,5	3,8
511	Hojancha	Altamente despoblado	57	5	28	97,8	11,8	14,2	59,5
6	Puntarenas		1.721	958	5.167	95,5	15,9	6,7	33,6
601	Puntarenas	Despoblado medio	614	249	1.543	97,8	15,6	8,0	31,3
602	Esparza	Población dispersa	202	38	252	73,1	8,2	4,8	27,1
603	Buenos Aires	Altamente despoblado	139	153	230	98,1	29,5	4,9	21,9
604	Montes de Oro	Despoblado medio	80	19	173	98,5	2,2	7,1	36,1
605	Osa	Altamente despoblado	131	45	514	98,5	24,0	6,5	47,0
606	Aguirre	Despoblado	79	48	373	92,6	7,5	5,9	48,1
607	Golfoito	Altamente despoblado	42	82	880	98,7	10,7	8,1	31,3
608	Coto Brus	Despoblado	227	123	281	93,1	17,4	6,1	43,6
609	Parrita	Despoblado	14	32	177	99,6	11,4	10,8	27,6
610	Corredores	Despoblado medio	122	132	744	99,0	14,1	5,3	34,6
611	Garabito	Despoblado medio	71	37	0	88,8	9,6	4,7	16,7
7	Limón		927	1.042	1.450	96,2	8,9	6,9	25,4
701	Limón	Altamente despoblado	0	195	568	99,2	10,8	8,2	13,2
702	Pococí	Despoblado medio	391	333	216	91,8	8,4	5,2	20,8
703	Siquirres	Despoblado medio	0	151	236	98,0	7,3	7,2	31,4
704	Talamanca	Altamente despoblado	23	115	274	95,8	5,0	10,7	49,5
705	Matina	Despoblado medio	260	147	79	97,0	10,0	6,3	50,1
706	Guácimo	Despoblado medio	253	101	77	99,3	10,2	5,8	35,2

Código	Provincia/Cantón	Densidad	Matrícula en escuelas con informática educativa (%)	Matrícula en escuelas con segundo idioma (%)	Matrícula en escuelas marginales (%)	Matrícula en escuelas unidocentes (%)	Matrícula total en primaria	Matrícula total en secundaria	Población matriculada en educación formal	Repitencia en séptimo año	Deserción en secundaria (%)
			2005	2005	2005	2005	2005	2005	2005	2005	2005
	Costa Rica		59,9	71,5	16,0	7,9	521.421	330.562	964.575	3.163	12,4
1	San José		71,3	75,9	24,7	4,7	160.115	109.420	305.574	985	10,2
101	San José	Alta densidad de población	80,7	79,5	42,3	0,4	36.875	29.051	74.542	316	13,5
102	Escazú	Población concentrada	85,0	96,4	7,0	0,8	5.910	3.144	10.679	34	9,0
103	Desamparados	Población concentrada	78,7	72,4	31,7	0,9	24.534	17.059	46.916	182	7,3
104	Puriscal	Despoblado medio	41,6	68,6	1,2	23,6	3.988	4.374	9.036	11	10,1
105	Tarrazú	Despoblado	43,0	72,3	0,0	19,5	2.206	837	3.385	3	6,7
106	Aserrí	Población dispersa	85,5	71,4	0,0	2,6	6.071	2.728	9.893	6	9,6
107	Mora	Población dispersa	43,8	71,7	0,0	11,6	2.735	1.708	4.969	3	13,6
108	Goicoechea	Población concentrada	90,6	78,8	35,9	1,8	9.728	7.403	19.383	81	11,1
109	Santa Ana	Población intermedia	76,0	63,8	0,0	2,9	4.016	2.560	7.688	26	5,9
110	Alajuelita	Población concentrada	94,8	74,3	50,4	0,0	9.608	2.716	14.319	109	7,5
111	Vázquez de Coronado	Población dispersa	79,0	54,5	6,9	1,0	6.038	3.800	11.341	16	7,4
112	Acosta	Despoblado medio	34,5	63,7	2,9	29,6	2.659	1.817	4.984	0	8,4
113	Tibás	Alta densidad de población	82,6	80,1	46,1	0,7	5.856	3.323	10.727	24	17,0
114	Moravia	Población concentrada	44,8	99,3	0,0	1,7	6.614	5.472	13.784	24	2,9
115	Montes de Oca	Población concentrada	71,7	100,0	10,4	0,5	5.840	6.383	13.962	40	8,2
116	Turrubares	Altamente despoblado	29,0	21,0	2,3	51,5	820	480	1.465	5	9,2
117	Dota	Altamente despoblado	73,9	70,1	0,0	10,0	1.081	579	1.844	3	13,1
118	Curridabat	Población concentrada	69,4	89,7	51,8	1,3	5.398	3.127	9.976	35	7,0
119	Pérez Zeledón	Despoblado medio	38,3	65,0	0,0	16,5	18.401	11.824	33.579	66	12,1
120	León Cortés	Población dispersa	35,5	56,1	48,0	20,4	1.737	1.035	3.102	1	11,7
2	Alajuela		51,7	73,9	7,7	8,1	101.393	62.617	185.290	574	12,7
201	Alajuela	Población intermedia	79,0	97,3	11,1	0,6	27.428	17.931	51.862	133	11,2
202	San Ramón	Despoblado medio	39,4	80,0	18,0	9,0	9.083	7.003	17.876	76	11,6
203	Grecia	Población dispersa	54,3	90,5	5,5	3,8	9.284	5.733	17.257	29	14,2
204	San Mateo	Despoblado	59,9	31,5	0,0	26,9	553	366	1.016	1	12,3
205	Atenas	Población dispersa	34,4	78,0	0,0	7,4	2.681	1.880	5.158	5	4,9
206	Naranjo	Población dispersa	40,5	91,4	4,5	1,4	5.038	3.688	9.841	29	13,8
207	Palmares	Población intermedia	66,8	100,0	0,0	0,0	3.868	3.392	8.248	60	13,0
208	Poás	Población dispersa	78,3	84,8	0,0	4,3	3.224	2.086	6.095	10	17,4
209	Orotina	Población dispersa	46,5	57,0	0,0	5,6	2.138	1.629	4.312	3	17,3
210	San Carlos	Despoblado	36,1	52,3	6,7	12,1	20.962	11.216	35.979	184	14,1
211	Alfaro Ruiz	Despoblado medio	47,7	68,6	0,0	10,0	1.406	1.126	2.835	3	8,4
212	Valverde Vega	Población dispersa	32,8	92,4	0,0	5,4	2.186	1.237	3.828	16	18,1
213	Upala	Altamente despoblado	25,4	33,8	4,3	19,2	7.600	3.138	12.110	14	13,7
214	Los Chiles	Altamente despoblado	32,1	18,2	17,2	28,5	3.850	1.293	5.588	5	12,6
215	Guatuso	Altamente despoblado	28,2	31,6	0,0	40,2	2.092	899	3.315	9	12,1
3	Cartago		68,1	66,4	11,8	5,2	57.378	36.185	107.319	122	11,3
301	Cartago	Población intermedia	81,6	67,3	8,9	0,6	18.421	15.329	38.102	27	11,7
302	Paraíso	Población dispersa	61,0	71,9	25,9	3,1	7.194	3.497	12.335	2	18,3
303	La Unión	Población concentrada	65,2	67,6	19,0	0,4	10.624	5.262	18.881	32	13,0
304	Jiménez	Despoblado	68,6	85,1	0,0	7,4	1.876	1.238	3.586	6	8,0
305	Turrialba	Despoblado	40,1	69,9	4,5	26,5	8.385	5.526	15.754	47	3,6
306	Alvarado	Población dispersa	88,8	77,7	0,0	2,2	1.525	1.207	3.029	4	14,2
307	Oreamuno	Población dispersa	70,0	49,0	15,2	0,5	4.521	2.007	7.485	0	6,5
308	El Guarco	Población dispersa	73,9	51,3	4,2	3,6	4.832	2.119	8.147	6	17,8
4	Heredia		72,8	84,1	10,6	4,5	46.758	32.465	90.214	177	10,0
401	Heredia	Población dispersa	94,4	91,1	24,1	1,2	13.112	12.172	28.468	61	10,7
402	Barva	Población intermedia	76,4	93,7	0,0	3,7	3.775	2.401	6.989	18	7,3
403	Santo Domingo	Población intermedia	73,5	95,6	0,0	1,2	4.479	3.753	9.391	25	8,1
404	Santa Bárbara	Población intermedia	80,1	98,7	0,0	0,0	4.361	2.621	8.114	12	11,9
405	San Rafael	Población intermedia	66,5	98,4	22,8	0,0	4.022	1.914	6.866	5	10,1
406	San Isidro	Población intermedia	60,7	41,6	0,0	0,0	1.935	1.379	3.809	20	9,6
407	Belén	Población concentrada	82,3	98,5	0,0	1,5	2.542	1.679	4.874	7	5,3
408	Flores	Población concentrada	97,0	100,0	23,7	0,0	2.249	2.025	4.862	9	3,6
409	San Pablo	Población concentrada	91,9	82,0	0,0	3,5	1.663	1.354	3.497	1	9,0
410	Sarapiquí	Despoblado	27,1	50,5	3,9	19,3	8.620	3.167	13.344	21	16,9

Código	Provincia/Cantón	Densidad	Matrícula en	Matrícula en	Matrícula en	Matrícula en	Matrícula total	Matrícula total	Población matricu-	Repitencia en	Deserción en
			escuelas con informática educativa (%)	escuelas con segundo idioma (%)	escuelas mar- ginales (%)	escuelas unido- centes (%)	en primaria	en secundaria	lada en educación formal	sétimo año	secundaria (%)
			2005	2005	2005	2005	2005	2005	2005	2005	2005
5	Guanacaste		53,3	74,0	20,0	16,4	40.563	26.683	75.330	293	16,7
501	Liberia	Despoblado	74,1	90,8	26,8	4,2	7.958	5.231	14.931	39	16,3
502	Nicoya	Despoblado	40,7	72,7	24,9	25,8	5.948	5.038	12.124	68	18,7
503	Santa Cruz	Despoblado	41,2	73,9	13,8	12,9	6.034	4.928	12.033	42	15,6
504	Bagaces	Altamente despoblado	42,5	76,9	20,8	21,0	2.293	1.270	4.079	7	17,6
505	Carrillo	Despoblado medio	54,3	77,1	14,9	6,5	4.169	1.709	6.540	34	15,4
506	Cañas	Despoblado	68,5	72,5	34,1	12,4	3.664	2.398	6.942	15	21,5
507	Abangares	Altamente despoblado	23,4	47,6	0,0	22,5	2.201	1.353	4.007	11	11,6
508	Tilarán	Despoblado	62,0	75,8	0,0	24,2	2.520	1.580	4.707	54	13,7
509	Nandayure	Altamente despoblado	24,1	36,0	0,0	48,7	1.513	962	2.769	8	5,9
510	La Cruz	Altamente despoblado	51,0	66,7	40,2	16,6	3.307	1.575	5.483	16	19,7
511	Hojancha	Altamente despoblado	100,7	70,9	0,0	41,6	956	639	1.715	0	23,8
6	Puntarenas		43,7	59,7	14,9	19,6	56.000	34.160	101.183	468	16,8
601	Puntarenas	Despoblado medio	57,0	77,2	32,0	11,3	15.472	8.418	27.042	98	11,9
602	Esparza	Población dispersa	46,7	82,4	7,2	10,3	3.410	2.734	6.888	58	13,6
603	Buenos Aires	Altamente despoblado	41,3	40,5	7,9	31,2	7.184	3.556	11.928	38	10,2
604	Montes de Oro	Despoblado medio	46,7	75,6	0,0	12,4	1.487	1.212	2.950	11	13,5
605	Osa	Altamente despoblado	28,0	43,8	7,1	32,5	4.047	2.732	7.467	60	23,0
606	Aguirre	Despoblado	26,1	65,4	12,8	9,0	3.638	2.127	6.441	16	18,7
607	Golfito	Altamente despoblado	46,6	56,1	7,1	24,8	5.368	3.978	10.400	26	23,6
608	Coto Brus	Despoblado	23,6	36,8	4,3	28,0	5.969	3.527	10.768	47	16,9
609	Parrita	Despoblado	3,0	48,4	24,5	34,8	1.940	1.393	3.640	5	19,5
610	Corredores	Despoblado medio	50,1	60,8	12,7	16,9	5.602	3.704	10.557	104	22,9
611	Garabito	Despoblado medio	80,9	50,8	0,0	9,2	1.883	779	3.102	8	20,3
7	Limón		45,0	60,2	13,1	8,5	59.214	29.032	99.665	544	14,3
701	Limón	Altamente despoblado	54,3	78,0	30,8	9,0	14.996	8.617	26.610	189	15,2
702	Pococí	Despoblado medio	50,8	56,8	7,6	8,1	18.409	9.629	31.653	137	11,4
703	Siquirres	Despoblado medio	30,0	56,0	12,5	9,5	8.645	4.354	14.708	91	18,3
704	Talamanca	Altamente despoblado	36,7	33,0	5,3	14,4	5.225	1.546	7.765	17	12,0
705	Matina	Despoblado medio	29,9	47,5	5,9	4,8	5.839	2.501	9.308	64	12,0
706	Guácimo	Despoblado medio	47,1	67,5	0,7	5,8	6.100	2.385	9.621	46	18,8

Código	Provincia/Cantón	Densidad	Hogares con una o más NBI (%)	Consumo de electricidad promedio mensual (kWh/habitante en residencias)	Permisos de construcción	Viviendas sin cobertura de agua (%)	Viviendas con inadecuada eliminación de excretas (%)	Viviendas afectadas por desastres naturales por cada mil	Índice de desarrollo humano	Coefficiente de Gini	Índice de seguridad ciudadana	Índice de vulnerabilidad infantil
			2000	2000-2004	2004	2000	2000	2000-2004	2004	2001	2003	2005
	Costa Rica		36,1		28.426	10,6	10,6					
1	San José		28,9		8.194	4,5	5,5					
101	San José	Alta densidad de población	25,0	70,1	542	0,2	4,0	5,9	0,806	0,463	0,287	31,7
102	Escazú	Población concentrada	24,8	112,8	338	1,7	2,7	5,8	0,911	0,490	0,622	29,8
103	Desamparados	Población concentrada	28,0	53,0	1.158	2,5	3,7	5,6	0,749	0,416	0,753	29,0
104	Puriscal	Despoblado medio	43,2	43,8	505	17,1	13,8	5,9	0,707	0,443	0,910	29,2
105	Tarrazú	Despoblado	47,8	33,3	146	19,1	12,6	17,1	0,631	0,442	0,890	33,3
106	Aserrí	Población dispersa	38,0	58,0	349	9,1	7,0	7,0	0,689	0,419	0,832	28,6
107	Mora	Población dispersa	37,1	54,1	273	12,2	9,9	9,9	0,736	0,443	0,808	28,6
108	Goicoechea	Población concentrada	21,8	64,5	469	0,8	2,5	3,7	0,787	0,429	0,504	30,1
109	Santa Ana	Población intermedia	29,3	88,8	354	7,9	4,9	3,6	0,869	0,447	0,774	25,6
110	Alajuelita	Población concentrada	36,0	42,6	484	2,2	6,3	2,1	0,735	0,373	0,562	35,0
111	Vázquez de Coronado	Población dispersa	21,9	60,4	434	2,5	2,8	3,2	0,777	0,421	0,790	26,8
112	Acosta	Despoblado medio	52,6	34,5	154	25,5	24,3	4,2	0,667	0,432	0,972	34,4
113	Tibás	Alta densidad de población	21,1	70,0	235	0,1	3,4	1,7	0,790	0,429	0,490	33,3
114	Moravia	Población concentrada	18,3	78,0	625	0,7	2,1	0,6	0,836	0,450	0,671	24,5
115	Montes de Oca	Población concentrada	12,9	94,6	304	0,6	0,8	2,1	0,869	0,446	0,433	28,4
116	Turrubares	Altamente despoblado	54,4	40,1	67	18,4	22,8	31,0	0,628	0,399	0,825	37,6
117	Dota	Altamente despoblado	48,5	42,0	127	27,2	9,0	2,8	0,684	0,396	0,769	29,5
118	Curridabat	Población concentrada	25,4	82,8	378	0,4	3,6	7,9	0,859	0,489	0,660	39,5
119	Pérez Zeledón	Despoblado medio	50,2	36,6	1.129	19,3	14,7	4,9	0,662	0,490	0,840	32,2
120	León Cortés	Población dispersa	55,0	29,7	123	24,3	13,6	10,7	0,612	0,410	1,000	34,6
2	Alajuela		38,6		5.824	10,8	11,4					
201	Alajuela	Población intermedia	32,8	57,2	1.033	8,2	4,5	2,3	0,744	0,423	0,687	28,4
202	San Ramón	Despoblado medio	35,2	44,4	896	8,8	7,9	0,3	0,740	0,458	0,842	31,3
203	Grecia	Población dispersa	30,3	50,5	670	2,9	7,1	3,3	0,730	0,402	0,860	28,6
204	San Mateo	Despoblado	45,6	50,4	56	12,0	14,2	8,0	0,691	0,447	0,937	32,4
205	Atenas	Población dispersa	31,3	56,6	243	9,2	5,6	3,0	0,739	0,422	0,883	26,1
206	Naranjo	Población dispersa	34,8	46,7	574	1,6	11,2	3,1	0,707	0,417	0,784	31,0
207	Palmares	Población intermedia	30,6	51,3	288	7,7	5,1	8,6	0,735	0,420	0,924	19,7
208	Poás	Población dispersa	32,9	47,5	21	1,2	7,4	2,8	0,693	0,389	0,959	26,3
209	Orotina	Población dispersa	43,9	61,6	276	11,9	7,1	2,8	0,694	0,442	0,879	28,5
210	San Carlos	Despoblado	46,2	48,3	1.175	14,3	14,0	2,3	0,702	0,492	0,767	35,8
211	Alfaro Ruiz	Despoblado medio	32,7	51,3	103	6,1	6,3	29,3	0,760	0,378	0,981	24,6
212	Valverde Vega	Población dispersa	36,2	46,6	126	1,3	10,2	5,7	0,712	0,407	0,830	31,2
213	Upala	Altamente despoblado	70,3	21,0	197	34,6	50,6	29,9	0,645	0,512	0,767	50,6
214	Los Chiles	Altamente despoblado	70,9	23,5	91	47,5	52,3	8,8	0,617	0,482	0,879	54,8
215	Guatuso	Altamente despoblado	60,0	23,4	75	36,9	39,9	60,7	0,619	0,441	0,942	47,3
3	Cartago		33,9		3.265	6,3	6,1					
301	Cartago	Población intermedia	29,7	64,3	950	4,8	4,9	7,3	0,806	0,434	0,736	21,5
302	Paraíso	Población dispersa	34,7	54,8	396	3,8	4,3	10,7	0,761	0,390	0,848	27,0
303	La Unión	Población concentrada	28,5	59,4	531	3,1	4,5	3,2	0,787	0,434	0,688	24,8
304	Jiménez	Despoblado	44,1	42,6	102	12,4	8,5	2,6	0,694	0,396	0,962	23,7
305	Turrialba	Despoblado	43,2	45,9	616	14,9	9,9	3,5	0,686	0,468	0,841	37,4
306	Alvarado	Población dispersa	36,6	52,8	153	4,1	5,6	8,8	0,750	0,367	0,952	22,0
307	Oreamuno	Población dispersa	34,5	65,8	241	2,3	9,5	8,6	0,785	0,421	0,838	27,4
308	El Guarco	Población dispersa	36,1	61,5	276	7,9	4,6	0,9	0,779	0,411	0,900	21,0
4	Heredia		27,4		3.379	7,8	6,2					
401	Heredia	Población dispersa	21,6	71,7	687	0,9	2,8	1,8	0,811	0,432	0,603	18,9
402	Barva	Población intermedia	22,4	56,1	366	1,2	3,3	4,6	0,778	0,423	0,849	23,5
403	Santo Domingo	Población intermedia	23,2	77,0	357	1,0	3,3	2,5	0,829	0,431	0,594	18,9
404	Santa Barbara	Población intermedia	27,0	53,3	274	4,9	3,7	5,0	0,749	0,402	0,840	17,7
405	San Rafael	Población intermedia	22,5	68,9	438	0,8	2,9	10,9	0,795	0,420	0,759	31,1
406	San Isidro	Población intermedia	25,2	70,5	231	4,1	4,9	2,1	0,823	0,425	0,715	23,4
407	Belén	Población concentrada	19,6	86,8	349	0,5	1,9	2,9	0,850	0,446	0,602	20,6
408	Flores	Población concentrada	23,6	65,1	289	3,6	2,1	8,0	0,788	0,417	0,722	19,0
409	San Pablo	Población concentrada	19,8	62,3	249	0,3	1,8	3,0	0,799	0,433	0,777	29,1
410	Sarapiquí	Despoblado	61,2	31,7	139	52,6	29,5	11,7	0,646	0,397	0,649	46,2

Código	Provincia/Cantón	Densidad	Hogares con	Consumo de electri-	Permisos de	Viviendas sin	Viviendas con	Viviendas	Índice de	Coefficiente	Índice de	Índice de
			una o más NBI (%)	cidad promedio men- sual (kWh/habitante) en residencias	construcción	cobertura de agua (%)	inadecuada eliminación de excretas (%)	afectadas por desastres naturales por cada mil	desarrollo humano	de Gini	seguridad ciudadana	vulnerabilidad infantil
			2000	2000-2004	2004	2000	2000	2000-2004	2004	2001	2003	2005
5	Guanacaste		45,5		2.930	15,3	23,2					
501	Liberia	Despoblado	40,0	54,3	497	5,9	15,8	2,3	0,744	0,500	0,477	31,9
502	Nicoya	Despoblado	48,9	49,1	454	21,2	32,3	8,6	0,713	0,532	0,627	39,9
503	Santa Cruz	Despoblado	41,6	68,5	606	14,5	25,2	16,3	0,799	0,513	0,738	33,9
504	Bagaces	Altamente despoblado	46,4	45,0	109	14,4	19,1	0,0	0,705	0,467	0,828	33,6
505	Carrillo	Despoblado medio	43,1	63,4	417	9,1	23,6	19,3	0,787	0,482	0,781	35,8
506	Cañas	Despoblado	43,3	52,5	149	11,7	16,7	0,8	0,698	0,471	0,542	35,8
507	Abangares	Altamente despoblado	49,2	42,3	185	19,6	16,8	31,5	0,668	0,476	0,742	43,6
508	Tilarán	Despoblado	40,5	56,2	216	13,6	8,5	12,1	0,700	0,465	0,756	23,4
509	Nandayure	Altamente despoblado	56,8	46,5	149	33,0	25,8	158,6	0,697	0,475	0,923	36,8
510	La Cruz	Altamente despoblado	63,9	26,2	81	25,6	48,9	2,6	0,645	0,523	0,442	45,5
511	Hojancha	Altamente despoblado	52,4	8,9	67	31,1	33,1	0,0	0,716	0,493	0,967	35,2
6	Puntarenas		49,7		3.042	20,2	20,4					
601	Puntarenas	Despoblado medio	42,2	55,5	655	9,4	13,9	10,3	0,706	0,490	0,654	39,0
602	Esparza	Población dispersa	37,6	60,0	383	7,8	8,8	9,5	0,714	0,466	0,695	25,7
603	Buenos Aires	Altamente despoblado	67,5	22,1	224	36,7	43,0	13,8	0,623	0,488	0,834	44,7
604	Montes de Oro	Despoblado medio	40,4	50,4	80	8,9	7,9	48,5	0,703	0,457	0,933	24,2
605	Osa	Altamente despoblado	61,3	37,3	230	34,6	21,4	29,8	0,665	0,477	0,454	46,2
606	Aguirre	Despoblado	47,5	64,8	389	18,7	11,0	5,8	0,747	0,489	0,441	37,0
607	Golfito	Altamente despoblado	56,8	41,7	186	32,5	22,0	24,2	0,686	0,492	0,503	44,3
608	Coto Brus	Despoblado	54,1	28,8	214	18,9	30,0	4,6	0,622	0,483	0,913	47,5
609	Parrita	Despoblado	51,9	51,6	71	29,1	19,7	61,6	0,664	0,460	0,821	44,4
610	Corredores	Despoblado medio	48,8	42,0	282	26,8	22,3	32,8	0,662	0,481	0,502	44,9
611	Garabito	Despoblado medio	44,3	25,9	328	11,1	10,4	23,4	0,791	0,472	0,291	32,9
7	Limón		49,8		1.792	29,2	19,5					
701	Limón	Altamente despoblado	42,4	55,6	326	18,8	15,5	24,8	0,694	0,453	0,381	44,5
702	Pococí	Despoblado medio	48,8	38,0	880	32,7	15,1	8,9	0,661	0,426	0,840	36,9
703	Siquirres	Despoblado medio	51,3	30,8	178	27,9	20,1	20,3	0,668	0,400	0,755	41,3
704	Talamanca	Altamente despoblado	67,8	26,7	139	55,2	47,7	60,4	0,625	0,427	0,795	57,4
705	Matina	Despoblado medio	58,8	28,8	117	31,7	26,5	55,3	0,619	0,382	0,736	44,6
706	Guácimo	Despoblado medio	49,5	37,2	152	29,3	16,4	7,9	0,661	0,392	0,773	41,7

FUENTES, DEFINICIONES Y NOTAS TÉCNICAS

VARIABLES SOCIALES

Nombre	Fuente	Nota técnica
Abortos atendidos en hospitales de la CCSS	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Expulsión o extracción de toda (completa) o cualquier parte de la placenta (incompleta), o membranas sin un feto identificable o con una defunción fetal o recién nacido sin posibilidad de sobrevivir, que pesa menos de 500 gramos. En ausencia de conocimiento del peso puede utilizarse una estimación de la duración de la gestación, de menos de 22 semanas completas (154 días), teniendo en cuenta desde el primer día del último período menstrual normal o, si no se conociera el período de gestación, la talla menor de 25 cms, de coronilla a talón.</i>
Acciones formativas en el INA	INA. Dirección de Planificación y Evaluación. Departamento de Planes y Estadísticas	<i>El término acción formativa se emplea como sinónimo de módulo y es la estrategia empleada para responder a las necesidades de formación o capacitación de los diferentes grupos de población y empresas. Sector económico: no incluye talleres públicos.</i>
Aprestamiento de niños de primer grado	Elaboración propia con datos del Ministerio de Educación. División de Planeamiento. Departamento de Estadística	<i>Porcentaje de niños de primer grado que recibieron educación preescolar el año anterior. Se calcula como la razón de la matrícula en preparatoria del año i-1 entre la diferencia de la matrícula de primer grado y de repitentes en primer grado del año i.</i>
Aprobados en acciones formativas en el INA	INA. Dirección de Planificación y Evaluación. Departamento de Planes y Estadísticas	<i>Cantidad de personas que aprobaron los módulos o acciones formativas. Para obtener la condición de aprobado, el alumno debe cumplir las exigencias técnicas y administrativas establecidas en relación con una acción formativa. Sector económico: no incluye talleres públicos.</i>
Area de construcción	INEC. Estadísticas de la construcción	<i>Areas en metros cuadrados de construcción de viviendas, comercio y oficinas, industrias y otros. Esta información se extrae de los permisos de construcción extendidos por las municipalidades del país.</i>
Asegurados directos activos en seguro de salud	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Población ocupada que cotiza para el seguro de salud. Incluye asalariados y no asalariados (cuenta propia y convenios especiales). A partir del año 2003 se utiliza la nueva clasificación por rama de actividad (CIU-3).</i>
Asegurados directos activos en régimen de seguro de pensiones	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Población ocupada que cotiza en el régimen de seguro de pensiones.</i>
Asegurados directos en seguro de salud	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Población total que cotiza en el seguro de salud. Incluye ocupados, pensionados y por cuenta del Estado. Las cifras de asegurados por cuenta del Estado se vieron afectadas a partir de 1996, dadas las variaciones que sufrieron los niveles de pobreza registrados por la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, por efecto de cambios en la canasta básica.</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Asegurados del seguro de riesgos del trabajo	INS. Boletines estadísticos del seguro de riesgos del trabajo	<i>Población cubierta por el seguro de riesgos del trabajo.</i>
Bonos de vivienda familiar pagados	BANHVI. Departamento de Comunicaciones	<i>Cantidad de bonos de vivienda pagados por el Sistema Financiero Nacional de la Vivienda.</i>
Camas de hospital por habitantes	CCSS	<i>Cantidad de camas de hospital por cada mil habitantes.</i> Una cama hospitalaria es aquella dispuesta para el alojamiento de un paciente internado durante las 24 horas del día. Se consideran camas hospitalarias las dedicadas a la atención regular de los pacientes internados, las de aislamiento y las cunas e incubadoras de Pediatría.
Cesáreas practicadas en hospitales de la CCSS	CCSS	<i>Cantidad de intervenciones quirúrgicas que tienen por objeto extraer el producto de la concepción, vivo o muerto, de 22 semanas cumplidas o más, así como los anexos ovulares, a través de laparotomía e incisión en la pared uterina.</i>
Cobertura de la PEA por seguro de pensiones	CCSS	<i>Población económicamente activa que está cubierta por el seguro de pensiones.</i> Desde 1998 las cifras sufren un crecimiento, debido a que a partir de ese año se hizo obligatoria, para la categoría de cuenta propia, la cotización en el régimen de pensiones.
Cobertura de la PEA por seguro de salud	CCSS	<i>Población económicamente activa que está cubierta por el seguro de salud.</i>
Cobertura de seguro de riesgos del trabajo	INS. Boletines estadísticos del seguro de riesgos del trabajo	<i>Población asalariada ocupada que está cubierta por el seguro de riesgos del trabajo.</i> Relaciona la población asegurada con respecto a la población asalariada ocupada.
Cobertura de vacunación en niños	Ministerio de Salud. Unidad de Vigilancia de la Salud	<i>Porcentaje de cobertura de vacunación en niños y niñas menores de un año, tercera dosis en el caso de la poliomielitis, y niños y niñas de un año en sarampión, rubéola y paperas.</i>
Coefficiente de Gini	Estimación propia a partir de la Encuesta de Hogares, INEC	<i>Medida numérica agregada de la desigualdad de los ingresos, que varía de 0 (igualdad perfecta) a 1 (desigualdad perfecta). Cuanto más elevado es el coeficiente, mayor es la desigualdad en la distribución de los ingresos; contrariamente, mientras más bajo sea el valor, más equitativa es la distribución.</i>
Consultas en seguro de salud por habitante	CCSS	<i>Promedio de atenciones regulares de salud por habitante, proporcionadas por un profesional calificado a una persona no hospitalizada.</i> Una misma persona puede tener varias consultas en un año por la misma causa o por causas diferentes, o consultar por varias causas en la misma consulta.
Consultas totales del seguro de salud	CCSS	<i>Atención regular de salud impartida por personal calificado, tanto en consulta externa como en urgencias, a una persona no hospitalizada.</i> Una misma persona puede tener varias consultas en un año por la misma causa o por causas diferentes, o consultar por varias causas en la misma consulta.
Costo por consulta del seguro de salud	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Costo anual promedio de una consulta para un asegurado en el seguro de salud.</i>
Defunciones totales	INEC. Sección Estadísticas Vitales	<i>Defunción es la desaparición permanente de todo tipo de signo de vida, cualquiera que sea el tiempo transcurrido desde el nacimiento (cesación postnatal de las funciones vitales sin posibilidad de resucitar). Por tanto, esta definición excluye las defunciones fetales.</i>
Densidad de población	Elaboración propia con datos del Centro Centroamericano de Población, UCR	<i>Habitantes por kilómetro cuadrado.</i> Número total de habitantes dividido por la superficie. Para el cálculo se utilizaron 51.100 km ² de territorio nacional.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Desgranamiento por nivel	MEP. Expansión del Sistema Educativo	<i>Porcentaje de la población de una cohorte que no termina con éxito el nivel de educación regular. Supone el seguimiento de la disminución de una cohorte que se matricula en el primer año del primer ciclo, hasta la culminación de un nivel determinado que puede ser primaria, tercer ciclo o educación diversificada. No considera deserción y repitencia. Los cálculos son realizados con datos de horario diurno.</i>
Días de incapacidad otorgados por institución	CCSS INS. Dirección Actuarial	<i>Cantidad de días en que un grupo de personas está imposibilitado o no facultado para desempeñar sus funciones como trabajador. En el caso de la CCSS se refiere a enfermedad y maternidad; el régimen de enfermedad incluye fase terminal. En el caso del INS se refiere a accidentes laborales. A partir del año 2005 de deja de registrar el dato de días de incapacidad reportado por la CCSS con respecto a casos del INS, de conformidad con el artículo 12 del Reglamento de Salud de la CCSS.</i>
Diplomas otorgados por las instituciones de educación superior	Antes de 1996: Morera, Xenia y Salas, Lucrecia, 1995. Recopilación y procesamiento de los diplomas otorgados por las universidades privadas. 1983-1995: Oficina de Planificación de la Educación Superior. CONARE A partir de 1996: OPES, CONARE	<i>Cantidad de diplomas otorgados por las instituciones de educación superior. El diploma es el documento probatorio de que una persona ha cumplido los requisitos correspondientes a un plan de estudios, extendido por una institución de educación superior. Incluye las cuatro universidades públicas y todas las privadas. Universidades privadas: la categoría "Otros" no especifica ni la carrera ni el grado académico.</i>
Egresos hospitalarios de la CCSS	CCSS	<i>Se define como egreso hospitalario o episodio de hospitalización, el retiro de un paciente, vivo o por defunción, de los servicios de internamiento de un hospital. Este concepto no toma en cuenta los traslados internos (de un servicio a otro) dentro del hospital, ni los recién nacidos sanos en el mismo. El egreso sano puede producirse por orden médica, por salida exigida por el paciente, por traslado formal a otro centro o por fuga del paciente. En cada caso se registra la forma de egreso del paciente y se anota en su expediente con la firma del médico responsable y de los testigos, cuando se requiere. A partir del 2005 la CCSS no brinda más el servicio de pensión en los hospitales de la institución.</i>
Enfermedades de transmisión sexual	Ministerio de Salud. Informe Anual	<i>Enfermedades de transmisión sexual consideradas por el Ministerio de Salud como de declaración obligatoria por su transmisibilidad o impacto en la salud pública.</i>
Esperanza de vida al nacer	Centro Centroamericano de Población, UCR	<i>Años que en promedio puede esperar vivir un recién nacido si las condiciones de mortalidad imperantes en el momento de su nacimiento se mantienen constantes a lo largo de toda su vida. Se corrige el período 2002-2004 debido al registro de defunciones inscritas tardíamente.</i>
Estancia promedio en hospitales	CCSS	<i>Tiempo promedio de estadía de las personas internadas en un hospital. Se obtiene sumando las estancias de los egresados de un período y dividiendo entre el número de egresos o episodios de hospitalización del mismo período. En los análisis específicos por causas se excluye del cálculo la cirugía mayor ambulatoria, cuya estancia promedio es siempre de un día.</i>
Estructura de la población por grupos de edad	INEC-CCP. Estimaciones y Proyecciones de Población 1970-2050	<i>Total de personas que habitualmente residen en un país o territorio, clasificados por grupos de edad: menores de 5 años, de 5 a 12 años, de 13 a 17 años, de 18 a 24 años, de 25 a 59 años, de 60 años y más.</i>
Exámenes de laboratorio de hospitalización por egresos hospitalarios	CCSS	<i>Cantidad de exámenes de laboratorio realizados a las personas internadas, por egreso hospitalario. Es la relación entre la cantidad de pruebas efectuadas en un laboratorio clínico a una persona hospitalizada, con fines de diagnóstico, pronóstico o investigación, y la cantidad de egresos hospitalarios.</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Fuerza de trabajo	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Tabulados	Conjunto de personas de 12 años o más de edad que trabajaron al menos una hora en la semana de referencia o que, sin hacerlo, buscaron trabajo en las últimas cinco semanas. En la desagregación por sector de actividad el total no coincide, debido a que no contempla las personas que buscan trabajo por primera vez. A partir del año 2001 se utiliza la nueva clasificación por rama de actividad (CIU-3).
Gastos por incapacidades de la CCSS	CCSS	Gastos de la CCSS producidos por incapacidades otorgadas a los asegurados en seguro de salud.
Gasto social	Antes de 1995: MIDEPLAN. Tendencias sociodemográficas, económicas y ambientales, 1980-1994 De 1995 a 1996: MIDEPLAN. Área de Análisis del Desarrollo A partir de 1997: Ministerio de Hacienda, Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria	Monto del gasto público destinado a los programas de corte universal (educación, salud, asistencia social, vivienda, servicios recreativos, culturales y religiosos). A partir del 2002 se han realizado cambios metodológicos en el proceso de consolidación, que pueden afectar la tendencia de la serie.
Gasto social real per cápita	Antes de 1995: MIDEPLAN. Tendencias sociodemográficas, económicas y ambientales. De 1995 a 1996: MIDEPLAN. Área de Análisis del Desarrollo A partir de 1997: Ministerio de Hacienda, Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria	Monto del gasto social por persona en las siguientes áreas de atención social: educación, salud, asistencia social, vivienda y servicios recreativos, culturales y religiosos. Para el cálculo del valor real se utiliza el IPC promedio del año con respecto a 1999 (año base) y para calcular el per cápita se utilizan las proyecciones de población.
Giro de camas	CCSS	Número de pacientes que en promedio recibió cada cama hospitalaria de dotación normal en un período determinado, que suele ser un año; también se le llama "velocidad cama" o índice de renovación. Se calcula dividiendo los egresos hospitalarios de un período determinado entre el número de camas de dotación normal.
Incidencia de la pobreza entre los hogares	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	Porcentaje de hogares que se encuentran en situación de pobreza por no contar con ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas.
Índice de desarrollo humano	PNUD. Informe de Desarrollo Humano	Es un índice sintético que mide los adelantos medios de un país en desarrollo humano, en tres dimensiones: vivir una vida larga y saludable, tener acceso a la educación y a un nivel de vida digno. Las variables utilizadas para calcularlo son: esperanza de vida al nacer, tasa de alfabetización de adultos, tasa combinada de matrícula en primaria, secundaria y nivel terciario, y el PIB per cápita PPA en US\$. El dato para cada año corresponde a la fecha de publicación del Informe, aunque la medición es realizada con dos o más años de rezago.
Índice de desarrollo relativo al género	PNUD. Informe de Desarrollo Humano	Este índice ajusta el progreso medio en desarrollo humano (IDH) para reflejar las desigualdades entre hombres y mujeres. Primero se calculan los índices femeninos y masculinos de cada componente del IDH y luego se combinan, de tal forma que se penalicen las diferencias en el grado de adelanto entre hombres y mujeres. Finalmente, para cada variable se construye el índice de la variable igualmente distribuida.
Índice de potenciación de género	PNUD. Informe de Desarrollo Humano	Mide las oportunidades de las mujeres, más que su capacidad, y refleja las desigualdades en tres esferas: participación política, participación económica y poder sobre los recursos económicos.
Índice de precios de la construcción	INEC. Departamento de Índices y Estadísticas	Cambio porcentual promedio que han tenido los precios de los insumos para la construcción de viviendas.
Índice de salario mínimo nominal promedio	BCCR. División Económica	Promedio anual. A partir de agosto de 1994 en el cálculo del índice se incluye el 2% del salario escolar, que es retenido por la empresa y pagado en forma acumulada y diferida en enero de cada año, según el decreto 23495-MTSS, publicado en La Gaceta nº 138, del 20 de julio de 1994.
Índice de salario mínimo real	BCCR. División Económica	Datos a diciembre de cada año.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Índice de salario mínimo real promedio	BCCR. División Económica	Promedio anual.
Índice de Theil de desigualdad salarial	Estimación propia a partir de la Encuesta de Hogares, INEC	<i>Índice del comportamiento de la desigualdad salarial. El índice tiene como límite inferior 0, lo cual indica que el salario total está perfectamente distribuido entre los asalariados, y como límite superior LN(n), lo que indica una distribución desigual del salario.</i>
Ingreso por contribuciones al seguro de pensiones	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Monto en colones recibido por la CCSS por concepto de liquidación de cuotas obreras y patronales del régimen de seguro de pensiones.</i>
Ingreso promedio mensual de los ocupados en la ocupación principal	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Ingreso promedio mensual de los ocupados en la ocupación principal, percibido en cada rama de actividad. Este ingreso es el que perciben los ocupados mensualmente por concepto de trabajo dependiente, en el caso de los asalariados, o por concepto de trabajo independiente, en el caso de los patronos y el de los trabajadores por cuenta propia.</i>
Ingreso promedio mensual del hogar por deciles	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Indica el ingreso promedio mensual de los hogares clasificados en cada decil. El ingreso promedio del hogar contempla la suma de todos los ingresos de las personas del hogar, siempre que su relación de parentesco con el jefe del mismo no sea servidor doméstico ni pensionista.</i>
Intensidad de la pobreza entre los hogares	Estimación propia a partir de la Encuesta de Hogares, INEC	<i>Se conoce también como brecha de pobreza y determina si el ingreso de los hogares pobres se ha alejado o no de la línea de pobreza, o sea, si son hogares más pobres o no. El indicador tiene como límite inferior 0, lo cual indica que el ingreso de los hogares no se ha alejado de la línea de pobreza, y como límite superior 1, lo que indica que los ingresos de los hogares se han alejado de la línea de pobreza y, por ende, ha empeorado su situación.</i>
Intoxicaciones por plaguicidas	Ministerio de Salud. Memoria Anual	<i>Intoxicaciones ocasionadas por envenenamiento con plaguicidas, tóxicos o venenos, que alteran en forma negativa la salud y pueden ocasionar la muerte.</i>
Límite de pobreza por zona	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Cantidad en colones corrientes que se utiliza cada año, como criterio para clasificar a una persona dentro de los niveles de pobreza (pobreza extrema, no satisface necesidades básicas, no pobre).</i>
Matrícula I ciclo	MEP. Expansión del Sistema Educativo	<i>Número de estudiantes inscritos en el primer ciclo de educación regular (primero, segundo y tercer grados), al iniciarse el año lectivo. No incluye escuelas nocturnas.</i>
Matrícula II ciclo	MEP. Expansión del Sistema Educativo	<i>Número de estudiantes inscritos en el segundo ciclo de educación regular (cuarto, quinto y sexto grados), al iniciarse el año lectivo. No incluye escuelas nocturnas.</i>
Matrícula III ciclo	MEP. Expansión del Sistema Educativo	<i>Número de estudiantes inscritos en el tercer ciclo de educación regular (séptimo, octavo y noveno años), al iniciarse el año lectivo. El total incluye horario diurno y nocturno, así como colegios artísticos.</i>
Matrícula educación diversificada	MEP. Expansión del Sistema Educativo	<i>Número de estudiantes inscritos en el cuarto ciclo de educación regular (décimo y undécimo años en educación académica, y décimo, undécimo y duodécimo años en educación técnica), al iniciarse el año lectivo. El total incluye colegios artísticos.</i>
Matrícula inicial por dependencia	MEP. Expansión del Sistema Educativo	<i>Número total de estudiantes inscritos en educación regular, en los centros de enseñanza públicos, privados y privados subvencionados, al iniciarse el año lectivo. Incluye: preescolar, I, II y III ciclos, educación diversificada, educación especial y colegios artísticos tanto diurnos como nocturnos.</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Matrícula primer grado	MEP. Expansión de Sistema Educativo	<i>Número de estudiantes inscritos en primer grado de educación regular, al iniciarse el año lectivo.</i> Incluye colegios artísticos. A partir del año 2003 se utiliza la clasificación urbano y rural, del Censo 2000.
Matrícula de transición	MEP. Expansión de Sistema Educativo	<i>Número de estudiantes inscritos en el año inmediatamente anterior a primer grado, al iniciarse el año lectivo.</i> Incluye colegios artísticos. A partir del año 2003 se utiliza la clasificación urbano y rural, del Censo 2000.
Medicamentos despachados	CCSS	<i>Promedio de medicamentos, por consulta externa o egreso hospitalario, ordenados por un profesional calificado para un paciente.</i> La consulta médica externa no incluye las consultas de urgencias.
Monto de pensión promedio en CCSS	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Monto promedio en colones que recibe cada mes un pensionado de la CCSS.</i> Montos mensuales pagados, divididos por el número de casos. Cifras a junio de cada año.
Muertes por accidentes de tránsito	Ministerio de Salud	<i>Cantidad de víctimas que mueren en accidentes ocasionados por vehículos automotores. La modalidad de la muerte puede ser: atropello, caída de vehículo, colisión, precipitación de vehículo, vuelco.</i>
Nacimientos de madres adolescentes	INEC. Sección Estadísticas Vitales	<i>Nacimientos registrados en los que las madres son mujeres en edades inferiores a los 20 años (menores de 15 y de 15 a 19 años).</i>
Nacimientos totales y hospitalarios	INEC. Sección Estadísticas Vitales	<i>Cantidad de nacimientos totales y nacimientos hospitalarios. La definición de nacido vivo es la expulsión o extracción completa de un producto de la concepción del cuerpo de su madre, independientemente de la duración del embarazo, y que después de dicha separación respire o dé cualquier otra señal de vida, como latidos del corazón, pulsaciones del cordón umbilical o movimientos efectivos de los músculos de contracción voluntaria, tanto si se ha cortado o no el cordón umbilical y esté o no desprendida la placenta.</i> <i>Nacimientos hospitalarios son aquellos que se realizan con asistencia de médicos, enfermeras, personal capacitado de atención primaria de salud o parteras tradicionalmente calificadas.</i>
Número de permisos de construcción registrados (edificios y viviendas)	INEC. Estadísticas de la construcción	<i>Número de permisos de construcción extendidos por las municipalidades del país.</i> Este permiso contiene información sobre área, valor de la construcción, materiales predominantes, tipo de permiso, etc.
Número promedio de camas de hospital en el seguro de salud	CCSS	<i>Cantidad promedio de camas dedicadas a la atención regular de los pacientes internados.</i>
Ocupación de camas	CCSS	<i>Razón de uso de las camas de un servicio. Es una razón de camas ocupadas en un día (o día paciente) con respecto al total de camas de dotación normal (o días cama), durante cualquier período, expresada como porcentaje.</i>
Ordenes de incapacidad según régimen en seguro de salud	CCSS	<i>Ordenes de incapacidad firmadas por personal médico de la CCSS.</i> El régimen de enfermedad incluye fase terminal.
Partos atendidos en maternidades de la CCSS	CCSS	<i>Número total de partos atendidos en las maternidades de los hospitales de la Caja Costarricense de Seguro Social.</i> <i>Un parto es el proceso fisiológico por medio del cual el útero expulsa o trata de expulsar el feto y la placenta a las 22 semanas o más de gestación. Este acto da origen a un nacimiento o a una defunción fetal.</i>
Participantes en acciones formativas en el INA	INA. Dirección de Planificación y Evaluación. Departamento de Planes y Estadísticas	<i>Cantidad de participantes en las acciones formativas en el INA. Ver definición de acción formativa.</i> <i>Los participantes son personas matriculadas o incorporadas a cualquier acción formativa. Una persona puede haber participado en más de una acción formativa dentro de una misma región o módulo de formación.</i> Sector económico: no incluye talleres públicos. Los datos de 1992-1996 incluyen participantes de talleres públicos.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Participantes en modalidad formación/producción individualizada en el INA	INA. Dirección de Planificación y Evaluación. Departamento de Planes y Estadísticas	<i>Número de participantes en los tradicionalmente llamados talleres públicos, que se caracterizan por la flexibilidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje, desde el contenido de la acción formativa, los horarios, la secuencia del aprendizaje, los recursos y medios utilizados, hasta la producción de bienes.</i>
Pensionados en régimen de seguro de pensiones	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Cantidad de pensionados en el régimen de pensiones por invalidez, vejez y muerte.</i>
Pensionados en régimen no contributivo	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	
PIB real del sector construcción	BCCR. Cuentas Nacionales	<i>Valor total, en millones de colones de 1991, de bienes y servicios producidos por la industria de la construcción, en el territorio económico del país en un período determinado.</i>
Población cubierta por programas de atención primaria	Antes de 1995: Ministerio de Salud. División Programática de Regiones A partir de 1995: CCSS. Gerencia de Modernización	<i>Corresponde a la cobertura de la población de los EBASIS que están funcionando en cada año.</i>
Población cubierta por seguro de salud	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Cantidad de personas de la población nacional que se encuentra en cada uno de los tipos de seguro de salud.</i> Los datos del período 1991-2001 han sido corregidos con base en la actualización de las cifras de población nacional (Censo 2000). A partir de 1996, la variable "Asegurado por el Estado y familiares" aumenta, como resultado de variaciones en los registros de niveles de pobreza por efecto de cambios en la canasta básica. En 1999, el dato de la variable "Pensionado régimen especial" incluye hasta setiembre. En el 2000, el dato de la variable "Pensionado régimen especial" está a julio. La variable "Cuenta propia" cambia su serie debido a ajustes por depuración del sistema de información. Los datos del año 2000 se ajustaron de acuerdo con nueva información de la base de datos de la Encuesta de Hogares del 2000, corregida por el Censo 2000. Los datos del 2005 son preliminares.
Población de 12 años y más por nivel de instrucción	Antes de 1995: INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples A partir de 1995: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Hogares	<i>Personas de 12 o más años de edad clasificadas según en nivel de educación alcanzado.</i> La categoría "Ignorado" incluye todos los niveles.
Población femenina de 15 a 49 años	INEC-CCP. Estimaciones y Proyecciones de Población 1970-2050	<i>Total de mujeres de 15 a 49 años que residen en el país.</i>
Población ocupada	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Tabulados	<i>Personas en la fuerza de trabajo que laboraron por lo menos una hora en la semana de referencia o que, aunque no hubieran trabajado, tenían un empleo del cual estuvieron ausentes por razones circunstanciales.</i> A partir del año 2001 se utiliza la nueva clasificación por rama de actividad (CIU-3).
Población total	Centro Centroamericano de Población, UCR	<i>Total de personas que habitualmente residen en un país o territorio.</i>
Población mayor de 64 años	INEC-CCP. Estimaciones y Proyecciones de Población 1970-2050	<i>Total de personas mayores de 64 años que habitualmente residen en un país o territorio.</i>
Población menor de 15 años	INEC-CCP. Estimaciones y Proyecciones de Población 1970-2050	<i>Total de personas menores de 15 años que habitualmente residen en un país o territorio.</i>
Población total por niveles de pobreza	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Tabulados	<i>Total de personas de todas las edades clasificadas en tres niveles de pobreza: pobreza extrema, no satisface necesidades básicas y no pobres.</i> No incluye servicio doméstico y pensionistas. Incluye ajuste en la canasta básica.
Población total servida por acueducto	Antes del 2000: ICAA. Sistemas de Información A partir del 2000: ICAA. Laboratorio Nacional de Aguas	<i>Población que dispone de un sistema de abastecimiento de agua conocido (generalmente público), administrado por diversos entes.</i> Para su cálculo se utilizan las conexiones, multiplicadas por un factor equivalente al promedio de personas por vivienda. La información de los CAAR correspondiente al 2003 es una estimación fundamentada en el Programa de Vigilancia 2002-2003.
Porcentaje de deserción escolar	MEP. Departamento de Estadística	<i>Total de desertores dividido entre la matrícula inicial de cada año.</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Porcentaje acumulado por decil, del ingreso promedio mensual de los hogares	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Porcentaje del ingreso promedio mensual de todos los hogares, acumulado hasta el decil correspondiente. Cada porcentaje reúne tanto lo percibido por el conjunto de hogares del decil de interés, como lo percibido por los grupos anteriores.</i> Elaboración propia con datos de ingreso promedio mensual del hogar.
Porcentaje de repitencia escolar	MEP. Departamento de Estadística	<i>Se calcula dividiendo los repitentes entre la matrícula del año anterior.</i>
Relación entre el ingreso per cápita de los hogares del décimo decil y los del primero	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Relaciona el ingreso per cápita promedio de los hogares clasificados en el décimo decil, con los ingresos per cápita promedio de los hogares clasificados en el primer decil.</i> Datos calculados con ajuste en los factores de expansión.
Relación entre el ingreso per cápita de los hogares del quinto quintil y los del primero	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Relaciona el ingreso per cápita promedio de los hogares clasificados en el quinto quintil, con los ingresos per cápita promedio de los hogares clasificados en el primer quintil.</i> Datos calculados con ajuste en los factores de expansión.
Relación pensionados / cotizantes régimen de pensiones	CCSS	<i>Relaciona la cantidad de pensionados en cada año con los cotizantes del régimen de pensiones, para ese mismo año.</i> Porcentaje de pensionados por cada cien cotizantes.
Rendimiento en educación regular	MEP. Departamento de Estadística	<i>Se refiere al rendimiento definitivo (aprobados y reprobados) en educación regular.</i> Se calcula dividiendo el número de estudiantes aprobados o reprobados entre la matrícula final, multiplicado por cien.
Repitentes primer grado	MEP. Expansión del Sistema Educativo	<i>Cantidad de estudiantes que se encuentran repitiendo el primer grado.</i>
Salario mínimo minimorum	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Salario mínimo de protección legal que el Estado garantiza a los trabajadores que no se enmarcan en ninguna ocupación específica dentro del Decreto de Salarios Mínimos.</i>
Severidad de la pobreza entre los hogares	Estimación propia a partir de la Encuesta de Hogares, INEC	<i>Refleja lo que sucede con la desigualdad entre los ingresos de los hogares pobres. El indicador toma valores entre 0 (valor mínimo) y 1 (valor máximo); un aumento en ellos refleja un empeoramiento de la situación; un valor de 0 indica que no hay desigualdad entre los ingresos, y un valor de 1 indica desigualdad total entre los ingresos de los hogares pobres.</i>
Tamaño promedio del hogar	Antes de 1995: MIDEPLAN. Tendencias sociodemográficas, económicas y ambientales, 1980-1994 A partir de 1995: INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Módulo de empleo	<i>Promedio de personas que viven en un hogar, sin tomar en cuenta aquellas que mantienen una relación de servicio doméstico o pensionista con respecto al jefe del hogar.</i> Número de personas dividido por el número de hogares.
Tasa bruta de escolaridad en educación regular	MEP. Expansión del Sistema Educativo. INEC-CCP. Estimaciones y Proyecciones de Población 1970-2050	<i>Relación entre la población matriculada en un nivel escolar determinado y el total de población que según los reglamentos de educación debería estar matriculada en ese nivel.</i> Interactivo II y transición son los dos años precedentes al primer grado de escuela. A partir del 2002 el MEP cambió la fórmula de cálculo, de manera que la población en cada nivel se obtiene bajo el siguiente procedimiento: interactivo: 5 años; transición: 6 años; I ciclo: de 7 a 9 años; II ciclo: de 10 a 12 años; III ciclo: de 13 a 15 años; educación diversificada: de 16 a 17 años. La serie fue ajustada desde 1990 a la fecha.
Tasa bruta de natalidad	INEC. Sección Estadísticas Vitales. INEC-CCP. Estimaciones y Proyecciones de Población 1970-2050	<i>Cantidad de nacimientos por cada mil habitantes.</i> Cociente del número de nacimientos inscritos en un período y la población estimada a mitad del mismo período. A partir del 2003 se corrigió la serie a nivel nacional, con la población de las estimaciones y proyecciones calculadas a partir del Censo 2000.
Tasa de desempleo abierto	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Módulo de empleo	<i>Porcentaje de la población desocupada con respecto a la fuerza de trabajo.</i> Se calcula dividiendo la población desocupada entre la fuerza de trabajo.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Tasa de enfermedades de declaración obligatoria	Ministerio de Salud. Memoria Anual	<i>Relaciona las enfermedades de declaración obligatoria en un año t, con la población en riesgo a mitad del mismo año. Las enfermedades de declaración obligatoria son aquellas sobre las que el Ministerio de Salud mantiene vigilancia estricta, por su impacto en la salud pública o su transmisibilidad.</i>
Tasa bruta de mortalidad	INEC. Sección Estadísticas Vitales. INEC-CCP. Estimaciones y Proyecciones de Población 1970-2050	<i>Número anual de defunciones de todas las edades por cada mil habitantes. Cociente entre el número de defunciones de todas las edades ocurridas en un período determinado y la población a mitad de ese período, multiplicado por mil. A partir del 2003 se corrigió la serie a nivel nacional, con la población de las estimaciones y proyecciones calculadas a partir del Censo 2000.</i>
Tasa de mortalidad por los cinco primeros grandes grupos de causas	Ministerio de Salud. Memoria Anual	<i>Relaciona las muertes clasificadas en los cinco primeros grandes grupos de causas, con la población a mitad de año.</i>
Tasa de mortalidad hospitalaria	CCSS	<i>Relación entre las defunciones ocurridas en los hospitales en un período y el total de egresos hospitalarios de dicho período; es la estimación de la probabilidad de muerte de los pacientes del hospital.</i>
Tasa de mortalidad infantil	INEC. Sección de Estadísticas Vitales	<i>Número anual de defunciones de niños menores de un año por cada mil nacidos vivos. Cociente entre el número de defunciones de infantes menores de un año y el total de nacidos vivos en un período determinado, por mil.</i>
Tasa de mortalidad por suicidios	Poder Judicial. Anuario de Estadísticas Policiales	<i>Número anual de muertes por suicidios por cada cien mil habitantes. El móvil o la causa del evento puede ser: depresión por muerte de familiar, depresión por soledad, problemas pasionales, familiares, mentales, con el licor, económicos, de salud, conyugales, con drogas, con la justicia, personales, laborales, ruleta rusa, hijo extramatrimonial, otros.</i>
Tasa neta de escolaridad en educación regular	MEP. Expansión del Sistema Educativo	<i>Relaciona el total de alumnos matriculados en un nivel educativo específico (cuya edad está dentro de los límites establecidos por los reglamentos de educación para ese nivel) y el total de población de esas edades correspondiente a ese nivel. Este indicador permite depurar la cobertura real de la población escolar, eliminando problemas derivados del factor de extraedad en los primeros niveles de la educación general básica. Interactivo II y transición son los dos años precedentes al primer grado de escuela.</i>
Tasa neta de participación	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Porcentaje de la fuerza de trabajo con respecto a la población en edad de trabajar (12 años o más).</i>
Tasa de ocupación	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Porcentaje de la población ocupada con respecto a la población en edad de trabajar (12 años o más).</i>
Tasa de subempleo invisible	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Porcentaje de subempleados invisibles, convertidos al equivalente de desempleados abiertos, con respecto a la fuerza de trabajo.</i>
Tasa de subempleo visible	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Porcentaje de subempleados visibles, convertidos al equivalente de desempleados abiertos, con respecto a la fuerza de trabajo.</i>
Total de hogares por niveles de pobreza	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Total de hogares clasificados en los diferentes niveles de pobreza: no pobres, no satisface necesidades básicas y pobreza extrema.</i>
Víctimas de accidentes de tránsito	Consejo de Seguridad Vial. Área de Desarrollo. Proceso de Investigación	<i>Cantidad de personas que sufrieron un accidente de tránsito en el año y que presentaron lesiones o murieron por causa del percance. Muertos in situ se refiere a las personas que mueren en el sitio del accidente o durante su traslado al hospital.</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Viviendas según tenencia de servicios básicos	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Tabulados	<i>Cantidad de viviendas clasificadas según su tenencia o no tenencia de servicios básicos (electricidad, agua y servicio sanitario). Datos del Módulo de Vivienda incluido en la encuesta para esos años. Las cifras del 2001 en adelante no son comparables con los años anteriores, debido a que a partir de esa fecha se ajustaron los factores de expansión de la EHPM, con información del Censo 2000.</i>
Viviendas según hacinamiento	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Tabulados	<i>Cantidad de viviendas clasificadas según hacinamiento por dormitorio (tres o más personas por dormitorio). Datos del Módulo de Vivienda incluido en la encuesta para esos años. Las cifras del 2001 en adelante no son comparables con los años anteriores, debido a que a partir de esa fecha se ajustaron los factores de expansión de la EHPM, con información del Censo 2000.</i>
Viviendas según tipo de tenencia	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Tabulados	<i>Cantidad de viviendas individuales clasificadas según el tipo de tenencia (precario, propia, alquilada, otras, como cedida o prestada). Datos del Módulo de Vivienda incluido en la encuesta para esos años. Las cifras del 2001 en adelante no son comparables con los años anteriores, debido a que a partir de esa fecha se ajustaron los factores de expansión de la EHPM, con información del Censo 2000.</i>

VARIABLES ECONÓMICAS

Nombre	Fuente	Nota técnica
Ahorro nacional neto	BCCR. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Saldo de la cuenta de ingresos corrientes y pagos corrientes, sin contar la depreciación. Saldo entre el ingreso nacional disponible y el consumo nacional de los hogares y el Gobierno. Cifras al 28-07-06; 2005 es preliminar.</i>
Ahorro nacional neto / PIB	BCCR. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Ahorro nacional neto como porcentaje del producto interno bruto. Relaciona el ahorro nacional neto con el producto interno bruto.</i>
Accidentes de tránsito	Consejo de Seguridad Vial. Área de Desarrollo. Proceso de Investigación	<i>Encuentro violento en una vía pública, entre dos o más vehículos en movimiento, entre un vehículo en movimiento y un objeto fijo o en movimiento, o entre un vehículo en movimiento y una o más personas. Sus consecuencias son inmediatas y por lo general producen daños materiales, sociales y económicos, así como lesiones y muerte.</i>
Base monetaria	Antes de 1995: MIDEPLAN. Tendencias sociodemográficas, económicas y ambientales 1980-1994 A partir de 1995: BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Cantidad de dinero puesto a disposición de los agentes económicos por el Banco Central (dinero primario), a partir del cual se genera el proceso de expansión secundaria. Saldos a diciembre.</i>
Capacidad instalada para generación de energía eléctrica	Antes de 1999: Dirección Sectorial de Energía. Sistema de Información Energética Nacional (SIEN) A partir de 1999: DSE. Memoria Estadística del Sector Energía de Costa Rica	<i>Capacidad máxima de generación que poseen las plantas hidroeléctricas y térmicas (con turbinas a vapor, turbinas a gas o motores de combustión interna).</i>
Carga transportada por ferrocarril	MOPT. Dirección de Planificación	<i>Material transportado por medio del ferrocarril. Cierre técnico en 1995; a partir de 1999 se iniciaron labores de carga. Información suministrada al MOPT por INCOFER.</i>
Clientes del sistema celular	ICE. Dirección de Planificación y Telecomunicaciones	<i>Abonados del sistema celular o sistema de servicios móviles.</i>
Clientes del sistema telefónico nacional	ICE. Dirección de Planificación y Telecomunicaciones	<i>Abonados del sistema telefónico, servicios facturados.</i>
Coefficiente de liquidez	Elaboración propia a partir de datos del BCCR	<i>Capacidad o potencial de un banco o entidad para hacer frente al pago inmediato de sus deudas u obligaciones. Medio circulante dividido por el PIB nominal.</i>
Costo per cápita por mes de la canasta básica alimentaria	INEC. Estadísticas económicas	<i>Costo por persona de la canasta básica alimentaria, obtenido a partir de los precios promedio ponderados de los artículos que la componen (bienes y servicios).</i>
Crecimiento de las exportaciones	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Incremento porcentual, de un año con respecto al anterior, de los bienes y servicios vendidos en el extranjero.</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Crecimiento del PIB real por persona	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Incremento porcentual promedio del producto interno bruto real por persona. El producto interno bruto real por persona es el valor, en colones constantes (base 1991 = 100) por persona, de los bienes y servicios producidos por las industrias y otros agentes de la economía.</i>
Crecimiento real del ingreso nacional disponible por persona	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Incremento porcentual promedio del ingreso nacional disponible bruto real por persona (base 1991=100). El ingreso nacional disponible bruto se obtiene sumando y restando al PIB, según corresponda, los ajustes en la variación de términos de intercambio, ingresos primarios y transferencias corrientes.</i>
Crecimiento vehicular	Antes de 1995: MIDEPLAN. Sistema de Información Sociodemográfica, Económica y Ambiental (SISEA). A partir de 1995: elaboración propia con datos del MOPT	<i>Incremento porcentual del número vehículos de un año con respecto al anterior.</i>
Crédito interno neto total del SBN	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Crédito concedido por el Banco Central y los bancos privados a los sectores público y privado.</i> Corresponde a la suma del crédito corriente neto al sector público, el crédito al sector público por renegociación y el crédito al sector privado. A partir de mayo de 1999 se identifica sector privado financiero no bancario (entidades financieras no bancarias, mutuales y cooperativas). Incluye también, a partir de 1996, el crédito otorgado por el artículo 175 de la Ley 7558, y después de noviembre de 1999, el finiquito entre el BCCR y el Ministerio de Hacienda para el pago de las deudas según el reglamento para emisión de títulos valores de deuda interna, nº 28110-H, del 28 de setiembre de 1999. Saldos a diciembre. Para una mejor interpretación de los datos se recomienda consultar la nota técnica del BCCR en la página www.bccr.fi.cr .
Déficit comercial / PIB	BCCR. División Económica. Departamento Monetario y Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Relación entre el saldo de la balanza comercial y el PIB.</i> El déficit comercial se refiere al saldo o diferencia entre el total de exportaciones FOB e importaciones FOB de la balanza de pagos.
Déficit de cuenta corriente / PIB	BCCR. División Económica. Departamento Monetario y Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Relación entre el saldo de la cuenta corriente y el PIB. El saldo de la cuenta corriente es el resultado de los movimientos de mercancías, los servicios como turismo, los ingresos y pagos de rentas y transferencias unilaterales que constituyen movimientos sobre los cuales no existe obligación ni derecho de devolución.</i>
Déficit del Gobierno Central / PIB	BCCR. Departamento de Mercado de Capitales y Finanzas Públicas. Información suministrada por la Tesorería Nacional y el Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Relaciona el déficit del Gobierno Central con el PIB. El déficit del Gobierno Central es el resultado del balance de ingresos y gastos totales.</i> Los ingresos son los de flujo de caja de la Tesorería Nacional, incluyendo ingresos sobre pensiones. Información tomada de los resultados financieros del sector público global.
Déficit del sector público no financiero	BCCR. Departamento Monetario. Sección de Finanzas Públicas y Análisis Fiscal. Información suministrada por la Autoridad Presupuestaria	<i>Saldo entre los ingresos y gastos totales del SPNF reducido, compuesto por: Gobierno Central, diez empresas y ocho instituciones descentralizadas.</i> Información tomada de los resultados financieros del sector público global.
Densidad de líneas telefónicas fijas	ICE. Dirección de Planificación	<i>Cantidad de servicios residenciales/comerciales por cien habitantes.</i>
Densidad de teléfonos públicos	ICE. Dirección de Planificación	<i>Total de teléfonos públicos instalados por cada mil habitantes.</i> A partir del año 2003, la Unidad Estratégica de Negocios ha realizado esfuerzos para sustituir teléfonos públicos monederos, administrados y CHIP, por los Colibrí 197, así como para la colocación de lectores ópticos. Esta medida hace que decrezca la densidad.
Depósitos de bancos comerciales en BCCR	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección Programación Financiera	<i>Depósitos monetarios que los bancos comerciales realizan en el BCCR; se refiere a depósitos de ahorro, depósitos a largo plazo y certificados de inversión.</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Depósitos en cuenta corriente	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección Programación Financiera	<i>Depósitos realizados por medio de cheques por parte del sector público o por particulares en los bancos comerciales. Excluye partidas interbancarias y depósitos en cuenta corriente del Gobierno.</i>
Deuda interna bonificada del sector público general	BCCR. Departamento de Mercado de Capitales y Finanzas Públicas	<i>Obligaciones (traducidas en bonos) del sector con el resto de los sectores de la economía.</i>
Deuda interna del Gobierno Central / PIB	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección Finanzas Públicas y Análisis Financiero y Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Relaciona la deuda interna del Gobierno Central con el PIB. La deuda interna del Gobierno Central son las obligaciones con el resto de los sectores de la economía (sistema bancario nacional, sectores público y privado), por concepto de bonos en moneda nacional y extranjera. Incluye deuda documentada y las amortizaciones de las obligaciones estipuladas en el artículo 175 de la Ley 7558.</i>
Deuda pública interna	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección Finanzas Públicas y Análisis Financiero	<i>Suma total de los valores de vencimiento, tales como certificados nacionales de ahorro, bonos de defensa en poder del Sistema Bancario Nacional, sector público y sector privado. Es la suma de la deuda del sector público (Gobierno Central, resto del sector público) y el sistema bancario (BCCR, resto del Sistema Bancario Nacional). El Gobierno Central incluye deuda documentada y las amortizaciones de las obligaciones estipuladas en el artículo 175 de la Ley 7558. El BCCR incluye bonos de estabilización monetaria en moneda nacional y otras obligaciones en moneda extranjera del Banco Central, tales como certificados de depósito a plazo en dólares (CERTD\$) y depósitos en moneda extranjera de los bancos comerciales en el Banco Central (no incluye por encaje). Saldo a diciembre. Cifras al 28-07-06.</i>
Deuda pública externa	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Departamento de Finanzas Internacionales	<i>Compromisos financieros que tiene el Estado con el resto del mundo. Dato del 2005 es preliminar.</i>
Deuda pública externa per cápita	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Departamento de Finanzas Internacionales	<i>Relaciona la deuda pública externa con el total de habitantes del país. Cantidad en dólares que representa la deuda pública externa por cada habitante.</i>
Deuda pública externa / PIB	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Departamento de Finanzas Internacionales y Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Relaciona la deuda pública externa con el PIB. La deuda pública externa son los compromisos que tiene el Estado con los acreedores del exterior.</i>
Efectivo en poder del público	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección Programación Financiera	<i>Monedas y billetes que están en circulación.</i>
Emisión monetaria	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección Programación Financiera	<i>Total de dinero emitido por el Banco Central. En 1999 creció sustancialmente la cifra, pues el BCCR permitió a los intermediarios financieros mantener hasta 50% del encaje en caja, como medida preventiva de fondos por el error Y2K.</i>
Exportaciones	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Bienes y servicios vendidos en el extranjero. No incluye ajuste de metodología de balanza de pagos. Según destino: no incluye valor bruto de regímenes de zona franca y perfeccionamiento activo. Cifras al 28-07-06; año 2005 es preliminar.</i>
Financiamiento del déficit del Gobierno Central	BCCR. Departamento de Mercado de Capitales y Finanzas Públicas. Información suministrada por la Tesorería Nacional	<i>Forma interna o externa de hacer frente a los gastos que no se pudo cubrir con los ingresos corrientes.</i>
Formación bruta de capital fijo	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Bienes producidos de duración superior a un año y que son utilizados en la producción de otros bienes y servicios. Algunos ejemplos son: vivienda, maquinaria y equipo, activos cultivados como árboles y ganado, etc. Datos de 2004 y 2005 son preliminares. Cifras al 28-07-06.</i>
Formación bruta de capital fijo real / PIB	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Relación entre la formación bruta de capital fijo real (1991=100) y el PIB.</i>
Gastos totales del Gobierno Central	BCCR. Departamento de Mercado de Capitales y Finanzas Públicas. Información suministrada por la Tesorería Nacional	<i>Total de los gastos corrientes y gastos de capital. Metodología caja.</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Generación de energía eléctrica	ICE. Proceso de Demanda Eléctrica. CENPE	<i>Producción de electricidad de las plantas para envío a centros de transformación.</i> La generación privada incluye Miravalles III.
Grado de apertura	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección Balanza de Pagos	<i>Medida de apertura de la economía, representada por la suma de las exportaciones (FOB) y las importaciones (FOB) de bienes y servicios como porcentaje del PIB. Cuanto mayor sea el valor, mayor es la participación del país en la economía internacional.</i> En el año 2005 se actualizó la serie debido a cambios en las cuentas de servicios. Estos cambios modifican la serie desde 1999. Datos de 2004 y 2005 son preliminares.
Importaciones	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección Balanza de Pagos	<i>Bienes y servicios comprados en el extranjero, transferencias de propiedad de bienes de los no residentes a los residentes y de servicios prestados por los productores no residentes a los residentes en el país. Importaciones CIF.</i> Incluye el valor bruto de regímenes de zona franca y perfeccionamiento activo. No incluye ajuste de metodología de balanza de pagos. Bienes finales incluye bienes de consumo, materiales de construcción y otros. Cifras al 28-07-06; año 2005 es preliminar.
Índice de precios al consumidor	INEC. Departamento de Índices y Estadísticas	<i>Relaciona el costo promedio de una canasta de consumo, calculado mes a mes, con respecto a este costo en un mes determinado como base, enero 1995 = 100.</i>
Ingreso de divisas por concepto de turismo	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Monto en dólares de los ingresos generados por turismo.</i> A partir del 2001 se cambió la metodología de cálculo. Dato del 2005 es preliminar.
Ingreso nacional disponible neto	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Saldo neto obtenido a partir del total de recursos de la cuenta de generación de ingresos, es decir, el producto interno bruto a precios de mercado, del que se deduce el consumo de capital fijo.</i> Cifras al 28-07-06; dato del 2005 es preliminar.
Ingresos totales del Gobierno Central	BCCR. Departamento de Mercado de Capitales y Finanzas Públicas. Datos suministrados por la Tesorería Nacional	<i>Ingresos del Gobierno Central por concepto de tributos, transferencias y otros rubros, como traspaso de utilidades, contribución al fondo de pensiones e intereses de bonos propios.</i> Metodología caja. La categoría "Otros" incluye: derechos de exportación, ruedo y derecho de circulación, intereses sobre títulos, especies fiscales, transferencias Ley 6955, café, banano y otros.
Ingresos tributarios	CGR. Memoria Anual	<i>Tributos que cobra el Estado a las diferentes entidades y personas.</i> Ejecución efectiva consolidada.
Inversión externa directa	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Afluencia neta de inversión para adquirir un interés de administración (10% o más de acciones) de una empresa que opera en otro país diferente al de origen del inversionista.</i>
Inversión pública bruta en sector transportes	MOPT. Dirección de Planificación. Departamento de Estudios Económicos	<i>Toda acción dirigida a aumentar la capacidad productiva del sector mediante la inversión en obras de infraestructura, además de la adquisición de bienes y servicios.</i> El dato de aeropuertos se refiere a inversiones realizadas por el MOPT, JAPDEVA, INCOP y RECOPE.
Líneas telefónicas instaladas	ICE. Telecomunicaciones, Informe Estadístico	<i>Líneas telefónicas que se han instalado en todo el territorio nacional y que son registradas por las centrales telefónicas del ICE.</i>
Liquidez total	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Activos financieros totales a disposición de la economía, tanto monetarios como cuasimonetarios.</i> Se calcula como la suma de medio circulante y cuasidinero, saldos a diciembre. Esta serie fue revisada y actualizada en mayo de 1998, debido a los cambios que sufrió el cuasidinero por efecto de la "subasta conjunta de títulos", además de que no incluye bonos de estabilización monetaria y sistemas inversión de corto plazo.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Medio circulante	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Activos que sirven como medio de pago en las transacciones diarias de las personas; está compuesto por el dinero y los depósitos en cuenta corriente.</i> Saldos a diciembre. El incremento observado en 1997 se debe a que un banco comercial decidió clasificar como depósitos en cuenta corriente, pasivos que había venido registrando como obligaciones a plazo. Serie revisada y actualizada en mayo de 1998.
Número de personas por vehículo	MOPT. Departamento de Planificación	<i>Número de personas por cada vehículo en el país.</i> Razón entre el número de vehículos reportados en un año y la población para ese mismo año.
Número de turistas que ingresaron al país	ICT. Departamento de Estadística	<i>Ingreso de turistas al país en cada año.</i> Dato del 2005 es preliminar.
Número de vehículos en circulación	MOPT. Departamento de Planificación	<i>Vehículos reportados en circulación en un año.</i> Incluye vehículos automotores y equipo pesado como chapulines, tractores, etc., identificados como equipo especial. En el 2003 se actualizó la cifra mediante una consultoría.
Pasajeros movilizados por el Aeropuerto Juan Santamaría	MOPT. Departamento de Planificación	<i>Cantidad de personas que abordan aviones en el Aeropuerto Juan Santamaría.</i> Información suministrada al MOPT por la Dirección General de Aviación Civil.
Precio de energía eléctrica empleada en el sector residencial	Antes de 1999: Dirección Sectorial de Energía. Sistema de Información Energética Nacional (SIEN) A partir de 1999: DSE. Memoria Estadística del Sector Energía de Costa Rica	<i>Tarifa promedio anual que pagó el abonado por cada kW/h, por el consumo de energía eléctrica en ese mismo año.</i>
Precio promedio de combustibles empleados en el sector transporte	Antes de 1999: Dirección Sectorial de Energía. Sistema de Información Energética Nacional (SIEN) A partir de 1999: DSE. Memoria Estadística del Sector Energía de Costa Rica	<i>Tarifa promedio anual que se paga por cada litro de combustibles en el sector transporte. Precio promedio interno (con impuestos), por litro de combustible.</i>
Precio promedio del impulso en exceso para las llamadas locales	ICE. Dirección de Planificación	<i>Tarifa promedio pagada por cada impulso en exceso en las llamadas telefónicas locales.</i>
Precio 3 primeros minutos, llamada a EEUU	ICE. Dirección de Planificación	<i>Tarifa cobrada por una llamada a los Estados Unidos por un lapso de 3 minutos de comunicación; esta tarifa es por operadora, teléfono a teléfono.</i> A partir de 2000 se cambió la serie a tarifa reducida, por eliminación de la tarifa plena.
Préstamos al sector privado no financiero	BCCR. Departamento Monetario. Programación Financiera	<i>Créditos de departamentos comerciales, hipotecarios y crédito rural.</i> A partir de 1995 se excluyó el BAC y el ajuste de limpieza de cartera. Saldos a diciembre.
Producción total de energía	Antes de 1999: Dirección Sectorial de Energía. Sistema de Información Energética Nacional (SIEN) A partir de 1999: DSE. Memoria Estadística del Sector Energía de Costa Rica	<i>Estructura relativa de la producción de energía según las distintas fuentes: leña, electricidad, gasolinas súper y regular, diesel, fuel oil, otros.</i> La categoría "Otros" incluye: residuos vegetales, gas licuado, kerosene, jet fuel, gasóleo, no energéticos (asfaltos y emulsiones asfálticas), combustibles marinos, alcohol, carbón vegetal. El consumo de leña se estima con base en encuestas que se realizan desde 1984. A partir de los años 2000 y 2001, en residuos vegetales se incluye cascarilla de arroz y residuos de palma africana. En 2002 y 2003 se asumió la misma producción de leña que en el 2001.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Producto interno bruto (PIB)	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	<p>Valor total de bienes y servicios producidos por las industrias y otros agentes de la economía, en el territorio económico del país, en un período determinado. La producción aparece valorada a precios de mercado.</p> <p>Per cápita en colones: valor total en colones corrientes de bienes y servicios (PIB), por habitante.</p> <p>Per cápita en dólares: valor total en dólares de bienes y servicios por habitante. El PIB en dólares es calculado con el PIB nominal dividido por el tipo de cambio. El tipo de cambio corresponde a un promedio de los tipos de cambio efectivos entre los ingresos y egresos corrientes de la balanza de pagos.</p> <p>PIB real: PIB en colones de 1991, clasificado según sectores económicos.</p> <p>En el año 2000 se introdujo una nueva serie, ya que se cambió el año base a 1991.</p> <p>Cifras al 28-07-06; datos de 2004 y 2005 son preliminares.</p>
Reservas internacionales netas / importaciones por mes	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección Balanza de Pagos	Relaciona las reservas internacionales netas del BCCR con las importaciones promedio por mes.
Reservas monetarias internacionales netas del BCCR	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección Balanza de Pagos	<p>Valor de los activos netos del exterior bajo el control de las autoridades monetarias. Comprende el oro monetario, los derechos especiales de giro, la posición de reservas con el Fondo Monetario Internacional, los activos en divisas (moneda, depósitos y valores) y otros activos.</p> <p>No incluye intereses de la deuda con Nicaragua.</p>
Saldo cuenta de capitales	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<p>Refleja las transacciones no recuperables que suponen la adquisición, transferencia, construcción o venta de activos fijos destinados a un uso repetido en el proceso de producción durante más de un año.</p> <p>Incluye: Metodología del Quinto Manual de Balanza de Pagos del FMI, ajustes de balanza de pagos, errores y omisiones y capital no determinado. Cifras al 28-07-06.</p>
Saldo cuenta comercial	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<p>Diferencia entre las exportaciones FOB y las importaciones CIF.</p> <p>Incluye: Metodología del Quinto Manual de Balanza de Pagos del FMI, ajustes de balanza de pagos, errores y omisiones y capital no determinado. Cifras al 28-07-06.</p>
Saldo cuenta corriente	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<p>Registra los movimientos de mercancías, los servicios como turismo, los ingresos y pagos de rentas y transferencias unilaterales que constituyen movimientos sobre los cuales no existe obligación ni derecho de devolución.</p> <p>Incluye: Metodología del Quinto Manual de Balanza de Pagos del FMI, ajustes de balanza de pagos, errores y omisiones y capital no determinado. Cifras al 28-07-06.</p>
Servicio de la deuda del Gobierno Central	BCCR. División Económica. Información suministrada por el Ministerio de Hacienda	Cantidad en colones corrientes pagados cada año, por concepto de intereses internos y externos, de la deuda del Gobierno Central.
Servicio total pagado de la deuda pública externa	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección Balanza de Pagos	Cantidad en dólares pagado cada año, por concepto de principal e intereses, de la deuda pública externa.
Tasa anual de inflación	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	Variación porcentual acumulada en el índice de precios al consumidor con respecto a diciembre del año anterior.
Tasa de devaluación	Elaboración propia con datos del BCCR	<p>Variación porcentual del tipo de cambio interbancario promedio de compra y venta de dos períodos consecutivos.</p> <p>Se calcula con base en el tipo de cambio interbancario, promedio de compra y venta, del mes de diciembre.</p>
Tasa básica pasiva	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección Programación Financiera	Refleja los rendimientos que obtiene el público por sus inversiones en activos financieros. Se obtiene con el promedio ponderado de las tasas de interés a seis meses.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Tasas de interés pasivas por plazo	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección Programación Financiera	Refleja el estímulo que recibe el público por sus inversiones en activos financieros, es decir, los rendimientos que se obtienen por realizar depósitos a plazo: 1 mes, 3 meses, 6 meses, tanto en bancos estatales como privados. Se consigna el máximo valor entre los siguientes bancos estatales: BNCR, BCR, BAC (antes de 1994), BCAC, BPDC y también para los bancos privados.
Tasas de interés activas por sector	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección Programación Financiera	Refleja los rendimientos que obtienen los bancos, tanto estatales como privados, por créditos concedidos a los diferentes sectores. "Otras actividades" incluye comercio, personal y servicios. Se consigna el máximo valor entre los siguientes bancos estatales: BNCR, BCR, BAC (antes de 1994), BCAC, BPDC y también para los bancos privados.
Tipo de cambio interbancario de venta	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	Cantidad de colones que fijan los bancos por la venta de un dólar de los Estados Unidos.
Variación de existencias	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	Valor de los bienes adquiridos por los productores, menos el valor de los bienes utilizados durante el período contable. Cifras al 28-07-06; datos de 2004 y 2005 son preliminares.
Variación de reservas monetarias internacionales netas del SBN	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	Cambios en los activos de reservas que se utilizan para saldar las cuentas corrientes y de capital durante un período con respecto a otro. Variación en términos absolutos. No incluye intereses de la deuda documentada de Nicaragua con el BCCR.
Vehículos que pagaron el derecho de circulación	INS	Vehículos que cumplieron con las obligaciones establecidas para su circulación.
Vehículos que se presentaron a la revisión periódica de Riteve	Empresa Riteve SyC. Anuario	Revisión técnica que se realiza a los vehículos con el propósito de mejorar la emisión de contaminantes y elementos asociados a su seguridad activa y pasiva. La revisión incluye aspectos relacionados con acondicionamiento exterior, carrocería, acondicionamiento interior, señalización intermitente de emergencias, alumbrado, frenos, dirección, ejes y suspensión, chasis, motor, transmisión y otros.
Visitantes al Sistema de Parques Nacionales	Ministerio de Ambiente y Energía. Sistema Nacional de Areas de Conservación	Cantidad de personas que visitan el Sistema de Parques Nacionales cada año, ya sean costarricenses o extranjeros.
VARIABLES AMBIENTALES		
Nombre	Fuente	Nota técnica
Area afectada por incendios forestales	Ministerio de Ambiente y Energía. Sistema Nacional de Areas de Conservación	Cantidad de hectáreas quemadas por incendios forestales dentro y fuera de las áreas silvestres protegidas. Las coberturas vegetales afectadas son: bosques, bosques secundarios, plantaciones forestales, tacotales, charrales, pastos, cultivos y otros.
Area sembrada de las principales actividades	Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA). Boletines estadísticos agropecuarios	Cantidad sembrada, en hectáreas, de los principales productos agrícolas. Dato del 2005 es preliminar.
Areas silvestres protegidas	Antes de 1995: MIDEPLAN. Costa Rica: panorama económico, social y ambiental. A partir de 1995: Ministerio de Ambiente y Energía. Sistema Nacional de Areas de Conservación	Total de hectáreas protegidas en parques nacionales, reservas biológicas, zonas protectoras, reservas forestales, refugios nacionales de vida silvestre, humedales, reservas naturales absolutas, monumentos nacionales y fincas del Estado fuera de las áreas silvestres protegidas.
Area sometida a pago de servicios ambientales	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO)	Hectáreas totales incorporadas cada año al pago de servicios ambientales (PSA), de acuerdo con las modalidades de protección de bosque, manejo de bosque, reforestación y plantaciones con recursos propios.
Area sometida a pago de servicios ambientales en comunidades indígenas	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO)	Hectáreas totales incorporadas cada año al pago de servicios ambientales (PSA), en comunidades indígenas.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Consumo de diesel como porcentaje del consumo de hidrocarburos	De 1989 a 1992: elaboración propia a partir de datos de la Dirección Sectorial de Energía. 1993: Balance Energético Nacional 1993. Publicación n° 152. De 1994 a 1998: DSE. Sistema de Información Energética Nacional (SIEN). A partir de 1999: DSE. Memoria Estadística del Sector Energía de Costa Rica, o series históricas de los balances energéticos de Costa Rica	<i>Porcentaje del consumo final de diesel con respecto al consumo total de derivados de petróleo.</i> El total de hidrocarburos considera: GLP, gasolina regular, gasolina súper, kerosene, jet fuel, diesel, gasóleo, fuel oil, asfaltos.
Consumo residencial de energía eléctrica per cápita	ICE. Proceso Demanda Eléctrica. CENPE. INEC-CCP. Estimaciones y Proyecciones de Población 1970-2050	<i>Ventas en kW/h al sector residencial, divididas por la población de las proyecciones del año correspondiente.</i>
Consumo de energía sector transportes	De 1989 a 1992: Dirección Sectorial de Energía 1993: Balance Energético Nacional, 1993. DSE, Publicación n° 152. De 1994 a 1998: DSE. Sistema de Información Energética Nacional (SIEN) A partir de 1999: DSE. Memoria Estadística del Sector Energía de Costa Rica	<i>Ventas de energía al sector transporte, en terajulios.</i> Incluye: electricidad, gasolina regular, gasolina súper, Kero-JF, diesel, Av.Gas.
Consumo promedio anual de electricidad por abonado	ICE. Proceso Demanda Eléctrica. CENPE	<i>Ventas en kW/h a los sectores residencial e industrial, divididas por el número de clientes (promedio anual).</i>
Consumo final de derivados de petróleo	DSE. Memoria Estadística del Sector Energía de Costa Rica, o series históricas de los balances energéticos de Costa Rica	<i>El consumo final o consumo neto es toda la energía que se entrega a los sectores, tanto para uso energético como no energético.</i> El total incluye los siguientes productos: GLP, gasolina regular, gasolina súper, kerosene, jet fuel, diesel, gasóleo, fuel oil, asfaltos.
Desembarque total según grupos de especies	INCOPECA. Informe de Labores	<i>Desembarques realizados por la flota artesanal y semi-industrial, clasificados por grupos de especies.</i> Escama incluye: primera grande (corvina reina, róbalo y otros), primera pequeña (corvina aguada, picuda, róbalo pequeño y otros), clasificado (lenguado, berrugate, corvina zorra, mero y otros), chatarra o pescado pequeño, agria cola, cabrilla, pargo seda. Crustáceos incluye: camarón blanco, camarón café, camarón rosado, camarón fidel, camarón camello, camarón real, camarón tití, langosta pacífica, langosta caribe, calamar, pulpo, pianguas, cambute, filet, buche, cangrejo, tortuga. Pelágicos incluye: dorado, marlin blanco, marlin rosado, theacher, pez vela, pez espada, sardina, atún, cazón, posta, maco, aleta de tiburón.
Desembarque total según litoral	INCOPECA. Informe de Labores	<i>Total de desembarques realizados por la flota artesanal y semi-industrial en los dos océanos; incluye las regiones de Guanacaste, Puntarenas, Quepos y Golfito.</i> No incluye producción acuícola.
Embarcaciones de la flota nacional	INCOPECA. Informe de Labores	<i>Cantidad de embarcaciones de la flota pesquera (botes, pangas, lanchas y barcos), en operación y con permiso de pesca vigente cada año.</i> En la flota hay 71 barcos camaroneros, 2 sardineros y un atunero con red de cerco. En el 2003 el Departamento de Protección y Registro de INCOPECA incluyó las lanchas dentro de la categoría de barcos.
Estación Aeropuerto Juan Santamaría	Instituto Meteorológico Nacional. MINAE	<i>Mediciones de temperatura, viento, precipitación y humedad relativa realizadas por el IMN, en la estación Aeropuerto Juan Santamaría. La ubicación geográfica de la estación consultada es: 10°00' latitud N, 84° 13' longitud O, elevación 890 metros.</i> En temperatura se registra el promedio de las temperaturas climatológicas en grados Celsius, de todos los días del mes de octubre, en el caso de la estación lluviosa, y de todos los días del mes de marzo, en el caso de la estación seca. En viento se registra la velocidad media, medida en km/hora, de los vientos. En precipitación se registran los milímetros de lluvia acumulados en promedio en el año; un milímetro equivale a un litro de agua por metro cuadrado. En humedad relativa se registra el promedio anual, en porcentaje, de la humedad.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Exportaciones de productos pesqueros	PROCOMER	<i>Ventas en el extranjero de peces ornamentales, camarón y pescado. El pescado incluye pescado fresco, refrigerado o congelado y filetes y demás carnes de pescado.</i> A partir del 2005 se abre la partida de peces ornamentales para incluir otras especies.
Importación total de agroquímicos	Cámara de Insumos Agropecuarios	<i>Compras totales en el exterior de productos líquidos y sólidos utilizados en la producción agropecuaria, como plaguicidas, fertilizantes y otros.</i> Valor CIF.
Importación total de derivados de petróleo	DSE. Mermoria Estadística del Sector Energía de Costa Rica	<i>Compras totales de productos derivados de petróleo.</i> Valor CIF. A partir de 1998 se reportan las importaciones de petróleo crudo.
Ingreso promedio diario de basura a Río Azul/Parque de Tecnología Ambiental	Municipalidad de San José	<i>Ingreso promedio diario, en toneladas métricas por día, de los desechos recolectados por las doce municipalidades que integran el COCIM y los recolectados de origen particular.</i> A partir del 30 de julio del 2001 los desechos se depositan en el Parque de Tecnología Ambiental (PTA).
Número de contratos del PSA	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO)	<i>Cantidad de contratos firmados con incentivos del pago de servicios ambientales.</i> Los datos incluyen contratos globales con grupos organizados y contratos individuales; en el caso de comunidades indígenas solo incluye contratos globales.
Número de playas ganadoras de Bandera Azul Ecológica	ICAA. Laboratorio Nacional de Aguas	<i>Cantidad de playas ganadoras en el Programa Bandera Azul Ecológica.</i> Este programa es un incentivo anual para playas de excelencia en los aspectos higiénico-sanitarios. Su objetivo fundamental es impulsar la conservación de los recursos naturales, la búsqueda de mejores condiciones higiénico-sanitarias y la protección de la salud pública.
Población cubierta por el servicio eléctrico	ICE. Proceso Demanda Eléctrica. CENPE	<i>Porcentaje de la población cubierta por el servicio eléctrico.</i>
Porcentaje promedio de cobertura de la población con servicio de agua de calidad potable	ICAA. Laboratorio Nacional de Aguas	<i>Porcentaje de la población que cuenta con el servicio de agua potable. Se entiende por agua de calidad potable toda el agua que es empleada para el consumo humano, que no causa daño a la salud y cumple con las disposiciones de los valores recomendables o máximos admisibles estéticos, organolépticos, físicos, químicos, biológicos y microbiológicos emitidos mediante el Reglamento para la Calidad del Agua Potable.</i> La población se calcula multiplicando las conexiones por un factor que consiste en un promedio de personas por vivienda.
Producción acuícola por especie	INCOPESCA. Informe de Labores	<i>Cría de tilapia, trucha, camarón y langostino, por pequeños y medianos productores.</i>
Producción per cápita diaria de basura para el cantón central de San José	Municipalidad de San José	<i>Cantidad de desechos recolectados en el cantón central de San José, medidos en gramos por persona por día.</i> A partir del año 2005 para calcular los valores per cápita, se utiliza la población por cantones calculada por el Centro Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica.
Total de crédito forestal	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO)	<i>Préstamos concedidos por el FONAFIFO para reforestación, industria y otros.</i> Otros créditos incluye: capital de trabajo, crédito puente, vivero forestal, elaboración de estudios. En el 2005 descendió el crédito a la industria, debido en parte a la disminución en la oferta de madera procedente de plantaciones forestales.
Valor agregado agropecuario como porcentaje del PIB	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Contribución porcentual real del sector agropecuario al PIB. El valor agregado equivale a la diferencia entre el valor de la producción y el consumo intermedio, valorado a precios del comprador.</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Valor agregado bruto del sector agropecuario	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	Valor agregado bruto del sector agropecuario, a precios constantes, desagregado en agricultura, pecuarios, silvicultura de extracción de madera y pesca. El valor agregado equivale a la diferencia entre el valor de la producción y el consumo intermedio, valorado a precios del comprador.
Visitantes al Sistema de Parques Nacionales	Ministerio de Ambiente y Energía. Sistema Nacional de Áreas de Conservación	Cantidad de personas que visitan el Sistema de Parques Nacionales cada año, ya sean costarricenses o extranjeros. En el año 2005 se actualizó la serie.
Volumen autorizado para aprovechamiento de madera	Ministerio de Ambiente y Energía. Sistema Nacional de Áreas de Conservación	Cantidad en metros cúbicos autorizada por el SINAC en las áreas de conservación, para aprovechamiento de madera. Los permisos están clasificados en las siguientes categorías: certificados de origen agroforestal, certificado de origen plantaciones, permiso pp, inventarios forestales y planes de manejo.

Variables políticas

Nombre	Fuente	Nota técnica
Asuntos ingresados en las salas del Poder Judicial	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	Cantidad de casos ingresados en la Sala Primera, la Sala Segunda, la Sala Tercera y la Sala Cuarta, del Poder Judicial.
Audiencias públicas en la ARESEP	ARESEP	Cantidad de audiencias públicas celebradas en la ARESEP. Las audiencias públicas fueron creadas con el fin de que los usuarios de los servicios públicos manifiesten su posición o expresen su opinión, con respecto a la calidad de la prestación de esos servicios, las tarifas y precios, las metodologías tarifarias, así como sobre las normativas que somete a revisión la Autoridad Reguladora, lo cual es de suma importancia para obtener el punto de vista del usuario y tomar decisiones con base en la posición de las empresas y el usuario, en busca de mejorar los servicios y el control sobre la calidad.
Carga tributaria	CGR. Informes Anuales	Participación relativa de los impuestos municipales reales con respecto al PIB real.
Casos entrados en las oficinas judiciales de primera instancia	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	Cantidad de casos entrados en las oficinas judiciales de primera instancia (fiscalías, juzgados y tribunales). El ámbito civil incluye la materia agraria. A partir del año 1998, la materia de familia es separada de la civil. En 1996, los casos entrados por violencia doméstica corresponden al segundo semestre.
Credenciales canceladas a autoridades municipales	TSE	Anulación de las credenciales de los funcionarios municipales de elección popular. Las causas que considera el TSE para cancelar credenciales son: renuncia, ausencia, muerte, abuso de autoridad, violación a la Ley sobre la zona marítimo-terrestre, otros. La información considera tanto propietarios como suplentes.
Demandas en la Comisión Nacional del Consumidor	Ministerio de Economía. Comisión Nacional del Consumidor	Cantidad de quejas o denuncias presentadas en la Comisión Nacional del Consumidor, ya sea porque el consumidor se siente afectado por un cobro indebido, o por aspectos de calidad del producto o artefacto que compró.
Denuncias netas ingresadas al sistema de justicia	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	Cantidad de denuncias netas ingresadas al sistema de justicia por delitos contra la vida, contra la propiedad, sexuales e infracciones a la Ley de Psicotrópicos. Se utiliza la entrada neta en las oficinas que integran el Ministerio Público, según tipo de caso.
Denuncias presentadas ante la Defensoría de los Habitantes	Defensoría de los Habitantes. Departamento de Estadística	Es el medio de trámite de la queja o denuncia que presenta un habitante por actos u omisiones del sector público que estima lesivos para sus derechos e intereses y cuyo conocimiento es competencia de la Defensoría. Se conoce como expedientes abiertos. En el año 2005 se cambió la forma de reportar la información de interanual a anual. La serie se ajustó a partir del año 2000.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Duración promedio de los recursos votados por la Sala IV, sobre el fondo del asunto	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Número de días promedio que han sido necesarios para emitir un fallo en la Sala Constitucional, sobre recursos de amparo, hábeas corpus y acciones de inconstitucionalidad.</i>
Duración promedio de las leyes aprobadas en la corriente legislativa	Asamblea Legislativa. Centro de Información	<i>Duración promedio, en días naturales, de las leyes aprobadas en la corriente legislativa.</i>
Duración promedio de las leyes aprobadas para la sanción del Ejecutivo	Asamblea Legislativa. Centro de Información	<i>Duración promedio, en días naturales, de las leyes aprobadas para la sanción del Poder Ejecutivo.</i>
Egresos totales de los gobiernos locales	CGR. Memoria Anual	<i>Egresos ejecutados por las municipalidades de los presupuestos correspondientes al ejercicio económico de cada año. Gastos corrientes incluye: gastos de consumo, intereses y comisiones sobre la deuda y transferencias corrientes. Inversión real incluye: formación de capital y compra de maquinaria y equipo. Los demás egresos incluyen: inversión financiera, transferencias de capital y amortización de pasivos.</i>
Entrada neta en las oficinas de primera instancia	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Indicador de la carga real de trabajo que ingresa a las oficinas de primera instancia (fiscalías, juzgados y tribunales). Se calcula restando a la entrada total las incompetencias y sumando las infracciones de tránsito sin oposición.</i>
Ingresos totales de los gobiernos locales	CGR. Memoria Anual	<i>Ingresos ejecutados por las municipalidades de los presupuestos correspondientes al ejercicio económico de cada año.</i>
Leyes aprobadas por iniciativa	Asamblea Legislativa. Centro de Información	<i>Cantidad de leyes aprobadas por iniciativa del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, en la legislatura correspondiente al período de mayo del año <i>i</i> a abril del año <i>i+1</i>.</i>
Movimientos ocurridos en las demandas por violencia doméstica	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Cantidad de denuncias por violencia doméstica, clasificadas en: casos entrados, casos terminados, mantiene la medida provisional, no comparecencia de la víctima.</i>
Número de contralorías de servicios	MIDEPLAN	<i>Cantidad de contralorías de servicios de las instituciones de gobierno. Las contralorías de servicios son instancias abiertas al público para que éste exponga sus quejas sobre el servicio que brindan las instituciones. Los datos consideran las contralorías de servicios de la CCSS (98 a la fecha), regidas por lo dispuesto en la Ley 8239, Derechos y Deberes de las Personas Usuarias de los Servicios de Salud Públicos y Privados.</i>
Número de habitantes por juez	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Número de habitantes por cada juez o administrador de justicia.</i>
Número de organizaciones activas de la sociedad civil	Ministerio de Trabajo, DINADECO, UCCAEP, Registro Nacional de Asociaciones	<i>Cantidad de organizaciones activas de la sociedad civil: sindicatos, cooperativas, asociaciones solidaristas, asociaciones de desarrollo comunal, cámaras empresariales afiliadas a UCCAEP, asociaciones civiles. A partir del año 2003 se incluyen como asociaciones de desarrollo comunal los CEN-CINAI, reservas integrales y reservas específicas. En el 2005 se deja de registrar el dato referente a sociedades anónimas laborales debido a dificultades para obtener la información.</i>
Permisos de portación de armas de fuego	Ministerio de Seguridad Pública. Control de Armas y Explosivos	<i>Cantidad de permisos (por primera vez y renovaciones) de portación de armas de fuego concedidos por el Ministerio de Seguridad Pública. Después de aprobada la reforma a la Ley 7530, de Armas y Explosivos, en el 2001, se dio un período de amnistía en el cual se puso a derecho una cantidad considerable de personas; esto propició el aumento de permisos en ese año. En el 2002 se empezó a aplicar la reforma y se incrementaron los controles de portación.</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Personal de seguridad privada acreditado	Ministerio de Seguridad Pública. Dirección de Servicios Privados de Seguridad	<i>Licencias otorgadas a oficiales de seguridad privada.</i> En diciembre del año 2003 entró en vigencia la Ley 8395, de Servicios de Seguridad Privada, la cual establece como requisito para el desempeño de esta labor el sexto grado aprobado en la educación primaria, hecho que explica el aumento del 2004. Antes de esta fecha la actividad se regía por la Ley 7410, Ley General de Policía, la cual establecía como requisito el tercer año de secundaria aprobado.
Personal de seguridad pública	Ministerio de Seguridad Pública. Departamento de Planificación	<i>Plazas de policías o personal de seguridad pública incluidas en el presupuesto del Ministerio de Seguridad Pública.</i>
Personas condenadas por los tribunales	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Cantidad de personas condenadas por los tribunales, por delitos contra la vida, contra la propiedad, sexuales e infracciones a la Ley de Psicotrópicos.</i> Antes de 1998 las cifras de la serie tienen como fuente a los tribunales y el Organismo de Investigación Judicial; a partir de ese año, con el nuevo Código Procesal Penal se recoge información solo de los tribunales.
Personas condenadas por los tribunales superiores y juzgados penales	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Cantidad de personas condenadas por los tribunales superiores y juzgados penales.</i>
Presión tributaria	CGR. Informes Anuales	<i>Participación relativa de los impuestos municipales reales con respecto a los impuestos totales reales.</i>
Presos sin condena	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Total de imputados en prisión que no han sido condenados por los tribunales y juzgados penales.</i> Las cifras corresponden a diciembre de cada año.
Presos sin condena por cada mil expedientes	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Cantidad de imputados en prisión sin condena, por cada mil expedientes en trámite en los tribunales y juzgados penales.</i>
Productividad global por juez	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Carga de trabajo neta por año, por juez.</i> Incluye todas las materias y circuitos. No considera las plazas de magistrados, excepto los de la Sala IV, que se ocupan de la materia constitucional.
Resoluciones dictadas por la Sala Constitucional	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Cantidad de decisiones tomadas por la Sala Constitucional en recursos de amparo, hábeas corpus y acciones de inconstitucionalidad.</i> Las resoluciones consideradas son: rechazados de fondo, rechazados de plano, sin lugar, con lugar.
Tasa de delitos dolosos contra la vida	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística INEC-CCP. Estimaciones y proyecciones de población 1970-2050	<i>Relaciona las causas penales por delitos dolosos contra la vida entrados al sistema judicial, con la población.</i> Actúa con dolo quien quiere la realización del hecho tipificado, así como quien lo acepta, previéndolo al menos como posible. Para el cálculo de las tasas por delitos dolosos contra la vida, excluyendo agresión, se consideran: abandono de incapaces, aborto, duelo, homicidio y tentativa de homicidio, lesiones, contagio venéreo y omisión de auxilio. Para el cálculo de las tasas por delitos dolosos contra la vida incluyendo agresión se agrega a los anteriores el delito de agresión.
Tasa de delitos sexuales	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística INEC-CCP. Estimaciones y proyecciones de población 1970-2050	<i>Relaciona los delitos sexuales con la población.</i> Para su cálculo se utilizan las causas penales tramitadas en las oficinas judiciales por delitos sexuales (entrada neta en las oficinas que integran el Ministerio Público). Los delitos sexuales incluyen: violación, estupro, incesto, abuso deshonesto, corrupción de menores, raptó, proxenetismo, trata de mujeres y menores, sodomía y sus respectivas tentativas.
Tasa de casos de homicidios dolosos	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística INEC-CCP. Estimaciones y proyecciones de población 1970-2050	<i>Relaciona la cantidad de homicidios dolosos con la población.</i> El homicidio doloso consiste en dar muerte, con dolo, a una persona. Actúa con dolo quien quiere la realización del hecho tipificado, así como quien lo acepta, previéndolo al menos como posible.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Tasa de víctimas de homicidios dolosos	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística INEC-CCP. Estimaciones y proyecciones de población 1970-2050	<i>Relaciona la cantidad de víctimas de homicidios dolosos con la población.</i> El homicidio doloso consiste en dar muerte, con dolo, a una persona. Actúa con dolo quien quiere la realización del hecho tipificado, así como quien lo acepta, previéndolo al menos como posible. A partir del 2003 se separan las muertes por aborto del grupo de homicidios dolosos, como resultado de una evaluación y recomendación efectuada por especialistas internacionales.
Víctimas de homicidio	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Personas que han muerto a manos de un homicida.</i>
Víctimas de homicidio por arma de fuego	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Personas que han muerto por arma de fuego.</i>
Votos de fondo dictados por los tribunales de segunda instancia	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Cantidad de votos confirmatorios, revocatorios y modificatorios dictados por los tribunales de segunda instancia: Civil, Trabajo, Agrario, Contencioso-administrativo y Familia.</i> A partir del 2000 se incluyen anulaciones.

Variables del anexo estadístico especial

Nombre	Fuente	Nota técnica
Cobertura contra DPT	Ministerio de Salud	Vacunación contra difteria, tos ferina y tétano en su tercera dosis, en niños menores de un año y tres meses.
Cobertura contra sarampión, rubéola y paperas (SRP)	Ministerio de Salud	Vacunación contra sarampión, rubéola y paperas en niños de un año.
Cobertura contra poliomielitis (VOP)	Ministerio de Salud	Vacunación contra la poliomielitis en su tercera dosis, en niños menores de un año.
Coefficiente de Gini	Elaboración propia con datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, INEC	Medida numérica agregada de la desigualdad de los ingresos, que varía de 0 (igualdad perfecta) a 1 (desigualdad perfecta).
Consumo de electricidad promedio mensual en residencias	Instituto Costarricense de Electricidad	Consumo promedio por mes en kW/h de electricidad en las residencias, calculado para el período 2000-2004.
Deserción en secundaria (%)	Ministerio de Educación Pública	Relación entre la cantidad de adolescentes que desertan en el transcurso del año lectivo, ya sea por abandono escolar o por exclusión del sistema, y la matrícula inicial de ese año.
Densidad	Elaboración propia con datos del Centro Centroamericano de Población, UCR	Concentración de población en cada cantón.
Dependencia demográfica de la población menor de 15 años	Instituto Nacional de Estadística y Censos	Relación entre personas menores de 15 años con respecto a la población de 15 a 64 años, por 100.
Hogares con una o más necesidades básicas insatisfechas (NBI)	Instituto Nacional de Estadística y Censos	Cantidad de hogares con necesidades básicas insatisfechas, carencias en acceso a albergue digno, vida saludable, conocimiento y consumo.
Índice de desarrollo humano	PNUD	Es un índice que mide los adelantos medios de un país en desarrollo humano, en tres dimensiones: vivir una vida larga y saludable, tener acceso a la educación y a un nivel de vida digno.
Índice de seguridad ciudadana	PNUD	Mide el grado de violencia que se vive en cada uno de los cantones del país en aspectos como: violencia doméstica, robos, hurtos y homicidios dolosos.
Índice de vulnerabilidad infantil	UNICEF-Estado de la Nación	Riesgo relativo en que se desenvuelve la vida de niñas, niños y adolescentes, según la localidad de residencia, en aspectos relacionados con salud, educación, desarrollo integral temprano, entorno social, etc.
Matrícula en escuelas con informática educativa	Ministerio de Educación Pública/Fundación Omar Dengo	Estudiantes de primaria con acceso a computadora como herramienta de aprendizaje, divididos por la matrícula en primaria por 100.
Matrícula en escuelas con segundo idioma	Ministerio de Educación Pública	Estudiantes de primaria con educación en una segunda lengua, especialmente el inglés, divididos por la matrícula en primaria por 100.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Matrícula en escuelas marginales	Ministerio de Educación Pública	Estudiantes matriculados en escuelas ubicadas en zonas desprotegidas del país, en las que se brinda atención diferenciada, divididos por la matrícula total en primaria por 100.
Matrícula en escuelas unidocentes	Ministerio de Educación Pública	Estudiantes matriculados en escuelas con menos de 50 alumnos y un solo maestro que imparte todos los niveles y asignaturas, divididos por la matrícula total en primaria por 100.
Matrícula total en primaria	Ministerio de Educación Pública	Estudiantes inscritos en primero y segundo ciclos de la educación formal, al iniciarse el año lectivo.
Matrícula total en secundaria	Ministerio de Educación Pública	Estudiantes inscritos en tercer ciclo y educación diversificada de la educación formal, al iniciarse el año lectivo.
Mortalidad infantil	Instituto Nacional de Estadística y Censos	Total de defunciones de niños menores de un año. Datos preliminares.
Mortalidad perinatal	Instituto Nacional de Estadística y Censos	Número de defunciones fetales tardías, más las defunciones de niños menores de siete días. Datos preliminares.
Mortalidad residual	Instituto Nacional de Estadística y Censos	Número de defunciones de niños de 28 días a 11 meses. Datos preliminares.
Nacimientos con bajo peso al nacer	Caja Costarricense de Seguro Social y Centro Centroamericano de Población, UCR	Total de nacimientos de niños con un peso inferior a 2.500 gramos, dividido por nacimientos totales por 100.
Nacimientos de madres de 15 a 19 años	Centro Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica	Nacimientos de madres de 15 a 19 años, divididos por nacimientos totales por 100.
Nacimientos de madres menores de 15 años	Centro Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica	Nacimientos de madres menores de 15 años, divididos por nacimientos totales por 1.000.
Nacimientos de madres solteras	Instituto Nacional de Estadística y Censos	Nacimientos de madres solteras, divididos por nacimientos totales por 100.
Nacimientos fuera del matrimonio	Instituto Nacional de Estadística y Censos	Nacimientos fuera del matrimonio, divididos por nacimientos totales por 100.
Nacimientos totales	Centro Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica	Cantidad de nacidos vivos en un año determinado; incluye con y sin atención médica.
Partos con atención médica	Caja Costarricense de Seguro Social	Cantidad de partos que son atendidos por personal médico calificado.
Permisos de construcción	Instituto Nacional de Estadística y Censos	Cantidad de permisos solicitados para construir viviendas y edificios.
Población beneficiada con becas	Consejo de Gobierno	Total de subsidios económicos otorgados a estudiantes de bajos recursos, con rendimiento académico y mérito personal, dividido por la matrícula en preescolar, primaria y secundaria por 100.
Población beneficiada con bono escolar	Consejo de Gobierno	Total de subsidios otorgados a estudiantes de nivel primario procedentes de familias de escasos recursos económicos, dividido por la matrícula en primaria por 100.
Población beneficiada con transporte	Consejo de Gobierno	Total de servicios de transporte brindados a estudiantes de educación secundaria diurna y nocturna, dividido por la matrícula en secundaria por 100.
Población beneficiada en comedores escolares	Ministerio de Educación Pública/División de Alimentación y Nutrición del Escolar y el Adolescente	Población beneficiada en comedores escolares, dividida por la matrícula en primaria por 100.
Población en atención integral del CEN-CINAI	Ministerio de Salud/CEN-CINAI	Población con edades entre 6 meses y menos de 7 años con algún tipo de desnutrición o déficit en el desarrollo, o que estén en situación de riesgo social, atendidos por el programa de comidas servidas y atención integral.
Población matriculada en educación formal	Ministerio de Educación Pública	Población matriculada en preescolar, primaria y secundaria formal, al iniciarse el año lectivo.
Población menor de 18 años	Centro Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica	Población menor de 18 años dividida por la población total, por 100.
Población preescolar con desnutrición moderada y severa	Ministerio de Salud/CEN-CINAI	Casos reportados con desnutrición moderada y severa, por los programas de CEN-CINAI (atención integral, comidas servidas, distribución de leche en polvo).

Nombre	Fuente	Nota técnica
Población total	Centro Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica	Total de personas que habitualmente residen en un país o territorio.
Repitencia en séptimo año	Ministerio de Educación Pública	Cantidad de niños y niñas que repiten el primer año de colegio.
Tiempo promedio de viaje al hospital o clínica asignados, por minutos	Centro Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica	Valora la accesibilidad de los servicios de salud y su equidad; utiliza un sistema de información geográfica y técnicas de análisis espacial, para relacionar la población con los servicios de salud. Esta variable refleja el tiempo en minutos sin congestión vehicular.
Total de atenciones realizadas por el PANI	Patronato Nacional de la Infancia	Atención de niños, niñas y jóvenes adolescentes, por los siguientes motivos: conflictos familiares, escolares, consumo de sustancias adictivas, abuso emocional, sexual, explotación laboral, pensión alimentaria y otros.
Viviendas afectadas por desastres naturales	Comisión Nacional de Emergencias	Número de viviendas que fueron afectadas por eventos naturales extremos por cada mil, en relación con el total de viviendas del año 2000.
Viviendas con inadecuada eliminación de excretas	Instituto Nacional de Estadística y Censos	Viviendas sin servicio sanitario conectado a alcantarillado público o a tanque séptico, con respecto a las viviendas individuales ocupadas por 100.
Viviendas sin cobertura de agua	Instituto Nacional de Estadística y Censos	Viviendas sin agua proveniente de acueducto (ICAA, rural o municipal) con respecto a las viviendas individuales ocupadas por 100.

Bibliografía

PROLOGO

INEC. 2006. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2004. Principales resultados. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Munro, D. 2003. Las cinco repúblicas de Centroamérica: desarrollo político y económico y relaciones con Estados Unidos. San José, Editorial Universidad de Costa Rica.

Programa Estado de la Nación. 2004. Décimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.

SINOPSIS

Alfaro, R. 2006. Elecciones nacionales 2006 en Costa Rica y la recomposición del sistema de partidos políticos. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

BCCR. 2006. Sitio oficial del Banco Central de Costa Rica, en www.bccr.fi.cr.

Blanco, J. y Quirós, K. 2006. Panorama energético nacional 2005. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

Calvo, J. 2006. Costa Rica recupera su cobertura forestal: el caso de Guanacaste. Avance de investigación. Cartago, Instituto Tecnológico de Costa Rica, FONAFIFO y Universidad de Alberta.

CCSS. 2006. Memoria Institucional 2005. San José, Caja Costarricense de Seguro Social.

CGR. 2002. Memoria Anual 2001. San José, Contraloría General de la República.

----- . 2005. Impuesto sobre utilidades: estudio estadístico de la base y la evasión. San José, Contraloría General de la República.

CINDE. 2006. IED y Costa Rica: oportunidades, impactos y retos. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

CNE. 2006. Memoria Institucional 2002-2006. San José, Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias.

CZEE. 2006. Ambientes marinos de Costa Rica. Borrador de informe técnico. San José, Comisión Interdisciplinaria de la Zona Económica Exclusiva de Costa Rica.

Donato, C. 2006. La situación de la contratación administrativa en Costa Rica. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

Fallas, H. 2006. Eliminación de auditorías de calidad en el sector vivienda: un retroceso. Contribución realizada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

Feoli, H. y Mora, D. 2006. Diagnóstico sanitario de los acueductos en comunidades indígenas de Costa Rica. San José, ICAA.

FUPROVI. 2006a. Condiciones de vida familiar y comunal en proyectos habitacionales desarrollados mediante diferentes tipos de programas urbanísticos subsidiados con el bono familiar de vivienda. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

----- . 2006b. Situación de vivienda y desarrollo urbano en Costa Rica en el 2004 y el 2005. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

Herz, H. et al. 2005. El impacto ambiental de la revisión técnica vehicular: su aporte en el control de emisiones vehiculares contaminantes. San José, GTZ, MOPT y UNA.

ICE. 2006. Análisis comparativo de las variables relacionadas con el consumo de energía eléctrica en Costa Rica, 2004-2005. San José, Centro Nacional de Planificación Eléctrica, Instituto Costarricense de Electricidad.

ICT. 2004. Plan General de Desarrollo Turístico de Costa Rica 2002-2012. San José, Instituto Costarricense de Turismo.

----- . 2005. Estadísticas de Visitación 2005. San José, Departamento de Estadística, Instituto Costarricense de Turismo.

IFAM et al. 2003. Evaluación nacional de servicios de manejo de residuos sólidos, Costa Rica. San José, IFAM, MINSA, OPS/OMS, MINAE.

INEC. 2006a. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2004. Principales resultados. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.

----- . 2006b. Estadísticas sobre construcción, en <http://www.inec.go.cr>.

INS. 2004. Informe de inspección de daño físico directo. Hospital de Golfito. San José, Instituto Nacional de Seguros.

----- . 2005. Informe de investigación de incendios, 12 de julio del año 2005, en el Hospital Calderón Guardia. INVING-021-05. San José, Programa de Investigación de Incendios, Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, Instituto Nacional de Seguros.

- _____. 2006. Informe de inspección de daño físico directo. Hospital Monseñor Sanabria. San José, Instituto Nacional de Seguros.
- LANAMME-UCR. 2006. Gestión de infraestructura vial, desarrollo sostenible y equidad en el 2006. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Matarrita, R. 2006. Balance general de la economía en el 2005. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Ministerio de Salud. 2006a. Hallazgos generales de planta física, seguridad e higiene laboral. Presentación en formato electrónico. San José, Dirección de Servicios de Salud, Ministerio de Salud.
- _____. 2006b. Memoria Institucional 2002-2006. San José, Ministerio de Salud.
- MIVAH et al. 2006. Informe GEO, Gran Área Metropolitana del Valle Central de San José. Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Programa de Planificación Regional y Urbana de la Gran Área Metropolitana y Observatorio del Desarrollo-UCR.
- Monge, G. 2006. Tareas prácticas para avanzar hacia una red vial moderna y eficiente en Costa Rica: resultados de un análisis comparativo con Chile y España. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Mora, D. y Chaves, A. 2005. El programa Bandera Azul Ecológica. San José, Laboratorio Nacional de Aguas, ICAA.
- Mora, D. y Portugués, F. 2005. Evolución de cobertura y calidad del agua para consumo humano en Costa Rica al año 2005. San José, ICAA.
- Mora, S. 2006. Acciones colectivas en la sociedad costarricense, 2000-2005. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Obando, V. et al. 2006. Gestión del patrimonio. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- PAHO. 2006. Número de casos reportados de dengue y dengue hemorrágico en la región de las Américas. Washington, The Pan American Health Organization, en <http://www.paho.org/english/ad/dpc/cd/dengue-cases-2005.htm>.
- Parada, N. et al. 2002. Valoración de necesidades cualitativa y cuantitativa de profesionales en medicina. San José, Centro de Desarrollo Estratégico e Información en Salud y Seguridad Social, CCSS.
- PECAire. 2006. Informe de calidad del aire de la ciudad de San José 2005. Heredia, Programa de Estudios de Calidad del Aire, Universidad Nacional.
- Pratt, L. et al. 2001. "El ambiente y la competitividad en Centroamérica", en Trejos, A y Condo, A. El clima para los negocios en Centroamérica. San José. Editorial Lehmann/CLADS-INCAE, Harvard University.
- PROCOMER. 2006. Costa Rica: estadísticas de exportación 2005. San José, Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica.
- ProDUS. 2006. Brechas cantonales y regionales. Contribución realizada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Programa Estado de la Nación. 2004. Décimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2005. Undécimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- Rosales, J. 2006. Las finanzas públicas y el dilema de las medidas de contención aplicadas entre el año 2003 y el 2005. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Sauma, P. 2006. Pobreza, desigualdad en los ingresos y empleo. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- SINAC-MINAE. 2006a. Sistema de evaluación de mejoramiento continuo de la calidad. Informe Nacional 2005. San José, Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Ministerio de Ambiente y Energía.
- _____. 2006b. El sistema de áreas silvestres protegidas de Costa Rica. Informe Nacional para el II Congreso Mesoamericano de Áreas Protegidas, Panamá, 24 a 28 de abril de 2006. San José, Gerencia de Áreas Protegidas, Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Ministerio de Ambiente y Energía.
- Solana, E. 2006. Desempeño general de la administración de justicia en 2005. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Torrealba, A. 2005. Evasión fiscal y sistema tributario. Reflexiones sobre el informe de evasión de la Contraloría General de la República. Documento inédito.
- Trejos, J. D. 2006. Evolución del gasto social en un contexto de restricciones fiscales. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Unimer R. I. 2006. Estudio cualitativo sobre la calidad de la educación secundaria. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Vargas, J. 2006. Volatilidad de las preferencias electorales en el proceso eleccionario del 2005-2006. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Zúñiga, C. 2006. Gestión parlamentaria en Costa Rica 2005-2006: ¿democracia parlamentaria o democracia de procedimiento? Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

Entrevistas

Chacón, O. 2006. Subgerencia General, ICAA.

Elizondo, L. 2006. Instituto Costarricense de Turismo.

Monge, R. 2006. Instituto Costarricense de Turismo.

Zeledón, J. 2006. Departamento de Aguas, MINAE.

EQUIDAD E INTEGRACION SOCIAL

Aguilar, F. y Granados, M. 1998. Evaluación bajo condiciones de laboratorio de las semillas de *Hyptis pectinata*, *Lepidium costarricense* e *Hyptis suaveolens* como atraparadoras de las larvas de *Aedes aegypti*. Proyecto de graduación. San José, Facultad de Microbiología, Universidad de Costa Rica.

Arjona, N. et al. 2005. Encuesta nacional de salud y nutrición escolar. Costa Rica 2002. San José, Sección de Nutrición del Niño, CCSS.

_____. 2006. "Prevalencia de factores asociados a las dislipidemias en niños (as) y adolescentes de Costa Rica 2002", en Avances de investigación en seguridad alimentaria y nutricional (SAN). San José, Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá y Universidad de Costa Rica.

- Banco Mundial. 2003. Costa Rica: el gasto social y la pobreza. Washington, Banco Mundial.
- Barrientos, R. 2005. Cantones saludables 2004. San José, Dirección Actuarial y de Planificación Económica, CCSS.
- Baylin, A. et al. 2003. High 18:2 *trans-fatty* acids in adipose tissue are associated with increased risk of nonfatal acute myocardial infarction in Costa Rican adults. Chicago, American Dietetic Association, en <http://jn.nutrition.org/cgi/content/abstract/133/4/1186>.
- Bonilla, R. 2006. "Distribución espacio-temporal de la fiebre dengue en Costa Rica", en revista Población y Salud en Mesoamérica. San José, CCP-UCR, en www.ccp.ucr.ac.cr/revista
- Brenes, H. y Chaves, H. 2004. Uso de ovitrampas con cebo como estrategia de vigilancia entomológica de *Aedes aegypti* (Insecta: Diptera: Culicidae) en la ciudadela La Carpio. Proyecto de graduación. San José, Facultad de Microbiología, Universidad de Costa Rica.
- Camacho, C. 2002a. "Aportes de la política social en la superación de la pobreza rural", en Perspectivas rurales: pobreza en América Latina. Heredia, Programa Regional de Maestría de Desarrollo Rural a Distancia para América Latina y el Caribe, IICA y Universidad Nacional de Costa Rica.
- 2002b. "Evolución de las políticas sociales en América Latina", en Perspectivas rurales: pobreza en América Latina. Heredia, Programa Regional de Maestría de Desarrollo Rural a Distancia para América Latina y el Caribe, IICA y Universidad Nacional de Costa Rica.
- 2006. Hacia un sistema único de información de beneficiarios de los programas sociales selectivos. Contribución especial realizada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Carmona, K. et al. 2005. Pobreza, desigualdad en el ingreso y polarización social a nivel de cantones y distritos en Costa Rica. Tesis de Licenciatura en Economía. San José, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica.
- Castro, C. 2006. Seguimiento en materia de educación. Contribución realizada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Castro, C. y Díaz, P. 1998. Pruebas de laboratorio para medir el efecto repelente del NEEM (*Azadirachta indica*) contra adultos de *Aedes aegypti* (Insecta: Diptera: Culicidae) en la ciudadela La Carpio. Proyecto de graduación. San José, Facultad de Microbiología, Universidad de Costa Rica.
- CCSS. 2006a. Informe final de labores Dr. Alberto Sáenz Pacheco, Presidente Ejecutivo. San José, Caja Costarricense de Seguro Social.
- 2006b. Informe final de los compromisos de gestión 2005. San José, Dirección de Compra de Servicios de Salud, Caja Costarricense de Seguro Social.
- 2006c. Memoria Institucional 2005. San José, Caja Costarricense de Seguro Social.
- Cervantes, A. L. 1991. Consumo de fibra dietética en mujeres adultas de los niveles socioeconómicos medio y bajo de Heredia, 1990. Tesis de Licenciatura en Nutrición. San José, Escuela de Nutrición, Facultad de Medicina, Universidad de Costa Rica.
- CGR. 2005a. Informe sobre la autoevaluación para el perfeccionamiento del sistema de control interno, efectuada por el Instituto Nacional de las Mujeres. Informe DFOE-SO-14-2005. San José, Área de Servicios Sociales, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.
- 2005b. Informe sobre los resultados del estudio del presupuesto del Instituto Nacional de las Mujeres para el año 2006. Informe DFOE-SO-34-2005. San José, Área de Servicios Sociales, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.
- 2005c. Memoria Anual 2004. San José, Contraloría General de la República.
- 2006a. Estudio sobre la utilización del Sistema de Información de la Población Objetivo del IMAS. Informe DEFQE-SO-11-2006. San José, Contraloría General de la República.
- 2006b. Memoria Anual 2005. San José, Contraloría General de la República.
- DHR. 2006a. Informe de Labores 2005-2006. San José, Defensoría de los Habitantes de la República.
- 2006b. Informe final con recomendaciones. Expediente 14678-21-2003-QJ. San José, Defensoría de las Mujeres, Defensoría de los Habitantes de la República.
- Durán, K. 2005. Uso del olfatómetro de Feinsod & Spielman (1979) como técnica de laboratorio para medir el efecto repelente de productos naturales y sintéticos contra mosquitos adultos. Proyecto de graduación. San José, Facultad de Microbiología, Universidad de Costa Rica.
- FAO. 1993. Grasas y aceites en la nutrición humana. Washington, Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y Organización Mundial de la Salud.
- Fallas, H. 2006. Eliminación de auditorías de calidad en el sector vivienda: un retroceso. Contribución realizada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Feoli, H. y Mora, D. 2006. Diagnóstico sanitario de los acueductos en comunidades indígenas en Costa Rica. San José, Laboratorio Nacional de Aguas, ICAA.
- Fernández, A. et al. 1997. Factores de riesgo cardiovascular en población de primer ingreso a la Universidad de Costa Rica. San José, Facultad de Medicina, Universidad de Costa Rica.
- Flores, M. 1991. Consumo de fibra dietética en dos niveles socioeconómicos diferentes del área urbana del cantón de Coronado. Tesis de Licenciatura en Nutrición. San José, Facultad de Medicina, Universidad de Costa Rica.
- Fonseca, A. y Lizano, M. 1998. Evaluación bajo condiciones de laboratorio, de la acción depredadora de *Cecilia gillii* (Pisces: Poeciliidae) sobre larvas de *Aedes aegypti*. Proyecto de graduación. San José, Facultad de Microbiología, Universidad de Costa Rica.
- FUPROVI. 2006a. Condiciones de vida familiar y comunal en proyectos habitacionales desarrollados mediante diferentes tipos de programas urbanísticos subsidiados con el bono familiar de vivienda. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- 2006b. Situación de vivienda y desarrollo urbano en Costa Rica en el 2004 y el 2005. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Goldenberg, O. 2006. Brechas de equidad entre los géneros. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Gross, A. M. 1991. Consumo promedio de fibra dietética en hombres adultos del área urbana de Cartago en dos niveles socioeconómicos. Tesis de Licenciatura en Nutrición. San José, Facultad de Medicina, Universidad de Costa Rica.
- INEC. 2003. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Julio de 2003. Principales resultados. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.

- _. 2004. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Julio 2004. Principales resultados. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- _. 2005. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Julio 2005. Principales resultados. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- _. 2006a. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2004. Principales resultados. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- _. 2006b. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2004-2005. Documento metodológico. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- INS. 2004. Informe de inspección de daño físico directo. Hospital de Golfito. San José, Instituto Nacional de Seguros.
- _. 2005. Informe de investigación de incendios del 12 de julio del año 2005 en el Hospital Calderón Guardia. INVING-021-05. San José, Programa de Investigación de Incendios, Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, Instituto Nacional de Seguros.
- _. 2006. Informe de inspección de daño físico directo. Hospital Monseñor Sanabria. San José, Instituto Nacional de Seguros.
- Kabagambe, E. et al. 2005. Decreased consumption of dried mature beans is positively associated with urbanization and non fatal acute myocardial infarction. Boston, Departments of Nutrition and Epidemiology, Harvard School of Public Health y CCP-UCR, en <http://ccp.ucr.ac.cr/bvp/pdf/salud/HC2005-Palmoil.pdf>
- Martínez, J. 2006. Gestión de programas de asistencia y promoción social: documentación de problemas y oportunidades de solución. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Maxera, R. 2006. Proyecto de Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres. Contribución realizada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- MEP. 2006a. Expansión del sistema educativo costarricense 2005. San José, Departamento de Estadísticas, Ministerio de Educación Pública.
- _. 2006b. Deserción en el sistema educativo costarricense. San José, Departamento de Estadísticas, Ministerio de Educación Pública.
- _. 2006c. Infraestructura en el sistema educativo costarricense. San José, Departamento de Estadísticas, Ministerio de Educación Pública.
- _. 2006d. Rendimiento definitivo del sistema educativo costarricense. San José, Departamento de Estadísticas, Ministerio de Educación Pública.
- _. 2006e. Repetición en el sistema educativo costarricense 2005. San José, Departamento de Estadísticas, Ministerio de Educación Pública.
- _. 2006f. Resultados de las pruebas nacionales de la educación formal. Bachillerato 2005. San José, División de Control de Calidad, Ministerio de Educación Pública.
- _. 2006g. Resultados de las pruebas nacionales de la educación formal. Tercer ciclo 2005. San José, División de Control de Calidad, Ministerio de Educación Pública.
- MIDEPLAN. 2006. Balance de las políticas del Plan Nacional de Desarrollo "Monseñor Víctor Manuel Sanabria Martínez" 2002-2006. San José, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, en <http://www.mideplan.go.cr/evaluacion-pnd-2002-2006.htm>.
- Ministerio de Salud y MEP. 1998a. Censo nacional de talla en escolares de primer grado 1997. Documento inédito. San José, Ministerio de Salud y Ministerio de Educación Pública.
- _. 1998b. Encuesta nacional de peso y talla en escolares de primer grado, 1997. San José, Ministerio de Salud y Ministerio de Educación Pública.
- Ministerio de Salud. 1997. Encuesta Nacional de Nutrición. San José, Ministerio de Salud.
- _. 2002. Encuesta basal de comunidades centinela sobre alimentación y nutrición 1999-2000. Convenio de cooperación Ministerio de Salud-UNICEF. San José, INCIENSA.
- _. 2003. Encuesta basal de factores de riesgo para enfermedades no transmisibles. Cartago 2001. Módulo 1: Factores alimentarios y nutricionales. San José, Ministerio de Salud.
- _. 2006a. Evaluación de la calidad de la atención integral en salud en el primer nivel: resultados nacionales y regionales 2005. San José, Dirección de Servicios de Salud, Ministerio de Salud.
- _. 2006b. Rehabilitación hospitalaria pública en Costa Rica: prioridades de intervención. Presentación en formato electrónico. San José, Dirección de Servicios de Salud, Ministerio de Salud.
- _. 2006c. Hallazgos generales de planta física, seguridad e higiene laboral. Presentación en formato electrónico. San José, Dirección de Servicios de Salud, Ministerio de Salud.
- _. 2006d. Memoria Institucional 2002-2006. San José, Ministerio de Salud.
- Monge, M. et al. 2005. "Biochemical indicators of nutritional status and dietary intake in Costa Rican cabecar indian adolescents", en *Food and Nutrition Bulletin*. Boston, International Nutrition Foundation for the United Nations University.
- Monge, R. 2001. "Dietary intake as a cardiovascular risk factor in Costa Rican adolescents", en *Journal of Adolescent Health*. California, Research and Policy Center for Childhood and Adolescence, University of California San Francisco.
- Monge, R. et al. 2005. "Saturated and cis and trans-unsaturated fatty acids intake in rural and urban Costa Rican Adolescents", en *Journal of The American College of Nutrition*. Detroit, Wayne State University.
- Monge, R. y Beita, O. 2000. "Prevalence of coronary heart disease risk factor in Costa Rican adolescents", en *Journal of Adolescent Health*. California, Research and Policy Center for Childhood and Adolescence, University of California San Francisco.
- Montes, G. y Méndez, E. 2004. Diagnóstico de necesidades de capacitación del Programa de Emergencias Médicas. San José, Centro de Desarrollo Estratégico e Información en Salud y Seguridad Social, CCSS.
- Montoya, C. 2006. Actividades desarrolladas por la CCSS para facilitar la capacidad gerencial en la administración de riesgos. Resumen ejecutivo, inédito. San José, Gerencia de División Financiera, CCSS.
- Mora, A. I. et al. 2003. Diagnóstico de necesidades de capacitación para asistentes técnicos de servicios de salud. San José, Centro de Desarrollo Estratégico e Información en Salud y Seguridad Social, CCSS.
- Mora, A. y Parada, N. 2003. Necesidades de formación y capacitación de las tecnologías en salud. San José, Centro de Desarrollo Estratégico e Información en Salud y Seguridad Social, CCSS.

- OPS y Ministerio de Salud. 2003. Situación alimentaria y nutricional de Costa Rica. San José, Organización Panamericana de la Salud y Ministerio de Salud.
- Parada, N. et al. 2002. Valoración de necesidades cualitativa y cuantitativa de profesionales en medicina. San José, Centro de Desarrollo Estratégico e Información en Salud y Seguridad Social, CCSS.
- PAHO. 2006. Número de casos reportados de dengue y dengue hemorrágico en la región de las Américas. Washington, The Pan American Health Organization, en <http://www.paho.org/english/ad/dpc/cd/dengue-cases-2005.htm>.
- PNUD. 2006. Venciendo el temor. (In) seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica. San José, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Poder Judicial. 2006. Homicidios dolosos por violencia doméstica. San José, Departamento de Planificación, Sección de Estadística, Poder Judicial.
- ProDUS. 2006. Brechas cantonales y regionales. Contribución realizada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Programa Estado de la Nación. 2003. Noveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- _. 2004. Décimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- _. 2005. Undécimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- Proyecto Estado de la Nación. 1994. Primer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- _. 2001. Séptimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Programa Estado de la Nación y CONARE. 2005. Primer Informe Estado de la Educación Costarricense. San José, Programa Estado de la Nación y Consejo Nacional de Rectores.
- Psacharopoulos, G. 1994. Return to investment in education: a global update. Washington, World Development.
- Psacharopoulos, G. y Patrinos, H. 2002. Return to investment in education: a further update. Washington, World Bank.
- Quesada, R. y Salazar, V. 2005. Estimación de la expectativa de vida por reducción de la mortalidad por cáncer. San José, Dirección Actuarial y de Planificación Económica, CCSS.
- Repetto, F. 2005. "La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales", en Repetto, F. (ed.) La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina. Guatemala, INDES.
- Rigau-Pérez, J. y Clark, G. 2005. "Cómo responder a una epidemia de dengue: visión global y experiencia en Puerto Rico", en Revista Panamericana de Salud Pública, Volumen 17 (4), en: http://journal.paho.org/?a_ID=211&catID=.
- Rosales, J. 2006. Las finanzas públicas y el dilema de las medidas de contención aplicadas entre el año 2003 y el 2005. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Rodríguez, A. 2006. La cobertura de los seguros de salud y de invalidez, vejez y muerte. San José, CCSS.
- Sauma, P. 2006. Pobreza, desigualdad en los ingresos y empleo. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Sen, A. 1999. Development as Freedom. New York, First Anchor Books Edition.
- _. 2000. Social exclusion: concept, application and scrutiny. Manila, Asian Development Bank.
- SINAMI. 2006. Informe Anual 2005. Sistema Nacional de Análisis de la Mortalidad Infantil y Materna. San José, Ministerio de Salud, CCSS, UCR y OPS.
- Trejos, J. D. 2005. El gasto público social en el 2003: equidad, eficiencia y sostenibilidad. Ponencia preparada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- _. 2006. Evolución del gasto social en un contexto de restricciones fiscales. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Ulate, E. 2006. Principales tendencias de la situación nutricional de la población de Costa Rica y su atención en el período 1996-2006. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Unimer RI. 2006. Estudio cualitativo sobre la calidad de la educación secundaria. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Ureña, M. 2006. "Consumo de frutas y vegetales en niños escolares costarricenses", en INCAP/UCR. Avances de investigación en seguridad alimentaria y nutricional (SAN), en www.nutricion.ucr.ac.cr/AvanceSAN/AvancesSAN_2006.pdf.
- Vargas, M. 2006. Urge reorientar las políticas de salud en relación con la prevención y control del dengue en Costa Rica. Contribución realizada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Vasco, E. 1996. Evaluación del estado nutricional y de la dieta de un grupo de adultos en Costa Rica. Tesis de Licenciatura en Nutrición. San José, Facultad de Medicina, Universidad de Costa Rica.

Entrevistas

- Buján, V. 2006. Investigador del Centro de Investigaciones Matemáticas y Meta-Matemáticas (CIMM) de la UCR.
- Miranda, G. 2006. Expresidente Ejecutivo de la CCSS (1982-1990) y miembro del Consejo Consultivo del Programa Estado de la Nación.

OPORTUNIDADES, ESTABILIDAD Y SOLVENCIA ECONÓMICAS

- Alonso, E. (editor). 2005. Aportes para el análisis del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos. Serie Aportes para el Análisis del Desarrollo Humano Sostenible, n° 9. San José, Programa Estado de la Nación.
- Amsden, A. 2001. The rise of the rest. Oxford and New York, Oxford University Press.
- Angulo, J. 2005. PYME y banca de desarrollo. Ponencia preparada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- _. 2006a. Metas de inflación en Costa Rica. Contribución realizada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

- _____. 2006b. Valoración de la contribución del sector financiero costarricense al crecimiento económico. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Antillón, A. et al. 2005. El Informe de los Notables. San José, Consejo Nacional de Rectores.
- Arce, J. 2006. El sector de microfinanzas en Costa Rica: evolución reciente y aporte al crecimiento y desarrollo económicos. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- A.T. Kearney. 2006. A.T. Kearney Global Services Location Index 2005.
- BCCR. 2004a. Programa Monetario. San José, Banco Central de Costa Rica.
- _____. 2004b. Revisión del Programa Monetario. San José, Banco Central de Costa Rica.
- _____. 2005. Memoria del BCCR 2005. San José, Banco Central de Costa Rica.
- _____. 2006b. Sitio oficial del Banco Central de Costa Rica; en www.bccr.fi.cr.
- Beck, T. et al. 2004. Finance, inequality and poverty: cross-country evidence. Washington, Banco Mundial.
- _____. 2005. Reaching out: access to and use of banking services across countries. Washington, Banco Mundial.
- Blomstroem, M. et al. 2001. "The determinants of host country spillovers from foreign direct investment: a review and synthesis of the literature", en Pain, N. (ed.) Inward Investment, Technological Change and Growth. Houndmills, Palgrave.
- Calderón, C., Easterly, W., y Servén, L. 2003. "Reducción de la infraestructura y solvencia del sector público en América Latina", en Los límites de la estabilización: infraestructura, déficit públicos y crecimiento económico en América Latina. Bogotá, Banco Mundial y Alfaomega Colombiana.
- Canning, D. 1999. Infrastructure's Contribution to Aggregate Output. World Bank Policy Research Discussion Paper 2246. Washington, D.C., World Bank.
- Canning, D. y Bennathan, E. 2000. The social rate of return on infrastructure investments. Washington, D.C., World Bank.
- CATECO, 2004. Sitio oficial de la Cámara Textil Costarricense, en <http://www.textilescr.com/cateco/index.htm>
- CEPAL. 2005. Balance preliminar de las economías 2005. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Cerón, I. y Staplefield, I. 1994. Esfuerzo interno de ahorro y crecimiento económico: evolución 1960-1986 y perspectivas a 1995. Santiago, Universidad de Chile.
- CGR. 2001. El Sistema Tributario Costarricense: contribuciones al debate nacional. San José, Contraloría General de la República.
- _____. 2002. Memoria Anual 2001. San José, Contraloría General de la República.
- _____. 2005a. Impuesto sobre utilidades: estudio estadístico de la base y la evasión. San José, Contraloría General de la República.
- _____. 2005b. Informe DFOE-OP-34. San José, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Servicios de Obra Pública y Transportes, Contraloría General de la República.
- _____. 2006. Memoria Anual 2005. San José, Contraloría General de la República.
- CINDE. 2006. IED y Costa Rica: oportunidades, impactos y retos. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- CONARROZ. 2006. Informe Estadístico. Período 2004/2005. San José, Corporación Arrocera Nacional, en www.conarroz.com.
- CNP. 2006. Granos básicos. San José, Servicio de Información de Mercados, Consejo Nacional de la Producción, en http://www.mercanet.cnp.go.cr/SIM/SIM.htm#Granos_Basicos.
- _____. 2006b. Página oficial del Consejo Nacional de Producción, en www.mercanet.cnp.go.cr.
- Destler, I. 2005. "American Trade Politics and the Doha Round: Can the Twain Meet?", presented in policy symposium titled "Prospects for the Doha Round-major challenges in the multilateral trading system and their implications for Japan. Baltimore, School of Public Policy, University of Maryland.
- Ditcher, T. 2004. Hype and hope: the worrisome state of the microcredit movement. Washington, The Microfinance Gateway, en <http://www.microfinancegateway.org/content/article/detail/31747>.
- Echandi, J. et al. 2004. La competitividad, el desarrollo y los desequilibrios macroeconómicos. San José, ICE.
- Elizondo, A. 2005. Análisis del mercado de la piña. San José, Servicio de Información de Mercados, Consejo Nacional de Producción.
- _____. 2006a. Análisis de mercado del mango. San José, Servicio de Información de Mercados, Consejo Nacional de Producción.
- _____. 2006b. Noticias del mercado internacional de piña fresca. San José, Servicio de Información de Mercados, Consejo Nacional de Producción.
- ENIG. 2006. Primeros resultados de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos 2004. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- EurepGap. 2006. Página oficial de la Asociación Global para una Agricultura Segura y Sostenible, en www.eurepgap.org/fruit/Languages/English/members.
- FAO. 2006. Página oficial Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, en http://www.fao.org/index_es.htm.
- FMI. 2001. Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001. Washington, Fondo Monetario Internacional.
- Foro Económico Mundial. 2005. Reporte Global de Competitividad 2005-2006. Ginebra, Foro Económico Mundial.
- Gyamfi, P. et al. 1992. Infrastructure Maintenance in LAC: The Costs of Neglect and Options for Improvement, The Road Sector. Washington D.C, Latin America and the Caribbean Technical Departmental Regional Studies Program, World Bank.
- Hall, R. y Rabushka, A. 1995. The Flat Tax. Segunda edición. California, Stanford University, Hoover Institution Press.
- Hitt, G. y Davis, Y. 2005. "Bush reaches out to democrats on trade", en The Wall Street Journal, 12 de febrero. New York.
- ICAFFE. 2005. Informe sobre la actividad cafetalera de Costa Rica. San José, Instituto del Café de Costa Rica.
- INEC. Varios años. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- _____. 2006. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2004. Principales resultados. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.

- Jacobstein, 2005. *After the storm: the politics of the Post-CAFTA US Trade Agenda*. Miami, University of Miami, Miami-Florida European Union Center of Excellence.
- Kahane, L. H. 1996. "The American Free Trade Agreement", en *American Journal of Economics and Sociology*. Blackwell Publishing.
- King, N. et al. 2005. "CAFTA vote clouds prospects for other trade deals; bitter fight reveals fears of globalization, as talks in Doha Round languish", en *The Wall Street Journal*, 29 de julio. New York.
- Kronholz, J. 2006. "Hispanics gain in census; mid-decade estimate creates fuel for immigration debate", en *Wall Street Journal (Eastern Edition)*. 10 de mayo. New York.
- Lagares, M. J. 1995 (coordinador). *Manual de Hacienda Pública*. Tomo II. Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales.
- LANAMME-UCR. 2006. *Gestión de infraestructura vial, desarrollo sostenible y equidad en el 2006*. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Larraín, F. et al. 2003. *Intel: a case study of foreign direct investment in Central America*. Massachusetts, Center for International Development, Harvard University.
- Lipsey, R. E. y Sjöholm, F. 2005. "The impact of inward FDI on host countries: why such different answers?", en Moran, T. et al. (eds.) *Does Foreign Investment Promote Development?* Washington, Institute for International Economics and Centre for Global Development.
- López, T. 2006. *El Programa de Doha y el estado de las negociaciones multilaterales en la Organización Mundial del Comercio*. Contribución realizada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Machinea, J. L. 2005. *Panorama social de América Latina 2005*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- MAG. 2004. *Censo Regional de Frutas y Raíces Tropicales 2004*. San José, Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- Maffezzoni, F. 1970. *Il principio di capacità contributiva nel diritto finanziario*. Turín, UTET.
- Matarrita, R. 2006a. *Balance general de la economía en el 2005*. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2006b. *FODEMIPYMES: un esfuerzo en materia de ayuda a las pequeñas y medianas empresas*. Contribución realizada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- Meneses, K. 2006a. *Contabilidad fiscal: el tratamiento de las inversiones en el registro de las finanzas públicas*. Contribución realizada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2006b. *Influencia de las normas de calidad internacionales (frutas y hortalizas) sobre los productores agrícolas de Costa Rica*. Contribución realizada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Meneses, K. et al. 2006. *Enfoques de competitividad para el desarrollo*. Contribución realizada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Millenium Research Group. 2003. *Opportunities for medical devices FDI in Costa Rica*. Toronto, Millenium Research Group.
- Ministerio de Hacienda. 2002a. *Directrices generales de política presupuestaria del 2003 para los ministerios, demás órganos según corresponda y entidades públicas cubiertas por el ámbito de la Autoridad Presupuestaria*, en *La Gaceta*, nº 54, 31 de marzo. San José.
- _____. 2002b. *Directrices técnicas y metodológicas para la formulación del presupuesto del 2003*. San José, Ministerio de Hacienda.
- _____. 2003a. *Directrices de política presupuestaria del 2004 para los ministerios, demás órganos según corresponda y entidades públicas cubiertas por el ámbito de la Autoridad Presupuestaria*, en *La Gaceta*, nº 63, 31 de marzo. San José.
- _____. 2003b. *Directrices técnicas y metodológicas para la formulación del Presupuesto del 2004*. San José, Ministerio de Hacienda.
- Monke et al. 1989. *The Policy Analysis Matrix for Agricultural Development*. California, Universidad de Stanford.
- Mortimore, M. y Peres, W. 1998. *Policy competition for foreign direct investment in the Caribbean Basin: Costa Rica, the Dominican Republic and Jamaica*. Santiago de Chile, CEPAL.
- O'Connell, P. 1999. *Astonishing success: economic growth and the labour market in Ireland*. Employment and Training Papers. Ginebra, Employment and Training Department, International Labour Organization.
- Parada, M. 2005. *Documento de trabajo para tesis de doctorado*. Heredia, Escuela de Economía, UNA.
- Paus, E. 2004. *Productivity growth in Latin America: the limits of neo-liberal reforms*. Washington, World Bank.
- _____. 2005. *Foreign investment, development and globalization*. Can Costa Rica Become Ireland? New York, Palgrave-Macmillan.
- _____. 2006. *Desarrollo industrial en un mundo global: políticas proactivas para un país pequeño en desarrollo*. Contribución realizada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Paus, E. y Gallagher, K. 2006. *The missing links between foreign investment and development: lessons from Costa Rica and Mexico*. Medford, Global Development and Environment Institute, Tufts University.
- Porter, M. 1979. "How Competitive Forces Shape Strategy", en *Harvard Business Review*. Massachusetts, Harvard University.
- Pelupessy, W. 2004. *El enfoque de la cadena global de mercancías como herramienta analítica en las economías en desarrollo*. Holanda, Instituto de Estudios de Desarrollo, Universidad de Tilburg.
- PROCOMER. 2006. *Costa Rica: estadísticas de exportación 2005*. San José, Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica.
- Programa Estado de la Nación. 2004. *Décimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2005. *Undécimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Programa Estado de la Nación.
- PROTECNET. 2006. *Ley contra el Bioterrorismo*. San José, Centro de Información y Notificación en Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, en <http://www.protechnet.go.cr/bioterrorismo.htm>.
- Proyecto Estrategia Siglo XXI. 2006. *Estrategia Siglo XXI: conocimiento e innovación hacia el 2005 en Costa Rica*. San José, Fundación Costa Rica Estados Unidos de América para la Cooperación.

- Ramírez, M. 2006. Condición de puentes en Costa Rica. San José, Departamento de Diseño de Puentes, MOPT.
- Rodríguez, S. 2006. Sector agropecuario dentro del contexto de apertura comercial. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Rodrik, D. 2005. Industrial policy for the 21st century. Austria, UNIDO.
- Roller, L. y Waderman, L. 2001. "Telecommunications infrastructure and economic development: a simultaneous approach", en *American Economic Review*, 91. Pittsburgh, American Economic Association.
- Romer, P. 1993. "Idea gaps and object gaps in economic development", en *Journal of Monetary Economics*. Orlando, Florida, Elsevier.
- Rosales, J. 2006. Las finanzas públicas y el dilema de las medidas de contención aplicadas entre el año 2003 y el 2005. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Salazar, J. 2005. La actividad de frijol en Costa Rica. Programa Nacional de Frijol. San José, Consejo Nacional de Producción, en http://www.mercanet.cnp.go.cr/SIM/Granos_Basicos/Documentospdf/pitta_2004.pdf.
- Sauma, P. 2006. Pobreza, desigualdad en los ingresos y empleo. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- SEPSA. 2006. Página oficial de la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria, Ministerio de Agricultura, en <http://www.infoagro.go.cr/boletines.htm>.
- Spar, D. 1998. "Attracting high technology investment. Intel's Costa Rica plant", in *Foreign Investment Advisory Service. Occasional Paper 11*. Washington, World Bank.
- Stiglitz, J. 1998. "Más instrumentos y metas más amplias: desde Washington hasta Santiago", en *Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica*. San José, Academia de Centroamérica.
- Torrealba, A. 2005. Evasión fiscal y sistema tributario. Reflexiones sobre el informe de evasión de la Contraloría General de la República. Inédito.
- 2006. La equidad en la discusión sobre la reforma tributaria. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Townsend, R. y Kaboski, J. 2005. Policies and impact: an analysis of village-level microfinance institutions. Denver, *Journal of the European Economics Association*.
- UNCTAD. 2004. *World Investment Report 2004. The Shift Towards Services*. Ginebra, Conferencia de la Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.
- 2005. *World Investment Report 2005. Transnational Companies and the Internationalization of R&D*. Ginebra, Conferencia de la Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.
- White, E. 2006. TLC-CA y el debate político sobre comercio en los Estados Unidos. Contribución realizada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- World Bank. 2005. *Doing Business in 2005: Removing Obstacles to Growth*. Washington, World Bank.

Entrevistas

- Elizondo, A. 2006. Analista de mercados. Sistema de Información de Mercados, Consejo Nacional de Producción.
- Sittenfeld, M. 2005. Presidente de la empresa Bel Ingeniería.

ARMONIA CON LA NATURALEZA

- Adamson, M. 2006. Análisis y evaluación de la eficiencia financiera, factibilidad y sostenibilidad del Sistema de Áreas Protegidas. San José, Proyecto GEF-PNUD-SINAC.
- Alfaro, R. 2005. Base de datos sobre instituciones públicas en Costa Rica. San José, Programa Estado de la Nación.
- Alvarado, L. 2005. "Resumen de la temporada de ciclones del 2005", en *Boletín Meteorológico Mensual*, año 28, noviembre. San José, Instituto Meteorológico Nacional.
- Araya, M. y Segnini, M. 2006. Evaluación de la contaminación atmosférica en el área metropolitana. Informe final de proyecto de investigación. San José, CIEDES-CICA, Universidad de Costa Rica.
- Arias, G. y Zamora, N. 2005. Análisis de la estructura de control del SINAC. Borrador de documento para el proyecto TCP/COS/3003. San José, FAO y MINAE.
- ASEPROLA. 2006. "The pineapple paradox", en <http://www.aseprola.org>.
- Astorga, A. 2006. Los diez años de la SETENA: evaluación de desempeño y perspectivas futuras. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

- Astorga, Y. 2006. Estado y gestión del recurso hídrico en Costa Rica. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Bach, O. 2006. Expansión de la piña: preocupan impactos ambientales. Contribución realizada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Rain Forest Alliance.
- Barrantes, G. 2004. El estado de las aguas continentales en Costa Rica: superficial y subterránea. Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- BCCR. 2006. Balanza de pagos del 2005. San José, Banco Central de Costa Rica.
- Beita, W. 2005. Estudio sobre la calidad del agua del Distrito de Riego Arenal-Tempisque (DRAT). Informe presentado a la SETENA. San José, Centro de Investigación en Contaminación Ambiental, Universidad de Costa Rica.
- Blanco, J. y Quirós, K. 2006. Panorama energético nacional 2005. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Brenes, A. y Bonilla, A. 2006. Gestión del riesgo. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Calvo, J. 2006. Costa Rica recupera su cobertura forestal: el caso de Guanacaste. Avance de investigación. Cartago, Instituto Tecnológico de Costa Rica, FONAFIFO y Universidad de Alberta.
- Cámara de Industrias de Costa Rica. 2006. "Trabajamos por el uso inteligente de la energía", en *Revista Industria*, año 18. nº 63. San José, Cámara de Industrias de Costa Rica.
- CANATUR. 2004. "Encuesta aplicada a visitantes no residentes en el Aeropuerto Juan Santamaría, cuatro trimestres del 2003", en *Directorio Oficial de la Cámara Nacional de Turismo*. San José, CANATUR.
- 2005. Aportes y grandes herramientas para orientar las acciones de los sectores público y privado en la perspectiva de un desarrollo sostenible del turismo en Costa Rica, en http://www.canatur.org/documentos/vision_empresarial_canatur.org.
- Carvajal, S. 2006. Informes de monitoreos biológicos de los ríos Balsa, Aranjuez y Virilla. San José, Departamento de Recursos Naturales, CNFL.

- Castro, J. 2006. "Gases de efecto invernadero y la fijación de carbono en fincas orgánicas en Costa Rica, resultados preliminares", en *Aportes*, n° 132. San José, CEDECO y Fundación Hivos.
- CGR. 2003. Memoria Institucional 2002. San José, Contraloría General de la República.
- _____. 2005. Informe sobre los resultados del estudio especial efectuado en el Ministerio de Ambiente y Energía sobre el "comanejo" del Parque Nacional Marino Ballena. Informe DFOE-AM-38/2005. San José, Contraloría General de la República.
- _____. 2006. Análisis y opinión sobre la gestión de los gobiernos locales. Segundo Informe. San José, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. Contraloría General de la República.
- Chacón, A. 2003. "El clima que se avecina según el 3º Informe del IPCC", en *Ambientico*, n° 112. Heredia, Universidad Nacional.
- Chaves, S. 2006. Los diez años de la Ley Orgánica del Ambiente: logros y perspectivas. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- CIMAR. 2006. Listado de artículos publicados por CIMAR. San José, Centro de Investigaciones de Ciencias del Mar y Limnología, Universidad de Costa Rica.
- CIMAT. 2005. Desarrollo de las marinas y atracaderos turísticos y su impacto en la zona marino-costera. Exposición en el seminario "Gobernabilidad de las zonas marino-costeras en Costa Rica". Nicoya, CEMEDE-UNA.
- CNE. 2005. Informe de diagnóstico y retos institucionales en la gestión de riesgos y atención de emergencias. San José, Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias.
- _____. 2006. Memoria Institucional. 2002-2006. San José, Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias.
- CoopeSolidar R.L. 2006. Recursos marino-costeros: una reflexión desde el uso sostenible y la conservación. Análisis del 2005. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- CoopeSolidar R. L. y CoopeTárcoles R. L. 2004. Código de conducta para la pesca responsable. Desplegable para pescadores y personas interesadas en el tema. San José, CoopeSolidar R. L. y CoopeTárcoles R. L.
- Cortés, J. y León, A. 2002. Arrecifes coralinos del Caribe de Costa Rica. Heredia, INBio.
- Coto, J. y Salgado, V. 2004. Calidad de las aguas de los principales cauces de la cuenca del río Virilla. Informe final. San José, CNFL.
- CRRH. 2002. Capital hídrico *versus* usos del agua de Costa Rica. San José, Comité Regional de Recursos Hidráulicos.
- Cyrus, E. 2006. Ley de Biodiversidad da sustento jurídico para manejo compartido, co-manejo y participación de la sociedad civil en la administración de áreas silvestres protegidas. Contribución realizada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- CZEE. 2006. Ambientes marinos de Costa Rica. Borrador de informe técnico. San José, Comisión Interdisciplinaria de la Zona Económica Exclusiva de Costa Rica.
- DSE. 2005. Fijación de precios al consumidor. San José, Dirección Sectorial de Energía, MINAE.
- EGIRH. 2005. Estrategia para la gestión integrada de recursos hídricos en Costa Rica. Proyecto BID ATN/WP-8467-CR. San José, MINAE.
- FAO. 2005. Situación forestal en la región de América Latina y el Caribe 2004. Santiago de Chile, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
- _____. 2006. Key statistics of food and agriculture external trade (Pineapple 2004), en www.fao.org
- FEDEMUR. 2006. Ingreso de desechos al relleno sanitario Río Azul. San José, Federación Municipal Regional del Este.
- Feoli, H. y Mora, D. 2006. Diagnóstico sanitario de los acueductos en comunidades indígenas de Costa Rica. Informe. San José, ICAA.
- Feoli, S. 2005. Validación de la aplicación del sistema GPS/PDA en el trámite de permisos tipo inventario forestal: resultados y percepción de los usuarios. Borrador de documento para el proyecto TCP/COS/3003. San José, FAO y MINAE.
- Figueroa, J. 2006. Proyectos de ley sobre las islas del golfo de Nicoya. Contribución realizada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Fiscalía Ambiental. 2006. Impacto de las políticas de persecución penal ambiental. Informe final de indicadores cuantitativos y cualitativos. San José, Fiscalía Adjunta Agrario Ambiental, Poder Judicial.
- FONAFIFO. 2006. Estadísticas del pago de servicios ambientales. San José, Fondo Nacional de Financiamiento Forestal, MINAE.
- García, V. 2005. "El riesgo como construcción social y la construcción social de riesgos", en *Desacatos*, Revista de Antropología Social, n° 19, setiembre-diciembre. México, CIESAS.
- Gómez, L. 2002. Agua transparente... deuda invisible. Ponencia preparada para el Octavo Informe Estado de la Nación. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Gómez-Echeverri, L. 2000. Cambio climático y desarrollo. San José, Oficina Regional para América y el Caribe del PNUD, Yale School of Forestry and Environmental Studies.
- González, E. 2005. Control y rendición de cuentas en los Informes Estado de la Nación. Trabajo final de graduación. San José, Escuela de Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica.
- Grupo Nacientes. 2005. Atlas temático del recurso hídrico de la subregión metropolitana de San José. Documento en formato electrónico. San José, Grupo Nacientes, SENARA, CNFL y municipalidades de San José, Escazú, Alajuela, Goicoechea y Belén.
- Guereña, A. y Calderón, G. 2005. Turismo rural comunitario en Costa Rica: la experiencia del Programa de Pequeñas Donaciones y sus grupos socios. San José, PNUD.
- Gutiérrez, V. y Obando, J. 2006. Manual para capacitadores sobre las disposiciones de la Ley de Pesca y Acuicultura, n° 8436, relativas al sector pesquero artesanal. Maestría en Derecho Ambiental. San José, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica.
- Herz, H. et al. 2005. El impacto ambiental de la revisión técnica vehicular: su aporte en el control de emisiones vehiculares contaminantes. San José, GTZ, MOPT y UNA.
- Huertas, A. y Guevara, L. 2006. Propuesta de programa de biocomercio para Costa Rica. Borrador de consulta. San José, INBio.
- ICE. 2006. Análisis comparativo de las variables relacionadas con el consumo de energía eléctrica en Costa Rica, 2004-2005. San José, Centro Nacional de Planificación Eléctrica, Instituto Costarricense de Electricidad.

- ICT. 2001. Llegadas de turistas internacionales a Costa Rica, todos los puertos, 2000-2001. San José, Instituto Costarricense de Turismo.
- _____. 2004. Plan General de Desarrollo Turístico de Costa Rica 2002-2012. San José, Instituto Costarricense de Turismo.
- _____. 2005. Estadísticas de Visitación 2005. San José, Departamento de Estadística, Instituto Costarricense de Turismo.
- IFAM et al. 2003. Evaluación nacional de servicios de manejo de residuos sólidos, Costa Rica. San José, IFAM, MINSA, OPS/OMS, MINAE, MSJ y REPAMAR.
- IIS-UCR. 2004. Manual de codificación de la base de datos de acciones colectivas. San José, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica.
- IMN et al. 2005. Vulnerabilidad actual: proyecto de adaptación del sector hídrico al cambio climático. San José, IMN/ MINAE, UCR, PNUD, CATHALAC, ESPH.
- INBio. 2006. Sistema de información Atta, en <http://www.inbio.ac.cr/es/inbio/basicos.htm>.
- INCOPESCA. 2006. Memoria Institucional 2002-2006. San José, Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura.
- INEC. 2005. "Cifras básicas sobre pobreza e ingresos. Julio de 2005", en Boletín de Pobreza e Ingresos. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- _____. 2006. Estadísticas sobre construcción, en <http://www.inec.go.cr>.
- INS. 2006. Estadísticas de la flota vehicular de Costa Rica. San José, Departamento de Seguros Obligatorios, Instituto Nacional de Seguros.
- Jiménez, A. y Giro, P. 2003. Marco regional de adaptación al cambio climático para los recursos hídricos en Centroamérica. San José, UICN.
- Jiménez J. et al., 2005. Propuesta de caudales ambientales para el río Tempisque-Costa Rica. Resumen de aspectos biológicos e hidrológicos. San José, OET.
- Lavell, A. 2004. La gestión local del riesgo. Concepto y prácticas. San José, FLACSO.
- Madriz, C. 2005. Informe de actividades realizadas por la Administración de la Reserva Forestal Golfo Dulce, período 2005. Documento mimeografiado. Puerto Jiménez, ACOSA-MINAE.
- MAG. 2005. Censo Regional de Frutas y Raíces Tropicales. Ciudad Quesada, Dirección Regional de la Región Huetar Norte, Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- _____. 2006. Estadísticas de agricultura orgánica 2005. San José, Gerencia Técnica de Acreditación y Registro en Agricultura Orgánica, Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- Mariscal, D. y González, P. 2005. Informe de trabajo. Relación de asociatividad entre CoopeSolidar R.L. y CoopeTárcoles R.L. Programa de gestión ambiental. San José, CoopeSolidar R.L. y CoopeTárcoles R.L.
- Merino, L. 2006. Participación de la sociedad civil en la gestión ambiental. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- MINAE. 2004. Informe de Diagnóstico. Plan Nacional de Manejo Integral del Recurso Hídrico: la Estrategia Nacional para el MIRH. San José, Plan Nacional de Manejo Integral del Recurso Hídrico, Ministerio de Ambiente y Energía.
- MINAE e IMN. 2000. Primera comunicación nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. San José, Instituto Meteorológico Nacional, Ministerio de Ambiente y Energía.
- Ministerio de Trabajo. 2006. Sitio oficial del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, <http://www.ministrabajo.go.cr/>
- MINSA. 2006. Registro de accidentes tecnológicos, 2005. San José, Unidad de Gestión del Riesgo, Ministerio de Salud.
- MIRENEM et al., 1992. Estudio Nacional de Biodiversidad. San José, MIRENEM, Museo Nacional de Costa Rica e INBio.
- MIVAH et al. 2006. Informe GEO Gran Área Metropolitana del Valle Central de San José, San José, Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Programa de Planificación Regional y Urbana de la Gran Área Metropolitana, Observatorio del Desarrollo-UCR.
- Mora, D. et al. 2006. Acueducto de la comunidad de Banderillas de San Nicolás de Cartago: origen de la contaminación por nitratos y su posible impacto sobre la salud de los usuarios. San José, ICAA.
- Mora, D. y Chaves, A. 2005. El programa Bandera Azul Ecológica. San José, Laboratorio Nacional de Aguas, ICAA.
- Mora, D. y Portugués, F. 2004. Situación de cobertura y calidad del agua para consumo humano en Costa Rica al año 2003. San José, Laboratorio Nacional de Aguas, ICAA.
- _____. 2006. Evolución de cobertura y calidad del agua para consumo humano en Costa Rica al año 2005. San José, ICAA.
- Mora, S. 2006. Acciones colectivas en Costa Rica 2005. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Mora, S. et al. 2004. Acciones colectivas en Costa Rica 2000-2003. Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2005. Acciones colectivas en Costa Rica 2004. Ponencia preparada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Navarro, G. 2005. Implicaciones de las restricciones al manejo forestal en la rentabilidad. Borrador de informe en preparación para proyecto TCP/COS/3003. San José, FAO-MINAE.
- Obando, V. 2002. Actualización del Estudio Nacional de Biodiversidad en Costa Rica. San José, INBio.
- Obando, V. et al. 2006. Gestión del patrimonio. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Paniagua, F. 2006. Conflictos socioambientales en el 2005. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- PECAire. 2006. Informe de calidad del aire de la ciudad de San José 2005. Heredia. Programa de Estudios de Calidad del Aire, Universidad Nacional.
- Pielke, R. et al. 2005. "Clarifying the attribution of recent disaster losses: a response to Epstein and McCarthy", en BAMS, vol. 86, nº 10. Boston, American Meteorological Society.
- Polimeni, J. 2006. Logros en el desarrollo de la certificación Bandera Ecológica. Contribución realizada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Dirección Sociedad Civil, MINAE.
- ProDUS. 2006. Brechas cantonales y regionales. Contribución realizada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Programa Estado de la Nación. 2004. Décimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.

- _. 2005. Undécimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- Proyecto Estado de la Región-PNUD. 2003. Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá. San José, Proyecto Estado de la Nación y PNUD.
- Pujol, R. 2003. "Crecimiento económico y demográfico de la región metropolitana de San José, Costa Rica", en Pérez y Pujol (eds.). Desafíos de los centros de las ciudades mesoamericanas: los casos de tres metrópolis. Puebla, México, Grupo Universitario de Montreal, FLACSO y Universidad de Puebla.
- _. 2005. Ordenamiento territorial. Ponencia preparada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- _. 2006. Tendencias del cambio en el uso del suelo en Pococí. Contribución realizada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, ProDUS-UCR.
- RECOPE. 2006. RECOPE Informativo n° 8, mayo. San José, Refinadora Costarricense de Petróleo.
- Reynolds, J. y Fraile, J. 2002. "Presente y futuro de las aguas subterráneas en el Valle Central", en Manejo integrado de aguas subterráneas: un reto para el futuro. San José, Editorial Universidad Estatal a Distancia.
- Rojas, O. 2006. Situación de la calidad del aire en Costa Rica, 2005. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- SENARA. 2001. Proyecto del diagnóstico de las aguas subterráneas en la Región Chorotega. San José, Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento.
- Sequeira, F. 2005. Nota remitida a los redactores del capítulo por Franklin Sequeira, presidente de ASOPARQUE.
- SEPSA. 2006a. Costa Rica. Área sembrada de las principales actividades agrícolas, en hectáreas, 1999-2005 con base en información de las instituciones del sector y de los gerentes de programas nacionales. San José, Secretaría Ejecutiva de Planificación del Sector Agropecuario, MAG.
- _. 2006b. Costa Rica. Producción de las principales actividades agropecuarias, en toneladas métricas, 1999-2005. Con base en información de las instituciones del sector y de los gerentes de programas nacionales. San José, Secretaría Ejecutiva de Planificación del Sector Agropecuario, MAG.
- SETENA. 2006. Oficio SG-3635-05. San José, Dirección Ejecutiva, Secretaría Técnica Nacional Ambiental, MINAE.
- SICA et al. 2003. Diálogo Agua y Clima en Centroamérica. Resumen Ejecutivo. San José, SICA, CRRH, UICN y GWP.
- SINAC-MINAE. 2005. Resumen de principales logros del operativo de control de fin de año. San José, Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Ministerio de Ambiente y Energía.
- _. 2006a. Sistema de evaluación de mejoramiento continuo de la calidad. Informe Nacional 2005. San José, Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Ministerio de Ambiente y Energía.
- _. 2006b. El sistema de áreas silvestres protegidas de Costa Rica. Informe Nacional para el II Congreso Mesoamericano de Áreas Protegidas, Panamá, 24 a 28 de abril de 2006. San José, Gerencia de Áreas Protegidas, Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Ministerio de Ambiente y Energía.
- Soto, S. 2006. Situación actual de la gestión de los residuos sólidos en Costa Rica. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Spotilia, J. 2002. Número anual de tortugas baula (*Dermochelys coriacea*) que anidaron en playas Grande y Ventanas, entre 1988 y 2002. Ponencia presentada en la Conferencia Internacional sobre la crisis de la tortuga baula. Monterrey, California.
- Stolz, W. 2005. "Temporal en la vertiente del caribe y zona norte, 7 a 10 de enero de 2005", en Boletín Meteorológico Mensual, año XXVIII, enero. San José, Instituto Meteorológico Nacional.
- TNC. 2006. Resultados de la encuesta "Opinión de los costarricenses acerca del tema ambiental: valoración de la gestión actual y expectativas para el próximo gobierno". San José, The Nature Conservancy.
- Troeng, S. y Rankin, E. 2005. "Long-term conservation efforts contribute to positive green turtle *Chelonia mydas* nesting trend at Tortuguero, Costa Rica", en Biological Conservation, 121.
- UICN. 2006. "El estado de las plantas y animales se deteriora progresivamente; lo revela la Lista Roja de la UICN de Especies Amenazadas de 2006", en Boletín de prensa, mayo. Ginebra, Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza.
- UICN e INBio. 2005. Especies invasoras en Costa Rica. Resultados del taller nacional sobre identificación de especies invasoras, realizado con el apoyo del Programa Global de Especies Invasoras. San José, Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza e Instituto Nacional de Biodiversidad.
- Umaña, P. 2006. Situación de la recolección de basura en Tibás. Contribución realizada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Área Rectora de Salud de Tibás, Ministerio de Salud.
- UNA. 2005a. Contaminación de aguas subterráneas. Compuestos orgánicos volátiles. Boletín de avance de publicación. Heredia, Laboratorio de Hidrología Ambiental, Universidad Nacional.
- _. 2005b. Contaminación de aguas subterráneas. Nitratos. Boletín de avance de publicación. Heredia, Laboratorio de Hidrología Ambiental, Universidad Nacional.
- Zeledón, J. 2006. Charla explicativa dictada por José M. Zeledón, Director del Departamento de Aguas del MINAE. San José, junio de 2006.

Entrevistas:

- Acevedo, H. 2006. Unidad SIG, INBio.
- Budowski, T. 2006. Horizontes Nature Tours.
- Cajiao, M. V. 2006. Fundación MARVIVA.
- Calvo, J. 2005. Sistema Nacional de Áreas de Conservación, MINAE.
- Campos, M. 2006. Comité Regional de Recursos Hidráulicos, SICA.
- Chacón, O. 2006. Subgerencia General, ICAA.
- Chavarría, M. 2006. SINAC - MINAE.
- Cubero, P. 2006. Fundación PROMAR.
- Elizondo, L. 2006. Instituto Costarricense de Turismo.
- Fournier, M. 2006. IRET, Universidad Nacional.
- González, S. 2006. Fundación Centro de Productividad Nacional.
- Jiménez, J. 2006. Coordinador de la Estrategia de Tala Ilegal, SINAC.

- Jiménez, M. 2006. CONAGEBIO.
- Laporte, S. 2006. Dirección de Hidrología, ICE.
- Lobo, J. 2006. Escuela de Biología, UCR.
- Matamoros, A. 2006. Instituto Nacional de Biodiversidad.
- Monge, R. 2006. Instituto Costarricense de Turismo.
- Mora, M. 2006. Unidad Estratégica de Negocios del Centro Nacional de Control de Energía, ICE.
- Porras, A. 2006. INCOPESCA.
- Quesada, B. 2006. Oficina de Prensa, RECOPE.
- Rodríguez, C. M. 2006. Exministro de Ambiente y Energía.
- Sánchez, O. 2006. FONAFIFO
- Zeledón, J. 2006. Departamento de Aguas, MINAE.
- Zumbado, L. 2006. IFAM
-
- FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA**
- Alfaro, R. 2006. Elecciones nacionales 2006 en Costa Rica y la recomposición del sistema de partidos políticos. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Alvarenga, P. 2006. De vecinos a ciudadanos. Heredia, Editorial de la Universidad Nacional.
- Arias, B. 2006. Institutos de democracia participativa en Costa Rica. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Artavia, F. 2004. Iglesia y conflicto social: los obispos frente al Combo. Ponencia presentada en la Tercera Jornada de Investigación del Instituto de Investigaciones Sociales. San José, Universidad de Costa Rica.
- Asamblea Legislativa. 1949. Constitución Política. San José, Asamblea Legislativa.
- _____. 1952. Código Electoral, n° 1536. San José, Asamblea Legislativa.
- _____. 1998. Código Municipal, n° 7794. San José, Asamblea Legislativa.
- _____. 2000. Ley de Procedimiento de Observancia de los Derechos de la Propiedad Intelectual, n° 8039. San José, Asamblea Legislativa.
- _____. 2002. Ley General de Control Interno, n° 8292. San José, Asamblea Legislativa.
- _____. 2005a. "Las resoluciones de la Presidencia de la Asamblea Legislativa de Costa Rica 2002-2006", en Revista Parlamentaria, vol. 13, n° 3. San José, Departamento de Servicios Técnicos, Asamblea Legislativa.
- _____. 2005b. Reglamento de la Asamblea Legislativa. Acuerdo legislativo n° 399, de 29 de noviembre de 1961. Actualizado a octubre de 2005. San José, Asamblea Legislativa.
- _____. 2006. Registros varios sobre trámite y aprobación de leyes. San José, Centro de Información Estadística, Asamblea Legislativa.
- Asch, M. 2006. Oficio 1449-PLA-2006. Memorando al Presidente de la Corte Suprema de Justicia con fecha 4 de agosto de 2006. San José, Poder Judicial.
- Barrantes, H. 2005a. "Mensaje al Mundo del Trabajo. Día de San José Obrero", en La Nación Digital, 1 de mayo. San José.
- _____. 2005b. "La otra Costa Rica", en Eco Católico, 21 de agosto. San José.
- Bartels, L. 2002. "Question order in the cleaning faith in elections", en Public Opinion Quarterly, año 66, n° 1. Oxford, University of Oxford.
- Bonilla, R. y Rosero, L. 2006. Accesibilidad a los lugares de votación y abstencionismo en Costa Rica. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Burdeau, G. 1972. *Traité de Science Politique. Les Régimes Politiques*. Paris, Librairie Generale de Droit et des Jurisprudence.
- Camacho, L. y Flores, L. 1997. Un movimiento de mujeres en desarrollo. Investigación realizada por el Programa Regional La Corriente. San José, Capítulo Nacional del Movimiento de Mujeres en Centroamérica.
- Casas, K. 2002. Financiamiento de partidos políticos y campañas electorales. Ponencia preparada para el Noveno Informe Estado de la Nación. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- CECOR. 2005a. "Obispos contra corrupción", en Eco Católico, 13 de marzo. San José, Conferencia Episcopal de Costa Rica.
- _____. 2005b. "Urge reencontrar el camino", en Eco Católico, 11 de setiembre. San José, Conferencia Episcopal de Costa Rica.
- _____. 2005c. "Iglesia demanda ética electoral", en Eco Católico, 23 de octubre. San José, Conferencia Episcopal de Costa Rica.
- _____. 2005d. "Diálogo sí, polarización no", en Eco Católico, 20 de noviembre. San José, Conferencia Episcopal de Costa Rica.
- _____. 2005e. "Alto a conflictos territoriales", en Eco Católico, 18 de diciembre. San José, Conferencia Episcopal de Costa Rica.
- _____. 2006. "Desafíos del nuevo gobierno", en Eco Católico, 12 de marzo. San José, Conferencia Episcopal de Costa Rica.
- Corte Suprema de Justicia. 2004. Acta de la Sesión de Corte Plena n° 13 del 2004. San José, Poder Judicial.
- Dahl, R. 1971. *Polyarchy*. New Haven, Yale University Press.
- DHR. 2006. Informe de Labores 2005-2006. Versión en CD-ROM. San José, Defensoría de los Habitantes de la República.
- Dryzek, J. 1988. "The measure of political man", en The Journal of Politics, año 50, n° 3. Nashville, Tennessee, Vanderbilt University.
- Eco Católico 2005a. "Importante decisión". Editorial, 15 de mayo. San José.
- _____. 2005b. "Señores diputados". Editorial, 26 de junio. San José.
- _____. 2005c. "¿Y la agenda complementaria?". Editorial, 10 de julio. San José.
- _____. 2006a. "A votar responsablemente". Editorial, 5 de febrero. San José.
- _____. 2006b. "Por Costa Rica". Editorial, 12 de febrero. San José.
- _____. 2006c. "Para no olvidar". Editorial, 23 de abril. San José.
- Escoto, C. 2006. Comunicación escrita de la Magistrada de la Sala Primera Carmenmaría Escoto Fernández, fechada el 4 de agosto de 2006. San José.

- Freedom House, 2006. Freedom in the World, en <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=15&year=2005>
- Gallardo, R. 2006. Desempeño político del Poder Ejecutivo. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Gólicher, R. 2005. "Iglesia pide consulta nacional sobre el TLC", en La Nación Digital, 30 de abril. San José.
- Goldenberg, O. 2006. Aproximación a la situación de las organizaciones de mujeres y el movimiento feminista en Costa Rica. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- González, E. 2005. Control y rendición de cuentas en los Informes Estado de la Nación. Trabajo final de graduación para optar por la Licenciatura en Ciencias Políticas. San José, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Costa Rica.
- _____. 2006. Mecanismos de control, rendición de cuentas y financiamiento de partidos políticos. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- GTZ et al. 2005. Seis años de asistencia técnica y asesoramiento al desarrollo local: reporte de logros e impactos de cooperación. Proyecto de Desarrollo Local y Comunal (PRODELO). Borrador. San José, Cooperación Técnica Alemana GTZ, UNGL, CONADECO e IFAM.
- Hernández, O. y Garro, F. 2006. Inconsistencias en el conteo de votos recibidos para presidente y diputados en la elección nacional del 5 de febrero de 2006 en Costa Rica. San José, Escuela de Estadística, Universidad de Costa Rica.
- Human Rights Watch. 2006. World Report, en <http://hrw.org/w2k6/wr2006.pdf>.
- IIDH/CAPEL. 2000. Diccionario Electoral. San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral.
- Jones, M. y Mainwaring, S. 2003. "The nationalization of parties and party systems: an empirical measure and an application to the Americas", en *Party Politics*, 9 (2). California, Thousand Oaks.
- Linde, J. 2003. "Satisfaction with democracy: a note on a frequently used indicator in comparative politics", en *European Journal of Political Research* 42, nº 3. Amsterdam.
- Mainwaring, S. 1998. Rethinking party system theory in the third wave of democratization. The importance of party system institutionalization. Working Paper 260. Nashville, Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. 2006. Memoria Anual 2005-2006. San José, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- Monestel, Y. et al. 2006. "Todos a votar", en *Eco Católico*, 5 de febrero. San José.
- Mora, L. 2006. Comunicación escrita del Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Luis Paulino Mora, fechada el 5 de agosto de 2006. San José.
- Mora, S. 2006. Acciones colectivas en la sociedad costarricense, 2000-2005. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Moraes, J. 2006. Encuesta a diputados y diputadas de la Asamblea Legislativa de Costa Rica. Base de datos en SPSS. Material inédito.
- O'Donnell, G. 2004. "Democracy, human rights, human development", en O'Donnell et al. (eds.). *The quality of democracy: theory and applications*. Notre Dame, University Press.
- PNUD. 2004. La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Santiago, Quebecor World Chile S.A.
- Poder Ejecutivo. 2005. Decretos emitidos durante el año 2005, en ediciones varias del diario oficial La Gaceta. San José.
- Programa Estado de la Nación. 2003. Noveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2004. Décimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2005. Undécimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- Proyecto Estado de la Nación. 1998. Cuarto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- _____. 2001. Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- _____. 2002. Octavo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Raventós, C. et al. 2005. Abstencionistas en Costa Rica: ¿quiénes son y por qué no votan? San José, Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Rodríguez, F. et al. 2006. La elección presidencial del 2006: algunas reflexiones sobre los resultados. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Rodríguez, M. 2005. "Pobreza indigna", en *Eco Católico*, 24 de abril. San José.
- Sala Constitucional. 1993. Resolución 3750-93. San José, Sala Constitucional.
- _____. 2000. Resolución 2000-07728. San José, Sala Constitucional.
- _____. 2005. Voto 10117-05. San José, Sala Constitucional.
- _____. 2006. Resolución 2006-3671. San José, Sala Constitucional.
- Sánchez, F. 2003. Dealignment in Costa Rica: a case study of electoral change. Thesis submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy. University of Oxford.
- Solana, E. 2006. Desempeño general de la Administración de Justicia en 2005. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Taagepera, R. y Soberg, M. 1989. Seats and votes. The effects of electoral systems. Londres, Yale University Press.
- Tarrow, S. 2004. El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política. Madrid, Alianza Editorial.
- TSE. 1997. Reglamento sobre el pago de los gastos de los partidos políticos. San José, Tribunal Supremo de Elecciones.
- _____. 2006. Resolución 1297-E-2006. San José, Tribunal Supremo de Elecciones.

- Ulloa, F. y San Casimiro, Á. 2005. "Centro América golpeada", en *Eco Católico*, 23 de enero. San José.
- Unimer-La Nación. 2005. Encuesta de opinión correspondiente a noviembre de 2005. San José, Unimer-La Nación.
- Varela, M. 2006. La organización y administración de las elecciones 2006: ¿una luz de advertencia? o ¿los desafíos de nuevos tiempos? Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Vargas, J. 2006. Volatilidad de las preferencias electorales en el proceso electoral del 2005-2006. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Vargas, J. y Rosero, L. 2004. Cultura democrática en Costa Rica. San José, Centro Centroamericano de Población, Universidad de Costa Rica.
- White, E. 2002. Promoción de los derechos humanos en la política exterior del Estado costarricense. Ponencia preparada para el Octavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- White, E. et al. 2006. Valores, institucionalidad y proyección de intereses en la política exterior. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Zúñiga, C. 2006. Gestión parlamentaria en Costa Rica 2005-2006: ¿democracia parlamentaria o democracia de procedimiento? Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Entrevistas**
- Camacho, L. 2006. Socióloga.
- Carcedo, A. 2006. Presidenta de Centro Feminista de Información y Acción (CEFEMINA).
- De Solano, M. 2006. Directora del Centro de Orientación Familiar (COF).
- Díaz, H. 2006. Red Interinstitucional de Transparencia, Defensoría de los Habitantes de la República.
- Escalante, A. 2006. Socióloga.
- Escoto, C. 2006. Magistrada de la Corte Suprema de Justicia.
- Hernández, A. 2006. Presidenta de la Alianza de Mujeres Costarricenses (AMC).
- Jiménez, F. 2006. Encargado del Área de Tesorería-Contaduría del Tribunal Supremo de Elecciones.
- León, A. 2006. Magistrada de la Corte Suprema de Justicia.
- Red de Mujeres Jóvenes Feministas. 2006. Entrevista a un grupo de representantes.
- Solano, M. 2006. Agenda Política de Mujeres.
- Stagno, B. 2006. Ministro de Relaciones Exteriores.
- Torres, M. F. 2006. Presidenta del Directorio Político del Partido Nueva Liga Feminista.
- Vargas, G. 2006. Consultora.
- HACIA UNA RED VIAL MODERNA Y EFICIENTE**
- ACCCR. 2006. Propuestas para un Plan Vial Nacional 2006-2020. San José, Asociación de Carreteras y Caminos de Costa Rica.
- Alexander, I. y Estache, A. 2000. Infrastructure restructuring and regulation - building a base for sustainable growth. Washington, World Bank.
- Alonso-Biarge, J. M. y Ortiz, A. 2000. Decentralization of road network management: lessons from Bolivia and some Ibero-American countries. Washington, World Bank.
- Andres, L. 2004. The impact of privatization on firms in the infrastructure sector in Latin American countries. Washington, World Bank.
- Andres, L. et al. 2006. Does regulation and institutional design matter for infrastructure sector performance? Washington, World Bank.
- Banco Mundial. 1988. Road deterioration in developing countries. Causes and remedies. Washington, World Bank.
- _____. 1994. World Development Report 1994: Infrastructure for development. Washington, World Bank & Oxford University Press.
- Beato, P. y Vives, A. 2003. Private infrastructure investment at the subnational level: challenges in emerging economies. Washington, Inter-American Development Bank.
- Boix, C. 2005. Privatization and public discontent in Latin America. Washington, Inter-American Development Bank.
- Briceno-Garmendia, C. et al. 2004. Infrastructure services in developing countries: access, quality, costs and policy reform. Washington, World Bank.
- Brueckner, J. 1997. "Infrastructure financing and urban development: the economics of impact fees", in *Journal of Public Economics*.
- Bull, A. 2004. Mejoramiento de la gestión vial con aportes específicos del sector privado. Santiago de Chile, CEPAL.
- _____. 2004. Concesiones viales en América Latina: situación actual y perspectivas. Santiago de Chile, CEPAL.
- Burns, P. y Estache, A. 1998. Information, accounting, and the regulation of concessioned infrastructure monopolies. Washington, World Bank.
- _____. 1999. Infrastructure concessions, information flows and regulatory risk. Washington, World Bank.
- Calderón, C., Easterly, W. y Servén, L. 2003. "Reducción de la infraestructura y solvencia del sector público en América Latina", en *Los límites de la estabilización: infraestructura, déficit público y crecimiento económico en América Latina*. Bogotá, Banco Mundial y Alfaomega Colombiana.
- Campos-Cruz, C. y Monge, G. 2006. Las asociaciones de mantenimiento vial en Costa Rica, Guatemala y Bolivia: una sistematización de sus experiencias. Serie Aportes para un Plan Vial Nacional. San José, ACCCR.
- Campos-Mendez, J. et al. 2001. Processes, information, and accounting gaps in the regulation of Argentina's private railways. Washington, World Bank.
- Canning, D. 1999. Infrastructure's contribution to aggregate output. Washington, World Bank.
- Canning, D. y Bennathan, E. 2000. The social rate of return on infrastructure investments. Washington, World Bank.
- Carbajo, J. y Estache, A. 1996a. Designing toll road concessions-lessons from Argentina. Washington, World Bank.
- _____. 1996b. Railway concessions, heading down the right track in Argentina. Washington, World Bank.
- CEDEX. 2006. Página oficial del Centro de Estudios de Experimentación de Obras Públicas del Ministerio de Fomento de España, en <http://www.cedex.es/castellano/presentacion/datos/instalaciones/ins25.html>
- CICCP. 2002. Documento de síntesis y recomendaciones del grupo de trabajo sobre financiación de la conservación de carreteras en España. Madrid, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos.

- CGR. 2005. Estudio sobre el proceso de planificación del Consejo Nacional de Vialidad. Informe DFOE-OP-34/2005. San José, Área de Servicios de Obra Pública y Transporte, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.
- _____. 2006. Análisis y opinión sobre legislación de los gobiernos locales. San José, Área de Servicios Municipales, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.
- Coelli, T. et al. 2003. A primer on efficiency measurement for utilities and transport regulators. Washington, World Bank.
- Donato, C. 2006. La situación de la contratación administrativa en Costa Rica. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Estache, A. 1999. Privatization and regulation of transport infrastructure in the 1990s: successes... and bugs to fix for the next millennium. Washington, World Bank.
- _____. 2004. Emerging infrastructure policy issues in developing countries: a survey of the recent economic literature. Washington, World Bank.
- _____. 2005. PPI partnerships versus PPI divorces in developing countries. Washington, World Bank.
- Estache, A. et al. 1995. Decentralizing infrastructure: advantages and limitations. Washington, World Bank.
- _____. 1999. Argentina's transport privatization and re-regulation: ups and downs of a daring decade-long experience. Washington, World Bank.
- _____. 2000. The long and winding path to private financing and regulation of toll roads. Washington, World Bank.
- _____. 2003. Price gaps, efficiency payoffs and infrastructure contract renegotiation in Latin America. Washington, World Bank.
- _____. 2004. Cómo considerar la pobreza en las reformas de infraestructura: lecciones de la experiencia en América Latina. Bogotá, Banco Mundial y Alfaomega Colombiana.
- _____. 2005. Infrastructure performance and reform in developing and transition economies: evidence from a survey of productivity measures. Washington, World Bank.
- Estache, A. y de Rus, G. 2003. Privatización y regulación de infraestructuras de transporte: una guía para reguladores. Washington, World Bank.
- Estache, A. y Goicoechea, A. 2005. A research database on infrastructure economic performance. Washington, World Bank.
- Estache, A. y Quesada, L. 2001. Concession contract renegotiations: some efficiency vs. equity dilemmas. Washington, World Bank.
- Estache, A. y Serebrisky, T. 2004. Where do we stand on transport infrastructure deregulation and public-private partnership? Washington, World Bank.
- Estache, A. y Strong, J. 2000. The rise, the fall: the emerging recovery of project finance transport. Washington, World Bank.
- Fayard, A. 1999. Overview of the scope and limitations of public-private partnerships. Paris, European Conference of Ministers of Transport, en <http://rru.worldbank.org/Documents/Toolkits/Highways/pdf/46.pdf>
- Fernández, R. 2006. "Un sector que pisa el acelerador", en revista Expansión, 24 de abril del 2006. México.
- Fisher, G. y Babbar, S. 1996. Private financing of toll roads. Washington, World Bank.
- Foxley, J. y Mardones, J. 2000. Port concessions in Chile: contract design to promote competition and investment. Washington, World Bank.
- Ghisolfo, F. 2001a. La evaluación socioeconómica de concesiones de infraestructura de transporte: análisis preliminar del caso acceso norte a la ciudad de Buenos Aires, Argentina. Santiago de Chile, CEPAL.
- _____. 2001b. La evaluación socioeconómica de concesiones de infraestructura de transporte: caso túnel El Melón, Chile. Santiago de Chile, CEPAL.
- Gómez-Ibáñez, J. A. y Meyer, J. 1993. Going private: the international experience with transport privatization. Washington, The Brookings Institution.
- Gramlich, E. 1994. "Infrastructure investment: a review essay", en *Journal of Economic Literature*. Pittsburg, American Economic Association.
- Guasch, J. L. 2004. Granting and renegotiating infrastructure concessions: doing it right. Washington, World Bank.
- Guasch, J. L. et al. 2003. Renegotiation of concession contracts in Latin America. Washington, World Bank.
- _____. 2005. Infrastructure concessions in Latin America: government-led renegotiations. Washington, World Bank.
- Gyamfi, P. et al. 1992. Infrastructure maintenance in LAC: the costs of neglect and options for improvement, the road sector. Washington, World Bank and Latin America and the Caribbean Technical Departmental Regional Studies Program.
- Harris, C. 2003. Private participation in infrastructure in developing countries: trends, impacts, and policy lessons. Washington, World Bank.
- Heggie, I. G. y Kerali, H. 2000. Sourcebook on institutional development for utilities and infrastructure. Londres, PricewaterhouseCoopers.
- IRF/CEPAL/GTZ. 2001. Boletín Reforma Conservación Vial. Santiago de Chile, Internacional Road Federation, Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Agencia de Cooperación Técnica de la República Federal de Alemania.
- Izquierdo, R. y Vassallo, J. M. 1999. La conservación y rehabilitación de carreteras en España: hacia nuevas fórmulas de gestión y financiación. Madrid, Revista de Obras Públicas.
- Kessides, C. 1993. Institutional options for the provision of infrastructure. Washington, World Bank.
- _____. 1997. World Bank experience with the provision of infrastructure services for the urban poor: preliminary identification and review of best practices. Washington, World Bank.
- Kessides, I. 2004. Reforming Infrastructure: privatization, regulation and competition. Washington, World Bank & Oxford University Press.
- LANAMME-UCR. 2003. La gestión de la red vial en Costa Rica en el año 2002. Ponencia preparada para el Noveno Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2004. Gestión de infraestructura vial. Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2005. La infraestructura: base para el desarrollo económico y social. Ponencia preparada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

- _____. 2006. Gestión de infraestructura vial, desarrollo sostenible y equidad en el 2006. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Larbi, G. A. 2003. Social development research. Geneva, United Nations Research Institute for Social Development.
- Liautaud, G. 2001. Maintaining roads: the Argentine experience with output-based contracts. Washington, World Bank.
- Martner, R. y Tromben, V. 2004. Tax reforms and fiscal stabilisation in Latin American countries. Santiago, ILPES-CEPAL.
- May, A. D. 2004. "Singapore: the development of a world class transport system", en *Transport Reviews*. Oxford, Routledge.
- Ministerio de Fomento de España. 2002. Datos básicos sobre la red de carreteras de España. Presentación en formato electrónico elaborada por la Dirección General de Carreteras de la Secretaría de Estado de Infraestructura. Madrid, Ministerio de Fomento de España.
- _____. 2006. Las redes de carreteras en España. Madrid, Ministerio de Fomento de España.
- Monge, G. 2004. Hacia un Plan Nacional de Vialidad para Costa Rica. Un documento preparatorio. Informe de consultoría para la Asociación de Carreteras y Caminos de Costa Rica. San José.
- _____. 2006a. "Caminos vecinales y superación de la pobreza en Costa Rica", en Herrero, F. y González G. (eds.) *Pobreza: talón de Aquiles del desarrollo costarricense*. San José, PROCESOS.
- _____. 2006b. Tareas prácticas para avanzar hacia una red vial moderna y eficiente en Costa Rica: resultados de un análisis comparativo con Chile y España. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- MOP. 2002. Datos básicos sobre la red de carreteras de Chile. Presentación en formato electrónico elaborada por la Dirección General de Vialidad. Santiago de Chile, Ministerio de Obras Públicas.
- _____. 2003. Sistema de concesiones de Chile 1990-2003. Santiago de Chile, Ministerio de Obras Públicas.
- _____. 2005. Red vial nacional. Dimensionamiento y características. Santiago de Chile, Dirección General de Vialidad, Ministerio de Obras Públicas.
- Mrawira, D. 2006. Transportation infrastructure in Costa Rica is in a state of collapse: a call for urgent action. Documento inédito.
- Navarro, M. 2002. Los 5 ejes de acción del área de mercadeo y comunicación. Presentación en formato electrónico. San José, Consejo Nacional de Concesiones.
- Nelson, J. D. et al. 2001. "Intelligent transport systems solutions in transitional countries: the case of Korea", en *Transport Reviews*. Oxford, Routledge.
- Programa Estado de la Nación. 2004. Décimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2005. Undécimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- Ramírez, M. 2006. Condición de puentes en Costa Rica. San José, Departamento de Diseño de Puentes, Ministerio de Obras Públicas y Transportes.
- Rivera, J. 2006. El funcionamiento del sistema de concesiones en Costa Rica. Santiago de Chile, BID.
- Rodríguez, J. 2004. "Suspensión en mantenimiento", en revista *Tráfico*. Madrid, Dirección General de Tráfico del Ministerio del Interior.
- Roller, L. y Waderman, L. 2001. "Telecommunications infrastructure and economic development: a simultaneous approach", en *American Economic Review*. Pittsburg, American Economic Association.
- Rosales, J. 2006. Las finanzas públicas y el dilema de las medidas de contención aplicadas entre el año 2003 y el 2005. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Talvitie, A. 1996. "International experiences in restructuring road sector", en *Transportation Research Record*. Washington, Keck Center of the National Academies.
- Thomson, I. 2001. "El desarrollo institucional del transporte en América Latina durante los últimos veinticinco años del siglo veinte". Santiago de Chile, CEPAL.
- Trujillo, L. et al. 2000. Forecasting the demand for privatized transport. What economic regulators should know, and why. Washington, World Bank.
- _____. 2002. Macroeconomic effects of private sector participation in Latin America's infrastructure. Washington, World Bank.
- Vassallo, J. M. y González-Barra, A. 2000. "Los contratos de conservación y explotación vial por niveles de calidad", en *Revista de Obras Públicas*, n° 147. Madrid, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos.

Entrevistas

- Baltodano, F. 2006. Presidente de la Asociación de Carreteras y Caminos de Costa Rica.
- Campos, C. L. 2006. Consultor de la Asociación de Carreteras y Caminos de Costa Rica.
- González, E. 2006. Consultora del LANAMME.
- Loría, G. 2004. Especialista del Programa de Inversión en Pavimentos, Universidad de Nevada.
- Navarro, M. 2006. Encargada de comunicación y mercadeo hasta el año 2002. Consejo Nacional de Concesiones.
- Rivera, J. 2006. Economista y consultor chileno, contratado por el BID para evaluar el funcionamiento del sistema de concesiones de Costa Rica.
- Silva, R. 2006. Exministro de Obras Públicas y Transportes.
- Sittenfeld, M. 2005. Presidente de la empresa Bel Ingeniería.

MINIFOROS TEMATICOS

- Astorga, Y. 2006. Estado y gestión del recurso hídrico en Costa Rica. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Barrantes, G. 2004. El estado de las aguas continentales en Costa Rica: superficial y subterránea. Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Casas, K. 2002. Financiamiento de partidos políticos y campañas electorales. Ponencia preparada para el Noveno Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Gámez, L. 2002. Agua transparente... deuda invisible. Ponencia preparada para el Octavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- González, E. 2006. Mecanismos de control, rendición de cuentas y financiamiento de partidos políticos. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- ICAA. 2000. Informe de gestión. San José, Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.

- ICT. 2001. Llegadas de turistas internacionales a Costa Rica, todos los puertos, 2000-2001. San José, Instituto Costarricense de Turismo.
- MINAE. 2004. Informe de Diagnóstico. Plan Nacional de Manejo Integral del Recurso Hídrico: la Estrategia Nacional para el MIRH. San José, Plan Nacional de Manejo Integral del Recurso Hídrico, Ministerio de Ambiente y Energía.
- _____. 2005. Estrategia para la Gestión Integrada de Recursos Hídricos en Costa Rica. Proyecto BID ATN/WP-8467-CR. San José, Ministerio de Ambiente y Energía.
- MIVAH et al. 2006. Informe GEO Gran Área Metropolitana del Valle Central de San José. San José, Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Programa de Planificación Regional y Urbana de la Gran Área Metropolitana, Observatorio del Desarrollo-UCR.
- Mora, D. y Portugués, C. 2004. Situación de cobertura y calidad del agua para consumo humano en Costa Rica al año 2003. San José, Laboratorio Nacional de Aguas, ICAA.
- Programa Estado de la Nación. 2004. Décimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2005. Undécimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- Proyecto Estado de la Nación. 2001. Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Pujol, R. 2005. Ordenamiento territorial. Ponencia preparada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Reynolds, J. y Fraile, J. 2002. "Presente y futuro de las aguas subterráneas en el Valle Central", en Manejo integrado de aguas subterráneas: un reto para el futuro. San José, Editorial Universidad Estatal a Distancia.
- SENARA. 2001. Proyecto de diagnóstico de las aguas subterráneas en la Región Chorotega. San José, Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento.
- Trejos, J. D. 2003. La equidad de la inversión social en el año 2002. Ponencia preparada para el Noveno Informe Estado de la Nación. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- UNA. 2005a. Contaminación de aguas subterráneas. Compuestos orgánicos volátiles. Boletín de avance de publicación. Heredia, Laboratorio de Hidrología Ambiental, Universidad Nacional.
- _____. 2005b. Contaminación de aguas subterráneas. Nitratos. Boletín de avance de publicación. Heredia, Laboratorio de Hidrología Ambiental, Universidad Nacional.
-
- ### ANEXO METODOLOGICO
-
- Astorga, Y. 2006. Estado y gestión del recurso hídrico en Costa Rica. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Birdsall, N. et al. 1998. "La educación en América Latina: la demanda y la distribución importan" en Revista de la CEPAL, nº 66. Santiago de Chile, CEPAL.
- Bonilla, R. y Rosero, L. 2006. Accesibilidad a los lugares de votación y abstencionismo en Costa Rica. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Calderón, C., Easterly, W. y Servén, L. 2003. "Reducción de la infraestructura y solvencia del sector público en América Latina", en Los límites de la estabilización: infraestructura, déficit públicos y crecimiento económico en América Latina. Bogotá, Banco Mundial y Alfaomega Colombiana.
- FUPROVI. 2006. Situación de vivienda y desarrollo urbano en Costa Rica en el 2004 y el 2005. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Herrera, J. 2005. Calidad del aire. Ponencia preparada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- INEC. 2005. Factores que contribuyeron a una mayor captación de la fuerza de trabajo y de los ingresos de los hogares. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- INEC y Programa Estado de la Nación. 2006. Evolución de las personas ocupadas 2003-2005: principales hallazgos. Documento preparado por el grupo interinstitucional de análisis de las EHPM 2003-2005. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos y Programa Estado de la Nación.
- Labarca, G. 1995. "¿Cuánto se puede gastar en educación?", en Revista de la CEPAL, nº 56. Santiago de Chile, CEPAL.
- Programa Estado de la Nación. 2005. Undécimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- Proyecto Estado de la Nación. 1997. Tercer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- _____. 2001. Séptimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Psacharopoulos, G. y Patrinos, H. 2002. Return to investment in education: a further update. Washington, World Bank.
- Rojas, O. 2006. Situación de la calidad del aire en Costa Rica. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Rosales, J. 2006. Las finanzas públicas y el dilema de las medidas de contención aplicadas entre el año 2003 y el 2005. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Rosero-Bixby, L. et al. 2002. "Fecundidad diferencial e inmigrantes nicaragüenses en Costa Rica", en Notas de Población 74. Santiago de Chile, CEPAL.
- Sauma, P. 2006. Pobreza, desigualdad en los ingresos y empleo. P. preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Slon, P. y Zúñiga, E. 2005. Estudio de panel de pobreza. Contribución realizada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Trejos, J. D. 2005. El gasto público social en el 2003: equidad, eficiencia y sostenibilidad. Ponencia preparada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2006. Evolución del gasto social en un contexto de restricciones fiscales. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Unimer R. I. 2006. Estudio cualitativo sobre la calidad de la educación secundaria. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

