

## VALORACIÓN GENERAL SOBRE EL ESTADO DE LA NACIÓN EN EL 2006

Como ha sido la costumbre en los últimos doce años, el *Informe Estado de la Nación* evalúa el desempeño de Costa Rica en el año inmediato anterior. En este caso, el Decimotercer Informe examina el 2006 a la luz de tendencias recientes del desarrollo humano, las que además, en el capítulo 1, se contrastan con la evolución del entorno latinoamericano o centroamericano. El objetivo principal es proveer a la ciudadanía información y análisis para ampliar sus capacidades de participación en los asuntos públicos. Esta labor cobra hoy mayor relevancia, luego del ejercicio democrático vivido a propósito de la celebración del referéndum para aprobar o rechazar el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana (TLC-CA). Es claro que, independientemente de la aprobación del Tratado en las urnas, el país debe retomar el conjunto amplio y relevante de temas pendientes en la agenda nacional, lo que requerirá un esfuerzo significativo y constante de las fuerzas sociales y políticas por construir acuerdos sobre prioridades de política pública. En este sentido, queda planteado el desafío de aprovechar el interés y la participación ciudadana desplegada alrededor del referéndum sobre el TLC-CA. Se espera que la información y el análisis contenidos en el *Estado de la Nación* sirvan a ese cometido.

### **Un año de contrastes**

El 2006 fue un año de marcados contrastes, como ninguno de los períodos que el *Informe Estado de la Nación* ha examinado desde su inicio (1995). Eventos con claros y fuertes efectos contrarios se combinaron para crear un tenso (des)equilibrio. Desde el punto de vista macroeconómico fue un año muy bueno, el mejor en una década: el producto interno bruto y el ingreso nacional disponible crecieron rápidamente por segundo año consecutivo, se alcanzaron máximos históricos en las exportaciones y en la atracción de inversión extranjera directa (IED); la inflación disminuyó y la recaudación tributaria se incrementó de manera vigorosa, aliviando algunos de los crónicos problemas fiscales del Gobierno Central. Desde el punto de vista social, creció el ingreso promedio real de los ocupados -luego de las contracciones experimentadas desde el 2004-, disminuyó el desempleo y la inversión social tuvo un leve repunte después de tres años de caída. Desde el punto de vista político, superadas las tensiones postelectorales analizadas en el Duodécimo Informe, el nuevo Gobierno reorganizó el Poder Ejecutivo, retomó iniciativa en sus relaciones con el Legislativo, perdida desde seis años antes, y logró crear una coalición multipartidista mayoritaria y relativamente estable, condiciones que en principio auguraban la superación del vacío político generado por la anterior Administración.

En directa tensión con estos positivos acontecimientos, en el 2006 se registraron resultados negativos en ámbitos sustantivos de la vida nacional. En primer lugar, y pese a la bonanza económica, el déficit de la cuenta corriente se deterioró, aunque levemente, lo que apunta a una debilidad más estructural del estilo de desarrollo: la falta de encadenamientos productivos, que tiende a acelerar las importaciones. Este problema no ha sido resuelto y más bien parece agravarse, aunque hasta el momento ha podido sufragarse por el influjo de IED. En segundo lugar, no solo aumentó la inequidad en la distribución del ingreso en general, sino que se registró un incremento de la desigualdad absoluta: los más pobres se empobrecieron, mientras los más ricos se beneficiaron. A juicio de este Informe, este resultado es inaceptable. Al mismo tiempo, el nivel de la pobreza se mantuvo inalterado por duodécimo año consecutivo y aumentó el subempleo invisible, lo que denota la baja calidad de muchos de los empleos que se están generando. En tercer lugar, los resultados del acontecer político fueron malos: una producción legislativa insustancial para el desarrollo humano del país, progresiva paralización del Congreso, baja participación electoral en los comicios municipales y creciente polarización de

las fuerzas sociales y políticas alrededor del TLC-CA. Finalmente, en el campo ambiental se multiplicaron las tensiones entre el desarrollo económico y la protección de los recursos naturales. Esto se nota con mayor claridad en las zonas costeras del Pacífico, donde la falta de controles y buen manejo provoca recurrentes conflictos entre diversos actores económicos y sociales, a la vez que ocasiona problemas para el resguardo y uso de áreas de dominio público y de recursos valiosos, como el agua. Además, los logros nacionales en materia de protección y cobertura forestal carecen de garantías para su sostenibilidad, así como de suficientes capacidades públicas y financieras para tomarse como logros definitivos.

Vistas en perspectiva comparada, las luces y sombras del desempeño costarricense no son excepcionales en América Latina. El 2006 fue el mejor año económico de la región: en casi todos los países se registró un crecimiento económico superior al promedio, a la vez que aumentaron las exportaciones y los flujos de inversión externa. En este sentido, Costa Rica se benefició del ciclo expansivo de la economía internacional. En Latinoamérica también, pese a este dinamismo, la desigualdad en los ingresos tendió al alza y -con excepción de Chile, Brasil y las recuperaciones parciales de Argentina y Uruguay- no hubo nuevos avances en la reducción de la pobreza por ingresos. En el plano político, Costa Rica fue parte de una cadena de elecciones estrechas (México, Honduras, Ecuador y, más recientemente, Jamaica), de sistemas que experimentan el desalineamiento electoral y político de su ciudadanía, y compartió, aunque por razones propias, el clima de creciente crispación política que permea en la región. Aun así, la intensidad de la turbulencia política es, en este país, sustancialmente menor que la de naciones que enfrentan serios desafíos en su estabilidad democrática. Por lo dicho, es indudable que los acontecimientos de Costa Rica, con sus inevitables matices, se anudan en un escenario que puede también encontrarse en otros países latinoamericanos.

### ***Datos clave para valorar el 2006***

Para valorar el desempeño nacional en el 2006 es necesario ubicar ese período dentro de las tendencias recientes de desarrollo humano costarricense. Desde esta perspectiva de mediano plazo, muchas de las buenas noticias del ciclo económico dejan de ser sobresalientes -ha habido otros buenos años en las últimas dos décadas- excepto en lo referente al alivio de los problemas fiscales del Estado, un hecho que merece ser destacado. Este alivio proporciona una mejor plataforma para reactivar de manera sostenible la inversión pública en infraestructura y aspectos sociales que tanto necesita el país, aunque es claro que no es suficiente para sufragar los mandatos constitucionales y legales que han reconocido nuevos derechos ciudadanos y obligaciones del Estado, y que la jurisprudencia constitucional ha establecido como exigibles. De igual manera las buenas noticias políticas se tornan irrelevantes, pues no provocaron resultados destacables.

Los datos clave son otros, y configuran una preocupante situación estratégica cuyos contornos no fueron alterados por el buen desempeño económico del 2006. El primer dato relevante es la desconexión entre los resultados económicos y sociales, que el *Informe Estado de la Nación* ha señalado reiteradamente, en virtud de los débiles encadenamientos productivos, fiscales y sociales de la nueva economía. Debido a esta desconexión, una cada vez más pujante economía no logra ampliar las oportunidades de las mayorías y mejorar sus condiciones de vida. En consecuencia, la riqueza aumenta, pero se distribuye de manera cada vez más desigual.

El segundo dato importante es que a la poca capacidad del sistema político para lograr acuerdos -debido a los malos resultados de la representación política, la paralización y los bloqueos recíprocos entre diversas fuerzas- se agregó un elemento nuevo: una creciente

polarización de partidos y actores sociales que, si bien no se expresó con dinamismo sino hasta el 2007, era evidente ya a fines del 2006. Los efectos de este fenómeno pudieron constatarse, primero, en los cuestionamientos a la limpieza y transparencia de las elecciones nacionales de febrero (un estudio en profundidad sobre el tema, que se incluye en el capítulo 5 del Decimotercer Informe, concluye que los alegatos fueron infundados); posteriormente, y en la medida en que el trámite del TLC-CA dominó el trabajo legislativo, la crispación se tradujo en un empantanamiento de la agenda parlamentaria y provocó un intenso ciclo de movilizaciones y acciones colectivas.

El tercer dato relevante es la huella ambiental producida por el creciente desencuentro entre el discurso conservacionista que el país ha tenido por muchos años y los impactos que la dinámica económica y el proceso acelerado y desordenado de urbanización están teniendo sobre los recursos naturales. En este sentido, la institucionalidad pública (desde el Gobierno Central hasta las municipalidades) no solo enfrenta dificultades para sostener los niveles adecuados de protección en los parques nacionales y otras zonas protegidas, sino que se muestra incapaz de garantizar la disponibilidad y calidad de los recursos fuera de estas áreas, impactadas por la falta de ordenamiento territorial y por patrones insostenibles de consumo por parte de la población.

### ***Desencuentro de fuerzas***

Al considerar estos datos más estructurales, la confluencia de impulsos positivos y negativos, y de dinámicas renovadas que experimentó el país en el 2006 en los ámbitos económico, social, político y ambiental, puede asociarse a la imagen del delta de un río. Las energías económicas, sociales y políticas, en lugar de encontrarse en un cuerpo de aguas de mayor caudal y fuerza, se desparraman sin orden ni dirección, perdiendo empuje. El país se mueve, cierto, pero con ritmos mucho más lentos que aquellos a los que su potencial le permite aspirar.

Al mirar el año 2006 con una perspectiva temporal más amplia surgen varios elementos que es necesario considerar. Si frente a un desempeño especialmente bueno, propio de un ciclo económico expansivo, no se logra incidir de manera significativa en la equidad y la pobreza, ¿qué puede esperarse en tiempos de menor holgura económica? En particular, ¿qué pueden esperar en el futuro los grupos más vulnerables, si no han podido disfrutar de los beneficios del desarrollo cuando ocurre un buen año económico? ¿Qué se puede hacer hoy para evitar que, en eventuales malos tiempos, la inversión social sea -como siempre- la gran perjudicada? ¿Cómo se retribuirá a los pobres por los años de restricción en la inversión social? En la década de los ochenta ya se tuvo una muestra de cómo ésta se deteriora rápida y sensiblemente cuando hay contracción económica: haberla recortado -en el momento más inoportuno de la evolución demográfica del país- tuvo graves consecuencias que luego de una generación siguen manifestándose.

Desde el punto de vista político, si un nuevo Gobierno, a pesar de contar con mayoría parlamentaria, en pocos meses termina embrollado, envuelto en una situación polarizada y con serios problemas para impulsar su agenda de reformas sociales e institucionales, ¿qué acciones puede emprender para mejorar la dinámica política en la segunda mitad de su período? De persistir la combinación de parálisis y polarización durante el 2007-2009, las condiciones políticas que probablemente herede la Administración 2010-2014 tampoco serán favorables para avanzar en las reformas estructurales que requiere el país, en ámbitos como el fiscal y el político.

Desde la perspectiva ambiental, ¿cuándo se podrá atender el deterioro que acusan las principales cuencas hidrográficas, en las que vive la mayoría de la población, si no es en períodos de bonanza económica como el actual? (y, sin embargo, las pujantes actividades económicas son precisamente una fuente de contaminación e impacto ambiental) ¿Será posible introducir cambios significativos en la política ambiental, para revertir el agotamiento de recursos que siempre se han considerado infinitos, como el agua, la riqueza marina, la energía limpia o la madera? ¿Se están tomando las medidas necesarias para enfrentar las amenazas naturales propias de la posición geográfica de Costa Rica, exacerbadas cada vez más por poblaciones que se asientan en zonas vulnerables y por fenómenos como el cambio climático que se avecina? ¿Cuánto aumentarán los daños sociales y económicos a futuro por la falta de acciones oportunas?

Corregir los desencuentros entre lo económico, lo social y lo ambiental es, en buena parte, una tarea política. Sin embargo, hasta el momento, los actores políticos han sustituido los esfuerzos por lograr acuerdos entre ellos por el uso de dos mecanismos: por una parte, el empleo cada vez más frecuente de la Sala Constitucional, con el fin de dirimir disputas políticas en el ámbito judicial -sea para frenar cambios o para forzarlos mediante una vía alterna a la parlamentaria- obviando así el principio de la representación política; por otra parte se ha acudido a la figura del referéndum, que se empleó por primera vez en el 2007, para que la ciudadanía decida sobre temas relevantes que el sistema político no ha sido capaz de procesar en otros niveles. Pero el país no se transformará a partir de resoluciones judiciales y referendos: pese a su importancia estos instrumentos no son, por sí solos, la solución que le devolverá funcionalidad al sistema político. Esto último es una responsabilidad que, en primer lugar, recae sobre el conjunto diverso y disperso de las fuerzas políticas y sociales, viejas y nuevas.

### ***Necesidad de acuerdos inclusivos***

Si bien la discrepancia es propia de una democracia, no siempre tiene efectos benéficos: depende de las condiciones y el comportamiento de los actores políticos y sociales. Para que las discrepancias tengan efectos positivos es necesario que los grupos, además de confrontar, logren también acuerdos inclusivos, y que en el proceso emerjan liderazgos representativos de los diversos intereses y aspiraciones ciudadanas. Más allá del 7 de octubre de 2007, fecha de la ratificación del TLC-CA, las tendencias políticas perfilan una compleja era post-referéndum, en la que fácilmente se podría prolongar la situación de bloqueo y paralización, dado que los fundamentos que la generaron no habrán cambiado, y más bien se habría agregado un nuevo elemento, la polarización. Evitar que ese período sea una nueva ocasión para el bloqueo político recíproco requerirá una buena dosis de pericia y pensamiento estratégico. Además, una ciudadanía dispuesta a alentar un proceso aireado y pluralista de deliberación y escrutinio eficaz de los asuntos públicos, es un factor que estimularía un comportamiento responsable por parte de los partidos políticos, las organizaciones sociales y el Gobierno.

## PRINCIPALES HALLAZGOS DEL CAPÍTULO “EQUIDAD E INTEGRACIÓN SOCIAL”

El desempeño social y económico del país en el 2006 arroja resultados paradójicos. Por un lado, la producción registró un acelerado crecimiento (8,2%), el ingreso promedio real de los hogares aumentó en 2,4%, lo mismo que el ingreso laboral de los ocupados (3,8%). Por otro lado, la incidencia de la pobreza se mantuvo estancada en 20% por treceavo año consecutivo y la desigualdad creció de 0,406 a 0,420. Tampoco mejoró el cierre de las principales brechas laborales, de género y territoriales. Estos resultados aparentemente contradictorios se explican por la creciente distancia de ingresos entre los ocupados calificados y los no calificados; la extendida prevalencia de la generación de empleos de mala calidad fuera de la región Central y la existencia de un “núcleo duro de pobreza”, constituido por hogares en situación de exclusión social.

¿Bajo qué condiciones puede el país lograr que el crecimiento económico se traduzca en reducciones significativas en la pobreza y la desigualdad? Para responder a esta interrogante se analizaron varios escenarios prospectivos y se llegó a dos conclusiones importantes. En el corto plazo, de aplicarse en forma consistente algunas políticas ya conocidas, como incrementar los salarios mínimos reales o los ingresos de grupos especialmente vulnerables (pensionados del régimen no contributivo, por ejemplo), podría esperarse un impacto de dos o más puntos porcentuales en la disminución de la pobreza. Esto, sin embargo, sería insuficiente para resolver la situación de los hogares excluidos. Para ellos se impone una perspectiva de mediano y largo plazo, por cuanto su situación requiere cambios sustantivos en el diseño y los recursos movilizados por las políticas sociales y económicas, incluyendo medidas en las que este Informe ha venido insistiendo, tales como ampliar la seguridad social a hogares desprotegidos, fortalecer la generación de empleos formales, reducir condiciones de precariedad laboral (jornadas y salarios menores a los mínimos establecidos) y mejorar la distribución, acceso y rendimientos de los activos productivos (crédito, tecnología, tierra).

Esta situación llama a reflexionar acerca del tipo de progreso que las y los costarricenses quieren como nación. Algunos argumentan que el alto crecimiento económico trae consigo, de manera inevitable, mayores desigualdades, y que ello además es deseable, siempre que ese aumento sea en la desigualdad relativa: todos mejoran, pero progresan más las personas y grupos más emprendedores, quienes reciben un premio adicional. Esta es una cuestión clave por debatir en la Costa Rica contemporánea, pero es importante tener en cuenta que lo que está ocurriendo en el país es una situación difícilmente justificable, aun para quienes defienden el aumento en la desigualdad relativa. Aquí el crecimiento económico se está traduciendo en aumentos en la desigualdad absoluta. No solo no todos mejoran, sino que los más vulnerables están atrapados en la exclusión, mientras pocos sectores registran acelerados progresos.

### RESUMEN DE HALLAZGOS

#### ***Crece el ingreso promedio de los ocupados, aunque es inferior al del 2003***

La remuneración promedio de los ocupados tuvo un repunte en el 2006: aumentó en 3,8% en términos reales para la totalidad de los trabajadores: 3,5% para los formales no agropecuarios, 2,3% para los informales no agropecuarios y 4,4% para los agropecuarios. Este resultado debe considerarse muy satisfactorio, pues durante 2004 y 2005 las remuneraciones reales habían caído consecutivamente. Pese a ello, con excepción de los ocupados en el sector agropecuario, este incremento no logró recuperar la caída de los dos años anteriores, es decir, los ingresos laborales promedio del 2006 siguieron siendo inferiores a los del 2003. En cuanto a la evolución del ingreso laboral según la calificación de los ocupados, que se aproximó mediante el nivel educativo<sup>1</sup>, tanto para

---

<sup>1</sup> Del total de personas ocupadas en el 2006, un 36,3% eran calificados y el 63,7% no calificados (una proporción de casi dos ocupados no calificados por cada calificado).

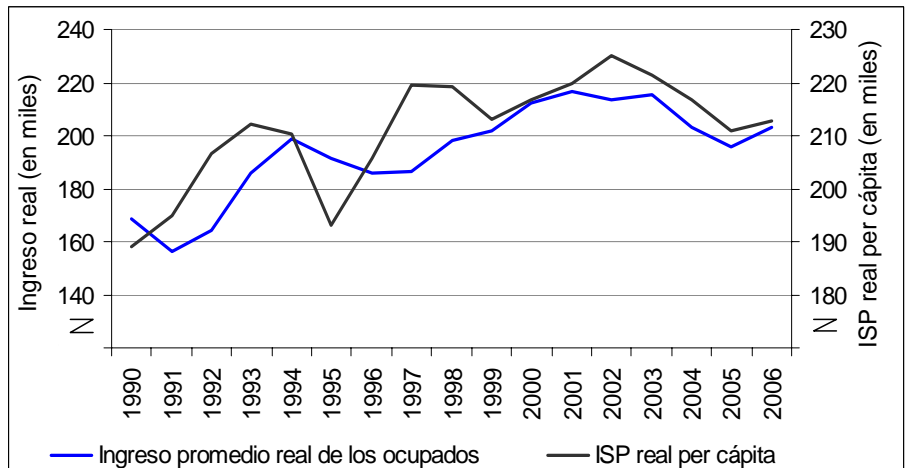
los trabajadores calificados como para los no calificados el ingreso laboral aumentó en términos reales en el 2006 con respecto al año anterior; no obstante, para los segundos el incremento fue de 1,8%, mientras que para los primeros fue de 4%.

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). Un hallazgo del 2006 es el leve repunte de la ISP, total y per cápita, después de tres años de caída (gráfico 2.7), lo cual es positivo, aunque aún está por verse si constituirá una tendencia creciente en los próximos años. Mantener este crecimiento de la ISP en el futuro es clave para la sostenibilidad del desarrollo humano del país. En síntesis, los hallazgos más relevantes del 2006 respecto al acceso a un ingreso digno son la recuperación que mostró el ingreso promedio de los ocupados y el leve repunte de la ISP, después de tres años de caída.

**GRÁFICO 2.7 (página 105)**

**Evolución del ingreso promedio real mensual de los ocupados en la ocupación principal y de la ISP real por persona<sup>a/</sup>**

(ingresos en miles de colones de julio de 2006 e ISP en miles de colones de 2000)



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

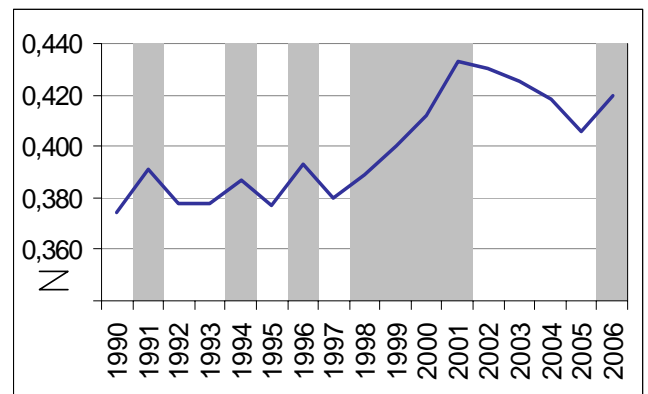
Fuente: *Decimotercer Informe Estado de la Nación*, con datos de las encuestas de hogares del INEC y de la STAP.

### Se afianzan niveles ampliados de inequidad

Luego de una relativa estabilidad en los indicadores de concentración del ingreso entre 1990 y 1997, a partir de 1998 se inició un proceso de aumento en la desigualdad que, medida por el coeficiente de Gini<sup>2</sup>, alcanzó su máximo nivel en el año 2001. Entre 2002 y 2005 se dio una reducción paulatina -sin llegar a los valores prevalecientes antes de 1999-, pero en el 2006 la situación se revirtió, con un incremento en el coeficiente de Gini de 0,406 (2005) a 0,420 (gráfico 2.10). El aumento en la desigualdad se refleja en otros indicadores, pues al comparar los ingresos promedio del 10% de los hogares (decil) con mayor ingreso per cápita y los del 10% con menor ingreso, se observa una relación que aumentó de 18,3 veces a 19,9 veces, y en el caso del quinto quintil (20% más rico) respecto del primero (20% más pobre), pasó de 9,5 a 10 veces.

**GRÁFICO 2.10 (página 107)**

**Evolución del coeficiente de Gini**



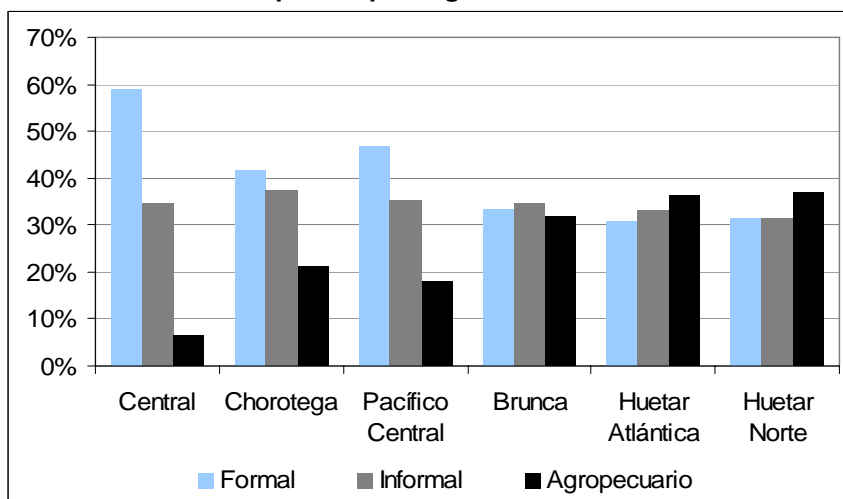
Fuente: *Decimotercer Informe Estado de la Nación*, con base en Sauma, 2007, y datos de las encuestas de hogares del INEC.

<sup>2</sup> El coeficiente de Gini es una medida numérica agregada de la desigualdad en la distribución de los ingresos de los hogares, que varía de 0 (igualdad perfecta) a 1 (desigualdad perfecta). Cuanto más elevado es el coeficiente, mayor es la desigualdad en la distribución.

Las brechas sociales no solo se dan en los ingresos, sino también en el acceso a las oportunidades de empleo. En el Decimotercer Informe se profundizó en el tema de la calidad del empleo que se genera en las regiones del país. Al ver la distribución espacial de este indicador en el 2006, se encuentra que el 67,4% del total de ocupados se concentran en la región Central. La Huetar Atlántica es la segunda región en importancia, con un 9,5% del total de ocupados; a continuación se ubican la Chorotega y la Brunca, con 6,7% y 6,5%, seguidas por la Huetar Norte, con 5,1%, y la Pacífico Central, con 4,8%.

En cuanto a la generación de empleos de mayor calidad (ocupación formal) un hallazgo relevante es que solo en la región Central el porcentaje de estos ocupados supera el 50% (58,9%), pues en las demás es inferior: 46,7% en la Pacífico Central, 41,5% en la Chorotega y entre 30% y 34% en las restantes regiones (gráfico 2.11). De hecho, el 77,2% de los ocupados formales no agropecuarios reside/trabaja en la región Central. Cuando se contrasta el porcentaje de ocupados en el sector informal no agropecuario con la incidencia de la pobreza en la región respectiva, se obtiene una correlación elevada ( $R^2=0,85$ ), con lo cual se confirma una vez más que la informalidad es

**GRÁFICO 2.11 (página 113)**  
**Estructura de la ocupación por regiones. 2006**



Fuente: *Decimotercer Informe Estado de la Nación*, con base en Sauma, 2007, y datos de las encuestas de hogares del INEC.

un factor estrechamente ligado la pobreza (aunque no el único). Esto datos deben llamar la atención del país acerca de la mala calidad del empleo que se está generando en las regiones periféricas y la urgencia de tomar medidas correctivas desde el marco de una política nacional de empleo.

### ***La pobreza continúa estancada, pero en el corto plazo se podría reducir***

Por decimotercer año consecutivo, en el 2006 la incidencia de la pobreza medida por línea de ingreso mostró estancamiento en alrededor del 20%, al registrar un valor de 20,2% de los hogares. Una situación similar se presenta con la pobreza extrema, cuyo nivel del 2006 (5,3% de los hogares), también refleja un estancamiento en alrededor del 6% desde 1994. No obstante, los números absolutos de hogares afectados por la pobreza siguen siendo muy elevados. Una estimación propia en la que se imputan los ingresos ignorados, muestra que en el 2006 cerca de 235.000 hogares tenían un ingreso per cápita inferior a la línea de pobreza total, cifra que si bien es ligeramente inferior a la del año previo, junto con ella representan las más altas desde 1990. En situación de pobreza extrema se estiman para el mismo año casi 68.000 hogares, magnitud similar a la de los dos años previos, que en conjunto constituyen los niveles más elevados del período (Sauma, 2007). Al igual que en los años anteriores, la incidencia de la pobreza fue bastante mayor entre los hogares rurales que entre los urbanos. Dada la distribución espacial de la población, en el 2006 el 53,8% de los hogares pobres residía en el área urbana y el restante 46,2% en la rural. Con la pobreza extrema sucede justamente lo contrario: un 48,2% y un 51,8% de los hogares en cada caso. Como se ha destacado en Informes anteriores, esto implica que, en la actualidad, los esfuerzos de reducción de la pobreza deben otorgar la misma importancia a ambos espacios de residencia de la población (Sauma, 2007).

Otro indicador de interés en el *Informe Estado de la Nación* ha sido el de “vulnerabilidad a la pobreza de los no pobres”<sup>3</sup>, que en el 2006 alcanzó un 12,6% del total de hogares del país. Si a este porcentaje se suma los hogares pobres (20,2%), el resultado es que en el 2006 un 32,9% del total de hogares del país estaba en situación de pobreza o vulnerabilidad (Sauma, 2007). Dos hallazgos destacan al analizar el perfil que presentaron los hogares y la población vulnerable entre 2000 y 2006: por un lado, no hubo grandes cambios en el perfil entre esos años y, por otro, los hogares en situación de vulnerabilidad han cambiado gradualmente, de forma concordante con lo que acontece a la totalidad de los hogares del país, sin variaciones de gran magnitud en ninguna de las dimensiones estudiadas. Los escasos cambios en el perfil de los hogares pobres y vulnerables (la base de la pirámide social) frente a lo que ocurre con el perfil de los más ricos contribuye a explicar el incremento de la desigualdad.

En los últimos años este Informe ha venido insistiendo en la necesidad de mejorar el poder adquisitivo de sectores cuyos ingresos se han quedado estancados, tales como los trabajadores ubicados en la parte más baja de la escala salarial (salarios mínimos) o bien poblaciones especialmente vulnerables, como los pensionados del régimen no contributivo. La interrogante acerca de la manera en que las políticas orientadas en este sentido podrían contribuir a reducir la pobreza y la desigualdad en el país se planteó para la elaboración de dos ejercicios de simulación, que permitieran modelar efectos posibles en el corto plazo. Se partió de dos preguntas principales: ¿qué habría pasado con la pobreza y la desigualdad si se hubiera continuado con la política de salarios mínimos crecientes después de 1999? y ¿qué pasaría con la pobreza si se aplican los aumentos previstos por el nuevo Gobierno en el monto de las pensiones del régimen no contributivo (RNC)? De los ejercicios realizados destacan las siguientes conclusiones: en primer lugar, que una política “razonable y sostenida” de salarios mínimos crecientes podría tener un impacto significativo en la pobreza (la extrema se reduciría en 0,3 puntos porcentuales y la total en 2,2) y la desigualdad (el coeficiente de Gini pasaría de 0,420 a 0,407), siempre y cuando no incida negativamente en el resto de las variables económicas. Además, el aumento de las pensiones del RNC podría contribuir a que en el corto plazo los hogares beneficiados se alejen, especialmente, de la pobreza extrema. El impacto en la pobreza total y extrema del aumento de estas pensiones de 17.500 a 35.000 colones mensuales, se estimó en 0,9 puntos porcentuales en cada caso; con el aumento previsto hasta 50.000 colones el efecto sería de 0,2 puntos porcentuales adicionales en la pobreza extrema y 0,7 puntos porcentuales adicionales en la pobreza total.

### ***Exclusión social afecta a un amplio segmento de la población***

El *Informe Estado de la Nación* ha documentado que desde 1994 el porcentaje de hogares pobres se mantiene estancado en alrededor del 20%. Aunque en algunos años baja y en otros sube en cerca de un punto porcentual, ese promedio se mantiene año tras año. Con el fin de profundizar en las causas de ese estancamiento, el Decimotercer Informe se planteó las siguientes preguntas: ¿existe en el país un “núcleo duro” de pobreza, constituido por hogares cuya privación crónica de bienes, recursos y servicios es tal que les resulta muy difícil superar esa situación? y, de ser así, ¿cuál es su tamaño y bajo qué condiciones es posible que se pueda mejorar esa privación? Una investigación realizada con el objetivo de responder a estas interrogantes (Pérez et al., 2007), determinó que, en efecto, existe en el país un grupo de “hogares excluidos”, cuya situación social no puede ser adecuadamente comprendida utilizando el concepto tradicional de pobreza. Los hogares excluidos son un grupo social específico dentro de la población que de forma genérica califica como pobre. A diferencia de otros hogares pobres, los “excluidos” se caracterizan por no tener acceso, de manera sistemática y por largos períodos, a los beneficios de las políticas sociales (educación, salud, pensiones, por ejemplo); además, su inserción en el mercado de trabajo tiene rasgos de precariedad crónica, pues sus miembros forman parte del excedente laboral. Se trata de hogares a los cuales el mercado les ha

---

<sup>3</sup> La vulnerabilidad a la pobreza de los no pobres busca aproximar la vulnerabilidad que muestran los hogares como resultado del cambio (aumento o disminución) que la situación económica coyuntural ha provocado en los ingresos per cápita de los hogares, cuyos ingresos los ubican por encima de la línea de pobreza y hasta 1,4 veces la misma.



fallado y a los que el Estado ha abandonado, por lo que su situación no parece transitoria ni fácilmente modificable en el corto y mediano plazos. En resumen, son hogares que muestran una reproducción permanentemente deficitaria en sus condiciones de vida y trabajo, la cual se deriva en lo fundamental de la inestabilidad, la flexibilidad y la degradación de las condiciones existentes en el mercado laboral y las restricciones de la acción estatal.

Esta medición de “hogares excluidos”, realizada para los años 2002 y 2006, determinó que cerca de un 14% del total de hogares del país se encuentra en esa condición (150.089 en el 2006) y constituye un grupo social específico dentro de la población que genéricamente califica como pobre. Estos hogares se ubican sobre todo en las regiones Brunca y Chorotega y en general están conformados por asalariados altamente precarizados (en empleos sin cumplimiento de las normas laborales establecidas), desempleados, autoempleados de subsistencia y trabajadores no remunerados (cuadro 2.17).

La existencia de este núcleo duro de pobreza y su atención tienen implicaciones importantes en materia de políticas públicas, pues ratifican la necesidad de introducir cambios sustanciales en el diseño actual de los programas de combate a la pobreza y la conveniencia de promover cambios en la forma en que se distribuyen los frutos del crecimiento económico, con el fin de impulsar la creación de puestos de trabajo en el sector formal, la equidad en la distribución y el acceso a activos (crédito, tecnologías) y la generación de nuevos recursos fiscales para ampliar de manera sostenida el alcance de la inversión social dirigida a los hogares excluidos. La aplicación de este tipo de políticas requerirá, además, decisiones que no se pueden tomar sin alterar las relaciones de poder entre los grupos sociales, las mismas relaciones que han dado lugar a las dinámicas que subyacen a la situación de los hogares excluidos (negación de ciudadanía social y procesos de acumulación que generan excedentes laborales y precarización de la fuerza de trabajo).

**CUADRO 2.17 (página 127)**  
**Hogares en exclusión/inclusión social, según regiones. 2002 y 2006**  
(porcentajes)

Región	Exclusión extrema <sup>a/</sup>		Exclusión relativa <sup>b/</sup>		Inclusión	
	2002	2006	2002	2006	2002	2006
Chorotega	28,7	27,1	21,3	23,3	50,1	49,6
Brunca	26,3	24,6	20,5	26,0	53,2	49,4
Pacífico Central	20,7	18,2	22,5	26,2	56,8	55,6
Huetar Norte	17,2	16,8	30,4	33,6	52,4	49,7
Huetar Atlántica	15,9	14,8	23,6	29,9	60,5	55,2
Central	9,5	10,8	14,7	19,8	75,7	69,4
Total	14,0	14,2	18,0	22,6	68,0	63,2

a/ La exclusión extrema se refiere a los hogares “bloqueados” que, debido a su condición de exclusión social, no logran superar la pobreza.

b/ La exclusión relativa son hogares que, aunque no están bloqueados, tienen niveles de exclusión alta, media y exclusión/inclusión baja.

Fuente: *Decimotercer Informe Estado de la Nación*, con base en Pérez et al., 2007, y datos de las encuestas de hogares del INEC.

## Continúa expansión de capacidades

### **Crece el porcentaje de población de 18 a 64 años con secundaria completa**

En el 2006 la escolaridad promedio de las personas de 18 a 64 años de edad fue de 8,6 años, que equivalen a un aumento de solo 1,4 años con respecto a 1990. Sin embargo, un hecho relevante es el avance que mostró el porcentaje de población de ese mismo grupo de edad que tiene secundaria completa o más, al pasar de 25,1% en 1990 a 35,1% en el 2006 (gráfico 1.1), lo cual se suma al incremento en las tasas de cobertura de la educación regular, especialmente en el tercer ciclo. Cabe destacar también que en los últimos diecisiete años disminuyó el porcentaje de jóvenes de 12 a 24 años que no estudia ni trabaja, de 20,9% en 1990 a 12,2% en 2006.

Estos cambios son congruentes con los aumentos en las coberturas del sistema, sobre todo en preescolar y secundaria. No obstante, la cobertura de la educación diversificada sigue siendo muy baja, lo que una vez más evidencia las fracturas del sistema y la necesidad que tiene el país de asegurar que todos los jóvenes que ingresan a la educación regular se mantengan en ella hasta el final. La salida de las y los jóvenes de la enseñanza secundaria, por razones vinculadas a problemas económicos y de calidad del sistema, aumentó de 12,5% en 2005 a 13,2% en el 2006. Esta tendencia se había logrado reducir entre 2001 y 2003, pero a partir del 2004 volvió a incrementarse.

Con la Administración que dio inicio en mayo del 2006 se puso en marcha el programa “Avancemos”, que consiste en hacer transferencias de dinero condicionadas a las familias de jóvenes en riesgo de ser expulsados del sistema educativo, a fin de que permanezcan en él. A través de esta iniciativa se espera atender a un total de 130.000 jóvenes en todo el país y reducir las tasas oficiales de deserción, resultado que solo podrá ser medido en los próximos años.

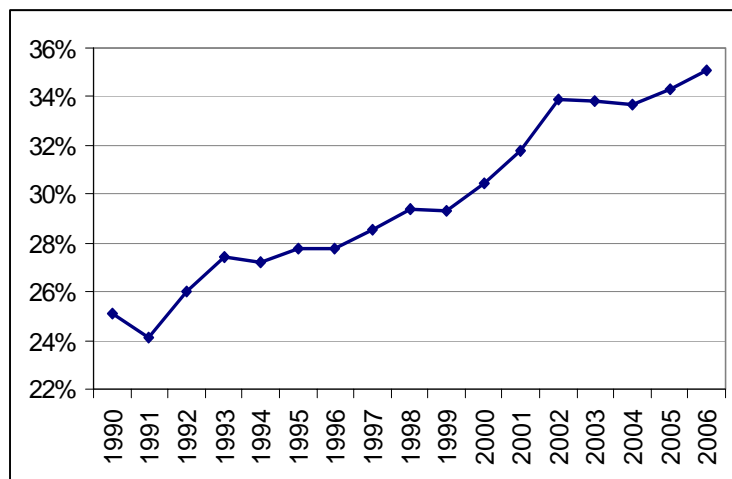
Respecto a la calidad de la educación, este año el *Informe Estado de la Nación* continuó profundizando en el tema del perfil de las y los directores de colegios públicos y su relación con el éxito de las instituciones respectivas. El principal hallazgo es que existen brechas importantes entre las funciones y requisitos establecidos formalmente por el MEP, y el perfil que en la práctica presentan estos funcionarios, así como entre las labores asignadas y la preparación que este personal recibe para cumplir con ellas, e igualmente entre esta formación y la práctica cotidiana, aspectos todos que afectan el desempeño y la calidad de los centros educativos.

### ***Ampliación de las coberturas y sostenibilidad financiera: dos desafíos estratégicos de la seguridad social***

En 2006 el seguro de salud alcanzó una cobertura contributiva del 87,5% de la población, similar al promedio de los últimos quince años. Visto desde la población económicamente activa (PEA), este seguro cubre al 57,8% del total, al 64,3% de la PEA asalariada y al 48,1% de la no asalariada; todas estas coberturas crecieron en el 2006 con respecto al 2005. Las estrategias institucionales orientadas a incrementar la afiliación constituyen un esfuerzo que debe sostenerse y ampliarse, especialmente si se considera que la cobertura de la PEA no asalariada sigue siendo inferior al 50% y que en la PEA asalariada se ha reducido en 11,1 puntos porcentuales en comparación con 1990. En el seguro público de pensiones, la cobertura alcanza apenas a un 49,6% de la PEA total (59,3% asalariada y 30,0% no asalariada). Sin embargo, hay que destacar el aumento que se ha registrado en los últimos años en el aseguramiento de la PEA no asalariada, que pasó de 21,7% en 2004 a 30,0% en 2006, aunque sigue siendo muy bajo.

La sostenibilidad financiera de la seguridad social se ha visto amenazada por problemas en los aportes, como la evasión y la morosidad del sector patronal, la deuda del Estado y los bajos niveles de aseguramiento de los trabajadores no asalariados. Al finalizar el 2006, la deuda total del Estado con la CCSS ascendía a 432.804,9 millones de colones, equivalentes a un 78,1% de los ingresos efectivos del seguro de salud; esta cifra implica un aumento de 131.299,9 millones de colones con

**GRÁFICO 1.1 (página 53)**  
**Población de 18 a 64 años que tiene secundaria completa o más**



Fuente: *Decimotercer Informe Estado de la Nación*, con datos de las encuestas de hogares del INEC.

respecto al 2005, un 31,2% en términos reales. Cabe mencionar que en agosto de 2007 la CCSS y el Ministerio de Hacienda suscribieron un convenio de pago por 185.178,9 millones de colones. En el 2006, la morosidad patronal con la CCSS acumulada por concepto de cuotas obrero-patronales y de la Ley de Protección al Trabajador ascendió a 74.370 millones de colones.

Respecto al funcionamiento del sistema de salud, dos investigaciones llaman la atención sobre importantes diferencias territoriales en el funcionamiento de las áreas de salud y su capacidad resolutoria. A manera de ejemplo cabe mencionar que un 38% de las áreas de salud tiene un índice de hospitalización que excede el valor de las hospitalizaciones esperadas, por lo que este grupo se considera como susceptible de intervención. Asimismo, se registran pocos cambios en la distribución de recursos entre regiones y entre áreas de salud, antes y después de la puesta en marcha del nuevo sistema de asignación, lo que sugiere un escaso margen de acción pues, a pesar de los cambios en el modelo de atención, los recursos se siguen distribuyendo entre unidades, de manera muy similar al período pre-reforma.

### ***Fuerte incremento en la percepción de inseguridad ciudadana entre 2004 y 2006***

El *Décimo Informe Estado de la Nación* reportó que la inseguridad ciudadana figuraba como el principal problema nacional en las percepciones ciudadanas. Una medición realizada por el Lapop en el 2006 encontró que entre 2004 y 2006 hubo un fuerte aumento en la sensación de inseguridad. La proporción de personas que sienten el país amenazado por la delincuencia, y al mismo tiempo perciben sus barrios como inseguros, se incrementó en casi diez puntos porcentuales, hasta representar casi la mitad de la población. Paralelamente disminuyó el número de personas que tienen una percepción de inseguridad genérica (país amenazado, pero barrios seguros), que hace dos años eran el grupo más amplio. Mientras en el 2004 había casi 24 puntos porcentuales de diferencia entre ambos grupos (59% *versus* 36%), hoy tienen prácticamente el mismo tamaño (49% y 46%). Asimismo, cuando se indagan los factores que más inciden en la alta percepción de inseguridad ciudadana, se encuentra que ésta ha aumentado sobre todo entre las personas que viven en la ciudad capital, que han sido víctimas de delito y tienen menos confianza en sus vecinos, y también entre aquellas que muestran bajo apoyo al sistema (Rosero y Vargas, 2006).

### ***Inversión necesaria para la atención de asentamientos en precario***

En materia de política en vivienda, la meta propuesta por la nueva Administración es que al final de su gestión se haya reducido a la mitad la cantidad de familias que viven en asentamientos en precario. Para lograrlo, se ha planteado una primera etapa en la que busca atender a 2.000 familias en todo el país, combinando la atención bajo diferentes modalidades de bono de vivienda (Banhvi, 2007). La modificación del artículo 59 de la Ley 7052, aprobada en el 2006, permite destinar hasta un 40% los fondos del Fosuvi a la atención de sectores en condiciones especiales de necesidad, entre ellos las familias que habitan en tugurios y asentamientos en precario.

Con este ajuste de los recursos, una pregunta pertinente es ¿cómo afecta la asignación de fondos la capacidad de incidir en la erradicación de asentamientos en precario en el corto y mediano plazos? A partir de la construcción de varios escenarios financieros, sobre alternativas de recursos que podrían ingresar al Fosuvi para la atención de asentamientos en precario, el Decimotercer Informe buscó aproximar una respuesta. La principal conclusión es que con la asignación actual de recursos no es posible resolver el problema en los próximos veintidós años. Para lograrlo en una década, sería necesario un incremento del impuesto de ventas, un impuesto a las casas de lujo (u otra forma de captar ingresos adicionales) y alguna asignación de la que le corresponde al Fusovi del Presupuesto Nacional.

### Sostenibilidad de la inversión social

Entre 2003 y el primer semestre de 2006 se aplicó en el país una activa política de contención del gasto público, con el fin de controlar el déficit fiscal y mantener la estabilidad macroeconómica. Esta medida afectó principalmente recursos destinados a inversión social e infraestructura. Si bien a partir del segundo semestre del 2006 se advierte un cambio en esta situación, es importante determinar cuánto se dejó de invertir en desarrollo humano durante los años de contención. Si se toman como referencia las transferencias del Gobierno al Fodesaf los resultados arrojan que, en ese período, la brecha en la inversión social fue de 1,2% del PIB (cerca de 275 millones de dólares). Esto significa que mantener el gasto social en su nivel histórico requiere un incremento anual de 0,4% del PIB en la inversión en este rubro (Rosales, 2007).

Respecto a la cobertura y eficiencia de los principales programas de combate a la pobreza, un análisis con datos del 2006 comparados con mediciones anteriores encuentra, entre otros aspectos, que el programa del bono de vivienda se mantuvo como el de mayores filtraciones, seguido por los comedores escolares. En general se observan pocas mejoras desde 1990, salvo en el caso de las pensiones no contributivas (cuadro 2.19). Parte de estas filtraciones responden a problemas de diseño (comedores escolares y bono de vivienda) y otras a limitaciones en la identificación de los beneficiarios (régimen no contributivo). Esto sugiere la necesidad de replantear el diseño de los programas y mejorar los sistemas de información, entendidos no solo como instrumentos de selección, sino también como mecanismos de seguimiento y evaluación de los cambios introducidos, elementos clave para incrementar el impacto de estos programas sobre la reducción de la pobreza en algunos puntos porcentuales.

#### CUADRO 2.19 (página 131)

**Cobertura de los principales programas de combate a la pobreza<sup>a/</sup>, según tipo. 1992, 2003 y 2006**  
(porcentajes)

Tipo	Centros infantiles			Comedor escolar			Pensiones no contributivas			Bono familiar de vivienda		
	1992/1993	2003	2006	1992/1993	2003	2006	1992/1993	2003	2006	1992/1993	2003	2006
<b>Cobertura potencial<sup>b/</sup></b>												
20% más pobre	17,6	36,9	29,0	160,9	177,0	189,2	121,2	134,9	107,3	49,7	180,0	174,2
40% más pobre	9,7	20,2	15,3	89,4	100,0	103,1	66,3	86,0	70,8	26,4	89,3	84,4
<b>Cobertura efectiva<sup>c/</sup></b>												
20% más pobre	5,0	16,4	13,2	61,9	67,9	69,1	39,7	53,6	45,2	13,8	42,4	41,0
40% más pobre	3,7	13,9	10,3	56,8	64,3	66,1	35,1	46,1	39,5	13,3	44,6	42,4
<b>Exclusiones<sup>d/</sup></b>												
20% más pobre	95,0	83,6	86,8	38,1	32,1	30,9	60,3	46,4	54,8	86,2	57,6	59,0
40% más pobre	96,3	86,1	89,7	43,2	35,7	33,9	64,9	53,9	60,5	86,7	55,4	57,6
<b>Filtraciones<sup>e/</sup></b>												
20% más pobre	46,6	47,9	47,1	60,9	61,3	62,5	54,2	42,0	41,3	72,3	76,4	76,4
40% más pobre	28,3	19,2	21,8	35,5	35,0	34,3	26,0	21,7	22,2	49,5	50,0	49,6

a/ Las cifras difieren de las publicadas en el Décimo Informe debido a los ajustes realizados en las poblaciones meta.

b/ Beneficiarios totales como porcentaje de la población meta. Las poblaciones meta consideradas son: menores de 7 años (centros infantiles), estudiantes de 5 a 17 años en centros públicos (comedores escolares), personas no ocupadas ni pensionadas de 60 o más años (pensiones no contributivas) y hogares sin vivienda propia o con vivienda propia inadecuada (bono de vivienda). Estas poblaciones se consideran para dos rangos de ingresos: el 20% y el 40% más pobres. Los porcentajes mayores del 100% indican que los programas atienden a más beneficiarios que la población meta estimada (dentro de los límites del 20% ó 40% más pobre).

c/ Beneficiarios en la población meta como porcentaje de la población meta.

d/ Porcentaje de la población meta no atendida por el programa.

e/ Beneficiarios fuera de la población meta como porcentaje de los beneficiarios totales.

Fuente: Decimotercer Informe Estado de la nación, con base en Trejos, 2007, e información de las encuestas de hogares de 2003 y 2006 del INEC y la Encuesta nacional de inversión social 1992/1993, de Mideplan.

## Resultados de la EHPM 2007: algunas reflexiones<sup>1</sup>

El pasado 31 de octubre, el INEC presentó los principales resultados de la Encuesta de Hogares del 2007<sup>2</sup>, que revela, entre otros datos, la buena noticia de la reducción de la pobreza, medida por línea de pobreza<sup>3</sup>, al pasar de un 20,2% de hogares en esta condición en el 2006 a un 16,7% en 2007 (3,5 puntos porcentuales). Desde el año 1994, la pobreza se había mantenido estancada en alrededor del 20%.

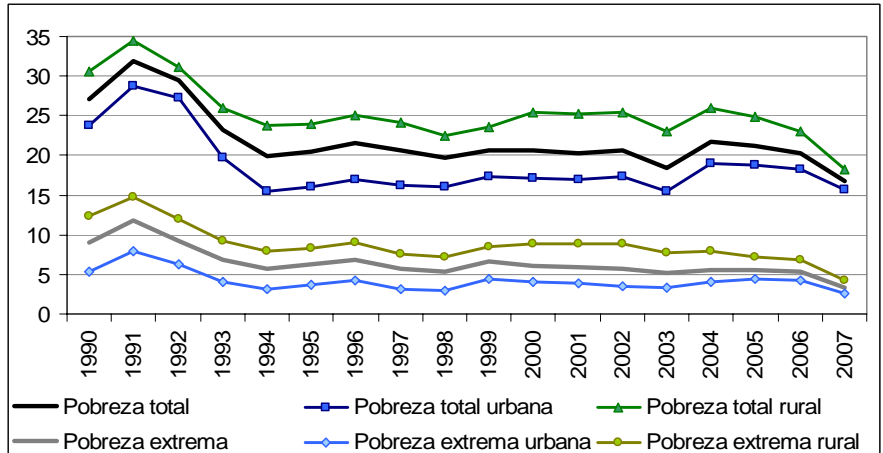
La reducción más importante se registra en las dos regiones más pobres del país: la Chorotega y la Brunca, en ambas, la pobreza baja casi 9 puntos porcentuales. Por zona de residencia, se registra una mayor reducción en los hogares rurales, respecto a los urbanos: 4,7 puntos porcentuales y 2,6 puntos, respectivamente. La pobreza extrema es la que más se reduce, presentando los niveles más bajos históricamente alcanzados.

El origen de los resultados de la EHPM del 2007 hay que analizarlos con calma y **será una tarea** del próximo Informe Estado de la Nación.

No obstante, a continuación se resumen los principales indicadores que mejoran en el 2007 y que pueden influir en la reducción de la pobreza, aunque hay muchos otros factores explicativos que pueden tener efectos, pero que hasta este momento no es posible analizar.

- **Crecimiento del empleo en 2007:** la población ocupada crece un 5,2% respecto al 2006, equivalente a 95.724 personas adicionales, superior al promedio de los últimos diez años (55.000 personas). Las ramas de actividad que aumentan su importancia relativa en el empleo son las actividades inmobiliarias y construcción. Asimismo, la tasa neta de participación (57%) y la de ocupación (54,4%) muestran los niveles más altos alcanzados históricamente.
- **Reducción del desempleo:** la tasa de desempleo abierto pasa de 6% en 2006 a 4,6% en 2007. Las personas desocupadas disminuyen en 23.235 personas (20%). Las regiones en que más se redujo el desempleo son la Chorotega, Central, Brunca y Pacífico Central (2; 1,7; 1,1 y 0,9 puntos porcentuales).
- **Descenso en los problemas de empleo:** también disminuyen las tasas equivalentes de subempleo visible (5,2% a 4,5%) e invisible (3,8% a 2,9%), por lo que la tasa de subutilización total baja en 3 puntos porcentuales, alcanzando un 12%.
- **Aumento en el ingreso de los ocupados:** crece un 9,3% en términos reales. Los asalariados del sector privado tienen un crecimiento real del 12,4% en sus ingresos, que constituyen la categoría más importante entre los ocupados.

**Gráfico1. Evolución de la pobreza total y extrema, por zona de residencia**



<sup>1</sup> Esta síntesis fue preparada por Natalia Morales, del equipo técnico del Programa Estado de la Nación.

<sup>2</sup> Las estadísticas de la EHPM 2007 disponibles hasta este momento son: fuerza de trabajo, empleo, desempleo, subempleo, ingresos y pobreza de los hogares. Sin embargo, no es posible desagregar aún los factores que influyeron en el comportamiento de dichos indicadores, ni establecer un perfil para observar cambios en tendencias.

<sup>3</sup> Este método consiste en calcular una línea de pobreza, que representa el monto mínimo de ingreso que permite a un hogar disponer de recursos suficientes para atender las necesidades básicas alimentarias y no alimentarias de sus miembros. Los parámetros para la medición son: el ingreso de los hogares, el costo de la canasta básica alimentaria y el costo de las necesidades básicas no alimentarias.

- **Incremento en los ingresos per cápita del hogar:** el ingreso promedio real per cápita del hogar tiene un crecimiento del 14,1%. Visto por quintiles, en el 20% de los hogares más pobres (I quintil) crece un 19,8%, el más alto de todos; seguido por el V quintil (14,8%). Los quintiles intermedios incrementan su ingreso per cápita real entre 13% y 10%.
- **Aumento en el número de perceptores de ingreso por hogar:** en todos los quintiles. En el I quintil también sube el número promedio de perceptores, tanto de ingreso por trabajo como de otros ingresos (transferencias y becas, principalmente).
- **Programas focalizados de transferencias directas a los hogares:** en agosto de 2006 se incrementaron las pensiones del régimen no contributivo, pasando de 17.500 a 35.000 colones, y se puso en marcha el programa “Avancemos”<sup>4</sup>. Al desagregar los componentes del ingreso de los hogares del quintil más pobre, se observa un aumento en el peso que tienen las pensiones del régimen no contributivo y las becas escolares.
- **Menor inflación:** el aumento del IPC entre julio 2006 y julio 2007 fue del 8,75%, que implica una reducción importante respecto al promedio de los últimos tres años (12,7%) y cinco años (11,7%).
- **Crecimiento de los ingresos de los hogares superior a la inflación y a la línea de pobreza:** el aumento del ingreso per cápita arriba mencionado es superior al incremento en los límites de la pobreza: 15% en la urbana y 14,1% en la rural. Este crecimiento también es superior a la inflación.
- **Crecimiento elevado del PIB real en el 2006:** que alcanzó un 8,2%, superior al crecimiento promedio alcanzado entre 2003-2005 (5,5%).

En este sentido, es una buena noticia que los ingresos de los más pobres alcancen para adquirir la canasta básica alimentaria y para cubrir otras necesidades básicas; sin embargo, esto no significa que su bienestar haya mejorado notablemente. Surge la preocupación de la sostenibilidad de estos resultados, pues parece que en el 2007 se conjugan una serie de factores, especialmente de índole económica (expansión económica), que favorecen la reducción de la pobreza.

Solo con el análisis que se hará el próximo año, se podrá ampliar en otros indicadores importantes, como por ejemplo el comportamiento que de los hogares vulnerables<sup>5</sup>. Lo mismo respecto a la distribución de los beneficios de la expansión económica del 2007 en todos los hogares, y no solamente en los más pobres.

Al analizar los resultados a nivel de regiones en los últimos años, preocupa la gran variabilidad que se da en la incidencia de la pobreza entre un año y otro (aumentos y luego disminuciones), principalmente en las regiones más pobres del país (Chorotega y Brunca). Al respecto surge la interrogante de ¿por qué cambian tanto los datos de un año a otro en algunas regiones del país, sin que haya sucedido ninguna situación especial que explique esos resultados?

También es importante tomar en cuenta que una investigación realizada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación constata que existe en el país un “núcleo duro” de pobreza cercano a un 14% de los hogares, constituido por un grupo de “hogares excluidos”, los cuales se caracterizan por no tener acceso, de manera sistemática y por largos períodos, a los beneficios de las políticas sociales (Ej. educación, salud, pensiones); además, su inserción en el mercado de trabajo tiene rasgos de precariedad crónica. La atención de este grupo implica introducir cambios relevantes en las políticas y recursos asignados tradicionalmente, se requiere políticas sostenidas y de largo plazo.

---

<sup>4</sup> Este programa consiste en hacer transferencias de dinero condicionadas a las familias de jóvenes en riesgo de ser expulsados del sistema educativo, a fin de que permanezcan en él.

<sup>5</sup> En los Informes Estado de la Nación se ha utilizado frecuentemente el indicador de vulnerabilidad a la pobreza de los no pobres, el cual busca aproximar la vulnerabilidad que muestran los hogares como resultado del cambio (aumento o disminución) que la situación económica coyuntural ha provocado en los ingresos per cápita de los hogares, cuyos ingresos los ubican por encima de la línea de pobreza y hasta 1,4 veces la misma.

## PRINCIPALES HALLAZGOS DEL CAPÍTULO “OPORTUNIDADES ESTABILIDAD Y SOLVENCIA ECONÓMICAS”

El análisis del desempeño económico en el 2006 parte de elementos positivos: una tasa de crecimiento del 8,2%, la más alta desde 1998, complementada por la creación de 53.025 empleos, un incremento del 3% que retoma el comportamiento promedio de los últimos años. También es importante constatar la expansión impulsada por la continuada fortaleza de la demanda externa, que nuevamente generó un récord histórico en las exportaciones, acompañada por el crecimiento del turismo y, contrario a años anteriores, por un notable aumento de la demanda interna, debido al incremento de las inversiones en el sector privado, así como al mayor gasto de consumo de los hogares y del Gobierno. El dinamismo de la demanda interna se expresa en un aumento del ingreso nacional disponible (IND) real, con lo que se desaceleró el crecimiento de la brecha entre el PIB y el IND anotado en anteriores ediciones del *Informe Estado de la Nación*. No obstante, la mejora en la demanda interna está fuertemente asociada al incremento del endeudamiento de los hogares, y no a mayores encadenamientos productivos de la economía interna con la de exportación.

Estos resultados contrastan con un leve repunte en el índice de salario mínimo real, el deterioro en la distribución del ingreso, un nivel de pobreza que se mantuvo en alrededor del 20% y una modesta reducción del desempleo, pero con un incremento de más de 65.000 personas en el subempleo invisible, que refleja un posible incumplimiento en el pago de salarios mínimos.

El crecimiento también fue influenciado por una mejora en la estabilidad y la solvencia económicas. La inflación alcanzó un 9,4% en el 2006, inferior en 4,6 puntos porcentuales a la del 2005 y la menor de los últimos trece años. Por otra parte, el déficit fiscal del sector público consolidado se redujo a 0,4%, y el del Gobierno Central a 1,1% del PIB. Ambos déficit son los más bajos registrados en los últimos quince años. El déficit en cuenta corriente se mantuvo en el 5% del PIB, financiado por ingresos de la inversión extranjera directa, que ascendió a 1.469,1 millones de dólares y mostró un incremento del 70,6% con respecto al 2005.

En conclusión, el 2006 presentó buenos resultados macroeconómicos, que deben ser mantenidos en los próximos años para ampliar el sendero de expansión del crecimiento en el mediano y el largo plazo y generar mayores oportunidades para la población. Mejoraron la estabilidad y la solvencia, pero su sostenibilidad requiere más recursos y un uso más eficiente de estos. Para ello se necesita una mejor gestión institucional, que permita superar los rezagos en inversión pública, además de la definición y aplicación de políticas públicas para fomentar los encadenamientos productivos.

### PRINCIPALES HALLAZGOS

#### ***Continúa el crecimiento de la demanda externa***

En el 2006 la demanda externa mostró un crecimiento superior al promedio de los últimos diez años, más por el comportamiento de las exportaciones de bienes que por las de servicios (turismo). Su expansión fue de 16,7%, superior a la del 2005 y la cifra mayor de los últimos seis años. Los incrementos en el rubro de bienes se concentraron en el sector agrícola de exportación (piña y banano, principalmente), que creció 19%, casi 16 puntos porcentuales más que en el 2005, y en productos industriales elaborados bajo el régimen de zonas francas, cuyo crecimiento fue de 15,9%.

Una novedad del sector exportador durante los dos últimos años es el aumento de las exportaciones con destino a Asia, que pasaron de representar un 9,9% del total en el 2004, a 17,5% en el 2006. Sin embargo estas exportaciones, que se dirigen sobre todo a China, provienen de una sola empresa (Intel). Además, el 50% de las exportaciones totales de bienes se mantiene concentrado en siete artículos y el 66% en veinte rubros, de los 3.796 productos que se exportan actualmente (Procomer, 2007).

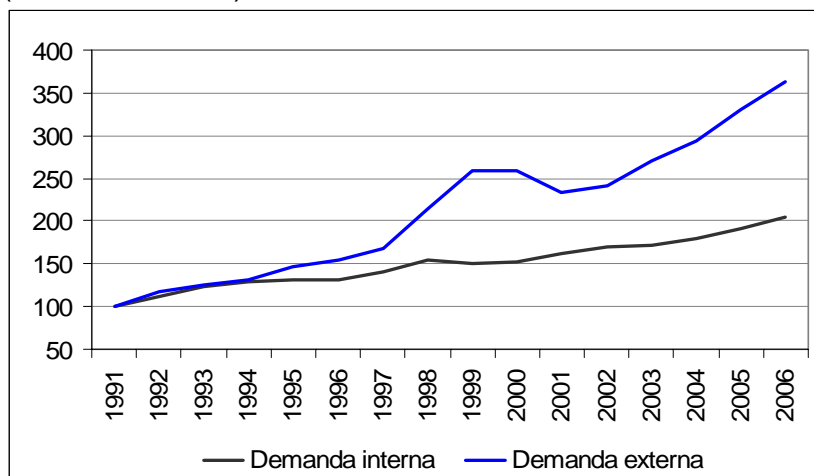
### **Se reactiva la demanda interna**

Todos los componentes de la demanda interna mostraron un mayor dinamismo en comparación con el año anterior. La formación bruta de capital fijo fue la que más creció entre 2005 y 2006, de 6,0% a 9,6%; le siguieron el gasto de consumo de los hogares (3,6% a 5,6%) y el gasto de consumo final del Gobierno (0,1% a 2,9%).

El mayor gasto de consumo de los hogares obedece al comportamiento de tres factores: el incremento del empleo, el aumento del ingreso promedio de los hogares más ricos y los altos niveles del crédito para consumo. Sin embargo, el aumento del ingreso fue desigual en términos del acceso de la población a más oportunidades, ya que solo se presentó en los quintiles de mayores ingresos, mientras los quintiles de menores ingresos experimentaron un descenso.

Tanto la inversión privada como el gasto de consumo de los hogares en el 2006 superaron el promedio de los últimos diez años (crecieron 5,7% y 2,1%, respectivamente). Esto denota que se ha ampliado el acceso de la población a bienes y servicios de calidad.

**Gráfico 3.2 (página 144)**  
**Evolución del índice de las demandas interna y externa**  
(base 1991=100)



Fuente: *Decimotercer Informe Estado de la Nación*, con datos del BCCR.

### **Agricultura, industria, construcción y transporte impulsan el crecimiento**

Los sectores de mayor crecimiento en el 2006 fueron construcción (18%), agricultura y pesca (10,8%), industria manufacturera (10,4%) y transporte y comunicaciones (10,3%). Las razones que explican estos resultados se asocian al comportamiento del sector exportador y a la acrecentada inversión del sector privado.



El nuevo Gobierno dirigió la política productiva del Plan Nacional de Desarrollo al crecimiento de estos sectores. El sector terciario (servicios) redujo su aporte en relación con años anteriores, pero sigue siendo el sector que más contribuye al crecimiento, dada su mayor participación en la generación del PIB (53,2% en el 2006). Finalmente, a pesar del fuerte repunte del sector construcción, su contribución al crecimiento fue de 8,8%, muy por debajo de los sectores antes comentados, pero superior a la cifra reportada para el período 1996-2004.

### ***Crecimiento del PIB no genera efectos iguales en el empleo en el mediano plazo***

En el mediano plazo, hay una alta correlación entre los aumentos en la producción y el empleo en los sectores más dinámicos (transporte, almacenamiento y comunicaciones, e intermediación financiera), pero la relación no es tan clara en otros sectores (industria, electricidad y agua, construcción y actividades inmobiliarias y servicios) (Sauma, 2007). En este último aspecto inciden factores de productividad del trabajo, pero también de utilización de capital y tecnología. Además, en el caso de la construcción, el auge de la actividad en zonas costeras y otros lugares alejados en muchos casos obliga a los trabajadores a residir en hogares colectivos, los cuales, al no ser considerados en las encuestas de hogares, podrían estar siendo subestimados.

Ahora bien, si se hace un análisis de mediano plazo y se valora cuánto cambia la tasa de crecimiento del empleo si la tasa de crecimiento del PIB aumenta un 1% (elasticidad empleo del PIB), se obtiene que, en promedio, entre 1990 y 2006 el empleo creció un 0,64% por cada 1% de incremento del PIB. Conforme se va acortando el período de estudio, esta elasticidad va aumentando: 0,71 para 1994-2006, 0,74 para 2000-2006, y 0,82 para 2001-2006. La diferencia entre esta última cifra y la anterior se explica porque en el 2000 hubo una reducción del empleo.

Un tema que debe llamar a reflexión es que los empleos de los sectores que más contribuyen al crecimiento no están cubiertos por la seguridad social. Según datos de la CCSS, en el período 2003-2006 el porcentaje de asegurados en estos sectores fue inferior al 50% de los ocupados. Esa tendencia varió poco en el 2006: solo el 62% de los ocupados totales contaba con seguro de salud, resultado que disminuye de modo significativo si se considera únicamente a la empresa privada, donde apenas el 42% de los trabajadores está asegurado (CCSS, 2007). La cobertura de seguridad social de la fuerza de trabajo es un aspecto crítico en la generación de empleos de calidad.

### ***Aumenta el subempleo invisible***

El subempleo invisible<sup>1</sup> mostró un fuerte aumento; pasó de 201.133 personas en el 2005 a 266.218 en el 2006, un incremento del 32,4%. Esto se refleja en la tasa equivalente de subempleo invisible, que se ubicó en 3,8, la más alta registrada por las encuestas de hogares desde 1987.

Este resultado es relevante, pues de mantenerse y agravarse con el tiempo, mostraría un importante deterioro en la calidad del empleo, que debería ser estudiado y atendido. Sin embargo, cabe adelantar algunas consideraciones. En primer lugar, del total de personas en condición de subempleo invisible, los hombres son los más perjudicados (72,2%) y además, cuando se consideran las tasas equivalentes, la tasa para los hombres es mayor que para las mujeres (4,2% y 3,1% en cada caso). En segundo lugar, solo un porcentaje muy bajo de esos mismos ocupados es migrante del exterior, por lo que también se descarta un problema con ese

---

<sup>1</sup> Proporción de personas que reciben un salario menor al de ley.

origen. Por último, el 66,5% de los afectados por este tipo de subempleo son asalariados del sector privado, lo cual demanda acciones inmediatas del Gobierno en la forma de inspecciones laborales, pues refleja un posible incumplimiento en el pago de salarios mínimos.

### ***Aumenta el crédito dirigido a los consumidores y las familias***

El crédito otorgado a los hogares y los consumidores en el período 2000-2006 creció a un ritmo anual promedio de 13,5%, en contraste con los créditos dirigidos a las actividades productivas primarias (agropecuarias) y secundarias (industria manufacturera), que en conjunto se expandieron a una tasa anual promedio de -1,2%. Este importante crecimiento del saldo de crédito bancario, junto con el desarrollo de otras fuentes de financiamiento para las familias (asociaciones de trabajadores, asociaciones de ahorro y crédito, grupos mutualistas, casas comerciales, casas de préstamo y prestamistas informales) ha dado lugar a un aumento muy acelerado del endeudamiento de los hogares y alimentado el gasto de consumo privado, incluso en períodos en que los ciclos económicos adversos se han traducido en menores tasas de crecimiento del ingreso.

Varios factores explican la rápida expansión del crédito otorgado por el sistema bancario a los consumidores y los hogares, entre ellos la mejora en los niveles de ingreso y las condiciones de vida de la población durante los últimos veinte años, que los hicieron atractivos para los intermediarios financieros; la reducción de los márgenes en las operaciones de la banca corporativa, producto de la intensa competencia local y externa; el desarrollo tecnológico empleado en la provisión de servicios financieros y las economías de escala necesarias para participar con éxito en el segmento de banca de personas. No obstante, las empresas pequeñas y medianas siguen enfrentando problemas para insertarse en el sector productivo local e internacional, y el acceso al crédito, el acompañamiento y la capacitación se mantienen como los principales obstáculos para su competitividad.

El auge del crédito para las familias ha generado cambios sustanciales en la composición de la cartera crediticia de la banca comercial. En 1985 el crédito de vivienda y consumo representaba tan solo el 4% del total; veintiún años después esa participación ascendió al 50%. Esto se observa tanto en los bancos públicos como en los privados; la proporción del crédito total que representaban los préstamos de vivienda y consumo en el caso de los estatales pasó de 5% en 1985 a 51% en el 2006, y de 2% a 49% en los bancos privados. La expansión de las carteras de vivienda y consumo y servicios se da, en ambos segmentos del sistema, a costa del crédito para actividades agropecuarias y para la industria manufacturera.

### ***La inflación fue menor de dos dígitos***

Como se señaló anteriormente, la inflación fue menor en 4,6 puntos porcentuales respecto al 2005 y se ubicó en 9,4%. Esta significativa responde a los esfuerzos realizados por la autoridad monetaria para mantener la estabilidad económica, al descenso en las expectativas inflacionarias, que logró disminuir el efecto de la cadena inflacionaria, y a la desaceleración del crecimiento de los precios del petróleo y el café, que tienen una ponderación importante dentro del índice de precios al consumidor (IPC) y que explican el 20% de su reducción en el 2006 (BCCR, 2007c). También la disciplina fiscal mostrada durante el año tuvo impactos en la inflación. La mayor recaudación tributaria y la reducción del pago de intereses de la deuda redujeron las presiones sobre la demanda, lo cual, acompañado del crecimiento de la producción nacional, favoreció la disminución de ese indicador.

### ***IED con nuevo récord histórico***

En el 2006, el flujo de IED fue de 1.469,1 millones de dólares, la cifra más alta registrada en el país. Su tasa de crecimiento fue de 70,6% y representó el 6,6% del PIB, lo que colocó a Costa Rica en el noveno lugar como receptor de IED entre las naciones de América Latina (Cepal, 2007). Este tipo de inversión es la principal fuente de financiamiento de la cuenta corriente, por encima del financiamiento basado en transferencias netas de capitales y préstamos externos.

La IED que llega a Costa Rica está relacionada con la búsqueda de eficiencia, activos tecnológicos y conocimiento. Además, es liderada por el régimen de zonas francas, que ha logrado hacer un aporte significativo en términos de exportaciones y empleos, pero con una base mínima de encadenamientos productivos y una alta concentración en las zonas urbanas. Esto señala la necesidad de plantear una propuesta de políticas activas que fortalezcan las inversiones en zonas de menor desarrollo relativo y se enmarquen dentro de una política integral de desarrollo (Matarrita, 2007). Las características actuales de la IED en Costa Rica sugieren la existencia de una economía dependiente, en la que buena parte de las empresas locales tiene escasa autonomía para reconfigurar subsistemas productivos a su favor, en presencia del poder de grandes compañías extranjeras. Para avanzar hacia una economía autosustentable, que quiebre este patrón, deben promoverse condiciones favorables para un desarrollo científico y tecnológico que incluya la creación de estructura en ese ámbito.

Un aspecto importante que se debe resaltar es que la IED no está anclada irreversiblemente en el país, y que ello puede afectar la sostenibilidad del déficit en cuenta corriente, por lo que es necesario incrementar su nivel de arraigo. Es conveniente definir políticas públicas orientadas al fortalecimiento de los encadenamientos productivos estratégicos y la mejora permanente del recurso humano, a fin de incrementar el nivel de arraigo de la inversión extranjera directa. Un esfuerzo en este sentido debe complementar el diseño del nuevo esquema de incentivos para las empresas exportadoras desde zonas francas y las acciones tendientes a generar un ambiente de mayor certidumbre en materia comercial.

### ***Primeros resultados del nuevo régimen cambiario***

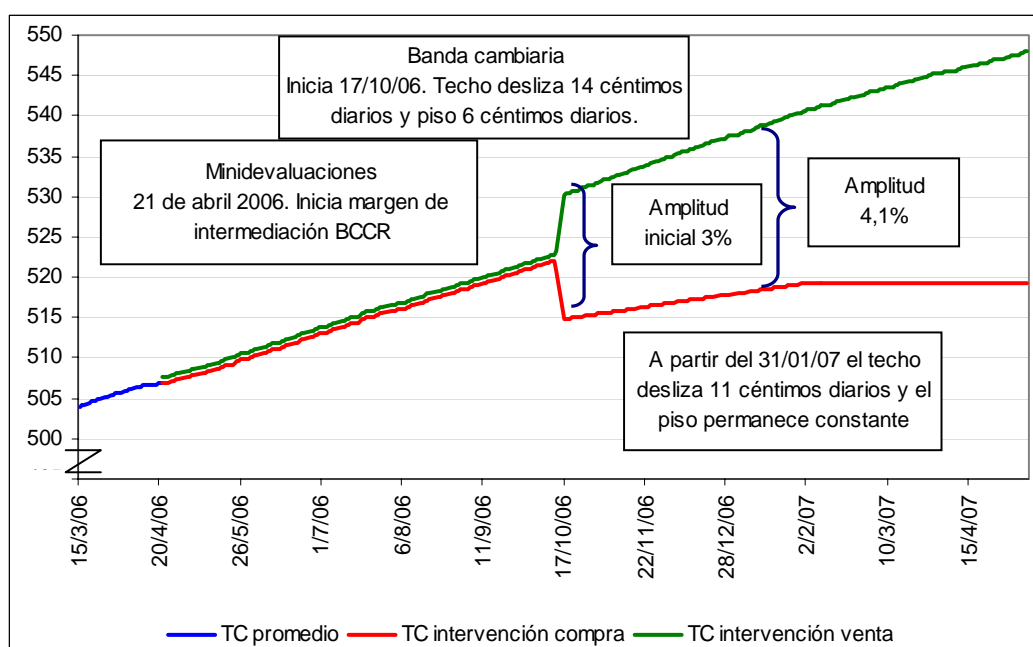
Uno de los hechos más relevantes del 2006 en el ámbito económico fue la decisión de sustituir el régimen cambiario de minidevaluaciones, después de veinte años de vigencia, por un sistema de bandas. En los primeros ocho meses de operación del nuevo régimen se observaban ya señales de mayor competencia entre las entidades y más acceso a información por parte del público, sobre la negociación de divisas en el mercado; en la actualidad los tipos de cambio son bastante similares entre las entidades y los márgenes de intermediación son relativamente bajos.

Según Mora y Prado (2007), aun considerando el corto lapso transcurrido desde que en octubre de 2006 se decidió establecer el sistema de bandas, puede decirse que la transición ocurrió de manera ordenada; luego de los ajustes de los primeros días, el mercado reaccionó en la forma prevista por la mayor parte de los agentes económicos. Además, hay indicios de que varios de los efectos esperados se comienzan a notar: la percepción de riesgo cambiario provocada por la incertidumbre en el comportamiento futuro del tipo de cambio parece estar promoviendo -e incluso lo hizo antes de acordarse el cambio- una reducción en la tendencia a la dolarización financiera, reflejada en una mayor preferencia por títulos en moneda nacional, así como en la disminución de las posiciones en divisas de las entidades financieras. Aunado a lo anterior se aprecian expectativas de menores tasas de inflación y devaluación, según detectan las últimas encuestas realizadas por el BCCR.

Recientemente, el economista Eduardo Lizano (2007) presentó algunas valoraciones sobre el impacto del nuevo régimen. Su apreciación básica es que no se ha logrado lo que se deseaba: mantener la fluctuación del tipo de cambio nominal dentro de los límites de la banda y detener la acumulación de reservas monetarias internacionales en manos del Banco Central, para ayudar a disminuir sus pérdidas. Además expresa oposición a que se reduzca el “piso”, en el tanto lo considera una señal a los especuladores -“se les estaría haciendo el juego”- para que traigan más dólares al país, motivados por una posible ganancia de capital originada en esa disminución. Argumenta que, aun cuando la estabilidad de precios sea el objetivo principal de algunos bancos centrales, como en los casos de Chile y de Suiza, al diseñar su política estos también toman en cuenta la evolución de la parte real de la economía. En particular preocupa el efecto que pueda tener la apreciación real del colón sobre los exportadores, pues recibirían menos colones por sus exportaciones, mientras que sus costos locales aumentarían.

### Gráfico 3.15 (página 175)

#### Características de la banda cambiaria de Costa Rica



Fuente: *Decimotercer Informe Estado de la Nación*, con base en Mora y Prado, 2007.

#### **Disminuye déficit del sector público consolidado, por cuarto año consecutivo**

El comportamiento de las finanzas públicas dice mucho acerca de la evolución de la solvencia económica del país. En este sentido el 2006 fue un buen año, ya que hubo una mejora en las finanzas del sector público consolidado. Por cuarto año consecutivo su déficit decreció; pasó de representar el 2,27% del PIB en el 2005 a 0,39% (44.691 millones de colones) en el 2006, el más bajo de los últimos quince años. Este resultado responde a la disminución del déficit del BCCR, del sector público no financiero y del Gobierno Central.

#### **Avances en el proceso de recaudación tributaria**

En el 2006 los ingresos tributarios corrientes crecieron significativamente: 24,6%, en comparación con 19,6% en el 2005. Las dos principales razones que explican este logro son el alto crecimiento de la economía y las mejoras realizadas en el proceso de recaudación

tributaria. Sin embargo, no es posible identificar cuánto del aumento de los ingresos responde a cada una de estas causas. Entre los esfuerzos realizados en materia de recaudación destacan los siguientes:

- Mejoramiento de la capacidad de gestión: la administración tributaria fue fortalecida con la contratación de quinientos nuevos funcionarios a partir del 2006, lo que implicó un aumento de más de un 30% del personal de Tributación, Aduanas y la Policía Fiscal, todos orientados a labores de control tributario y lucha contra el fraude y la evasión. Complementariamente, se está desarrollando un programa de capacitación que abarca desde la inducción hasta la especialización, en las diferentes ramas del control tributario. La inversión en capacitación sustantiva se duplicó en el 2006 con respecto a años anteriores, e incluye temas de gran complejidad, como Derecho Tributario, gestión del riesgo tributario y aduanero, técnicas de selección de casos por fiscalizar, control de precios de transferencia, control de origen de las mercancías, estudios de valor y manejo de nuevos sistemas de control tributario masivo, entre otros, fundamentales para descubrir, regularizar y sancionar el incumplimiento, así como para promover una mejor gestión en la recaudación de impuestos.
- El sistema Tecnología de Información para el Control Aduanero (TICA): los primeros resultados de la aplicación de este instrumento han sido notorios y congruentes con los objetivos buscados: disminución del tiempo de retiro de mercancías por parte de usuarios e intermediarios; reducción de los costos de operación en pago de comisiones (se han ahorrado más de 1.000 millones de colones en comisiones bancarias, equivalentes al 0,01% del PIB del 2006); efectividad en el control centralizado, gracias a una mejor orientación del control por medio de la inteligencia y el análisis de riesgo, y mayor información para las acciones de control posterior, mediante la realización de operativos apoyados por la Dirección de Policía de Control Fiscal y actividades de fiscalización.
- El proyecto de tributación digital: con esta iniciativa se espera obtener información por medios electrónicos; reducir inconsistencias, cuya corrección actualmente consume gran cantidad de recursos; facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias de los contribuyentes; simplificar y estandarizar trámites y formularios; estructurar datos con base en la inteligencia del negocio (insumos de apoyo al control fiscal integrado); mejorar la cultura tributaria y generar mayor transparencia y rendición de cuentas.

### ***Crece el número de contribuyentes***

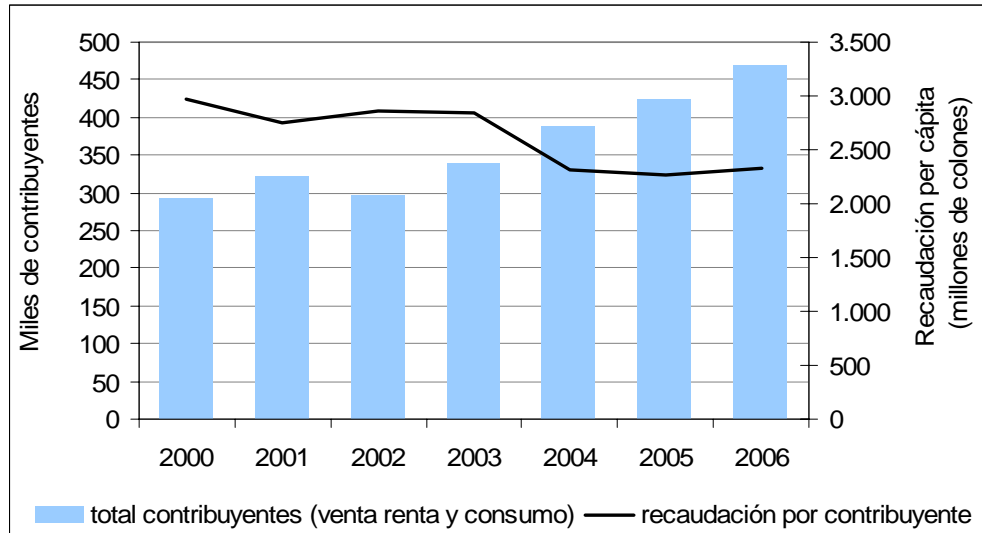
Los esfuerzos de mejora en la recaudación también se reflejan en un crecimiento más acelerado en el número de contribuyentes, específicamente a partir de 2003. El total de contribuyentes en renta, ventas y consumo se incrementó como promedio anual un 12,1% entre 2003 y 2006. No obstante, en el mismo período la recaudación real en esos tres tributos se expandió a una tasa menor (6,8%). Como resultado, el monto promedio recaudado por contribuyente ha tendido a descender (gráfico 3.17). Ello se explica porque el aumento en los contribuyentes se relaciona con pequeñas y medianas unidades tributarias, mientras que la cantidad de grandes contribuyentes no ha crecido de manera significativa.

Desde el punto de vista geográfico, entre 2003 y 2006 el mayor aporte de nuevos contribuyentes correspondió a la provincia de San José. De acuerdo con el tamaño de la población, le siguieron Alajuela, Heredia y Cartago. Aunque en el período estudiado Guanacaste registró el mayor crecimiento porcentual en el número de contribuyentes (18,7%), la estructura de estos no ha sufrido cambios importantes. La participación de esta provincia dentro del total nacional de contribuyentes pasó de 3,5% en el 2002 a 4,5% en el 2006, una

variación pequeña en contraste con el auge inmobiliario que viene experimentando Guanacaste, que tampoco se refleja en un incremento de la recaudación. Un sistema tributario poco progresivo y equitativo podría resultar en una limitada captura del dinamismo de las actividades; por ejemplo, el impuesto a los bienes inmuebles se puede diluir con la creación de sociedades anónimas. Asimismo, la recaudación podría estar enfrentando dificultades en términos de la capacidad de gestión de las municipalidades, particularmente en el rubro patentes y en el impuesto a la propiedad inmueble.

### Gráfico 3.17 (página 178)

#### Contribuyentes tributarios y recaudación por contribuyente<sup>a/</sup>



a/ Se refiere al total de contribuyentes en renta, ventas y consumo.

Fuente: *Decimotercer Informe Estado de la Nación*, con base en Mora y Prado, 2007; Rosales, 2007, y datos del Ministerio de Hacienda.

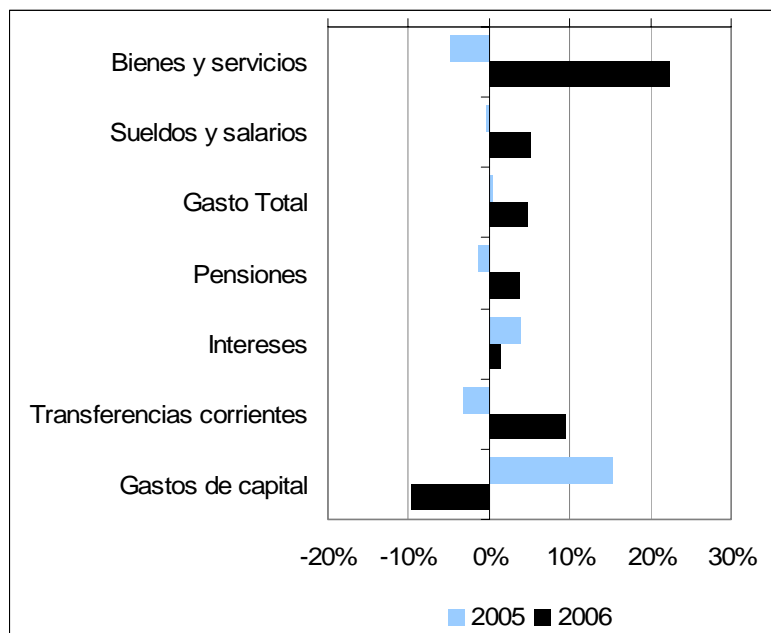
#### **Aumentan los gastos del Gobierno Central**

Si bien el Gobierno que asumió funciones en mayo del 2006 decidió revertir la política de contención que se venía aplicando desde el 2003, el gasto se redujo en 0,5 puntos del PIB en relación con el 2005. Las cifras anuales del 2006 no reflejan la decisión de la Administración entrante de dedicar más recursos a infraestructura, vivienda y educación, entre otros, pero el análisis semestral de los datos sí la confirma. Los gastos sin intereses crecieron en términos reales un 8,5% durante el segundo semestre del 2006, en tanto que un año antes, en ese mismo período, habían caído un 2,5%.

Por otra parte, los egresos indican que en el 2006 se dio una importante expansión en las transferencias corrientes (recursos para Fodesaf, educación y otros gastos sociales), pero también una reducción en los gastos de capital (que incluyen las transferencias al Conavi). Es posible que la intención del nuevo Gobierno, de aumentar la inversión en la red vial, se haya visto afectada por la existencia de un presupuesto aprobado con anterioridad y por la falta de capacidad de gestión institucional para incrementar el gasto en poco tiempo. Por su parte, el gasto en sueldos y salarios creció por encima de la tasa de expansión de los gastos totales, poniendo de manifiesto su característica de “disparador” de los egresos públicos. Finalmente, los gastos clasificados por función muestran que la Administración Arias aumentó el gasto, en términos de variaciones con respecto al PIB, en los rubros de educación, seguridad y vivienda.

**Gráfico 3.22 (página 183)**

**Crecimiento real de los gastos del Gobierno Central**



Fuente: *Decimotercer Informe Estado de la Nación*, con base en Rosales, 2007, y datos de la Contraloría General de la República.

**Una aproximación a las brechas de inversión en infraestructura**

La inversión requerida para llevar la red vial nacional asfaltada a un estado de buenas condiciones, según el parámetro de medición FWD, equivale al 4,4% de la producción nacional (Lanamme-UCR, 2006a). Una vez que las carreteras asfaltadas alcancen un buen estado, sería necesaria una inversión anual del 0,7% del PIB para mantenerlas en ese nivel. Esta cifra supera en un 75% el promedio anual de las transferencias realizadas por el Gobierno al Conavi en los años de contención del gasto (2003-2006), e incluso es un poco mayor que el promedio anual del período 2000-2002 (0,6% del PIB). En lo que concierne a la inversión social, las cifras disponibles y la naturaleza misma de este sector hacen difícil cuantificar la brecha existente; sin embargo, en el capítulo 2 del Decimotercer Informe se presenta una estimación que ubica en 1,2% del PIB las transferencias del Gobierno al Fodesaf, y en 0,4% del PIB la preservación del nivel histórico del gasto social. Es decir, en total, se requieren 1.275 millones de dólares para cerrar las brechas señaladas (5,6% del PIB) y una inversión del 1,1% del PIB (250 millones de dólares) por año, para evitar que se vuelvan a presentar rezagos.

**¿Cómo financiar el cierre de las brechas de inversión?**

Según estimaciones de las autoridades hacendarias, la reforma fiscal planteada por el nuevo Gobierno permitiría obtener recursos frescos por un monto cercano al 4% del PIB. Esa cifra sería insuficiente para cerrar las brechas existentes según las estimaciones antes presentadas, aunque, de lograrse, representaría un avance importante con respecto a anteriores reformas en este ámbito. Cálculos basados en el cambio experimentado por la recaudación entre el año en que se implementó un ajuste fiscal y el período siguiente, muestran que las cuatro reformas aplicadas al impuesto de ventas en los últimos veinte años tan solo aportaron un 1,8% del PIB cada una.

Una fuente adicional para generar recursos frescos es una recaudación más eficiente. Buena parte del dinamismo de los ingresos tributarios en el 2006 surge precisamente de una mejor gestión recaudatoria, asociada a mayores controles cruzados, automatización de sistemas y capacitación del recurso humano, entre otros. Indudablemente se registran importantes avances en esta materia, pero aún falta camino por recorrer.

Otra alternativa para financiar las inversiones requeridas es aumentar la deuda pública. No obstante, este mecanismo pocas veces es visto como viable, especialmente en América Latina, donde la mayoría de los países contabilizan elevados niveles de deuda pública con respecto al PIB, tienen a su haber varias crisis de deuda externa y sus economías son muy vulnerables a *shocks* externos. De acuerdo con Easterly et al. (2003), la inversión en infraestructura tiene un efecto virtuoso sobre el crecimiento. Por su parte, Canning y Bennathan (2000) señalan que la tasa de retorno social de la inversión en infraestructura es más alta en las naciones donde existen mayores rezagos en este campo. Para el caso particular de Costa Rica, estos autores estiman que la tasa de retorno de la inversión en carreteras pavimentadas es 5,2 veces más alta que la correspondiente a la inversión en el capital físico. Estos resultados podrían justificar un mayor endeudamiento orientado a cerrar las dos brechas que aquí se comentan, toda vez que la inversión social en áreas como la educación también se asocia a un círculo virtuoso. Sin embargo, esta opción de financiamiento tiene que ser abordada con cautela, ya que puede generar efectos negativos en la calificación de riesgo-país. Además, si se van a extraer recursos del mercado interno, hay que tener cuidado con las tasas de interés, sobre todo en momentos en que el Banco Central procura contrarrestar los efectos de las entradas de capitales sobre el tipo de cambio.

### ***Problemas en la capacidad de gestión de las instituciones***

El financiamiento de las brechas en infraestructura e inversión social no es el único problema que enfrentan las autoridades; también hay una dificultad, no menor, asociada a la capacidad de gestión institucional y a la calidad del gasto público. Contar con más recursos y poder gastarlos, en áreas clave para la competitividad y el desarrollo económico del país, son condiciones necesarias pero no suficientes. El último *Reporte Mundial de Competitividad*, publicado por el Foro Económico Mundial (WEF, 2007) contiene un índice de percepción acerca de la calidad del gasto público -entendida como el grado de desperdicio en la ejecución del gasto- en 125 países. Costa Rica se ubica en la posición 83 de ese indicador, si se compara con naciones que tienen un PIB per cápita similar

Los problemas de gestión de las instituciones públicas se reflejan, entre otras cosas, en el tiempo que tardan los procesos de contratación. Casi una tercera parte de estos tiempos es consumida por la fase de planificación, que es el plazo que transcurre entre la solicitud y la emisión del cartel. Según el Banco Mundial (World Bank, 2006), en Costa Rica se requieren 77 días para formalizar un negocio, lo que implica llevar a cabo once procedimientos. Estas cifras son de las más altas en la región y colocan al país en desventaja frente a las naciones que tienen o están por firmar un tratado de libre comercio con Estados Unidos. Por otra parte, se identifican serios problemas de gestión y duplicación de funciones en las entidades del sector social y el Conavi. Buena parte de esos problemas se traducen en una alta subejecución de los presupuestos institucionales.



**RESUMEN DEL APORTE ESPECIAL DEL CAPÍTULO 3  
“DIVERSIDAD DE DESTINOS Y DESAFÍOS DEL TURISMO EN COSTA RICA:  
LOS CASOS DE TAMARINDO Y LA FORTUNA”**

Este aporte especial del capítulo “Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas” explora las características y el desarrollo diferenciado que presenta el turismo en Costa Rica, a partir del análisis de dos microrregiones específicas. Luego de exponer la evolución de esta actividad en el país y presentar la imagen que éste ha proyectado internacionalmente como destino turístico (lo que se denomina “marca-país”), el documento se centra en dos comunidades que han registrado una importante expansión del turismo en los últimos diez años: Tamarindo, en Santa Cruz de Guanacaste, y La Fortuna, en San Carlos, provincia de Alajuela. Mediante estudios de campo en ambos lugares, se procura aproximar dos cuestiones: por una parte, los efectos reales y percibidos que los desarrollos turísticos han tenido sobre las y los habitantes de la zona y, por otra, el grado de acercamiento o alejamiento de cada experiencia en relación con la “marca-país” de Costa Rica,.

El interés por examinar microrregiones parte de la premisa de que el turismo no es una actividad con un desarrollo homogéneo en el territorio nacional. Por el contrario, en Costa Rica es posible encontrar varias modalidades de emprendimientos turísticos. Esa diversidad obedece, en primer lugar, a una cuestión fáctica: cada zona tiene poblaciones con perfiles sociales y demográficos propios, condiciones de accesibilidad física y geográfica distintas y particularidades escénicas y culturales, que determinan los tipos de actividad turística que pueden realizarse. Además, cada región tiene condiciones iniciales distintas, asociadas a los patrones que históricamente caracterizaron el desarrollo productivo, social, ambiental y cultural de las comunidades en épocas anteriores. En segundo lugar, la diversidad de modalidades de desarrollo humano es importante desde una perspectiva normativa y conceptual: es razonable pensar que no toda forma de turismo tiene, desde el punto de vista del desarrollo humano, las mismas implicaciones y potencial. No toda actividad turística genera las mismas oportunidades para el bienestar de las poblaciones y el uso racional de los recursos naturales. Esta proposición, ciertamente elemental y teóricamente aceptada por diversos autores (como se verá más adelante), no ha sido estudiada de manera empírica en Costa Rica, con una perspectiva comparada entre microrregiones.

***Costa Rica logra posicionar una exitosa “marca-país”***

En los últimos veinte años Costa Rica ha experimentado un acelerado desarrollo turístico. Gracias a ello, en la actualidad el turismo constituye una de las principales actividades económicas del país. En buena medida esto ha sido posible por el posicionamiento de una “marca-país” en el mercado internacional. Por “marca-país” se entiende la imagen que las autoridades públicas y los operadores privados han proyectado en el resto del mundo con el fin de promocionar a Costa Rica como destino turístico distinto. En este caso, mediante agresivas campañas publicitarias la “marca-país” se ha asociado a valores y prácticas como democracia, paz, seguridad, conservación y manejo sostenible de los recursos naturales.

Sin embargo, la realidad del desarrollo turístico difiere, en diversos grados, de esta “marca-país”. Ello se debe al hecho de que, dentro del territorio nacional, coexisten destinos turísticos que están dirigidos a mercados distintos y que hacen un uso igualmente diverso de los recursos naturales, territoriales, económicos y sociales. Las actividades generadas a partir de estos destinos son también diferentes en términos de sus alcances económicos, sociales y ambientales, y de los beneficios que reciben las comunidades locales. Algunas de estas

modalidades de desarrollo turístico pueden ser contradictorias de la “marca-país”, mientras que otras no lo son tanto.

***Desarrollo heterogéneo de la actividad turística tiene efectos diferenciados en sus alcances económicos, sociales y ambientales***

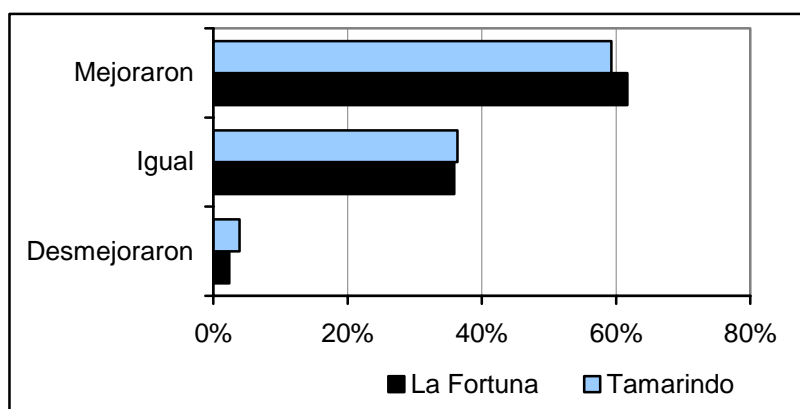
Bajo el nombre de “actividad turística” se cobijan hoy destinos y desarrollos turísticos muy distintos, respecto a los cuales existe poca claridad sobre sus especificidades, su capacidad de carga, cuán cercanos están los límites de su expansión, los servicios que demandan y los impactos que provocan. Esta información resulta fundamental para determinar el potencial de desarrollo futuro de estos destinos, así como para el diseño de las políticas que más convengan al país para reconocer y promover adecuadamente dicha diversidad y lograr un turismo sostenible y compatible con el desarrollo humano. La política actual en esta materia es de corte genérico, y tiende a homogeneizar el tratamiento de los problemas, cuando lo que parece necesitarse son estrategias microrregionales, que atiendan las particularidades y los requerimientos de cada destino y desarrollo turístico.

Esta valoración general encuentra sustento en los siguientes hallazgos:

- El turismo se ha consolidado como la segunda actividad generadora de divisas en Costa Rica, superada solo por las exportaciones de bienes. Es uno de los polos de mayor atracción de inversiones. Luego de haber posicionado internacionalmente una “marca-país”, lo cual es un logro significativo, en la actualidad la promoción de Costa Rica como destino turístico tiende a ser cada vez más confusa y genérica. La estrategia de ampliar la demanda turística apuntando hacia un turismo masivo y sin control, por encima de la oferta de destinos diferenciados y de calidad, podría poner en riesgo los elementos constitutivos de la “marca-país” y no favorecer el desarrollo humano (Santamaría y Pratt, 2007).
- De acuerdo con datos de la Cepal, el gasto por turismo ha tendido a disminuir en los países de Centroamérica que más reciben visitantes (Costa Rica y Guatemala). Esta información es preocupante, por cuanto podría estar indicando un sesgo hacia el turismo masivo y segregado, cuya demanda económica y social es menor, sobre todo en Costa Rica, que se ha caracterizado por ofrecer un turismo de alto valor agregado (Cepal, 2007b). Las consecuencias de estimular, explícita o implícitamente, desbalances pronunciados entre los destinos y desarrollos turísticos, favoreciendo aquellos que no propician un uso sostenible de los recursos y una distribución equitativa de los beneficios, son relevantes desde el punto de vista macroeconómico, pero también desde las perspectivas microeconómica y ambiental.
- Tamarindo, en Guanacaste, y La Fortuna, en San Carlos, son dos comunidades que reflejan la diversidad de destinos que el país ofrece actualmente y algunas de las contradicciones que se dan con respecto a la “marca-país”. Se trata de experiencias distintas, cada una con un valor propio, dadas sus condiciones iniciales y el desarrollo particular que han tenido. Tamarindo, un destino de sol y playa, atrae hoy un turismo manejado por grandes operadores internacionales que, unido al crecimiento del mercado inmobiliario, tiende a expandirse masivamente en esta y otras comunidades costeras de Guanacaste. La Fortuna, por el contrario, ofrece un destino más ecológico, que mantiene un dinamismo importante, pero con un desarrollo turístico que apuesta por un producto diferenciado, de alto valor agregado y calidad.

- Cuando se valoran los efectos que han tenido los desarrollos turísticos de Tamarindo y La Fortuna en relación con el mejoramiento del bienestar y las oportunidades de las poblaciones locales y la “marca-país”, se perciben notables diferencias. El análisis deja claro que si bien en ambas localidades hay un reconocimiento general de que el turismo ha traído mejoras, también hay evidencia de que el desarrollo de La Fortuna genera mayores beneficios a sus habitantes que el de Tamarindo; este último, dada su expansión hacia lo masivo y genérico y la falta de controles con que se ha dado, tiende a alejarse de la “marca-país”.

### Percepción de los entrevistados en cuanto a si han mejorado los ingresos económicos en la familia debido el desarrollo turístico. Julio de 2007



Fuente: Brenes et al., 2007.

- Los principales problemas que identifican las comunidades cercanas a Tamarindo son drogas, delincuencia, prostitución, venta y concentración de las tierras y serios problemas de ordenamiento territorial. En contraste, el desarrollo de La Fortuna se mantiene más cercano a la “marca-país”, con una fuerte presencia de pequeños y medianos empresarios, que se articulan con grandes empresas de operadores turísticos y agencias de viajes preocupadas por ofrecer un producto ecológico más diferenciado; de ahí que los problemas señalados se orientan más a los temas de la seguridad ciudadana, el alto costo de la vida y la falta de mayor educación de los habitantes de la zona, como obstáculos para aprovechar mejor la actividad turística. En la mayoría de los indicadores e índices de bienestar evaluados, La Fortuna se ubica en una mejor posición que Tamarindo (Brenes et al, 2007).

### ***Salvaguardar la “marca-país” requiere trabajo, visión y planificación***

La posibilidad de que Costa Rica salvaguarde su “marca-país” y, al mismo tiempo, se mantenga en una fase expansiva de su sector turismo, requiere que se tomen las medidas necesarias en las políticas nacionales para que los emprendimientos turísticos se apeguen a la “marca-país” y, más aun, al desarrollo humano sostenible. La experiencia internacional muestra que diversos países han optado por “reinventarse”, tomando decisiones para diferenciar su “marca-país” y recuperar sus ventajas comparativas como destino, así como su autenticidad, de manera que los visitantes experimenten las particularidades que constituyen la clave de una “marca-país”. India y Nueva Zelanda han venido trabajando en esta dirección y países como Tailandia, Omán y Sudáfrica también han comenzado a aplicar este enfoque.

Está pendiente el diseño y puesta en funcionamiento de un sistema nacional de indicadores, que permita evaluar sistemáticamente cuán compatibles o no son los diferentes destinos con la “marca-país” y con el desarrollo humano sostenible. Asimismo, es necesario construir una agenda de investigación que profundice sobre cómo los diversos desarrollos turísticos están beneficiando al país en términos de impactos redistributivos (cuánto les queda a los hogares y a las comunidades), fiscales (cuánto aportan al fisco) y ambientales (cuánto ayudan a conservar los recursos naturales). Estas son herramientas internas esenciales para planificar el desarrollo turístico y maximizar sus ventajas, teniendo como punto de partida y de llegada los intereses nacionales.

En resumen, un turismo sostenible y de valor para la comunidad puede lograrse orientando su desarrollo de acuerdo con las características y necesidades de ésta, lo que demanda trabajo, visión y planificación, tareas que sin duda deben involucrar a la población local.

## RESUMEN DE HALLAZGOS DEL CAPÍTULO “ARMONÍA CON LA NATURALEZA”

Costa Rica transita un camino contradictorio, entre una imagen ecologista fuertemente arraigada (dentro y fuera de sus fronteras) y la profunda huella de impactos ambientales que deja la acción humana y que se ahonda por la falta de planificación en el uso del territorio. Esto evidencia una tensión entre el notable crecimiento económico y la protección ambiental, cuyos resultados incrementan la vulnerabilidad de los logros en esta última materia. Los agentes económicos se comportan como si el daño en el patrimonio natural que provocan las prácticas inadecuadas de producción no tuviera efectos en la rentabilidad futura de sus actividades. Hoy es posible observar que la disponibilidad y calidad de recursos que el país ha tenido como certezas, en realidad están amenazadas y son vulnerables: la presión sobre las fuentes de agua es alta, lo que compromete su futuro y genera contaminación en las zonas costeras; se debilita la capacidad de satisfacer la demanda eléctrica a partir de fuentes limpias y persiste la dependencia de fuentes de energía contaminantes y caras; se anuncia una crisis de abastecimiento de madera y el agotamiento de recursos pesqueros; monocultivos de fuerte impacto ambiental están en rápida expansión.

El uso del territorio se da en un marco de escasas regulaciones y falta de planificación, que permite el deterioro de áreas de alta riqueza ecológica, la afectación de cuencas hidrográficas y el traslado de contaminación y residuos entre unas zonas y otras. Ejemplo claro de esto es el desordenado desarrollo de la actividad turística e inmobiliaria en las costas, que visibiliza la falta de controles efectivos del Estado, así como el inadecuado uso de la tierra en la zona marítimo-terrestre y el deterioro de las principales cuencas hidrográficas. Aunque el país registró éxitos fundamentales en el 2006 (aumento del territorio protegido y recuperación de cobertura forestal), estudios científicos revelan vacíos de conservación para el resguardo de la biodiversidad y señalan “puntos calientes”, de gran riqueza natural, que no tienen ningún tipo de protección, como los golfos de Papagayo y Dulce. Asimismo, la cobertura forestal incluye zonas vulnerables que se encuentran desprotegidas o bajo esquemas de incentivos de corto plazo. Todo lo anterior indica que Costa Rica está lejos de usar los recursos naturales según su capacidad de reposición, y en casos específicos ya se perciben limitaciones para un disfrute equitativo por parte de la población.

### RESUMEN DE HALLAZGOS

#### ***Acelerado desarrollo costero con escasa regulación ambiental***

En los últimos años las zonas costeras se han convertido en un claro ejemplo de dos preocupaciones: por un lado, el desencuentro entre la dinámica económica y el control de sus impactos ambientales; por el otro, las debilidades en la planificación y ordenamiento del territorio. La Sala Constitucional ha planteado que no se debe sobreponer el desarrollo económico al derecho de las y los ciudadanos a un ambiente sano y libre de contaminación, y que el Estado y las municipalidades son los principales obligados a garantizarlo<sup>1</sup>.

Una de las actividades que parecen darse en un marco de escasa regulación es el intenso desarrollo inmobiliario en el litoral Pacífico, que tiende a reproducir los desordenados patrones de configuración metropolitana, caracterizados por ser expansivos y por la ausencia de planificación. En 2005 y 2006 el auge constructivo sobrepasó los promedios históricos y se expandió hacia Guanacaste y el Pacífico Central. El uso residencial concentra el 70% del total construido. Entre los mismos años, el total construido en el país creció un 31%, en tanto que en

---

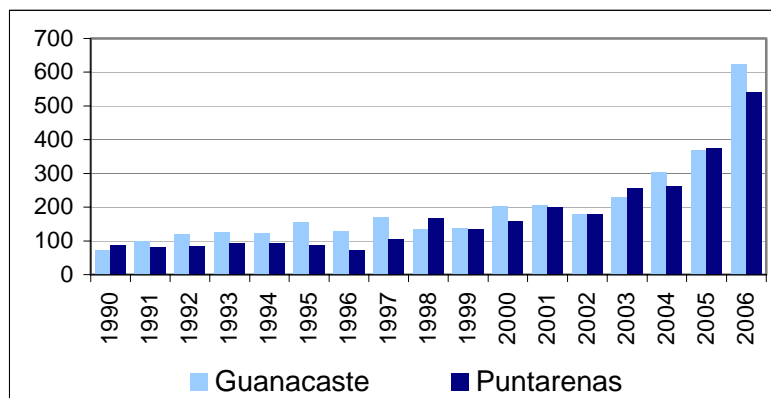
<sup>1</sup> Voto 5906, de 1999, entre otros.

Guanacaste lo hizo en 69,5% y en Puntarenas en 44,3% (gráfico 4.1). Entre los primeros ocho cantones con mayor participación están Santa Cruz, Carrillo y Garabito (18% del total del país) (Román, 2007). Se estima que los montos de bienes inmuebles adquiridos por extranjeros ascendieron a 176,5 millones de dólares en 2004 y a 224,5 millones de dólares en 2005. Guanacaste (37%) y Puntarenas (25%) capturaron buena parte de esas inversiones (Chávez y Ocampo, 2006) y hay señales de que este dinamismo continuará.

**Gráfico 4.1, página 237**

**Área total anual de construcciones y ampliaciones en Guanacaste y Puntarenas**

(miles de metros cuadrados)



Fuente: *Decimotercer Informe Estado de la Nación*, con datos de la Unidad de Estadísticas Económicas del INEC.

Parte de las preocupaciones radica en las debilidades en la planificación del uso del territorio. Estudios del Departamento de Protección y Saneamiento Ambiental de la Municipalidad de Santa Cruz y fiscalizaciones de la Contraloría General de la República (CGR, 2007) identificaron irregularidades en planes reguladores costeros y diversos problemas ambientales en visitas de campo a varios proyectos. Entre sus hallazgos se señalan la falta de protección de manglares y bosques, irregularidades en el amojonamiento y la delimitación de los terrenos, amenazas a los ecosistemas, ausencia de regulación para la extracción de madera, movimientos de tierra con afectación sobre humedales, prácticas de terraceo en laderas con vista al mar que no cuentan con los respectivos permisos, y extralimitación de las entidades municipales en el ejercicio de sus potestades legales (Román, 2007). Otras investigaciones han concluido que los planes reguladores costeros carecen de una visión integral para el manejo de esos territorios; están lejos de responder a políticas de desarrollo local sostenible y, en su mayoría, atienden los intereses de los desarrolladores de proyectos turísticos e inmobiliarios, quienes pagan a las empresas que elaboran esos planes (Fundación Demuca, 2005).

La intensa actividad en estas zonas genera fuertes presiones sobre los recursos. En Guanacaste hay preocupación por la oferta hídrica y se han suscitado repetidos conflictos por el uso del agua, como en el caso del acuífero de Nimboyores. En Guanacaste y las regiones Pacífico Central y Huetar Norte, la cantidad de pozos perforados en el período 2000-2005 superó el total de la década de los noventa. La expansión más importante se ha dado en el sector turístico (Romero, 2006). Igualmente, en cuanto a energía eléctrica, en el 2006 llama la atención el consumo del sector general en Guanacaste y San Carlos, donde se reportaron tasas de crecimiento superiores al 11%; esto puede deberse al auge de una actividad turística e inmobiliaria intensiva y el uso de equipos de aire acondicionado, entre otros. También se ha identificado en canchas de golf de los hoteles de playa la aplicación de herbicidas, insecticidas, fungicidas y fertilizantes, que conllevan el riesgo de impactar negativamente el litoral (Fournier y Fonseca, 2007).

Paralelamente, el patrimonio formado por la zona marítimo-terrestre evidencia problemas serios en las políticas y los entes encargados de su control. La Sala Constitucional ha insistido en la inalienabilidad de la zona pública, pero hay juzgados locales que reconocen allí derechos privados<sup>2</sup>. Pese a la obligación de contar con amojonamiento y planes reguladores costeros para otorgar concesiones (Reglamento de la Ley 6043), estas se adjudican sin que se haya cumplido la totalidad de los requisitos. Existen casos en que la concesión, de hecho, se extiende hasta la zona pública. También se presentan situaciones de restricción al libre paso por la zona pública, como hacen algunos dueños de negocios en Sámara, Tamarindo y otros sitios, y en ciertos complejos turísticos, con la ayuda de guardas privados (Arrieta, 2007).

### **Avances en la protección muestran debilidades**

La *Propuesta de ordenamiento territorial para la conservación de la biodiversidad de Costa Rica*, conocida como Grúas II (Sinac et al., 2007), identificó un vacío de conservación de biodiversidad total de 283.322 hectáreas, un 5,6% de la superficie del país. Analizó el estado legal de las tierras dedicadas a la conservación (para los casos sobre los que había información disponible) y concluyó que un 13,7% del territorio nacional continental está en conservación permanente, un 10,3% bajo conservación parcial, es decir, son tierras en las que se imponen algunas restricciones pero que permiten extracción de recursos, y un 5,9% está en tierras cuyas restricciones se establecen por contrato. Este último se hace por períodos cortos o relativamente cortos (menos de quince años) o se suscribe por deseo de los propietarios particulares, como los refugios de vida silvestre privados, el pago de servicios ambientales y las reservas privadas, los cuales se consideran iniciativas de conservación temporal. En total, estas tierras sumarían el 29,9% del territorio nacional. El estudio señala que habría que poner en marcha diferentes estrategias de conservación para asegurar la representatividad de los 31 ecosistemas identificados en el área continental, siete de los cuales están fuertemente amenazados y algunos casi extintos. Además se elaboraron mapas sobre las zonas de recarga acuífera y se demostró la desprotección existente en ellas, que en su mayoría se encuentran fuera de las áreas silvestres protegidas (mapa 4.4).

**Mapa 4.4, página 254**  
**Zonas de recarga acuífera y áreas protegidas. 2006**



Fuente: *Decimotercer Informe Estado de la Nación*, a partir de Sinac et al., 2007.

<sup>2</sup> Véase por ejemplo el expediente 98-200742-414-PE del Tribunal de Justicia de Guanacaste, sede Nicoya.

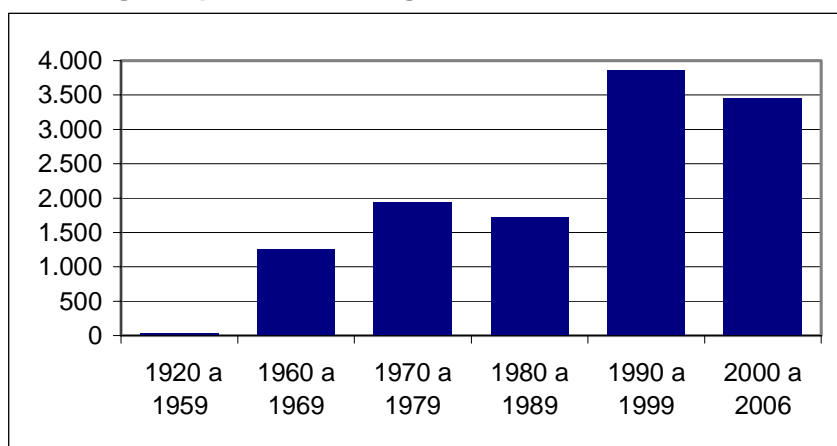
Un hallazgo importante del 2006 es la confirmación de una recuperación de la cobertura forestal. La investigación científica reitera esta tendencia, aunque señala la necesidad de considerar temas colaterales, como vulnerabilidad, calidad, ubicación y conectividad, para hacer sostenible este avance. El último estudio sobre Costa Rica elaborado por la Universidad de Alberta (Canadá) y el ITCR, con financiamiento del Fonafifo, indica que en el 2005 la cobertura forestal alcanzó un 48% del territorio, sin contar manglares, páramos y plantaciones forestales. Esta cobertura aumentó en 169.914 hectáreas entre 2000 y 2005, como resultado de procesos de regeneración de bosques, mientras que la pérdida de cobertura (en áreas que eran bosque en el 2000) fue de 23.689 hectáreas (Sánchez et al., 2006).

Pese a la importancia de esta noticia, se advierte que las áreas de recuperación son vulnerables a ser deforestadas nuevamente, y que de las áreas de bosque solo un 44% tiene algún grado protección (Sánchez et al., 2006). Desde la década anterior, Costa Rica presenta regeneración secundaria que ha reforzado este avance, gracias al positivo impacto del programa de pago por servicios ambientales, la disminución de la actividad ganadera y otros factores (Baltodano, 2007). No obstante, estas áreas son vulnerables al cambio de uso y su consolidación requiere una estrategia coherente con políticas adecuadas a nivel nacional. La región Chorotega es la de mayor recuperación, con un 51% de cobertura; sin embargo, solo un 14% de esa área está protegido (Sánchez et al., 2006).

### **Se evidencia agotamiento en recursos naturales clave**

El análisis del estado y uso de los recursos naturales muestra situaciones límite de vulnerabilidad en algunos de ellos, que la sociedad costarricense ha dado por garantizados durante mucho tiempo (como el agua, la riqueza dulceacuícola y marina, la madera o la energía limpia). En el caso de las aguas subterráneas se percibe una fuerte presión. Entre 1998 y 2005 su consumo aumentó un 42%. Para el 2006 el Senara reportó un total de 12.855 pozos legales (gráfico 4.2), además de una estimación de 13.819 si se incluyen los ilegales; el 75% de los primeros se localiza en el Valle Central y en Guanacaste.

**Gráfico 4.2, página 254**  
**Pozos legales perforados, según década. 1920-2006**



Fuente: *Decimotercer Informe Estado de la Nación*, con información de Senara.



Por otra parte, en el 2006 el 81,2% de la población recibió agua de calidad potable<sup>3</sup>, proporción que en 1991 apenas alcanzaba el 50%. Pese a ello, el servicio muestra disparidades. Una evaluación sobre sus condiciones a nivel cantonal realizada por el ICAA encontró dieciséis cantones que mostraron valores inferiores al promedio nacional en cinco parámetros<sup>4</sup>: Acosta, Dota, Alfaro Ruiz, Orotina, Poás, San Carlos, Upala, Alvarado, El Guarco, Abangares, Hojancha, La Cruz, Buenos Aires, Matina, Siquirres y Talamanca (Mora, 2007).

Otra preocupación en torno a la vulnerabilidad de los recursos se deriva del anuncio formulado por las autoridades en el 2006, sobre el agotamiento de los recursos madereros. Para el 2005 (último dato disponible) se calculó un consumo nacional de 1.018.569 m<sup>3</sup>, el 65% de los cuales provino de plantaciones forestales (ONF, 2007). Esta cifra supera significativamente los 774.591 m<sup>3</sup> registrados como promedio anual entre 1998 y 2004. Parte de este crecimiento se explica porque durante el 2005 se fabricaron cuatro millones de tarimas para exportación, que consumieron poco más de 400.000 m<sup>3</sup> de madera; esto representó el 40% del consumo nacional de ese año y el 60% de la producción en plantaciones forestales (Barrantes y Salazar, 2005). Paralelamente, la extinción de especies forestales es una amenaza crónica y de la cual se conoce poco. Costa Rica ha vedado la corta de 18 especies de árboles de maderas finas, que se encuentran en peligro de extinción. Otros estudios identifican 53 especies de plantas en peligro, de las cuales 30 se consideran en estado crítico; todas corresponden a árboles maderables, explotados por sistemas no sustentables (Rodríguez et al., 2006). Otros reportes señalan unas 300 especies con algún grado de amenaza (Coecoceiba, 2003).

Pese a los avances logrados en la política forestal y de servicios ambientales, Costa Rica no logró evitar el desabastecimiento anunciado. El programa de pago por servicios ambientales (PSA) ha apoyado la conservación y recuperación de bosque en casi un 10% del territorio nacional en la última década, y ha incidido en la conservación de un 18% del total de bosques y un 32% de los bosques fuera de áreas silvestres protegidas (Sánchez et al., 2006). Actualmente hay tres propuestas de reforma al PSA en la corriente legislativa (expedientes 16.169, 15.708 y 15.797). Uno de los temas relevantes por debatir es la planificación de la asignación de los recursos. En el 2006 se pagó un máximo de 64 dólares por hectárea por año para la recuperación de bosques, en contratos de cinco años, y para reforestación (plantaciones forestales) un máximo de 816 dólares por hectárea en diez años (decreto 33226-Minae). En Costa Rica se ha estimado una superficie aproximada de entre 100.000 y 120.000 hectáreas dedicadas a plantaciones forestales, lo que las convierte en uno de los cultivos más extensos del país<sup>5</sup>. Aunque se reconoce su valor en términos ambientales, no está garantizada la sostenibilidad de ese impacto, por cuanto, al estar relacionado con una actividad productiva, depende de factores y decisiones que pueden cambiar con el tiempo.

### ***La actividad agrícola genera preocupaciones ambientales***

En el contexto centroamericano Costa Rica mantiene uno de los mayores índices de uso de plaguicidas, en términos de ingrediente activo por habitante (2,5 kg), por trabajador agrícola (37,2 kg) y por área cultivada (22 kg/ha). En varias ocasiones la Contraloría General de la

---

<sup>3</sup> Se refiere al agua que, al ser consumida, no causa daño a la salud del usuario. Esto significa que debe cumplir con los requisitos físico-químicos y bacteriológicos establecidos por el Reglamento para la calidad del agua potable.

<sup>4</sup> El ICAA analizó cinco parámetros de cobertura: agua intradomiciliar, agua de calidad potable, población que recibe agua sometida a control de calidad y población que recibe agua con tratamiento y desinfección; además se tomaron en cuenta las tarifas. Los cantones se calificaron según la cantidad de parámetros en los que se reportaba un valor inferior al nacional.

<sup>5</sup> No existen estadísticas sistemáticas que permitan conocer con exactitud, para cada año, el área sembrada y el área cosechada en plantaciones forestales en el país.

República ha apuntado el débil control que ejerce el Estado en esta materia (Bach, 2007). El impacto alcanza casi todo el territorio: los agroquímicos *endosulfan* (insecticida) y *clorotalonil* (fungicida) fueron detectados en suelos y aire de los parques nacionales Braulio Carrillo (sector Barva) y volcán Poás, provenientes de plantaciones de las llanuras del Caribe, que los utilizan en gran escala (Daly et al., 2007). La piña muestra una expansión explosiva: en el 2006 su cultivo creció un 43,5% y un 208% en relación con el 2000 (cuadro 4.14). La erosión en los piñales es muy alta y su expansión ha afectado los bosques en las orillas de los ríos. Entre abril de 2003 y agosto de 2006 se tramitaron trece denuncias contra fincas de piña en las áreas de conservación La Amistad-Pacífico, Tortuguero y Arenal-Huetar Norte, por invasión de áreas de protección, construcción de canales y tala de árboles (Sinac, 2007).

Por otra parte, la producción orgánica es practicada en 10.711 hectáreas, por 2.921 productores certificados (MAG, 2007); el aumento del área en el 2006 fue bajo, solo 1.841 hectáreas más que en el 2000, aunque se conocen 118 cultivos orgánicos distintos (Eco-Lógica, 2007).

#### Cuadro 4.14, página 261

##### Área de cultivo de los principales productos y uso de plaguicidas por hectárea

Cultivo	Hectáreas		Kg ia/ha/año <sup>a/</sup>
	2000	2006	
Café	106.000	99.000	6,46
Palma africana	39.790	52.625	Sin datos
Arroz	68.357	48.386	9,46
Caña de azúcar	47.200	48.360	10,11
Banano	47.982	42.700	49,29
Piña	12.500	38.500	24,55
Naranja	25.300	23.000	1,56
Yuca	5.798	15.659	7,40
Frijol	30.827	14.035	Sin datos

a/ Estimación en kilogramos de ingrediente activo por hectárea por año.

Fuente: *Decimotercer Informe Estado de la Nación*, con base en Sepsa, 2007, De la Cruz et al., 2004 y Bravo et al., 2007.

#### **Patrones insostenibles en el uso de la energía**

Otro desafío de alcance nacional es el uso sostenible de la energía y el control de sus impactos económicos, sociales y ambientales. Es claro que el transporte es el principal responsable de la dependencia de fuentes contaminantes y caras como los hidrocarburos, que representan cerca del 76,3% del consumo total. En el 2006 se dio un aumento de 7,3% en el consumo total de energía, muy similar al crecimiento del PIB el mismo año (8,2%). Además se duplicó el uso relativo de hidrocarburos (diesel y búnker) para generación térmica de electricidad (de 3,3% a 6,6% de las ventas totales de Recope). Pese al alto costo de tal dependencia (1.249 millones de dólares de factura petrolera en el 2006), se mantienen subsidios cruzados que no responden a criterios ambientales o sociales. El precio de venta de las gasolinas fue en promedio un 14,2% superior a su costo (precio de importación más costo de operación), mientras en el diesel y el *jet fuel* los diferenciales fueron inferiores en 9,8% y 9,6% en promedio, respectivamente (Fernández y Araujo, 2007).

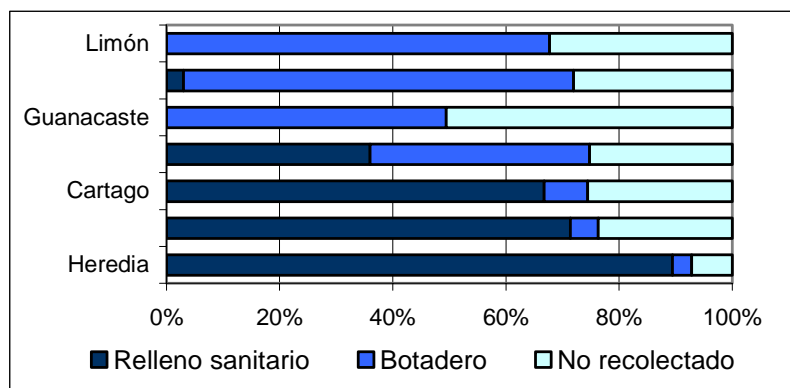
En materia de energía eléctrica el país ha comenzado a mostrar limitaciones en su capacidad de satisfacer la demanda, como ocurrió sobre todo a inicios del 2007. Entre 2000 y 2006 la capacidad instalada pasó de 1.700 a 2.096 MW. La producción de electricidad creció un 5,2%

entre 2005 y 2006, con una participación importante de fuentes no renovables (diesel y búnker). Por su parte, en el mismo período las ventas (consumo) crecieron un 6,1% y el consumo por cliente un 2,8% en promedio. En el sector residencial creció un 4,1%, siendo sus principales usos: cocción (55%), refrigeración (20%), calentamiento de agua (14%) e iluminación y otros (11%). Aquí resaltan áreas de oportunidad para alternativas como el gas o las fuentes solares, además de la certificación de equipos más eficientes y el desarrollo de campañas sobre el uso racional de electricidad, entre otras acciones.

### **Persisten problemas para el manejo de residuos sólidos**

El sector municipal no logra resolver los problemas de recolección y tratamiento de los residuos sólidos domiciliarios; el 64% de los gobiernos locales dispone de ellos en botaderos a cielo abierto y en vertederos con y sin control, principalmente en los municipios con elevada población rural. La inadecuada gestión está provocando la reaparición de enfermedades, contaminación de aguas subterráneas con materiales tóxicos, estrangulamiento de drenajes durante la época de lluvias, contaminación visual y paisajística, daños a los ecosistemas y generación de gases con un potencial de calentamiento 56 veces mayor que el del carbono, por la descomposición anaeróbica de la materia biodegradable. Del total nacional de basura no recolectada, San José aporta el 40% (122.219 toneladas métricas), Alajuela el 17%, Guanacaste el 13% y Heredia apenas el 2% (gráfico 4.4). En Guanacaste, Puntarenas y Limón prácticamente no se están tratando los residuos sólidos (Soto, 2007).

**Gráfico 4.4, página 268**  
**Recolección y destino de la basura, por provincia. 2006**



Fuente: *Decimotercer Informe Estado de la Nación*, a partir de Soto, 2007.

### **Una mirada territorial sobre las principales cuencas hidrográficas**

El capítulo 4 del *Decimotercer Informe Estado de la Nación* analiza información sobre seis cuencas hidrográficas, un espacio definido por principios hidrológicos y que como unidad de análisis permite ligar, a través del agua y su calidad, el estado de los demás recursos, de las actividades humanas y de los ecosistemas. En general, las características biofísicas varían entre las cuencas estudiadas, pero se identifican amenazas y problemas comunes. En casi todos los casos existe un porcentaje significativo de sobreutilización del territorio, que en Tárcoles alcanza un 15,2%. Los principales ríos están fuertemente deteriorados, con problemas de conservación de suelos, alta sedimentación por malas prácticas agrícolas, destrucción de los bosques riparios y ecosistemas impactados por sustancias tóxicas. En todas las cuencas hay monocultivos extensivos, y la que menos tiene, Tárcoles, recibe el impacto directo del crecimiento urbano expansivo y desordenado de las últimas décadas en la GAM. En esta y las

demás cuencas, el problema de la basura es tan serio como en el resto del país; en Tárcoles cada año quedan 100.000 toneladas métricas sin recolectar, así como 40.000 en Tempisque. El mal manejo de los residuos sólidos, líquidos y agroquímicos termina impactando la calidad de los litorales, las aguas y los recursos marino-costeros. Asimismo, se compromete la disponibilidad de agua para el consumo humano. El río Reventazón, el segundo más contaminado del país, aporta el 25% del agua potable de la GAM. En todos los territorios analizados, las acciones de manejo son incipientes: en el área del Reventazón desde el año 2000 se tiene una ley que incorpora el concepto de gestión de la cuenca, pero la mayoría de las acciones realizadas son puntuales y en espacios muy reducidos, como microcuencas.

Un precedente importante en esta materia es la resolución de la Sala Constitucional sobre un recurso de amparo que responsabiliza a varias entidades de permitir el severo deterioro ambiental de la cuenca del río Tárcoles. En el 2004 el partido Garabito Ecológico, apoyado por CoopeSoliDar R.L., la Defensoría de los Habitantes y la Municipalidad de Puntarenas, presentó ante la Sala Constitucional el recurso 04-0088123-007, por la contaminación del citado río. Se denunció el indebido tratamiento de desechos sólidos y líquidos de los cantones, que provoca no solo un impacto negativo sobre las playas ubicadas en el cantón de Garabito, sino también un serio daño ecológico, en perjuicio del desarrollo turístico de las zonas afectadas. Este deterioro además incide sobre la calidad de vida de los habitantes y pone en evidencia una actitud negligente de las instituciones recurridas, debido a que no han aplicado en forma eficaz lo establecido en la Ley General de Salud y en el Reglamento de vertidos y reuso de aguas residuales. Los efluentes sin tratar del alcantarillado sanitario del 45% de la población de la cuenca generan deterioro en la calidad de las aguas superficiales y subterráneas, así como condiciones insalubres y contaminación en las fuentes de agua. Este problema es consecuencia del crecimiento no planificado, la deforestación, la falta de previsión de los impactos del uso urbano y el desconocimiento de la capacidad del sistema de alcantarillado pluvial. El recurso de amparo fue presentado en contra de los ministerios de Salud y Ambiente y Energía, el Gerente del ICAA, el Presidente Ejecutivo de la CCSS y los alcaldes de 34 municipios, y declarado con lugar en el 2007. En los siguientes Informes deberá analizarse si se toman acciones correctivas en estas entidades (CoopeSoliDar R.L., 2007).

### ***Desafíos pendientes para el ordenamiento territorial***

Uno de los principales desafíos de la gestión ambiental es comprender y regular la interacción entre las personas y la naturaleza, en territorios particulares. Como se ha venido señalando, en el país prevalece un panorama complejo para el ordenamiento territorial. La planificación, regulación y monitoreo del uso del territorio es una tarea que compete al menos a 22 instituciones (Mivah et al., 2006). Un estudio del 2005 encontró un cuerpo de 45 leyes, reglamentos o decretos que contienen algún aspecto relacionado con la planificación y control del uso del suelo<sup>6</sup> (CNE, 2005). Al confrontar el amplio marco normativo con el ejercicio del ordenamiento territorial se observan limitadas capacidades públicas para el control, planificación, identificación y mitigación de los impactos ambientales que tal ordenamiento conlleva. En el marco municipal, la figura del plan regulador se concibió como una herramienta fundamental para la gestión territorial y el desarrollo urbano. Pese a que la Ley de Planificación Urbana fue aprobada en 1968, en el 2006 el uso de estos instrumentos era precario. De los 89 gobiernos locales (81 municipalidades y 8 concejos municipales de distrito), solo 36 contaban

---

<sup>6</sup> Este marco establece competencias traslapadas entre el Poder Ejecutivo y los gobiernos locales. Tal debilidad ha sido señalada por la CGR en diversos estudios técnicos (DFOE-SM-11/2003 y DFOE-SM-11/2007), lo mismo que la falta de claridad existente entre las instituciones centrales y descentralizadas en cuanto a sus límites y responsabilidades (Román, 2007).

con plan regulador, 17 los habían formulado para todos sus distritos y 19 los tenían en forma parcial. De las municipalidades que disponían de un plan regulador, en 28 casos esos instrumentos fueron publicados hace más de cinco años y un 19% tenía más de cinco años de no sufrir modificaciones (cuadro 4.23).

**Cuadro 4.23, página 279**

**Situación de los planes reguladores municipales. Enero de 2007**

Estado	Municipios	
	Número	Porcentaje
Con plan regulador para todos los distritos	16	18
Con plan regulador parcial	20	22
Sin plan regulador	53	60
Plan con más de cinco años de haber sido publicado	28	78

Nota: Incluye 81 municipalidades y 8 concejos municipales de distrito.

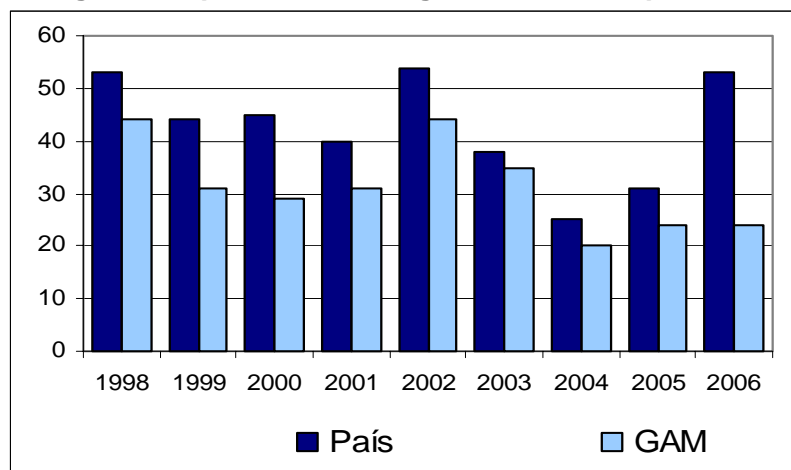
Fuente: *Decimotercer Informe Estado de la Nación*, con base en CGR, 2007c e información del INVU.

**Se evidencia poca prevención y control en riesgos por eventos tecnológicos**

El tema de los riesgos por factores tecnológicos o químico-tecnológicos toma un lugar preponderante en el escenario de vulnerabilidad del país. Las amenazas de origen antrópico, específicamente los accidentes tecnológicos, dejaron un saldo de cuatro muertes y decenas de personas heridas en el 2006. Esta problemática no es reciente en Costa Rica. Entre 1998 y 2002 se presentaban en promedio cincuenta emergencias con productos químicos al año (Sánchez, 2006). Entre 1998 y 2006, la Unidad de Materiales Peligrosos del INS (Matpel) atendió 386 emergencias químico-tecnológicas, de las cuales 282 ocurrieron en la Gran Área Metropolitana (GAM) (gráfico 4.5), zona en la cual se atienden 32 accidentes por año (Sánchez, 2006). En el 2006 se presentaron 53 accidentes con productos químicos. La Defensoría de los Habitantes ha mencionado que “las industrias cumplen con lo indicado por un tiempo y luego, cuando se da por un hecho que el problema está resuelto, algunos de los empresarios se descuidan y vuelven a operar como lo hacían al principio, y se vuelve a presentar contaminación y daños en la salud de los vecinos” (DHR, 2007).

**Gráfico 4.5, página 281**

**Emergencias químico-tecnológicas atendidas por el INS. 1998-2006**



Fuente: *Decimotercer Informe Estado de la Nación*, con base en Sánchez, 2006, y datos de Matpel, INS.

Según las investigaciones del Departamento de Ingeniería de Bomberos, la mayoría de los accidentes tecnológicos obedece a deficientes medidas de seguridad, entre las que destacan: condiciones de la instalación eléctrica, trabajos de soldadura no autorizados en áreas de alto riesgo, manipulación inadecuada de recipientes, omisión de procedimientos de seguridad e incumplimiento de la normativa.

En el 2006 el país experimentó dos de los incendios industriales de mayores proporciones en los últimos veinte años. El primero de ellos ocurrió el 28 de octubre en la estación de servicio Shell de Escazú y ocasionó la muerte de dos menores de edad. Posteriormente, el 13 de diciembre, se produjo un incendio en la terminal portuaria de la empresa Químicos Holanda, en Moín, donde perdieron la vida dos trabajadores.

En el caso de Limón se pusieron de manifiesto la vulnerabilidad ambiental y problemas en las medidas de seguridad en las instalaciones. Funcionarios del Cuerpo de Bomberos señalan que se carecía de sistemas de detección, de supresión temprana del incendio y de contención que evitaran que las grandes cantidades de agua usadas en el combate del siniestro contaminaran los ecosistemas aledaños. Además se notó la falta de mecanismos de información para alertar a las comunidades adyacentes a los puntos de riesgo, sobre el tipo de emanaciones al que se exponen en accidentes con productos químicos (Brenes et al., 2007). La terminal de Químicos Holanda se ubicaba a menos de 200 metros de las fuentes de agua potable que abastecían a más de 20.000 personas del distrito central de Limón. Tras el incendio, el Ministerio de Salud inició una evaluación de las industrias químicas de Limón, cuyo propósito fue analizar las condiciones de seguridad y preparación para emergencias. Asimismo, debido a las consecuencias del incendio en Escazú y otros conatos en estaciones de servicio, el Minae evaluó trescientos de estos centros, de los cuales al menos veinte fueron clausurados por deficiencias en sus sistemas de seguridad. En los demás casos, como medida de prevención se exigió la corrección de los factores de riesgo detectados.

## PRINCIPALES HALLAZGOS DEL CAPÍTULO “FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA”

El balance del sistema político en el 2006 es insuficiente en términos de las aspiraciones del fortalecimiento de la democracia y su contribución al desarrollo humano. En dos de las aspiraciones que este capítulo valora -la gestión y representación política responsables y el sistema electoral y de partidos políticos- los resultados son preocupantes, y no compensados por los logros obtenidos en esas y otras aspiraciones.

Las insuficiencias registradas no impiden reconocer los logros que significan la reorganización del Poder Ejecutivo, la recuperación de su iniciativa política en las relaciones con el Poder Ejecutivo -factor clave en un sistema presidencialista-, la mejora en los indicadores agregados de eficacia del sistema de administración de justicia y el impulso de iniciativas en la agenda de discusión internacional. Sin embargo, en el balance, estos avances no solo contrastan con la baja participación en los comicios municipales, la tendencia a la baja en el apoyo ciudadano a la democracia, la caída en el desempeño de la justicia penal y la escasa trascendencia de la legislación aprobada, sino que no consiguieron elevar la capacidad del sistema político para promover transformaciones sociales, políticas e institucionales.

Otros ámbitos del desempeño democrático mejor evaluados por el Decimotercer Informe son el sistema de administración de justicia y la política exterior. En el primer caso se observa que el proceso de reforma y modernización del Poder Judicial ha contribuido a su independencia, transparencia y apertura al escrutinio público. En materia de política exterior, el 2006 fue un año de revigorización, de virajes importantes en el estilo y contenido de la diplomacia costarricense. Con las nuevas autoridades, los temas de seguridad y armamentos han sustituido a los asuntos de derechos humanos como ejes centrales del quehacer nacional en este ámbito. Además se produjo un acercamiento político al mundo árabe e islámico y el establecimiento de vínculos diplomáticos con nuevos países.

En síntesis, el 2006 fue un año de cambios políticos importantes en el Ejecutivo, en el Legislativo y en las relaciones entre ambos. En términos del impacto de estas medidas, a pesar de la reorganización del Poder Ejecutivo, la formación de una alianza parlamentaria y la definición de una agenda nacional, los logros del primer año de gobierno fueron modestos.

### RESUMEN DE HALLAZGOS

#### ***Elecciones de alcaldes con elevado ausentismo en las urnas***

Al igual que en el 2002, en 2006 la ciudadanía costarricense desaprovechó la ampliación de las oportunidades de participación en los procesos de deliberación y escogencia de sus representantes municipales. De los 2.603.770 electores habilitados para sufragar, solo un 24% hizo uso de este derecho. La ausencia de votantes en las urnas fue alta en comparación con procesos similares en otros países y con el resto de elecciones nacionales, pero se mantuvo estable respecto de lo acontecido en diciembre del 2002 (76% y 77%, respectivamente).

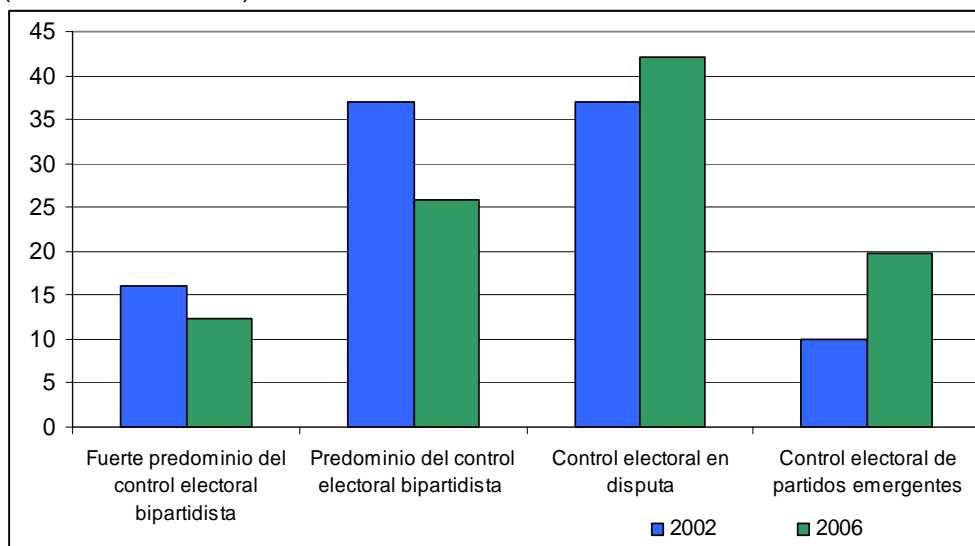
El Partido Liberación Nacional (PLN) ganó la elección por un amplio margen, pues obtuvo 277.589 votos en todo el país (46%). En segundo lugar se ubicó el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), con el 17,7%, y en la tercera posición el Partido Acción Ciudadana (PAC), que reunió el 14,6% de los sufragios. Si bien estos resultados pueden ser interpretados como una recuperación electoral del bipartidismo a escala local -particularmente del PUSC-, el estudio de un conjunto de indicadores descarta esa posibilidad. En este sentido, la elección de alcaldes

del 2006 constituye la expresión a escala municipal de lo que en el *Duodécimo Informe Estado de la Nación* se denominó el fin de la era bipartidista.

En las elecciones de alcaldes, el número de cantones en los que la suma de los porcentajes de votación PLN-PUSC supera el 70% disminuyó de 43 a 31. En contraste, las localidades en las que el control electoral es disputado por las agrupaciones tradicionales y emergentes aumentaron de 30 a 34. Por último, la cantidad de municipios que son controlados por agrupaciones emergentes se duplicó, al pasar de 8 a 16. Estos datos reflejan la etapa de transición por la que atraviesa el sistema de partidos políticos costarricense.

**Gráfico 14 (página 47 del Resumen)**

**Distribución de cantones según categorías del control electoral partidario, en las elecciones de alcaldes. 2002 y 2006**  
(números relativos)



Fuente: *Decimotercer Informe Estado de la Nación*, con base en Alfaro, 2007.

***Limpieza de la elección presidencial del 2006***

Como aporte especial al capítulo “Fortalecimiento a la democracia”, el *Decimotercer Informe Estado de la Nación* despeja favorablemente una incógnita planteada por ciertos sectores de la opinión pública y las fuerzas políticas, en relación con la limpieza de las elecciones nacionales de febrero de 2006. Con base en una revisión minuciosa de lo ocurrido en las juntas receptoras de votos en las que hubo irregularidades electorales, un estudio realizado para esta edición arribó a dos conclusiones principales: por una parte, que las mesas en las que se registraron inconsistencias de alto riesgo para la transparencia y limpieza del sufragio fueron muy pocas (menos de veinte, un 4,3% del total; cuadro 5.19), y que aun anulándolas, no hubiese variado el resultado electoral; por otra parte, y tomando en cuenta el total de juntas en las que se dio algún tipo de irregularidad, no se encontraron patrones anormales en cuanto al partido ganador, el margen de victoria, la cantidad de votos nulos o conformaciones de las mesas electorales que favorecieran a uno de los grupos en disputa. Por tanto, puede afirmarse que las elecciones de febrero de 2006, pese a los problemas de gestión electoral que fueron comentados por el *Estado de la Nación* en 2005 y 2006, fueron limpias y transparentes.



**Cuadro 5.19 (página 333)**

**Juntas receptoras de votos con inconsistencias, por nivel de riesgo electoral, según elección. 2006**

	Riesgo electoral				Total
	Ninguno	Bajo	Medio	Alto	
Elección presidencial	26	137	2	3	168
Elección legislativa	12	48	0	6	66
Elección municipal	18	77	2	2	99
Elecciones presidencial y legislativa	4	10	1	0	15
Elecciones presidencial y municipal	1	12	1	1	15
Elecciones legislativa y municipal	2	16	0	0	18
Todas las elecciones	2	26	1	6	35
Total	65	326	7	18	416
Porcentaje del total	15,6	78,4	1,7	4,3	100,0

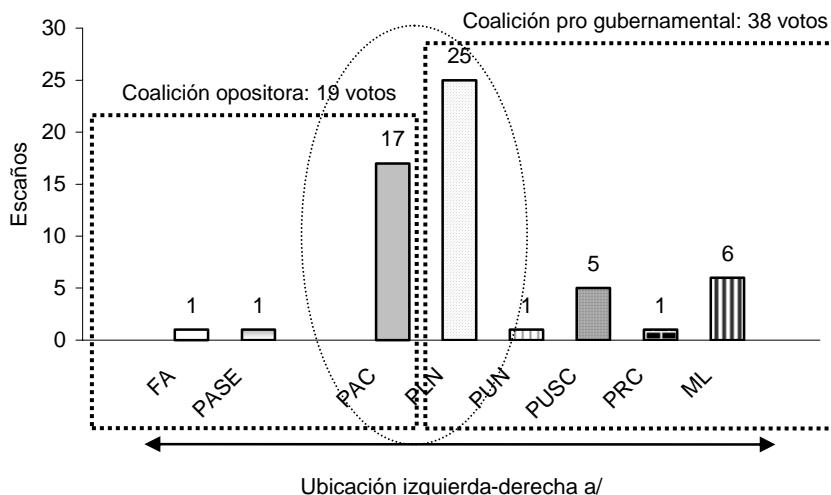
Fuente: *Decimotercer Informe Estado de la Nación*, con información del Tribunal Supremo de Elecciones.

**Reestructuración en el Ejecutivo busca mayor eficacia en la gestión**

En el 2006 quedaron patentes los límites estructurales del sistema político e institucional costarricense para impulsar reformas que promuevan el desarrollo humano. Pese a que se trató de un primer año de gobierno y a que se logró conformar una mayoría parlamentaria estable, no fue posible que, en un sentido u otro, los partidos alcanzaran acuerdos que permitieron superar el bloqueo recíproco. El nuevo Gobierno llevó a cabo una reorganización del Poder Ejecutivo para recobrar la coherencia política e imprimir mayor eficacia a la gestión de la Administración. Asimismo, el Ejecutivo recuperó la capacidad de iniciativa política, comandó las relaciones con el Legislativo y pudo construir una coalición parlamentaria de centro-derecha compuesta por 38 diputados y diputadas. Sin embargo, como se dijo, el nuevo Gobierno no logró llevar adelante sus prioridades de política pública y la legislación aprobada es magra en términos de desarrollo humano, en línea con el comportamiento observado en años recientes. En este contexto, el conflicto acerca de la ratificación del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y República Dominicana y Estados Unidos (TLC-CA) agravó sustancialmente los problemas, pues introdujo un efecto polarizador (y paralizante) que se ha profundizado hasta el momento actual.

**Gráfico 5.4 (página 302)**

**Coaliciones parlamentarias conformadas al final de 2006, según orientación ideológica de los partidos y número de escaños**



a/ El eje horizontal no expresa una escala ordinal, sino que es un recurso gráfico para ilustrar la dispersión ideológica.

Fuente: *Decimotercer Informe Estado de la Nación*, con base en Vargas, 2007.

La administración Arias Sánchez inició con la búsqueda de eficacia en la gestión pública y mayor coherencia política en su quehacer. Para alcanzar estos objetivos se impulsaron dos cambios importantes: por una parte, se reorganizó el Poder Ejecutivo y por otra, se fortaleció el papel del Ministro de la Presidencia, quien asumió funciones similares a las de un primer ministro en un régimen semipresidencial. Otro cambio significativo en las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo ocurrido en 2006 fue la recuperación de la iniciativa política por parte del primero. A diferencia de lo acontecido en años anteriores, cuando el Ejecutivo fue calificado por este Informe como un poder políticamente débil y aislado, y con dificultades para presentarse como un actor cohesionado (Programa Estado de la Nación, 2006 y 2005), en este año retomó la iniciativa política y estrechó los vínculos con la fracción oficialista y algunas de oposición en la Asamblea Legislativa.

Producto de lo anterior, el Gobierno consiguió varios resultados que, en principio, creaban mejores condiciones para impulsar sus prioridades de política pública en el Poder Legislativo. Por una parte, en 2006 y por primera vez en varias legislaturas, el Ejecutivo logró construir una amplia, mayoritaria y relativamente estable coalición parlamentaria. Por otra parte, y en buena medida gracias a la incrementada iniciativa política del Ejecutivo, se logró más disciplina en las fracciones parlamentarias, especialmente en la bancada oficialista. El último aspecto fue el producto de la redefinición de los vínculos con el Congreso, centralizados por medio de la poderosa figura del Ministro de la Presidencia. Estos resultados le depararon al Ejecutivo mejores capacidades de conducción política, al tiempo que le permitieron aumentar su iniciativa frente al Legislativo. No obstante, otras decisiones políticas, como se señaló, tuvieron un efecto polarizador en la dinámica parlamentaria, particularmente la prioridad puesta por el Ejecutivo en la aprobación del TLC-CA.

En síntesis, pese a todos los cambios reportados en la dinámica de la Asamblea Legislativa, no hay mayores novedades en términos de resultados, pues la normativa aprobada, en su conjunto, tiene un impacto modesto desde la perspectiva de su contribución al desarrollo humano y, además, en aquellos casos en que las leyes amplían las oportunidades de la ciudadanía para proteger sus derechos, nuevamente estos se han concedido sin el sustento económico necesario para cumplirlos.

### ***Balance positivo en la eficacia del sistema de administración de justicia***

En el año bajo estudio se registraron mejoras en la eficacia del sistema de administración de justicia, medida por indicadores agregados. Como se ha señalado en otras ocasiones, el nombramiento de más jueces, combinado con la estabilidad en la entrada neta de casos judiciales desde el 2002, ha tenido como resultado una continua disminución de la cantidad de casos entrados por juez en el último quinquenio.

En lo que respecta a los casos en trámite, el Poder Judicial cerró el 2006 con 435.645 expedientes activos, es decir, 34.096 asuntos menos de los que había tres años atrás, lo que representa una reducción del 7,3%.

Además, en 2006 por tercer año consecutivo la cantidad de casos en trámite que reportaban las instancias judiciales competentes en materia penal experimentó un descenso (5.996 casos menos, -8,5%). A diferencia de lo sucedido en 2004 y 2005, la disminución se originó en el desempeño de las fiscalías y los juzgados penales; ambas dependencias redujeron el número de expedientes activos, con lo cual se interrumpió la tendencia creciente que venía manifestándose en los juzgados desde el 2003.

En esta oportunidad, uno de los objetivos de interés para este Informe era determinar la cantidad de acusaciones formuladas por el Ministerio Público y el tiempo promedio que tarda esa instancia en presentarlas. Respecto de lo primero, de los casi 172.000 asuntos reportados como salidos durante el 2006, 13.321 (7,7%) correspondieron a acusaciones. Esto significa que, de cada 25 denuncias

concluidas en el Ministerio Público, solo 2 fueron acusaciones fiscales. Para determinar la duración de las acusaciones, se seleccionaron los casos en que los recayó esta resolución en 2006 y que se habían iniciado a partir del 2001, con el fin de no distorsionar el cálculo con casos muy antiguos. El principal hallazgo de este ejercicio es que el tiempo promedio para formular acusaciones en todas las fiscalías del país fue de 12 meses. Los promedios mayores y menores correspondieron a unidades pertenecientes a la Fiscalía Primera Adjunta de San José, específicamente a la Unidad de Estafas (28 meses y 3 semanas) y la Unidad de Trámite Rápido (3 meses y 3 semanas).

En materia de justicia laboral, los principales logros del 2006 fueron los siguientes:

- Por segunda ocasión consecutiva se cerró el año con un volumen inferior de expedientes en trámite (1.415 casos menos).
- Se incrementó la cantidad de sentencias dictadas (950 más que en el 2005).
- El Juzgado de Trabajo del Segundo Circuito Judicial de San José redujo el circulante en 1.027 expedientes, después de cinco años de aumentos.
- El Tribunal de Trabajo de Menor Cuantía experimentó un importante descenso en la cantidad de expedientes en trámite (1.619 casos menos). En dos años el circulante pasó de 7.125 expedientes a 3.002.

A pesar de estos notables avances en el desempeño de la materia laboral, el aumento en la duración de los juicios y el desequilibrio en el volumen de trabajo de los juzgados de mayor y menor cuantía sobresalen como hallazgos negativos, en aspectos como los que se detallan a continuación:

- La duración promedio de los juicios fallados con sentencia por los juzgados de mayor cuantía aumentó en 2 meses y 2 semanas.
- En esta oportunidad el aumento en la duración no es atribuible al rendimiento del Juzgado de Trabajo del Segundo Circuito Judicial de San José, sino al del resto de los juzgados de mayor cuantía.
- Debido al congelamiento de la cuantía entre los juzgados de menor y mayor cuantía, se viene presentando un fuerte desequilibrio en el volumen de trabajo entre ambas dependencias, que afecta al segundo grupo de estas instancias.
- El volumen de los expedientes en trámite en los juzgados de mayor cuantía, excluyendo al Juzgado del Segundo Circuito Judicial de San José, ascendió a 11.108 asuntos, un incremento del 62% con respecto a la cifra reportada al término del 2002 (6.841 casos).

En lo que respecta a la materia agraria, el incremento en la cantidad de casos ingresados, unido a un descenso en el número de expedientes terminados, provocó el aumento del circulante activo. En el 2006 entraron 3.343 expedientes en primera instancia, que equivalen a un crecimiento del 10% en relación con el 2005. La mayoría de los despachos judiciales reportó entradas similares a las de períodos anteriores, excepto el Juzgado Agrario de Limón, donde la cantidad de expedientes recibidos en 2006 triplicó a los ingresados en 2005 (604 *versus* 192).

En cuanto a la materia contencioso-administrativa, el juzgado competente reportó en el 2006 una entrada de 1.794 expedientes. Este volumen de casos es la cifra más alta que ha recibido esta oficina desde que se unificaron, en 1997, los tres juzgados contenciosos. Si bien a partir de entonces el ingreso de expedientes ha tenido un comportamiento irregular, no sucede lo mismo con el circulante, que subió por séptimo año consecutivo y mostró un crecimiento de casi 150% entre 1999 y 2006.

### ***Virajes en la política exterior costarricense***

En el área de promoción de valores, en 2006 la conducción de la política exterior costarricense definió como ejes de acción los temas de seguridad, desarme y cooperación. Además se dio continuidad al liderazgo nacional en materia de ambiente, se articuló la iniciativa denominada “Consenso de Costa

Rica”, se dio nuevo impulso a la propuesta de un tratado internacional sobre transferencia de armas y se anunció la candidatura del país para un puesto en el Consejo de Seguridad de la ONU. Con la nueva Administración, los temas de seguridad y control de armamentos han recobrado protagonismo frente a los asuntos de derechos humanos. Esta redefinición de prioridades contrasta con los puntos medulares de la política exterior en las administraciones 1990-1994 y 1998-2006.

En materia de normativa internacional, en 2006 Costa Rica dio impulso a la suscripción de un tratado internacional para regular el comercio de armas. La propuesta pretende normar ese comercio a través de un instrumento jurídico vinculante con rango de tratado, que recoja las obligaciones existentes en materia de derecho internacional, derecho internacional humanitario y derechos humanos.

En el ámbito de las relaciones bilaterales, en 2006 sobresalió la búsqueda de equilibrios estratégicos y la “ampliación de las fronteras diplomáticas, tradicionalmente confinadas al mundo occidental”. Esta ampliación se produjo como resultado de dos cambios importantes en los vínculos con naciones de Medio Oriente y Asia. Por un lado, se trasladó la sede diplomática de Costa Rica en Israel, de Jerusalén, ciudad en disputa, a Tel Aviv, donde están todas las representaciones de los países que mantienen relaciones con ese Estado. Con esta decisión, el país se puso a derecho con la comunidad internacional, pues todos los años la ONU aprueba una resolución en la cual se exhorta a los Estados que tienen sedes diplomáticas en Jerusalén, a trasladarlas a la capital internacionalmente reconocida del Estado israelí. Esta medida permitió que Costa Rica se acercara a las naciones árabes moderadas, consideradas la puerta de ingreso para las relaciones con el mundo árabe e islámico en general.

En 2006 Costa Rica y Egipto anunciaron la reactivación de los vínculos diplomáticos interrumpidos en los años ochenta. También se produjeron acercamientos con Jordania, Bahrein, Kuwait y Líbano, para el restablecimiento de relaciones. Adicionalmente, Costa Rica definió una “estrategia transpacífica” sustentada en tres pilares: i) apertura de nuevas sedes diplomáticas en Singapur y la India, ii) impulso a la candidatura de Costa Rica para constituirse en miembro del Foro de Cooperación Asia-Pacífico (Asia Pacific Economic Cooperation Forum, APEC) y iii) establecimiento de relaciones diplomáticas con la República Popular de China. Esta última acción constituye el segundo cambio estratégico en la conducción de la política exterior, con el cual se puso fin a una relación diplomática de más de sesenta años con Taiwán, que continuó incluso después de que ese régimen fuera expulsado de la ONU como representante del pueblo chino y, en su lugar, se reconociera el gobierno de la República Popular, bajo la política de “una sola China”.

Estos cambios contrastan con el escaso protagonismo de Costa Rica en el continente americano. Las tensiones generadas por la compleja situación geopolítica imperante en la región han colocado a la diplomacia costarricense en una posición difícil. La política exterior de la administración Arias se encuentra en una encrucijada, pues, a pesar de la reactivación de su capacidad propositiva, ésta se da en un contexto internacional y regional desfavorable para la concreción de sus iniciativas.

En el contexto de sus relaciones con los países vecinos, Costa Rica reactivó las conversaciones con Panamá y Nicaragua a través de las comisiones binacionales, antes que procesan amplias agendas bilaterales con un enfoque interinstitucional. La Comisión Binacional Costa Rica-Panamá se reunió por primera vez a mediados del 2007. Con Nicaragua se realizó la quinta reunión de la Comisión Binacional, en la que se construyó una agenda de temas políticos, de cooperación, seguridad, migración, limítrofes, turismo, comercio, ambiente y cultura, para ampliar el ámbito del diálogo oficial más allá del diferendo sobre el río San Juan. Este acercamiento contrastó con una notoria tensión en las relaciones entre los mandatarios Daniel Ortega y Oscar Arias. Paralelamente, Costa Rica continuó el trámite jurídico en torno a la controversia sobre el río San Juan; en 2006 presentó ante la Corte Internacional de Justicia la memoria del caso sobre derechos de navegación por esa vía fluvial.

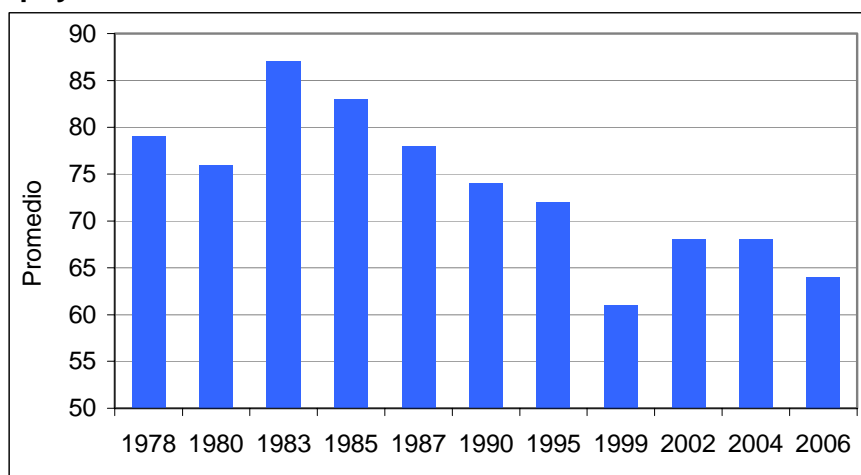
### **Segundo nivel más bajo de apoyo ciudadano a la democracia en treinta años**

Al igual que en otras oportunidades, el *Decimotercer Informe Estado de la Nación* utiliza el indicador denominado “apoyo difuso a la democracia” como una medida de legitimidad del sistema. El apoyo de las y los costarricenses a los valores y principios en que se sustenta la democracia implica reconocimiento de la autoridad de las instituciones para adoptar decisiones que involucran al conjunto de la población. En vista de que en 2006 se midió nuevamente el apoyo ciudadano a la democracia, en la presente edición se actualizan los registros respectivos. La principal conclusión de este acápite es que el apoyo difuso a la democracia en Costa Rica se redujo con respecto a la medición del 2004. A pesar de ello, el respaldo ciudadano al sistema sigue siendo alto desde una perspectiva internacional.

Al aplicar la metodología desarrollada por Seligson para medir este aspecto se obtiene que en 2006 el apoyo promedio al sistema en Costa Rica disminuyó en relación con el 2004, pues pasó de 68 a 64 en una escala de 0 a 100. Este valor es el segundo más bajo observado en casi treinta años (período 1978-2006) y solo superior al promedio de 1999 (gráfico 5.12). Las cuatro mediciones más recientes, que corresponden a una etapa de transformación del sistema de partidos y de descenso de la participación electoral, sugieren un umbral de menor apoyo ciudadano al sistema, cerca de quince a veinte puntos por debajo de los niveles registrados décadas atrás. Recuérdese que el apoyo al sistema se ha incrementado cuando el país ha enfrentado circunstancias difíciles, tendencia que se notó en la primera mitad de la década de los ochenta.

En comparación con catorce países latinoamericanos, en el 2006 la puntuación de Costa Rica siguió siendo la más alta de la región. En su entorno más cercano -Centroamérica- el promedio de apoyo al sistema es entre siete y veinte puntos superior. Nicaragua es la nación del istmo con menor apoyo a la democracia: 45 en la escala 0-100. Por otra parte, en dos países andinos, Perú y Ecuador, tiende a registrarse al menor apoyo difuso a la democracia de toda el área. Por último, los casos que más se acercan al nivel costarricense son los de México (60 puntos), Colombia (58) y República Dominicana (57). No obstante, la tendencia de largo plazo en la región es de declive.

**Gráfico 5.12 (página 320)**  
**Apoyo al sistema democrático costarricense<sup>a/</sup>**



a/ La escala va de 0 a 100, de acuerdo con la metodología de Seligson.

Fuente: *Decimotercer Informe Estado de la Nación*, con base en Vargas y Rosero, 2007.

Las mediciones del 2006 indican que el descenso en el apoyo difuso no ha sido acompañado por una pérdida de preferencia por la democracia. En un estudio reciente, el 88% de las personas entrevistadas prefirió este sistema a cualquier otra forma de gobierno. Asimismo, más del 90% rechazó el rompimiento de la democracia electoral por parte de un líder fuerte y más del 70% de los consultados se manifestó en contra de que el Presidente ignore a la Asamblea Legislativa, los partidos de oposición o los jueces, o bien que haga “lo que el pueblo quiere”, aun cuando ello implique ir contra las leyes.

### ***En años electorales disminuyen las acciones colectivas***

Entre 2000 y 2005 se registró un total de 2.993 acciones colectivas, es decir, 428 en promedio por año, mientras que en 2006 se contabilizaron 312. La frecuencia de acciones muestra comportamientos desiguales según los años. Los períodos en que se nombran autoridades políticas, 2002 y 2006 por ejemplo, muestran una menor incidencia de conflictos sociales. Lo mismo sucede con los años preelectorales. Por el contrario, el lapso que comprende la mitad de una administración gubernamental es de alta conflictividad. Este comportamiento cíclico parece reflejar la existencia de una especie de “tregua” entre las organizaciones sociales y las autoridades públicas en el primer año de gobierno, durante el cual se da un “tiempo político” a los nuevos jefes para formular sus planes y propuestas en un contexto relativamente calmo.

Por otro lado, aparte de la disminución de las acciones colectivas, en el 2006 no hubo grandes variaciones en las tendencias apuntadas en el Undécimo Informe para el período 2000-2005.

### ***Cambios en las demandas de las organizaciones***

Un aspecto que ha variado con el tiempo es el tipo de demandas sociales que se plantean. Hace unos años la expansión de los derechos laborales y sociales, así como el mejoramiento de las condiciones materiales de existencia, constituían los objetivos centrales de las organizaciones sindicales y vecinales. No obstante, esa situación ha cambiado, pues las demandas de los actores sociales han dado un giro hacia asuntos de carácter político frente a los planteamientos de índole reivindicativa. De hecho, en el período 2000-2006, únicamente en dos años (2001 y 2005) las demandas reivindicativas superaron a las de naturaleza política. Esto significa que en la actualidad las organizaciones sociales manifiestan públicamente su apoyo u oposición a leyes y a la acción del Estado. Este cambio se presenta en un contexto en el que las organizaciones se han distanciado de los partidos políticos y han emergido nuevas modalidades de movimientos sociales. Este factor ayuda a comprender por qué, hoy en día, las necesidades y las demandas sociales se canalizan cada vez menos a través de las agrupaciones políticas.

**RESUMEN DE HALLAZGOS DEL APOORTE ESPECIAL DEL CAPITULO 5  
“DE ELECCIONES Y CUESTIONAMIENTOS A LOS RESULTADOS:  
EL CASO DE LOS COMICIOS COSTARRICENSES DEL 2006”**

En el *Decimotercer Informe Estado de la Nación* se desarrolla como tema especial el análisis de los errores en las elecciones nacionales de febrero de 2006, que de manera genérica fueron denominados “inconsistencias electorales”. La existencia de tales errores fue la base de los cuestionamientos a los resultados de los comicios presidenciales, uno de los principales acontecimientos políticos del año.

Las preguntas que se abordan son: ¿cuál fue el perfil de las inconsistencias electorales detectadas? y ¿cuán prevalentes fueron? Estas interrogantes procuran dilucidar si esos errores implicaron riesgos que hicieran vulnerables los comicios a acciones que alteraran la voluntad popular. Por otra parte, en relación con la limpieza de las elecciones, se busca determinar si hay evidencias que sugieran resultados anómalos en las juntas receptoras en las que hubo errores electorales. Si las juntas con errores electorales arrojasen resultados marcadamente distintos al conjunto, habría bases para sospechar la existencia de actividades dolosas. Además, ¿hay evidencia para pensar en acciones políticas orientadas de manera expresa a “torcer” la voluntad de las y los electores? La respuesta a esta interrogante sería positiva si, en unas elecciones cerradas como las de febrero de 2006, se encontrara que en esas juntas hubo márgenes de victoria abultados en relación con el universo de juntas, o que un partido resultó arrolladoramente ganador en todas o casi todas ellas. Estas preguntas específicas buscan esclarecer dos cuestiones generales: ¿hubo o no fraude electoral en los comicios presidenciales del 2006? Si lo hubo, ¿cambió el resultado de las elecciones?

**Resumen de hallazgos**

***Cuestionamientos electorales del 2006***

En 2006 se registró un total de 416 juntas receptoras de votos (JRV) con algún tipo de inconsistencia en las tres elecciones (presidencial, legislativa y municipal). Esta cifra corresponde a las mesas en las que dichas inconsistencias no fueron corregidas una vez que se dispuso de todo el material electoral (papeletas, padrón-registro y certificaciones). Suponiendo que la inconsistencia se dio solo en una de las tres elecciones que cada mesa condujo -lo cual no necesariamente es cierto-, esa cifra equivale al 7% de las 6.163 juntas instaladas para esos comicios<sup>1</sup>. La cantidad de juntas con inconsistencias en la elección presidencial fue mayor que la suma de éstas en las votaciones legislativas y municipales. Sin embargo, también hubo mesas con inconsistencias que abarcaron dos o más elecciones, aunque esto se dio en menor medida (cuadro 5.16).

La variedad de inconsistencias registradas en las JRV es amplia, y en algunas mesas se combinaron dos o más errores. No obstante, cinco categorías agrupan el 92% de los casos. En este grupo sobresalen los faltantes de papeletas no utilizadas y la ausencia de certificaciones del resultado de las elecciones. Siendo entonces que la mayor parte de las inconsistencias se relaciona con material electoral que no se usó en el proceso -conocido como material sobrante-, su ausencia no constituye un grave peligro en términos de limpieza y transparencia. Además, en 395 de las 416 mesas, el 95% del total, se registró una sola inconsistencia y en las restantes 21 se dieron dos o más.

---

<sup>1</sup> Recuérdese que en año electoral se efectúan simultáneamente tres elecciones en el mes de febrero: presidente, diputados y regidores. Por lo tanto, los miembros de mesa actúan como tales en los tres comicios y la cantidad de juntas es la misma para todos.

**Cuadro 5.16 (página 332)**  
**Juntas receptoras de votos con alguna inconsistencia, según elección. 2006**

Elección	Juntas <sup>a/</sup>	Porcentaje
Elección presidencial	168	40,4
Elección municipal	99	23,8
Elección legislativa	66	15,9
Todas las elecciones	35	8,4
Elecciones legislativa y municipal	18	4,3
Elecciones presidencial y legislativa	15	3,6
Elecciones presidencial y municipal	15	3,6
<b>Total</b>	<b>416</b>	<b>100,0</b>

a/ En vista de que, en algunos casos, las inconsistencias se dieron en dos o más elecciones, las JRV duplicadas se contabilizaron una sola vez.

Fuente: *Decimotercer Informe Estado de la Nación*, con base en Alfaro, 2007, e información del TSE.

De las 416 JRV con alguna inconsistencia en las tres elecciones celebradas en febrero de 2006 (presidencial, legislativa y municipal), en 233 ocurrieron errores que afectaron los comicios presidenciales. Esta última cifra es el producto de la suma de las 168 JRV que tuvieron inconsistencias solo en las elecciones presidenciales, las 15 que presentaron problemas en las presidenciales y las legislativas, otras 15 con errores en las presidenciales y las municipales, y 35 que registraron errores en los tres casos.

Interesa examinar si en las JRV con errores en la elección presidencial, al combinar las variables "partido ganador" y "consecuencia de la inconsistencia", se detecta un patrón en los resultados que favoreciera a una agrupación en particular. La evidencia descarta la posibilidad de que las mesas con inconsistencias hayan sido ganadas mayoritariamente por un partido político. Por el contrario, en ellas el triunfo se distribuyó de manera relativamente equitativa entre el Partido Acción Ciudadana (PAC) y el Partido Liberación Nacional (PLN), con una ligera diferencia en favor de este último, en consonancia con lo ocurrido en términos generales en estos comicios. En resumen, aunque en 230 de las 233 JRV las inconsistencias detectadas no pudieron subsanarse, ello no estuvo asociado a una tendencia claramente favorable a un partido determinado.

En segunda instancia es importante medir el riesgo electoral. Este dimensiona el efecto que produce la desaparición de material electoral en una junta, y que eventualmente impediría contrastar la información que reportan los miembros de mesa con los datos que arroja el escrutinio. Se trabaja aquí con cuatro grandes categorías de riesgo electoral: ningún riesgo, riesgo bajo, medio o alto. El criterio básico que diferencia estas categorías es la disponibilidad o no de material electoral que permita corroborar los datos de una JRV.

En las elecciones presidenciales analizadas, el 95% de las juntas identificadas con inconsistencias (233) se agrupa en las categorías de menor riesgo. Este resultado es el mismo que se obtiene cuando se consideran todas las posibles combinaciones de errores según tipo de elección (416 JRV; cuadro 5.19). Las mesas con inconsistencias se concentran mayoritariamente en dos de las cuatro categorías empleadas: riesgo bajo o inexistente. Inclusive, a pesar de que los comicios presidenciales fueron los más cuestionados, el número de mesas catalogadas como de alto riesgo es mayor para la categoría "todas las elecciones" que para la presidencial. Si se suma la cantidad de juntas con inconsistencias de medio o alto riesgo en la elección presidencial (considerada ésta como individual o combinada con una o dos elecciones más) la cifra es de 15 mesas, de un total de 233.



**Cuadro 5.19 (página 333)**

**Juntas receptoras de votos con inconsistencias, por nivel de riesgo electoral, según elección. 2006**

Elección	Riesgo electoral				Total
	Ninguno	Bajo	Medio	Alto	
Elección presidencial	26	137	2	3	168
Elección legislativa	12	48	0	6	66
Elección municipal	18	77	2	2	99
Elecciones presidencial y legislativa	4	10	1	0	15
Elecciones presidencial y municipal	1	12	1	1	15
Elecciones legislativa y municipal	2	16	0	0	18
Todas las elecciones	2	26	1	6	35
Total	65	326	7	18	416
Porcentaje del total	15,6	78,4	1,7	4,3	100,0

Fuente: *Decimotercer Informe Estado de la Nación*, con base en Alfaro, 2007, e información del TSE.

Por otra parte, en lo que respecta a la interrogante de si hubo una asociación importante entre el partido político que ganó la JRV y el nivel de riesgo, el principal hallazgo es que no hay diferencias significativas en la distribución de los resultados obtenidos en las mesas catalogadas de alto riesgo. De modo que no hay nada que haga pensar que la balanza electoral estuvo inclinada a favor del partido político ganador (cuadro 5.20), aun en las mesas donde se detectaron errores severos. Incluso en el caso de que los cuestionamientos hubieran llevado a adoptar una medida extrema, como anular todas las mesas con inconsistencias, ello no habría tenido un efecto significativo en el resultado final de la votación, pues se habrían anulado 24.176 votos del PAC y 25.277 del PLN. Con ello la diferencia entre ambas agrupaciones se habría reducido tan solo 1.101 sufragios, pero no habría cambiado el resultado final.

**Cuadro 5.20 (página 333)**

**Juntas receptoras de votos con inconsistencias en la elección presidencial, por nivel de riesgo electoral, según partido ganador. 2006**

Partido ganador en la junta	Riesgo electoral				Total
	Ninguno	Bajo	Medio	Alto	
Empate PLN-PAC	0	2	0	0	2
Movimiento Libertario	0	1	0	0	1
Acción Ciudadana	21	78	2	3	104
Liberación Nacional	12	104	3	7	126
Total	33	185	5	10	233
Porcentaje del total	14,2	79,4	2,1	4,3	100,0

Fuente: *Decimotercer Informe Estado de la Nación*, con base en Alfaro, 2007, e información del TSE.

En las JRV con inconsistencias en las elecciones presidenciales no existen contrastes notorios en el promedio de votos de diferencia con que ganaron los partidos políticos. Tampoco los hay cuando se examina este punto según el nivel de riesgo electoral: los márgenes de victoria en las juntas de riesgo medio o alto no varían significativamente respecto de aquellas mesas con algún nivel de riesgo. Por otra parte, la cantidad de votos nulos en cada una de las juntas con inconsistencias en las elecciones presidenciales del 2006 fue de 6, ligeramente mayor que el promedio nacional, que se ubicó en 5 votos nulos por junta. Con estos datos se descarta la presencia de márgenes de diferencia abultados

entre partidos, así como de una cantidad desproporcionada de votos nulos en las juntas que registraron inconsistencias, incluso cuando se consideran las tres elecciones celebradas.

Tampoco al analizar la integración de las JRV y los niveles de riesgo se observan grandes diferencias, salvo que, en las juntas con alto y medio riesgo, el PAC presidía más mesas que el resto de las agrupaciones. De las 416 juntas estudiadas, en 413 la cantidad de miembros de mesa del PAC y el PLN era exactamente la misma. En 387 mesas (93%) se registraron dos miembros por cada uno de estos partidos, y en 19 juntas ambas agrupaciones inscribieron un miembro de mesa. Por lo tanto, no hay relación entre la integración partidaria de las mesas y el tipo de riesgo o las inconsistencias reportadas.

Otro asunto de interés para este estudio era determinar si las juntas con inconsistencias se concentraron en determinadas zonas geográficas del país. Para ello se localizó cada junta en el distrito administrativo correspondiente, empleando el número de la mesa. Como principal hallazgo se descarta que exista un patrón geográfico en la ubicación de las juntas con inconsistencias; por el contrario, hay una fuerte dispersión en su localización. Este hecho es notorio aun considerando los diferentes criterios con que se agrupan los casos en su representación cartográfica. En los distritos con las mayores cantidades de juntas con inconsistencias también se repite este patrón de dispersión geográfica. No obstante, sobresalen localidades que comparten características sociodemográficas particulares, como Purrál, Hatillo, Pavas, San Felipe, León XIII y Chacarita. De igual forma, hay un número considerable de distritos en los que los miembros de mesa no incurrieron en errores, según los registros del TSE.