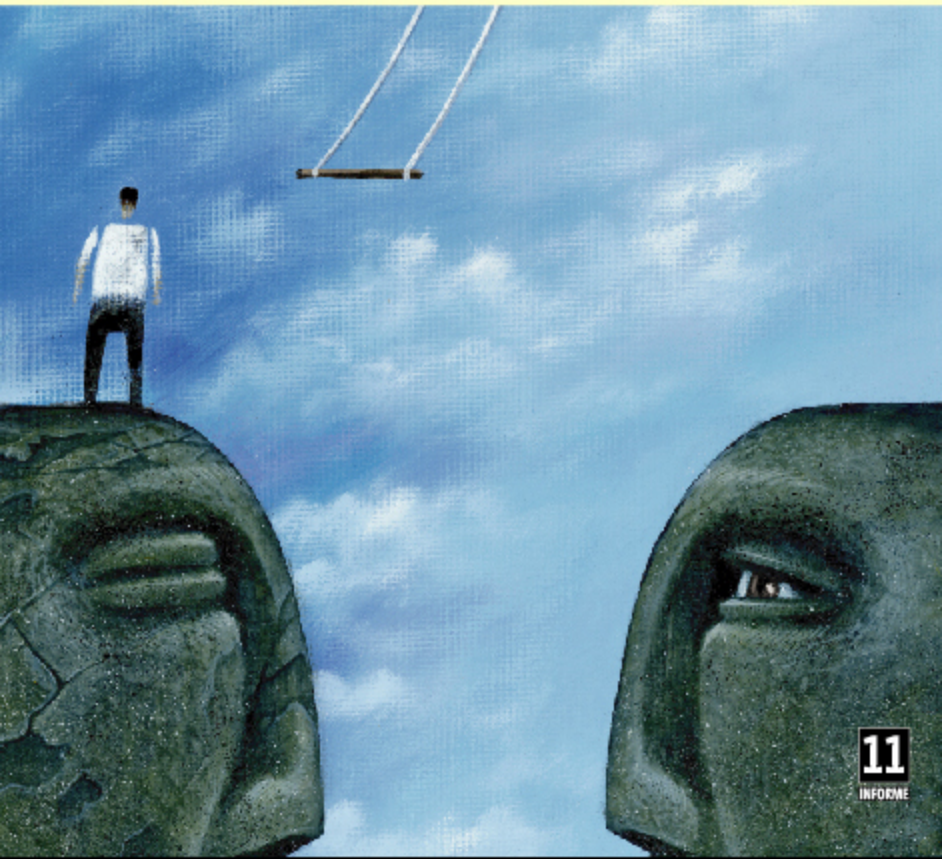


Estado de la Nación

EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

Un análisis amplio y objetivo
sobre la Costa Rica que tenemos,
a partir de los indicadores
más actuales (2004)



ESTADO DE LA NACION EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

*Un análisis amplio y objetivo
sobre la Costa Rica que tenemos
a partir de los indicadores más actuales
(2004)*

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

303.44.728.6

P969e Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible Undécimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. -- San José Costa Rica: Programa Estado de la Nación, 2005.
410 p. : il ; 28 cm.

ISBN 9968-806-32-3

1. Desarrollo Humano Sostenible. 2. Economía.
3. Integración Social. 4. Democracia. 5. Gestión Ambiental.
8. Equidad Social. 9. Balance de la Década. 10. Administración de la Justicia. 11. Participación Ciudadana. 12. Costa Rica.
I. Título.

Primera edición: Octubre, 2005.

Diseño: Erick Valdelomar / NeoGráfica S.A.

Diagramación: William Diaz / Jonathan Ramírez/ NeoGráfica S.A.

Cubierta: Estado de la Nación /E. Valdelomar

Ilustración de cubierta: Alex Núñez

Litografía e imprenta:

Indices

Índice general

PRESENTACION	27
RECONOCIMIENTOS	31
PROLOGO AL UNDECIMO INFORME	33
La tradición de seguimiento desagregado del desarrollo humano sostenible	33
La proposición posible en el Informe Estado de la Nación	34
CAPITULO 1	
SINOPSIS	45
Valoración general	45
Seguimiento del desarrollo humano	49
Equidad e integración social	49
Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas	52
Armonía con la naturaleza	55
Fortalecimiento de la democracia	57
Debates para el desarrollo	60
Costa Rica en perspectiva internacional	61
APORTE ESPECIAL	
BRECHAS DE EQUIDAD ENTRE LOS GÉNEROS: ACUMULACIÓN DE RETOS	65
De la creación de derechos a la discriminación por resultados	65
Pobreza y empleo: sin mejoras sustantivas	66
Educación: las mujeres avanzan, pero en un marco de horizontes estancados	67
Salud: se mantienen logros, pero persisten desafíos importantes	67
Violencia: se agotan mecanismos y recursos para proteger a las víctimas	69
Representación política aumenta la presencia de mujeres	70
PARTE I: Seguimiento del Desarrollo Humano Sostenible	
CAPITULO 2	
EQUIDAD E INTEGRACIÓN SOCIAL	75
Hechos relevantes del 2004	75
Valoración General	77
Valoración del Décimo Informe	78

Aspiraciones	78
Introducción	79
Acumulación de capacidades en el 2004	80
Acceso a una vida larga y sana	80
<i>Preocupa la sostenibilidad financiera de la seguridad social</i>	80
<i>Un nuevo aumento en la esperanza de vida</i>	82
<i>Servicios de salud con nuevos retos</i>	83
<i>Estudio de caso: los servicios de salud en la región Brunca</i>	84
Acceso al conocimiento	86
<i>Junto al aumento de cobertura se da una desescolarización temprana</i>	87
<i>Repunta abandono de la secundaria</i>	88
<i>Problemas crecientes para aumentar la inversión en infraestructura y cerrar brechas</i>	88
Acceso a un ingreso digno	91
<i>El desempleo afecta más a las mujeres y a las zonas urbanas</i>	92
Acceso a vivienda	93
<i>Atención insuficiente de los asentamientos en precario</i>	94
Acceso a una vida libre de amenazas	94
La inversión social se redujo por segundo año consecutivo	95
<i>Evolución de la composición sectorial de la ISP</i>	96
<i>Efectos distributivos de la inversión social</i>	96
No se deteriora la distribución del ingreso y aumenta la pobreza	97
En niveles altos permanece estable la desigualdad	97
El perfil de los más ricos según la Encuesta de Hogares	99
Crece la vulnerabilidad a la pobreza	100
Aumenta la pobreza en el 2004	101
<i>También crece la intensidad de la pobreza</i>	104
<i>Brechas en la incidencia de la pobreza por regiones</i>	104
<i>36% de los hogares son pobres, según medición integrada de la pobreza</i>	104
Tema especial: se duplican asentamientos precarios en la GAM	105
Manifestaciones espaciales de las brechas de equidad	109
Pobreza, desigualdad y polarización social en áreas pequeñas	109
<i>La pobreza se concentra en las áreas fronterizas y peninsulares</i>	109
Región Brunca: un ejemplo de desarrollo desigual	110
<i>Características del patrón de desarrollo en la región Brunca</i>	112
<i>Una región rural de fuerte base agrícola</i>	112
<i>Indicadores de pobreza y desigualdad</i>	112
Ciudades intermedias en desventaja frente a la GAM	114
<i>Evidencia de concentraciones de pobreza en ciudades intermedias</i>	115
Problemas crecientes para el financiamiento del desarrollo humano	116
La inversión social tiene problemas de sostenibilidad	118
Medidas de contención del gasto restringen la atención de la pobreza	119
Se agravan los problemas de financiamiento del FODESAF	120
FODESAF no logra ejecutar los pocos recursos que recibe	122
Reforma al IVM: un esfuerzo por crear condiciones de sostenibilidad financiera en el mediano plazo	123
<i>La reforma adoptada</i>	125
<i>Lecciones aprendidas y desafíos futuros del IVM</i>	126
CAPITULO 3	
OPORTUNIDADES, ESTABILIDAD Y SOLVENCIA ECONÓMICAS	131
Hechos relevantes del 2004	131
Valoración General	133
Valoración del Décimo Informe	134
Aspiraciones	134
Introducción	135

Comportamiento de la producción, sus componentes y sus determinantes	135
El crecimiento se desacelera	135
<i>La industria y la agricultura se estancan, el sector servicios repunta</i>	136
<i>Continúa la tendencia hacia la "terciarización" de la economía</i>	136
La demanda externa pierde dinamismo	137
<i>Las exportaciones de zonas francas caen en términos absolutos</i>	137
<i>Dos casos de inserción y adaptación ventajosa: café y turismo</i>	140
<i>Diversificación de las exportaciones no logra atenuar las fluctuaciones de la demanda externa</i>	143
Escasos encadenamientos productivos	145
Financiamiento interno de la producción	146
Crisis de los fondos de inversión afecta el crédito interno neto	147
Altos márgenes de intermediación y tasas de interés reales negativas	148
Un mercado financiero vulnerable e inestable	149
<i>Tema especial: La crisis de los fondos de inversión</i>	149
Empleo, salarios y distribución del ingreso	153
El mercado de trabajo se mantuvo estancado	153
La tasa de desempleo abierto se reduce	154
Persisten las brechas de acceso al mercado laboral	155
El salario mínimo real cae y aumenta la pobreza	155
Estabilidad y solvencia económicas	156
Se deteriora la estabilidad: la inflación llega a 13,1%	156
<i>La inflación sube por componente importado y precios de bienes regulados</i>	157
Continúa en ascenso el tipo de cambio real	157
Déficit en cuenta corriente e inflación	158
La inversión extranjera crece nuevamente	158
Incertidumbre sobre los incentivos para el fomento de las inversiones	160
<i>Los tratados de doble imposición: una alternativa para la atracción de inversiones</i>	161
La deteriorada situación fiscal amenaza la estabilidad y el crecimiento	162
Por tercer año consecutivo se reduce el déficit fiscal	162
Se estrechan los márgenes de sostenibilidad	164
Aumenta la vulnerabilidad interna	165
Tema especial: El fomento de la producción, un elemento clave para el desarrollo	166
Resultados modestos en los programas de apoyo a las PYME	166
Reflexiones sobre la banca de desarrollo en Costa Rica	169
Infraestructura: una limitante para el desarrollo de nuevas acciones de fomento a la producción	171
CAPITULO 4	
ARMONÍA CON LA NATURALEZA	177
Hechos relevantes del 2004	177
Valoración General	179
Valoración del Décimo Informe	180
Aspiraciones	180
Introducción	181
Gestión del patrimonio	181
Protección de la biodiversidad	182
<i>Avances hacia una mejor gestión de las ASP y su sostenibilidad financiera</i>	182
<i>Se refuerza la importancia de los corredores biológicos en la protección del territorio</i>	182
<i>Crece interés en la protección del patrimonio marino</i>	183
<i>Se mantiene la vulnerabilidad de las áreas protegidas</i>	184
<i>Limitados avances en la protección de flora y fauna</i>	185
<i>Biodiversidad marino-costera enfrenta riesgos diversos</i>	186
Conocimiento de la biodiversidad	188
<i>Avances en el registro y caracterización de especies y ecosistemas</i>	188
Usos de la biodiversidad	189

<i>Actividades vinculadas a la naturaleza fuera de las ASP atraen turistas</i>	189
<i>Otros usos de la biodiversidad en el campo productivo</i>	190
Gestión del cambio	190
Recurso energía	190
<i>El consumo crece más que la producción total de energía</i>	191
<i>El subsector petrolero: drástico crecimiento en los precios de los hidrocarburos</i>	191
<i>El subsector eléctrico: capacidad instalada aumenta menos de lo planeado</i>	192
<i>Sistemas de generación eléctrica: indicadores de impacto ambiental</i>	193
Recurso aire	194
<i>Antigüedad de la flota vehicular propicia mayor contaminación</i>	194
<i>Mediciones de contaminación del aire siguen sobrepasando los límites recomendados</i>	195
Manejo de los desechos sólidos	197
<i>Alta producción de desechos versus aisladas iniciativas de manejo</i>	197
<i>Desechos radiactivos y baterías continúan sin adecuado tratamiento</i>	199
Recursos forestales	199
<i>Avances en el monitoreo y control de amenazas al bosque</i>	199
<i>Sigue creciendo el PSA en protección de bosque, pero hay poca demanda para reforestación</i>	200
Tierras de uso agropecuario	201
<i>Continúa la transformación agrícola</i>	201
<i>CGR señala debilidades en el control de plaguicidas</i>	202
<i>Altos niveles de sedimentación afectan los ríos</i>	202
<i>Casos de prácticas sostenibles en la producción agropecuaria</i>	203
El recurso de las aguas continentales	205
<i>Debilidades de información para un balance hídrico nacional</i>	205
<i>Calidad de las fuentes de agua sufre deterioro</i>	206
<i>Acciones y tareas pendientes para la protección del recurso hídrico</i>	208
Recursos marino-costeros	209
<i>Evidencias de contaminación y mareas rojas en aguas marino-costeras</i>	209
<i>Producción acuícola superó la pesca total</i>	210
<i>Nueva Ley de Pesca y Acuicultura</i>	210
Gestión del riesgo	211
El escenario de desastres en Costa Rica	211
<i>Tendencias constantes en el comportamiento de los desastres en el 2004</i>	211
<i>Riesgos latentes por accidentes tecnológicos e incendios</i>	212
<i>Pérdidas por desastres demanda inversiones</i>	212
Reforma a la Ley Nacional de Emergencia	213
Indicadores internacionales de gestión del riesgo: resultados en Costa Rica	213
Sociedad civil y gestión ambiental	215
Participación de la sociedad civil	215
<i>Participación ciudadana en temas ambientales es principalmente local</i>	215
<i>Limitaciones para el ejercicio de la participación en asuntos ambientales</i>	217
Conflictos ambientales por uso de los recursos	218
Mecanismos de control y denuncia ambiental	218
<i>SETENA: nuevo reglamento para viejos problemas</i>	218
<i>Diversidad de espacios formales para denuncia ambiental</i>	220
CAPITULO 5	
FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA	225
Hechos relevantes del 2004	225
Valoración General	227
Valoración del Décimo Informe	228
Aspiraciones	228
Introducción	229
Actores políticos e institucionales frente a un nuevo proceso electoral	230

Ciudadanos confían en la democracia y las instituciones, pero crece su malestar con la política	230
Se profundiza alejamiento de los partidos políticos de cara a la nueva contienda	231
Novedades en la legislación electoral no mejoran la representatividad política	233
El diseño institucional fortalece la gestión de los procesos electorales	233
TSE: exitoso organizador, pero con desafíos en su rol como árbitro	235
Los dilemas de la representación política responsable	239
El desafío del nuevo panorama político: construir coaliciones estables	240
Se desploma la producción de leyes	240
Mayor pluralidad en el proceso legislativo y más control político	243
Modernización institucional de la Asamblea Legislativa: una tarea pendiente	244
Participación ciudadana en los asuntos de interés público	245
Modos de participación ciudadana	245
2004: una coyuntura de alta movilización social	246
Crecen las denuncias ante los órganos de control	248
Ocho preguntas y respuestas sobre la corrupción política en Costa Rica	249
Administración de la justicia	249
Mejoran los indicadores generales del sistema de administración de justicia	251
Crece el uso del Derecho Penal	252
Justicia penal juvenil	253
Débil protección del derecho al trabajo	254
Política exterior: múltiples presiones sobre la imagen del país	256
La promoción de valores en la agenda global	256
Patrones de votación de Costa Rica en materia de derechos humanos	257
Similitud o diferenciación del voto de Costa Rica y el de Estados Unidos	257
Se mantiene protagonismo de los temas comerciales y continúan discrepancias con Nicaragua	258

APORTE ESPECIAL

PARTIDOS POLÍTICOS Y DISEÑO DE LA INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA EN COSTA RICA	263
Régimen político y desarrollo institucional del Estado costarricense	263
Los partidos políticos y la institucionalidad pública	264
Tipos de instituciones fundadas por los partidos políticos	267
La ausencia de mayorías parlamentarias favorece la creación de entidades públicas	268
Iniciativa de creación de entidades públicas	268

PARTE II: Debates para el desarrollo**CAPITULO 6**

UNIVERSALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA Y REFORMA EDUCATIVA	273
La propuesta para la universalización de la educación secundaria	273
Alcances y limitaciones	274
Síntesis de problemas y desafíos de la educación costarricense	275
Debilidades del sistema desde la óptica estudiantil	276
Debilidades del sistema desde la perspectiva institucional	278
Experiencias internacionales de reforma educativa	280
Propuestas para ampliar el universo de opciones de política pública en educación	294
Reflexiones finales	299

CAPITULO 7

OCHO PREGUNTAS Y RESPUESTAS SOBRE LA CORRUPCIÓN POLÍTICA EN COSTA RICA	301
Introducción	301

1. ¿Cuál ha sido la evolución de los instrumentos jurídicos e institucionales para el combate a la corrupción en los últimos veinte años?	303
2. ¿Cumple Costa Rica con los parámetros internacionales en materia de normativa para combatir la corrupción?	306
3. ¿Son sancionados los responsables de cometer transgresiones en el servicio público?	308
4. ¿Cuánto y con qué procedimientos compra el Estado costarricense bienes y servicios?	309
5. ¿Qué reflexiones se derivan de los escándalos de corrupción del 2004, a la luz del marco jurídico sobre compras?	311
6. ¿Qué debe entenderse por corrupción política?	313
7. ¿Cuáles son las estrategias de combate a la corrupción desde la perspectiva jurídica?	317
8. ¿Cómo se ve a Costa Rica internacionalmente en cuanto a la extensión de la corrupción?	318
Índice de percepción de la corrupción	318
Índice de gobernabilidad	319
Encuestas internacionales de percepción sobre la corrupción	319
MINIFOROS	323
Principales requerimientos que tiene hoy el país para ratificar la educación como una política universal	325
Inversiones públicas y crecimiento económico en el contexto de los problemas de solvencia	329
Protección y gestión de aguas subterráneas	333
Papel de los medios de comunicación en una democracia	337
PARTE III: Anexo estadístico y metodológico	
APÉNDICE METODOLÓGICO	343
Presentación	343
Contribuciones metodológicas al análisis sobre el estado de la Nación	343
Estimación del impacto de las medidas de contención del gasto público	343
Pobreza y desigualdad en áreas administrativas menores	345
Localización espacial de los asentamientos en precario en la GAM	345
Detalle de estimaciones relevantes	346
La medición de la inversión social pública	346
<i>Identificación de los beneficiarios</i>	346
<i>Asignación por sectores del gasto público social</i>	347
Hacia un horizonte más amplio de información	347
Las acciones colectivas	349
Problemas de información para el análisis de temas específicos	349
Resultados y equidad en el acceso a la salud	349
Las estimaciones de población de la Encuesta de Hogares	350
Limitaciones para el monitoreo del desempeño ambiental	351
COMPENDIO ESTADÍSTICO	353
Estadísticas sociales	355
Estadísticas económicas	371
Estadísticas ambientales	377
Estadísticas políticas	381
ANEXO ESTADISTICO ESPECIAL	
INDICADORES SOBRE BRECHAS DE EQUIDAD ENTRE LOS GENEROS	385
FUENTES DEFINICIONES Y NOTAS TECNICAS	393
BIBLIOGRAFIA	413

Índice de cuadros

1.1. Situación de Costa Rica en índices internacionales seleccionados	63
2.1. Resumen de indicadores sociales. 1990-2004	76
2.2. Región Brunca: cobertura con calidad de los servicios de salud por subprogramas, según áreas de salud	86
2.3. Porcentaje de estudiantes de tercer ciclo con nota de examen igual o mayor que 65, por año según materia	88
2.4. Estructura y evolución de la inversión social pública, por función. 1990 y 2003	97
2.5. Principales tendencias en la distribución de la inversión social pública per cápita, según región, zona, sexo y grupo de edad. 1990-2003	98
2.6. Ingreso per cápita mensual promedio por deciles de hogares. 2003 y 2004	99
2.7. Principales características de los hogares del décimo decil. 1997, 2001 y 2004	100
2.8. Vulnerabilidad a la pobreza de los hogares no pobres. 1990-2004	102
2.9. Algunas variables que inciden sobre la pobreza, por regiones. 2004	105
2.10. GAM: crecimiento de las familias en los asentamientos en precario. 1987-1991, 1991-2002 y 2002-2004	106
2.11. Índices de desigualdad y polarización según región de planificación. 2001	109
2.12. Región Brunca: índices de desigualdad y polarización, según cantones. 2001	113
2.13. Principales características de las concentraciones de pobres según NBI de albergue, en ciudades intermedias. Censo 2000	116
2.14. Relación entre ingresos tributarios y gastos discrecionales. 1985-2004	119
2.15. Evolución de los ingresos del FODESAF. 2000-2004	121
2.16. Algunos indicadores sobre la gestión del FODESAF. 2000-2004	122
2.17. Principales factores que inciden en la sostenibilidad financiera del régimen IVM	124
2.18. Medidas actuales y adoptadas para la reforma paramétrica del régimen IVM. 2005	125
2.19. Momentos críticos para la sostenibilidad financiera del régimen IVM	126
3.1. Resumen de indicadores económicos. 2000-2004	132
3.2. Tasas de crecimiento medio del valor agregado según sector de actividad. 1994-2004	137
3.3. Participación relativa en el PIB por sector de actividad económica. 1994-2004	138
3.4. Participación relativa y contribución al crecimiento de las exportaciones totales, por categoría. 2000-2004	139
3.5. Principales indicadores turísticos. 1997-2004	142
3.6. Evolución de los principales veinte productos exportados en el 2004	146
3.7. Porcentaje de la cartera de crédito en dólares, por actividad. 1999-2004	148
3.8. Cronología de la crisis de los fondos de inversión	151
3.9. Activos netos administrados por los fondos de inversión. 2004	152
3.10. Principales características de la población ocupada. 1990-2004	154
3.11. Inversión extranjera directa en el sector servicios. 2000-2004	160
3.12. Componentes de la inversión extranjera directa neta. 1997-2004	160

3.13. Ingresos del Gobierno Central como porcentaje del PIB y crecimiento anual. 2001-2004	165
3.14. Perfil de Zona Económica Especial de la región Huetar Norte	168
4.1. Resumen general de indicadores ambientales. 1999-2004	178
4.2. Especies catalogadas en el Inventario Nacional de Biodiversidad. 1989-2004	188
4.3. Indicadores ambientales en sistemas de generación eléctrica en Costa Rica. 2004	193
4.4. GAM: estimación de costos asociados a los efectos de la contaminación del aire en la salud. 2001	196
4.5. Algunos esfuerzos en la recolección y tratamiento de residuos institucionales	198
4.6. Áreas contratadas en PSA. 1997-2004	201
4.7. Área cultivada con productos orgánicos certificados. 2004	203
4.8. Potenciales impactos ambientales asociados con sistemas convencionales de producción animal	205
4.9. Volumen de agua superficial y subterránea concesionada, por uso según principales cuencas. 2005	206
4.10. Cobertura de agua para consumo humano y calidad según operador. 2003 y 2004	207
4.11. Producción acuícola y pesca total. 2004	210
4.12. Número de eventos registrados en la base de datos Desinventar, por provincia. 2004	211
4.13. Pérdidas del sector agropecuario por fenómenos naturales intensos. 1991-2005	213
4.14. Situación de Costa Rica en los índices de gestión del riesgo. 2003	215
4.15. Algunos registros sobre organizaciones civiles enfocadas a temas ambientales. 2004	216
4.16. Fortalezas y debilidades en el marco legal de la participación ciudadana en materia ambiental	217
4.17. Algunos temas debatidos en conflictos ambientales. 2004	219
4.18. Solicitudes de evaluación según resolución de la SETENA. 2003-2004	220
5.1. Evolución de algunas variables e indicadores políticos. 2000-2004	226
5.2. Algunas variables que caracterizan el clima pre-electoral, según estudios de opinión pública. 1993, 1997, 2001, 2004 y 2005	232
5.3. Denuncias presentadas ante la Contraloría de Servicios del TSE. 2002-2004	238
5.4. Asuntos presentados ante el Tribunal Supremo de Elecciones. 2002-2004	239
5.5. Composición de las fracciones legislativas. 2002, 2005	240
5.6. Proyectos presentados por el Poder Ejecutivo en sesiones extraordinarias, según legislatura. 1990-2004	241
5.7. Modos de participación ciudadana según diferentes encuestas de opinión pública. 2002, 2003 y 2004	246
5.8. Acciones colectivas registradas en marzo de 2000 y agosto de 2004	247
5.9. Ocho preguntas y ocho respuestas sobre la corrupción en Costa Rica	250
5.10. Algunos indicadores del desempeño del sistema de administración de la justicia. 2000-2004	252
5.11. Tasa de menores infractores de la Ley Penal Juvenil según provincia. 1997 y 2004	253
5.12. Población ocupada, juicios ordinarios y tasa de juicios ordinarios. 1995, 2001-2004	255
5.13. Casos en trámite en materia de trabajo al concluir el año. 1995-2004	256
5.14. Votos de Estados Unidos y Costa Rica en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. 2003-2004	258
5.15. Votos de Costa Rica en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, según resultado final. 2003-2004	259
5.16. Entidades públicas creadas según periodo histórico	264
5.17. Algunos rasgos característicos en el desarrollo de la institucionalidad pública costarricense	265
5.18. Entidades creadas según años de existencia de los partidos políticos	266
5.19. Entidades creadas según número de años en los que el PLN y la oposición controlan el Poder Ejecutivo. 1953-1986	267
5.20. Entidades creadas según número de años en los que el PLN y el PUSC controlan el Poder Ejecutivo. 1986-2004	267
2.21. Entidades creadas según número de años en los que los partidos políticos controlan el Poder Ejecutivo. 1890-2004	267
5.22. Naturaleza jurídica de las entidades creadas por el PLN y la oposición. 1949-2004	268
5.23. Entidades creadas según número de años en los que los partidos políticos controlan la Asamblea Legislativa. 1953-2004	268
5.24. Entidades públicas creadas por ley según iniciativa. 1953-2004	268
6.1. Experiencias internacionales exploradas, según grado de utilización	275
6.2. Políticas orientadas a mejorar la eficacia y la eficiencia en la educación primaria	281
6.3. Políticas orientadas a mejorar el rendimiento académico con base en la calidad educativa	282
6.4. Políticas de acción afirmativa para solventar fracturas del sistema	284
6.5. Políticas para el replanteamiento de opciones en el ciclo diversificado	286
6.6. Políticas de reforma curricular	288
6.7. Políticas de financiamiento del sistema educativo	290

6.8. Política de formación de recursos humanos	291
6.9. Políticas de gestión del sistema educativo	293
7.1. Normativa con incidencia en el combate a la corrupción. 1990-2005	305
7.2. Asignación de subsidios arroceros no reembolsables, según rangos del monto recibido por productores. 2003	306
7.3. Niveles de cobertura de la normativa costarricense con respecto a los principales estándares internacionales para combatir la corrupción	307
7.4. Casos de corrupción y su respectiva situación judicial por delitos contra la función pública	309
7.5. Pasos de la contratación administrativa, responsables y duración aproximada del procedimiento	313
7.6. Descripción de los delitos contra los deberes de la función pública	315
7.7. Algunas tipologías de corrupción	316
7.8. Índice de percepciones de corrupción	319
7.9. Evolución de las variables del Estado de derecho y control de la corrupción, para Costa Rica, en el índice de gobernabilidad. 1996-2004	320
7.10. Víctimas de corrupción por tipo de servicios según países. 1998-2002	320
8.1. Criterios de asignación de la inversión social pública por programas. 1990-2003	348
8.2. Población total y por zona, estimada por la EHPM. 2000-2004	351

Índice de recuadros

0.1. Principales características del Undécimo Informe	34
0.2. Las tres orientaciones básicas del Informe Estado de la Nación	35
1.1. La agenda de desarrollo: un tema pendiente	48
1.2. Desafíos señalados por diversas ediciones del Informe Estado de la Nación	48
1.3. Algunas opciones para ampliar el universo de opciones de política pública en educación	62
2.1. Población no asegurada con capacidad contributiva	81
2.2. Percepciones diversas sobre los migrantes nicaragüenses	82
2.3. Instalación y funcionamiento de equipos adquiridos por la CCSS con recursos del préstamo español (Ley 7683)	85
2.4. Programas en favor de la calidad educativa: un desafío nacional	89
2.5. Crece la educación privada en secundaria	90
2.6. Cambios en la estructura social costarricense	101
2.7. Crecen las dificultades de los hogares para salir de la pobreza entre el 2003 y el 2004	102
2.8. La pobreza medida según necesidades básicas insatisfechas (NBI)	106
2.9. Funcionalidad de algunas de las ciudades intermedias de Costa Rica	115
2.10. Problemas de formulación, ejecución y evaluación del plan "Vida Nueva"	121
3.1. La controversia comercial del banano: evolución del conflicto	139
3.2. Creciente participación de China en el comercio mundial	141
3.3. Acceso al mercado de la Unión Europea para Costa Rica: sustitución del régimen Droga por el SGP Plus	144
3.4. Retos, oportunidades y avances en la constitución de la Unión Aduanera Centroamericana	145
3.5. Resultados de la balanza de pagos en el 2004	159
3.6. Se modifican aspectos tributarios del proyecto de ley de Pacto Fiscal	163
3.7. El proyecto "Costa Rica Provee"	167
3.8. Los requerimientos mínimos de un proyecto de ley sobre banca de desarrollo	171
4.1. La nueva Ley de Pesca y el manejo de las áreas protegidas marinas	184
4.2. Diversidad y desafíos en el Área de Conservación Pacífico Central	185
4.3. Se ratifica aporte de los parques nacionales y las reservas biológicas al desarrollo económico	189
4.4. Sistema de transporte en San José genera alto gasto en combustibles	192
4.5. Protocolo de Kyoto brinda oportunidades para la generación limpia de electricidad	194
4.6. Miden costos de los efectos de la contaminación del aire en la salud	196
4.7. Irresuelto debate sobre cultivos genéticamente modificados (CGM)	203
4.8. Importancia de algunos sistemas no estatales de certificación agrícola	204
4.9. Bioindicadores en la medición de la calidad del agua	208

4.10. Plan Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias	214
5.1. Nuevos partidos políticos inscritos para participar en las elecciones del 2006	233
5.2. El voto preferencial y el desbloqueo de las listas de candidaturas	234
5.3. Algunos pronunciamientos de la Sala Constitucional en materia electoral	235
5.4. Algunos pronunciamientos del Tribunal Supremo de Elecciones	238
5.5. Desafíos en la labor del TSE, necesidad de un nuevo Código Electoral	239
5.6. Marco legal de la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo	254
5.7. Copatrocinos de Costa Rica en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU	258
5.8. Candidatura costarricense a la Secretaría General de la OEA	260
7.1. Nota metodológica sobre la producción de este capítulo	302

Índice de gráficos

1.1. Costa Rica: evolución de la producción, el ingreso nacional, la inversión social y la pobreza. 1980-2004	50
1.2. Costa Rica: tasa de crecimiento del PIB real y del ingreso nacional disponible real. 1992-2004	54
1.3. Costa Rica: producción y consumo total de energía. 1990-2004	57
1.4. Costa Rica: personas sentenciadas por delitos contra la función pública. 1995-2004	60
1.5. Costa Rica: incidencia de la pobreza total en los hogares por sexo de la jefatura. 1995-2004	66
1.6. Costa Rica: tasa de subutilización total de la fuerza de trabajo, por sexo. 1995-2004	66
1.7. Costa Rica: tasa global de fecundidad y en mujeres menores de 20 años. 1995-2004	68
1.8. Costa Rica: porcentaje de mujeres electas como regidoras, por provincia. 1990, 1994, 1998, 2002	71
2.1. Costa Rica: escolaridad promedio de la población al año 2000, según cohorte de nacimiento. Censo 2000	86
2.2. Costa Rica: tasa específica de escolaridad por edades simples. 2004	87
2.3. Costa Rica: porcentaje de reprobados en la educación secundaria diurna, total y en sétimo año. 1990-2004	88
2.4. Costa Rica: porcentaje de centros de ecuación privada según rangos del costo promedio de la mensualidad. 2005	90
2.5. Costa Rica: porcentaje de asistencia a centros de educación formal, según grupos de edad y zona. 2004	91
2.6. Costa Rica: evolución del ingreso promedio real en la ocupación principal, por categoría ocupacional. 1990-2004	91
2.7. Costa Rica: evolución del ingreso promedio real en la ocupación principal según calificación. 1990-2004	92
2.8. Costa Rica: tasa de delitos contra la vida, total y para tres delitos seleccionados. 1983-2004	95
2.9. Costa Rica: índice de la inversión social pública, per cápita y en relación con el PIB. 1980-2004	96
2.10. Costa Rica: inversión social per cápita por quintil de ingreso y tipo de política. 2003	98
2.11. Costa Rica: índice del ingreso promedio real de los hogares, según deciles. 1990-2004	99
2.12. Costa Rica: incidencia de la pobreza en los hogares, según zona. 1990-2004	103
2.13. Costa Rica: incidencia, intensidad y severidad de la pobreza total en los hogares. 1990-2004	104
2.14. GAM: NBI en los asentamientos en precario según agrupaciones. Censo 2000	108
2.15. Costa Rica: porcentaje que representan otras transferencias en el ingreso total del hogar, según región. 2000, 2002 y 2004	110
2.16. Región Brunca: incidencia de pobreza total y extrema, según distritos. 2001	113
2.17. Costa Rica: necesidades básicas insatisfechas para siete ciudades intermedias seleccionadas y la zona urbana de cada región. Censo 2000	116
2.18. Costa Rica: dependencia del gasto social respecto del Presupuesto Nacional. 2001	118
2.19. Costa Rica: crecimiento real de los gastos del Gobierno Central, por función o tipo de uso. 2001-2002 y 2003-2004	120
3.1. Costa Rica: tasa de crecimiento del PIB real y del ingreso nacional disponible real. 1992-2004	136
3.2. Costa Rica: tasa de crecimiento de los principales sectores económicos. 2003-2004	136
3.3. Costa Rica: crecimiento del PIB según contribución de los distintos sectores. 1994-2004	137
3.4. Costa Rica: crecimiento de los componentes de la demanda agregada. 2003-2004	138
3.5. Costa Rica: diferencial en dólares y participación porcentual del café especial en las exportaciones. 2001-2005	142

3.6. Costa Rica: crecimiento del crédito interno neto total del Sistema Bancario Nacional. 1993-2004	147
3.7. Costa Rica: crédito interno al sector privado no financiero, por actividad, en relación con el PIB. 2003-2004	148
3.8. Costa Rica: diferencial del margen de intermediación financiera de la banca estatal y la privada. 1997-2004	149
3.9. Costa Rica: bonos de deuda externa de Costa Rica: margen sobre los bonos del Tesoro de los Estados Unidos. 2002-2004	150
3.10. Costa Rica: tasas de desempleo y subutilización. 1990-1994, 1995-1999 y 2000-2004	154
3.11. Costa Rica: evolución del empleo por sectores de productividad. 1990-2004	155
3.12. Costa Rica: índice de salarios mínimos reales. 1987-2004	155
3.13. Costa Rica: evolución del coeficiente de Gini. 1990-2004	156
3.14. Costa Rica: incidencia de la pobreza entre los hogares. 1990-2004	156
3.15. Costa Rica: tasas de devaluación e inflación. 1991-2004	157
3.16. Costa Rica: tasa de inflación por componentes del IPC. 2002-2004	157
3.17. Costa Rica: valor del índice de tipo de cambio efectivo real bilateral y multilateral. 1993-2004	157
3.18. Costa Rica: tasa de inflación y déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos. 1991-2004	158
3.19. Costa Rica: financiamiento del déficit de la cuenta corriente. 1991-2004	158
3.20. Costa Rica: saldos de las cuentas de la balanza de pagos en relación con el PIB. 1991-2004	159
3.21. Costa Rica: evolución de la inversión extranjera directa. 1991-2004	159
3.22. Costa Rica: déficit fiscal del sector público combinado y sus componentes, en relación con el PIB. 1991-2004	164
3.23. Costa Rica: componentes del gasto público en relación con el PIB. 2001-2002 y 2003-2004	164
3.24. Costa Rica: gasto real en educación e indicadores de desempeño. 1990-2004	165
3.25. Costa Rica: evolución del gasto del Gobierno Central. 1991-2004	165
3.26. Costa Rica: deuda pública bruta total, en relación con el PIB. 1984-2004	166
3.27. Costa Rica: servicio de la deuda total del sector público. 1984-2004	166
3.28. Costa Rica: comparación de los resultados de las evaluaciones del estado de la red vial nacional según IRI. 2002, 2004	172
3.29. Costa Rica: evaluación estructural de la red vial nacional. 2004	172
3.30. Costa Rica: ingresos recibidos por el MOPT-CONAVI. 1998-2004	172
4.1. Costa Rica: aporte económico de los parques nacionales Chirripó, Cahuita y Poás. 2002	189
4.2. Costa Rica: producción y consumo total de energía. 1990-2004	191
4.3. Costa Rica: precio promedio al consumidor de los combustibles. 2003-2004	191
4.4. Costa Rica: ventas directas de energía eléctrica según sector de consumo. 2004	192
4.5. Costa Rica: rechazos por defectos asociados al control de emisiones en vehículos de primer ingreso al país, según año del modelo. Enero 2004-mayo 2005	195
4.6. Costa Rica: desechos per cápita recolectados por el COCIM. 1984-2004	197
4.7. Costa Rica: evolución del área cultivada de algunos productos seleccionados. 1998-2004	202
5.1. Niveles de apoyo a la democracia en varios países de América Latina en años recientes. 1995-2004	230
5.2. Costa Rica: niveles de confianza de la población a diferentes instituciones. 1999-2004	231
5.3. Costa Rica: evolución de la simpatía hacia los partidos políticos. 1993-2005	232
5.4. Costa Rica: personas que indican que definitivamente no irán a votar. 1993-2005	232
5.5. Varios países: costo estimado por votante registrado en las más recientes elecciones nacionales. 1997-2002	236
5.6. Nivel de apoyo al tribunal electoral en algunos países latinoamericanos. 2004	236
5.7. Costa Rica: tasa de éxito en la aprobación de proyectos de ley del Ejecutivo y del Legislativo, según legislatura. 1990-2004	241
5.8. Costa Rica: leyes aprobadas por Comisiones Plenas y el Plenario en los primeros tres años de cada administración. 1998-2001 y 2002-2004	242
5.9. Costa Rica: leyes aprobadas y duración promedio del período de aprobación, por legislatura. 1986-2004	242
5.10. Costa Rica: funcionarios administrativos, funcionarios de fracción política y leyes aprobadas por legislatura. 1990-2004	243
5.11. Costa Rica: leyes aprobadas por tipo de beneficiario, según administración. 1986-2005	243
5.12. Costa Rica: funciones de la Contraloría General de la República. 1997-2004	248
5.13. Costa Rica: expedientes tramitados en la Defensoría de los Habitantes, según estado. 2000-2004	249
5.14. Costa Rica: personas en prisión preventiva y tasa de presos. 1998-2004	253

6.1. Centroamérica: evolución del alfabetismo de la población de 10 años o más. 1850-1990	275
6.2. Costa Rica: no asistencia a la educación, por edad de los hijos, según educación del jefe de hogar. 2004	276
6.3. Costa Rica: desgranamiento escolar por nivel educativo. 1990-2004	276
7.1. Costa Rica: personas sentenciadas por delitos contra la función pública. 1995-2004	308
8.1. Costa Rica: proyección de mediano plazo de la deuda del Gobierno Central. 2000-2010	344
8.2. Costa Rica: escenarios de proyección de la deuda del Gobierno Central. 2000-2010	344
8.3. Costa Rica: coeficientes de Gini y de variación para las coberturas de los subprogramas del primer nivel de atención en salud. 2004	351

Índice de mapas

1.1	Costa Rica: Indicadores seleccionados por región. 2004	51
2.1.	GAM: patrón de expansión de los asentamientos en precario entre 1991 y 2002	107
2.2.	Costa Rica: número de pobres por distrito. 2000-2001	111
2.3.	Costa Rica: concentraciones de NBI de albergue en algunas ciudades intermedias. Censo 2000	117
4.1.	Costa Rica: áreas silvestres protegidas, territorios privados y reservas indígenas que integran corredores biológicos. 2003	183
4.2.	Costa Rica: tenencia de la tierra en los alrededores del Parque Nacional Marino Las Baulas. 2003-2004	187

Índice de "cajas de herramientas"

6.1.	Acciones que parten de los recursos e instrumentos existentes en el sistema educativo costarricense	295
6.2.	Políticas de mediano plazo	298

Siglas y acrónimos

A

ACA	Área de Conservación Arenal	ANEP	Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados
ACA-HN	Área de Conservación Arenal-Huetar Norte	AP	Autoridad Presupuestaria
ACAM	Academia de Centroamérica	APICD	Acuerdo sobre el Programa Internacional para la Conservación de los Delfines
ACA-T	Área de Conservación Arenal-Tempisque	APPTA	Asociación de Pequeños Productores de Talamanca
ACCD	Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia	APREFLOFAS	Asociación Preservacionista de Flora y Fauna Silvestre
ACCVC	Área de Conservación Cordillera Volcánica Central	APROMUJER	Asociación Nacional de Asesoría y Capacitación para la Mujer
ACG	Área de Conservación Guanacaste	APSE	Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza
ACICAFOC	Asociación Coordinadora Indígena y Campesina de Agroforestería Comunitaria Centroamericana	ARAPAC	Asociación Regional Agroforestal del Pacífico Central
ACIPLAST	Asociación Costarricense de la Industria del Plástico	ARCOSA	Complejo hidroeléctrico Arenal, Corobicí y Sandillal
ACLA-CA	Área de Conservación La Amistad-Caribe	ARESEP	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos
ACLA-P	Área de Conservación La Amistad-Pacífico	ASADAS	Asociaciones administradoras de acueductos y alcantarillados
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados	ASDI	Agencia Sueca de Cooperación y Desarrollo Internacional
ACOPAC	Área de Conservación Pacífico	ASEMECO	Asociación de Servicios Médicos Costarricenses
ACOPEHEL	Asociación Costarricense de Productores y Exportadores de Helechos	ASEPALECO	Asociación Ecológica de Paquera, Lepanto y Cóbano
ACORDE	Asociación Costarricense para Organizaciones de Desarrollo	ASIS	Análisis de situación de salud
ACOSA	Área de Conservación de la Península de Osa	ASN	Autoridad Sanitaria Nacional
ACP	África, Caribe y Pacífico	ASOINGRAF	Asociación de la Industria Gráfica Costarricense
ACT	Área de Conservación Tempisque	ASP	Áreas silvestres protegidas
ACTo	Área de Conservación Tortuguero	ASVO	Asociación de Voluntarios para el Servicio en las Áreas Protegidas
ACTUAR	Asociación Costarricense de Turismo Rural Comunitario		
ADEFOR	Asociación de Desarrollo Forestal de la Zona Brunca	B	
AEC	Asociación de Estados del Caribe	BAC	Banco de América Central
AGEF	Auditoría General de Entidades Financieras	BANHVI	Banco Hipotecario de la Vivienda
ALCA	Acuerdo de Libre Comercio de las Américas	BCAC	Banco Crédito Agrícola de Cartago
ALIDES	Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible	BCCR	Banco Central de Costa Rica
AMSJ	Área Metropolitana de San José	BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
ANDE	Asociación Nacional de Educadores	BCR	Banco de Costa Rica

BCRFI	Banco de Costa Rica Sociedad Administradora de Fondos de Inversión S.A.	CCT	Centro Científico Tropical
BCRPP	Banco de Costa Rica Planes de Pensión S.A.	CE	Comunidad Europea
BCRV	Banco de Costa Rica Valores, Puesto de Bolsa S.A.	CECADES	Centro de Capacitación y Desarrollo
BEM	Bonos de estabilización monetaria	CEDAL	Centro de Estudios Democráticos para América Latina
BICSA	Banco Internacional de Costa Rica	CEDARENA	Centro de Derecho Ambiental y Recursos Naturales
BID	Banco Interamericano de Desarrollo	CEDAW	Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (sigla en inglés)
BIE	Oficina Internacional de Exposiciones (sigla en inglés)	CEDECO	Corporación Educativa para el Desarrollo Costarricense
BM	Banco Mundial	CEGESTI	Centro de Gestión Tecnológica e Informática Industrial
BNCR	Banco Nacional de Costa Rica	CEFEMINA	Centro Feminista de Información y Acción
BNFI	Banco Nacional Sociedad Administradora de Fondos de Inversión S.A.	CEFOF	Centro Nacional de Formación de Formadores y de Personal Técnico para el Desarrollo Industrial de Centroamérica
BNV	Bolsa Nacional de Valores	CELADE	Centro Latinoamericano de Demografía
BNVITAL	BN Vital Operadora de Pensiones Complementarias S.A.	CEN	Centro de Educación y Nutrición
BPDC	Banco Popular y de Desarrollo Comunal	CENAC	Centro Nacional de la Cultura
BPOPII	Sociedad Administradora de Fondos de Inversión del Banco Popular y de Desarrollo Comunal S.A.	CENADI	Centro Nacional de Didáctica
BPOPOP	Banco Popular Operadora de Pensiones Complementarias S.A.	CENCE	Centro Nacional de Control de Energía
C		CEN-CINAI	Centros de Nutrición y Desarrollo Infantil
CAAR	Comités administradores de acueductos rurales	CENDEISS	Centro de Desarrollo Estratégico e Información en Salud y Seguridad Social
CAATEC	Fundación Comisión Asesora de Alta Tecnología	CENIGA	Centro Nacional de Investigación Geoambiental
CAC	Centros agrícolas cantonales	CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CADETI	Comisión Asesora de Degradación de Tierras	CEPREDENAC	Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central
CADEXCO	Cámara de Exportadores Costarricenses	CERCA	Centro de Recursos para el Desarrollo Sostenible de los Asentamientos Humanos en Centroamérica
CAFTA	Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana (sigla en inglés)	CFIA	Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos
CAIS	Centros de Atención Integral en Salud	CGM	Cultivos genéticamente modificados
CAN	Corporación Arrocería Nacional	CGN	Corporación Ganadera Nacional
CANAECO	Cámara Nacional de Ecoturismo	CGR	Contraloría General de la República
CANARA	Cámara Nacional de Radio	CI	Conservación Internacional
CANATUR	Cámara Nacional de Turismo	CIA	Colegio de Ingenieros Agrónomos
CAPEL	Centro de Asesoría y Promoción Electoral	CIAT	Comisión Interamericana del Atún Tropical
CAPROSOFT	Cámara de Productores de Software	CIBM	Centro de Investigaciones en Biología Molecular y Celular (UCR)
CARICOM	Comunidad del Caribe (sigla en inglés)	CICA	Centro de Investigación en Contaminación Ambiental (UCR)
CATA	Agencia de Turismo de Centroamérica (sigla en inglés)	CICAD	Centro de Inteligencia Conjunta Antidrogas
CATIE	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza	CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CAV	Contrato de administración de valores	CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CBA	Canasta básica alimentaria	CIEA	Comisión Internacional de Energía Atómica
CBI	Iniciativa de la Cuenca del Caribe (sigla en inglés)	CIEDES	Centro de Investigaciones en Desarrollo Sostenible (UCR)
CBM	Corredor Biológico Mesoamericano	CIEM	Centro de Investigación en Estudios de la Mujer (UCR)
CBTPA	Caribbean Basin Trade Promotion Act	CIF	En el puerto de entrada (sigla en inglés)
CCAD	Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo	CIGP	Comisión para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos de la Asamblea Legislativa
CCF	Cámara Costarricense Forestal	CIU	Código Internacional Industrial Unificado
CCP	Centro Centroamericano de Población (UCR)	CIIMAR	Centro de Investigaciones de Ciencias del Mar y Limnología (UCR)
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social		
CCSSOP	Operadora de Pensiones Complementarias y de Capitalización Laboral de la Caja Costarricense de Seguro Social S.A.		

CINDE	Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo	CORBANA	Corporación Bananera Nacional
CINDEA	Centros Integrados de Educación de Adultos	COSEVI	Consejo de Seguridad Vial
CINPE	Centro Internacional en Política Económica	COVIRENA	Comités de Vigilancia de los Recursos Naturales
CIPA	Centro de Protección Ambiental (ITCR)	COSEFORMA	Proyecto de Cooperación en los Sectores Forestal y Maderero
CITES	Convención sobre Comercio Internacional de Especies en Peligro de Flora y Fauna Silvestres (sigla en inglés)	CPC	Comisión de Promoción de la Competencia
CMCA	Consejo Monetario Centroamericano	CRID	Centro Regional de Información sobre Desastres
CMTC	Central del Movimiento de Trabajadores Costarricenses	CRRH	Comité Regional de Recursos Hidráulicos del Istmo Centroamericano
CNC	Comisión Nacional del Consumidor	CSA	Certificado de servicios ambientales
CNE	Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias	CSE	Consejo Superior de Educación
CNFL	Compañía Nacional de Fuerza y Luz	CST	Certificado para la sostenibilidad turística
CNP	Consejo Nacional de Producción	CTAMS	Consejo Técnico de Asistencia Médico Social
CNPE	Comisión Nacional de Política de Empleo	CTRN	Confederación de Trabajadores Rerum Novarum
CNPJ	Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven	CUNA	Colegio Universitario de Alajuela
CNPL	Centro Nacional de Producción más Limpia	D	
CNREE	Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial	DAACI	Dirección de Aplicación de Acuerdos Comerciales Internacionales (COMEX)
CNT	Compañía Nacional de Teatro	DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo
CNV	Comisión Nacional de Valores	DANIDA	Agencia Danesa de Cooperación Internacional
COBODES	Proyecto de Conservación de Bosque y Desarrollo Sostenible	DECAFOR	Programa de Desarrollo Campesino Forestal
COCIM	Convenio Cooperativo Intermunicipal	DESAF	Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
CODEFORSA	Comisión de Desarrollo Forestal de San Carlos	DGA	Dirección General de Aduanas
CODESA	Corporación Costarricense de Desarrollo	DGAC	Dirección General de Aviación Civil
COMEX	Ministerio de Comercio Exterior	DGF	Dirección General Forestal
CONAC	Consejo Nacional de la Calidad	DGSC	Dirección General de Servicio Civil
CONACOOOP	Consejo Nacional de Cooperativas	DGT	Dirección General de Tributación
CONADECO	Confederación Nacional de Desarrollo Comunal	DHR	Defensoría de los Habitantes de la República
CONAGEBIO	Comisión Nacional para Gestión de la Biodiversidad	DHS	Desarrollo humano sostenible
CONAI	Comisión Nacional de Asuntos Indígenas	DIGECA	Dirección de Gestión de la Calidad Ambiental (MINAE)
CONAMAJ	Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia	DIGEPYME	Dirección General de la Pequeña y Mediana Empresa (MEIC)
CONAO	Consejo Nacional de Organizaciones no Gubernamentales y Organizaciones Sociales	DINADECO	Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad
CONAPAM	Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor	DIS	Dirección de Inteligencia y Seguridad
CONARE	Consejo Nacional de Rectores	DNI	Defensa de los Niños Internacional
CONASSIF	Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero	DNIT	Dirección Nacional de Inspección de Trabajo
CONAVI	Consejo Nacional de Vialidad	DRAT	Distrito de Riego Arenal-Tempisque
CONEA	Comisión Nacional de Educación Ambiental	DSE	Dirección Sectorial de Energía
CONESUP	Consejo Nacional de Educación Superior	DSF	Servicio Fitosanitario del Estado (MAG)
CONICIT	Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas	DSPP	Dirección de Salud y Producción Pecuaria (MAG)
COOCIQUE	Cooperativa de Ahorro y Préstamo de la Comunidad de Ciudad Quesada	E	
COOPELESCA	Cooperativa de Electrificación Rural de San Carlos	EARTH	Escuela de Agricultura de la Región del Trópico Húmedo
COOPESOLIDAR	Cooperativa Autogestionaria de Servicios Profesionales para la Solidaridad Social	EBAIS	Equipos Básicos de Atención Integral en Salud
COOPRENA	Consortio Cooperativo Red Ecoturística Nacional	ECA	Ente Costarricense de Acreditación
CPN	Consejo Portuario Nacional	ECODES	Estrategia de Conservación para el Desarrollo Sostenible
		ECOSOC	Consejo Económico Social de la Asamblea General de las Naciones Unidas

ECOSOS	Estrategia Costarricense por la Sostenibilidad	FUNDATEC	Fundación Tecnológica de Costa Rica
ECU	European Currency United (Unidad de Cuenta Europea)	FUNDECOOPERACION	Fundación de Cooperación para el Desarrollo Sostenible
EEMAG	Estaciones experimentales (MAG)	FUNDECOR	Fundación para el Desarrollo de la Cordillera Volcánica Central
EHPM	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	FUNDEMUCA	Fundación para el Desarrollo y el Fortalecimiento Municipal de Centroamérica
EMAT	Empresas multinacionales de alta tecnología	FUNDES	Fundación de Desarrollo Sostenible
E-MIPYME	Proyecto Estrategias para el Desarrollo de la E-MIPYME en Centroamérica (OEA)	FUNDEVI	Fundación de la Vicerrectoría de Investigación (UCR)
ENF	Encuesta Nacional de Fecundidad	FUNPADEM	Fundación para la Paz y la Democracia
ENISO	Encuesta de Inversión Social	FUPROVI	Fundación Promotora de Vivienda
ENN	Ente Nacional de Normalización		
ENOS	Fenómeno El Niño-Oscilación del Sur	G	
ENSR	Encuesta Nacional de Salud Reproductiva	GAM	Gran Área Metropolitana
ESPH	Empresa de Servicios Públicos de Heredia	GATT	Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio, que se transformó en la Organización Internacional del Comercio (sigla en inglés)
ESRM	Encuesta de Salud Reproductiva y Migración	GPS	Sistema de posicionamiento global (sigla en inglés)
ETS	Enfermedades de transmisión sexual	GTZ	Cooperación Técnica Alemana (sigla en alemán)
EyM	Enfermedad y maternidad	GWP	Asociación Mundial del Agua (sigla en inglés)
F		H	
FANAL	Fábrica Nacional de Licores	HNN	Hospital Nacional de Niños
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación (sigla en inglés)	I	
FD	Partido Fuerza Democrática	IA-CR	Iniciativa de Acceso Costa Rica
FEAP	Formulario de evaluación ambiental preliminar	IAFA	Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia
FECON	Federación Costarricense para la Conservación de la Naturaleza	IAT	Índice de adelanto tecnológico
FEDECOOP	Federación de Cooperativas	IBERGOP	Escuela Iberoamericana de Gobierno y Política Pública
FEDEPRICAP	Federación de Empresas Privadas de Centroamérica	IBFI	Instituto Nacional de Seguros-Bancrédito Sociedad Administradora de Fondos de Inversión S.A.
FEES	Fondo Especial de la Educación Superior	IBI	Impuesto sobre bienes inmuebles
FEM	Foro Económico Mundial	IBOPC	Instituto Nacional de Seguros-Bancrédito Operadora de Pensiones Complementarias S.A.
FENASCO	Federación Nacional de Asociaciones de Consumidores	IBV	Instituto Nacional de Seguros-Bancrédito Valores S.A.
FETRAL	Federación de Trabajadores de Limón	ICAA	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados
FEUNA	Federación de Estudiantes de la Universidad Nacional	ICAFE	Instituto del Café
FEUCR	Federación de Estudiantes de la Universidad de Costa Rica	ICAP	Instituto Centroamericano de Administración Pública
FIA	Festival Internacional de las Artes	ICC	Iniciativa de la Cuenca del Caribe
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola	ICCC	Instituto Costarricense contra el Cáncer
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales	ICD	Instituto Costarricense sobre Drogas
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial	ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
FMI	Fondo Monetario Internacional	ICODER	Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación
FNC	Fondo no contributivo	ICT	Instituto Costarricense de Turismo
FNCA	Fondo Nacional de Contingencias Agrícolas	IDA	Instituto de Desarrollo Agrario
FOB	En el puerto de salida (sigla en inglés)		
FODEMIPYME	Fondo Especial para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas		
FODESAF	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares		
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones		
FONABE	Fondo Nacional de Becas		
FONAVI	Fondo Nacional Vivienda		
FONAFIFO	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal		
FOSUVI	Fondo de Subsidios para la Vivienda		

IDEA	Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad de Colombia en Manizales	IPEC	Instituto Profesional en Educación Comunitaria
IDEAS	Instituto para el Desarrollo y la Acción Social	IPG	Índice de potenciación de género
IDESPO	Instituto de Estudios Sociales en Población (UNA)	IPH	Índice de pobreza humana
IDG	Índice de desarrollo relativo al género	IPS	Instituto de Políticas para la Sostenibilidad
IDH	Índice de desarrollo humano	IRET	Instituto Regional de Estudios en Sustancias Tóxicas
IDS	Índice de desarrollo social	IRI	Índice internacional de regularidad superficial
IED	Inversión extranjera directa	IRPF	Impuesto sobre la renta de las personas físicas
IFAM	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal	IRS	Índice de rezago social
IGN	Instituto Geográfico Nacional	ISBN	International Standard Book Number
IGR	Índice de gestión del riesgo	ISP	Inversión social pública
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura	ITCER	Índice tipo de cambio efectivo real multilateral
IICE	Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (UCR)	ITCR	Instituto Tecnológico de Costa Rica
IIDH	Instituto Interamericano de Derechos Humanos	ITR	Infecciones del tracto reproductivo
IIMEC	Instituto de Investigaciones para el Mejoramiento de la Educación Costarricense	IVM	Invalidez, vejez y muerte
IIP	Instituto de Investigaciones Psicológicas (UCR)	IVRS	Infecciones de vías respiratorias superiores
IIS	Instituto de Investigaciones Sociales (UCR)		
IEAT	Industria electrónica de alta tecnología	J	
ILANUD	Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente	JAPDEVA	Junta de Administración Portuaria de la Vertiente Atlántica
ILTP	Índice latinoamericano de transparencia presupuestaria	JASEC	Junta Administrativa de Servicios Eléctricos de Cartago
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social	JDPCG	Junta Administradora del Muelle de Golfito
IMN	Instituto Meteorológico Nacional	JDT	Junta de Defensa del Tabaco
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje	JFA	Junta de Fomento Avícola
INAMU	Instituto Nacional de las Mujeres	JFP	Junta de Fomento Porcino
INBio	Instituto Nacional de Biodiversidad	JFS	Junta de Fomento Salinero
INCAE	Instituto Centroamericano de Administración de Empresas	JNC	Junta Nacional de la Cabuya
INCIENSA	Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud	JPSSJ	Junta de Protección Social de San José
INCOFER	Instituto Costarricense de Ferrocarriles	JUDESUR	Junta de Desarrollo de la Zona Sur
INCOP	Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico	JUNAFORCA	Junta Nacional Forestal Campesina
INCOPESCA	Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura		
IND	Ingreso nacional disponible	L	
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos	LAICA	Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar
INEP	Índice de número efectivo de partidos políticos	LANAMME	Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (UCR)
INFOCOOP	Instituto Nacional de Fomento Cooperativo	LAQAT	Laboratorio de Química de la Atmósfera (UNA)
INISA	Instituto de Investigaciones en Salud (UCR)	LA RED	La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en Latinoamérica
INISEFOR	Instituto de Investigación y Servicios Forestales (UNA)	LIBOR	London Inter Bank Offering Rate
INMARSAT	Organización Internacional de Comunicaciones Móviles por Satélite (sigla en inglés)	LNA	Laboratorio Nacional de Aguas
INRECOSMAR	Instituto de los Recursos Pesqueros y Marinos	LPT	Ley de Protección al Trabajador
INS	Instituto Nacional de Seguros		
INTA	Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria	M	
INTECO	Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica	MAC	Museo de Arte Costarricense
INVU	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo	MADC	Museo de Arte y Diseño Contemporáneo
IPC	Índice de precios al consumidor	MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
IPCC	Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (sigla en inglés)	MCCA	Mercado Común Centroamericano
		MCJD	Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes
		MDL	Mecanismo de desarrollo limpio
		MEIC	Ministerio de Economía, Industria y Comercio
		MEP	Ministerio de Educación Pública
		MERCOSUR	Mercado Común del Sur

MIB	Mercado interbancario de dinero	OPC	Operadora de pensiones complementarias
MICT	Ministerio de Ciencia y Tecnología	OPES	Oficina de Planificación de la Educación Superior
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	OPS	Organización Panamericana de Salud
MINAE	Ministerio de Ambiente y Energía	ORT	Órgano de reglamentación técnica
MINSA	Ministerio de Salud	OSJ	Orquesta Sinfónica Juvenil
MIVAH	Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	OSN	Orquesta Sinfónica Nacional
MJG	Ministerio de Justicia y Gracia	OVSIORI	Observatorio Vulcanológico y Sismológico de Costa Rica
ML	Movimiento Libertario		
MNC	Mesa Nacional Campesina	P	
MNJ	Movimiento Nacional de Juventudes	PAC	Partido Acción Ciudadana
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes	PACADIRH	Plan Centroamericano para el Manejo Integrado y la Conservación de los Recursos Hídricos
MSJ	Municipalidad de San José	PAHO	Organización Panamericana de la Salud (sigla en inglés)
MSP	Ministerio de Seguridad Pública	PANI	Patronato Nacional de la Infancia
MTC	Movimiento de Trabajadores y Campesinos	PARCA	Plan Ambiental de la Región Centroamericana
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	PARLATINO	Parlamento Latinoamericano
		PASA	Programa de Ajuste Sectorial Agropecuario
N		PBCC	Proyecto Bosques y Cambio Climático
NAFTA	Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, suscrito por Estados Unidos, Canadá y México (sigla en inglés)	PDAZA	Proyecto de Desarrollo Agrícola de la Zona Atlántica
NBI	Necesidades básicas insatisfechas (método de cálculo de la pobreza)	PIN	Partido Integración Nacional
NMF	Nación más favorecida	PEA	Población económicamente activa
NOAA	National Oceanic & Atmospheric Administration	PECAire-UNA	Programa de Estudios de Calidad del Aire, Escuela de Ciencias Ambientales (UNA)
NORAD	Agencia Noruega de Cooperación Internacional	PGR	Procuraduría General de la República
NPE	Número de partidos efectivos	PGSA	Programa Ganadero de Salud Animal
		PIB	Producto interno bruto
O		PIBA	Programa de Incremento de la Productividad Agrícola
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico	PILA	Parque Internacional La Amistad
OCIS	Oficina de Cooperación Internacional de la Salud	PIMA	Programa Integral de Mercadeo Agropecuario
OdD	Observatorio del Desarrollo (UCR)	PLN	Partido Liberación Nacional
OEA	Organización de Estados Americanos	PND	Plan Nacional de Desarrollo
OET	Organización de Estudios Tropicales	PNDF	Plan Nacional de Desarrollo Forestal
OFI	Organismos financieros internacionales	PNDU	Plan Nacional de Desarrollo Urbano
OFIARROZ	Oficina del Arroz	PNMCACH	Programa Nacional de Mejoramiento de la Calidad del Agua para Consumo Humano
OFIM	Oficinas Municipales de la Mujer	PNMIRH	Plan Nacional de Manejo Integral del Recurso Hídrico
OIJ	Organismo de Investigación Judicial	PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
OIM	Organización Internacional para las Migraciones	PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
OIT	Organización Internacional del Trabajo	POGOL	Programa de Desarrollo Rural Integrado Osa-Golfito
OLADE	Organización Latinoamericana de Energía	PPA	Paridad del poder adquisitivo
OMC	Organización Mundial del Comercio	PPD	Programa Pequeñas Donaciones
OMI	Organización Marítima Internacional	PPP	Plan Puebla-Panamá
OMS	Organización Mundial de la Salud	PRC	Partido Renovación Costarricense
OMT	Organización Mundial del Turismo	PRETOMA	Programa de Restauración de Tortugas Marinas
ONF	Oficina Nacional Forestal	PROARCA	Programa Ambiental Regional para Centroamérica
ONG	Organización no gubernamental/organizaciones no gubernamentales	PROCESOS	Programa Centroamericano para la Sostenibilidad
ONSEM	Oficina Nacional de Semillas	PROCORDER	Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica
ONU	Organización de las Naciones Unidas		
OPANAL	Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe		

PROCUMEN	Programa de Escuelas de Atención Prioritaria	SETENA	Secretaría Técnica Nacional Ambiental
PRODAPEN	Proyecto de Desarrollo Agrícola de la Península de Nicoya	SNFV	Sistema Financiero Nacional de la Vivienda
ProDUS	Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible (UCR)	SGP	Sistema Generalizado de Preferencias
PROEBI	Programa de Educación en Biodiversidad (INBio)	SICA	Sistema de Integración Centroamericana
PROINDER	Programa Proinfancia y Desarrollo Rural	SICAP	Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas
PROMAR	Fundación PROMAR	SICERE	Sistema Centralizado de Recaudación
PROMECE	Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación	SIDA	Síndrome de inmunodeficiencia adquirida
PROMESA	Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Secundaria Académica	SIDES	Sistema de Indicadores sobre Desarrollo Sostenible
PRONACA	Programa Nacional de Centros de Acopio	SIECA	Secretaría de Integración Económica de Centroamérica
PRONAMYPE	Programa Nacional de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa	SIG	Sistema de Información Geográfica
PROPYME	Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa	SIL	Sistema de Información Legislativa
PSA	Pago de servicios ambientales	SIMED	Sistema para el Mejoramiento de la Educación
PSAGR	Programa Sectorial Agropecuario de Gestión de Riesgos	SIN	Sistema Interconectado Nacional
PTA	Parque de Tecnología Ambiental	SINAC	Sistema Nacional de Áreas de Conservación
PUSC	Partido Unidad Social Cristiana	SINADES	Sistema Nacional de Desarrollo Sostenible
PVAL	Popular Valores, Puesto de Bolsa S.A.	SINAES	Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior
PYME	Pequeñas y medianas empresas	SINALEVI	Sistema Nacional de Legislación Vigente
R		SINAMI	Sistema Nacional de Análisis de la Mortalidad Infantil
RAC	Resolución alterna de conflictos	SINART	Sistema Nacional de Radio y Televisión
RACSA	Radiográfica Costarricense S.A.	SINE	Sistema Nacional de Evaluación
RAMT	Programa de Reparación, Ampliación, Mejora y Terminación de Viviendas	SINETEC	Sistema Integrado de Nacional de Educación Técnica para la Competitividad
RECOPE	Refinadora Costarricense de Petróleo	SINPE	Sistema de débitos y créditos bancarios
REDCOM	Red Costarricense de Organizaciones de Microfinanzas	SIP	Sociedad Interamericana de Prensa
REM	Régimen de enfermedad y maternidad	SIPO	Sistema de Información de la Población Objetivo (IMAS)
RITEVE	Revisión Integral Técnica Vehicular	SNC	Sistema Nacional para la Calidad
RIVM	Régimen de invalidez, vejez y muerte	SPNF	Sector público no financiero
RNCP	Régimen no contributivo de pensiones	STAP	Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (Ministerio de Hacienda)
RNCTM	Red Nacional para la Conservación de las Tortugas Marinas	SUGEF	Superintendencia General de Entidades Financieras
S		SUGESS	Superintendencia General de Servicios de Salud
SAC	Sistema Arancelario Centroamericano	SUGEVAL	Superintendencia General de Valores
SAPS	Sector de Agua Potable y Saneamiento	SUPEN	Superintendencia de Pensiones
SARS	Síndrome respiratorio agudo severo (sigla en inglés)	T	
SCIJ	Sistema Costarricense de Información Jurídica	TAA	Tribunal Ambiental Administrativo
SCN	Sistema de Cuentas Nacionales	TAN	Tribunal Aduanero Nacional
SEC	Sindicato de Educadores Costarricenses	TAT	Tribunal Administrativo de Transportes
SEMEC	Sistema de Evaluación del Mejoramiento Continuo de la Calidad	TCU	Trabajo Comunal Universitario
SENARA	Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento	TDA	Tasa de desempleo abierto
SEPSA	Secretaría Ejecutiva de Planificación del Sector Agropecuario	TFA	Tribunal Fiscal Administrativo
		TGF	Tasa global de fecundidad
		TIC	Tecnologías de información y comunicación
		TLC	Tratado de libre comercio
		TMI	Tasa de mortalidad infantil
		TNC	The Nature Conservancy
		TNP	Tasa neta de participación
		TO	Tasa de ocupación
		TPA	Autoridad de Promoción Comercial (sigla en inglés)

TPS	Total de partículas en suspensión	UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas (sigla en inglés)
TRIPS	Aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (sigla en inglés)	UNGL	Unión Nacional de Gobierno Locales
TSE	Tribunal Supremo de Elecciones	UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (sigla en inglés)
TUVA	Fundación Tierras Unidas Vecinales por el Ambiente	UNIMER	Unidad de Investigación y Mercadeo
U		UPANACIONAL	Unión de Pequeños y Medianos Productores Nacionales
UACA	Universidad Autónoma de Centroamérica	UPAZ	Universidad para la Paz
UCCAEP	Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada	USAID	Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos (sigla en inglés)
UCR	Universidad de Costa Rica	USIS	Sistema Informativo y Cultural de los Estados Unidos de América (sigla en inglés)
UE	Unión Europea	USTR	United States Trade Representative
UEBID-MH	Unidad Ejecutora 1030 Banco Interamericano de Desarrollo-Ministerio de Hacienda	V	
UECZN	Unidad Ejecutora de Crédito y Desarrollo Agrícola de Pequeños Productores de la Zona Norte	VIH	Virus de inmunodeficiencia humana
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza	VOC	Compuestos orgánicos volátiles (sigla en inglés)
UIP	Unidad de Intervención Policial	W	
UMF	Unidades de Manejo Forestal	WIDER	World Institute for Development Economics Research
UNA	Universidad Nacional	WRI	World Resources Institute
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (sigla en inglés)	WSPA	World Society for the Protection of Animals
UNDECA	Unión de Empleados de la Caja Costarricense de Seguro Social	WWF	Fondo Mundial para la Naturaleza (sigla en inglés)
UNDP	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (sigla en inglés)	Z	
UNED	Universidad Estatal a Distancia	ZCI	Zona de convergencia intertropical
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (sigla en inglés)	ZEE	Zona económica exclusiva
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change		

Presentación

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

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

desarrollo humano en Costa Rica, tarea en la que tanto las universidades públicas como la Defensoría de los Habitantes ven expresado el cumplimiento de su misión.

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

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

El Quinto Informe (1998) amplió el examen de algunos temas tratados en las ediciones anteriores, procurando una mayor profundidad en la investigación, e incorporó la “Sinopsis del Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible”, con lo cual se enriqueció el análisis nacional con la perspectiva centroamericana. En

el Sexto Informe (1999) nuevamente se realizó una evaluación subnacional, esta vez sobre la región Chorotega (provincia de Guanacaste).

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

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

El Noveno Informe, publicado en el 2003 con los indicadores más actuales del 2002, examinó en detalle un conjunto de temas e incorporó “miniforos”, en los que diversos actores expusieron posiciones contrastantes sobre temas relevantes de la agenda nacional. En este Informe, al igual que en el Quinto, se incluyó, como capítulo especial, la “Sinopsis del Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá”.

El Décimo Informe fue una edición particular en relación con entregas

anteriores. Aportó una perspectiva diferente para valorar los temas que año con año son objeto de seguimiento. Presentó un análisis de cierre de una década de trabajo. Este Informe incorporó a sus capítulos usuales cinco aportes especiales.

Este Undécimo Informe, además de dar seguimiento a los temas tratados en sus capítulos regulares, incorpora una nueva sección que aborda asuntos relacionados con las opciones de política para la promoción del desarrollo humano. En esta oportunidad se centra la atención en dos grandes desafíos para el país: el primero, la universalización y diversificación de la educación secundaria en el mediano plazo, lo que concuerda con el encargo recibido por el CONARE de sugerir opciones para el diseño de una nueva política educativa; el segundo, la situación de la prevención, control y sanción de la corrupción, tan pertinente a la luz de los acontecimientos del año 2004. Además, incluye una serie de espacios de discusión entre especialistas sobre temas puntuales, a saber: los principales requerimientos que tiene hoy el país para ratificar la

educación como una política universal, inversiones públicas y crecimiento económico en el contexto de los problemas de solvencia, protección y gestión de aguas subterráneas y el papel de los medios de comunicación en una democracia.

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

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

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

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

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

Finalmente, ante el dilema de aprobación del TLC entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana, las instituciones auspiciadoras del Informe llaman la atención sobre la urgencia de avanzar en una agenda nacional de desarrollo.

San José, Costa Rica
21 de octubre del 2005



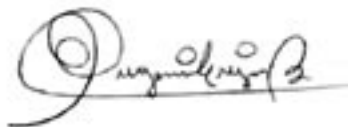
Rodrigo Arias Camacho
Rector
Universidad Estatal a Distancia
Presidente del CONARE



LISBETH QUESADA HUSTAD
Defensora de los Habitantes de la
República



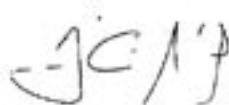
Yamileth González García
Rectora
Universidad de Costa Rica



Eugenio Trejos Benavides
Rector
Instituto Tecnológico de Costa Rica



Olman Segura Bonilla
Rector
Universidad Nacional



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

Créditos

Consejo Consultivo

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

Consejo Directivo

Rodrigo Arias Camacho, Lisbeth Quesada Tristán, José Andrés Masís Bermúdez.

Convenios marco de cooperación

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

Director del Programa

Miguel Gutiérrez Saxe

Equipo técnico

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

Equipo de apoyo administrativo

Arlene Méndez, Mary Rivera, Guisselle Rojas, Joani Valverde.

Coordinadora general de investigación

Marcela Román Forastelli

Consultores temáticos

Eduardo Alonso, Luisa Castillo, Isabel Román, Elaine White.

Editor

Programa Estado de la Nación

Consejo Editorial

Miguel Gutiérrez
Isabel Román
Marcela Román
Arodys Robles
Jorge Vargas

Corrección de estilo

Alexandra Steinmetz

Reconocimientos

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

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

Se agradece el aporte financiero brindado por INFOCOOP, para la realización de los estudios sobre avances y retos en el diseño de un programa

nacional para el fomento de la competitividad de las PYME y la caracterización de profesionales y técnicos desempleados e inactivos en el país, así como el aporte financiero brindado para la Fundación Ebert.

Especial reconocimiento merecen las numerosas instituciones y organizaciones que suministraron información o facilitaron el acceso a bases de datos y otros registros durante el proceso de investigación para este y todos los Informes anteriores. Asimismo, muchas entidades brindaron valiosa información, tanto para los estudios en las diversas áreas que analiza el Informe, como para la actualización del Compendio Estadístico, entre ellas: Academia de Centroamérica, Asamblea Legislativa, ARESEP, Banco de Costa Rica, Banco Nacional de Costa Rica, BANHVI, BCCR, Cámara Costarricense de la Construcción, Cámara Costarricense Forestal, Cámara de Industrias de Costa Rica, Cámara de Insumos Agropecuarios, Centro de Investigación y Conservación del Patrimonio Cultural, Casa Presidencial, CATIE, CCP (UCR), CCSS, CICAD, CIEM (UCR), CINPE (UNA), CITES (MINAE), CMCA, CNP, COMEX, Comisión Nacional del Consumidor (MEIC), CNE, Comisión para la Promoción de la Competencia (MEIC), CNFL, CONAI, CONARE, CONAVI, CONESUP, Contraloría General de la República, Defensoría de los Habitantes, Despacho de la Primera Dama de la República, DINADECO, Dirección General de Adaptación

Social (MJG), Dirección General del Registro Civil (TSE), Dirección Sectorial de Energía (MINAE), Fiscalía Ambiental (Poder Judicial), FONABE, FONAFIFO, Fundación Omar Dengo, FUPROVI, Gerencia de Biotecnología (MAG), Gerencia del Proyecto de Modernización (CCSS), Gerencia Técnica de Acreditación y Registro en Agricultura Orgánica (MAG), IAFA, Laboratorio de Aguas (ICAA), ICAFE, ICE, ICT, IDA, IDESPO, IFAM, IICE (UCR), IIS (UCR), IMAS, INA, INAMU, INBio, INCAE, INCOP, INCOPECA, INFOCOOP, INISA (UCR), INS, Instituto Meteorológico Nacional, INEC, INVU, INRECOSMAR, IRET (UNA), ITCR, Laboratorio de Hidrología (UNA), Laboratorio de Química de la Atmósfera y de Calidad del Aire (UNA), LANAMME (UCR), MAG, MEIC, MEP, Mesa Nacional Campesina, MICIT, MIDEPLAN, MINAE, Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Justicia y Gracia, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Ministerio de Salud, Ministerio de Seguridad Pública, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, MIVAH, MOPT, Movimiento Solidarista Costarricense, Municipalidad de San José, Museo Nacional, Observatorio del Desarrollo (UCR), Oficina Costarricense de Implementación Conjunta, Oficina ISBN Costa Rica, Oficina Nacional de Semillas (MAG), PANI, PNUD, Poder Judicial, PROCOMER, Procuraduría

General de la República, Programa del Corredor Mesoamericano, PRONAMYPE, RECOPE, Red Costarricense de Reservas Privadas, Riteve, Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, SENARA, SEPSA, SETENA, SINAC, SINAMI, SUGEF, SUGESS, SUGEVAL, SUPEN, TSE, Tribunal Ambiental Administrativo (MINAE), UCCAEP, UICN, UNED, UNESCO, Unión Nacional de Gobiernos Locales, UNIMER, Universidad de Costa Rica y Universidad Nacional. La lectura de las fuentes, citas y referencias bibliográficas da cuenta del alcance e importancia de su contribución.

Nuestra gratitud también para las personas que acudieron a las distintas actividades realizadas en el marco de la preparación de este Informe. Las reuniones plenarias del Consejo Consultivo, celebradas el 8 de marzo y el 14 de setiembre del 2005, contaron con la asistencia de Rodrigo Aguilar, Mayi Antillón, Rodrigo Arias, Marta Campos, Wilson Campos, Mauricio Castro, Rodolfo Cerdas, Helio Fallas, Clotilde Fonseca, Rodrigo Gámez, Olga

Goldenberg, Milena Grillo, Pedro León, Kattia Madrigal, Rodrigo Madrigal, José Andrés Masís, Guido Miranda, Eugenio Pignataro, Sandra Pizsk, Marco Vinicio Ruiz, Shirley Saborío, Pablo Sauma, Olman Segura, Eugenio Trejos, Eduardo Ulibarri, Guido Vargas, Fernando Zumbado y Joyce Zürcher. El taller con fuentes de información se realizó el 10 de marzo del 2005 con la asistencia de las siguientes personas: Ronald Arias, María Isabel Brenes, Jorge Brizuela, José Joaquín Calvo, Jacqueline Castillo, Guisella Chaves, María Mayela Chaves, Cesar Augusto Díaz, Roberto Fonseca, Ana Beatriz Hernández, Viria Huertas, Lorena Mariño, Floribel Méndez, Ana Montero, Ligia Oviedo, Luis Guillermo Picado, Yetty Quirós, Mayra Rodríguez, Xinia Rodríguez, Geovanny Rojas, María Elena Rojas, Elizabeth Solano, Mario Umaña, Karen Valverde, Shirley Vallejos e Isabel Zúñiga.

La revisión de cifras estuvo a cargo de Elisa Sánchez, con ayuda de Enrique González, Leonardo Merino, Natalia Morales y Ariana Tristán. Se agradece el apoyo brindado por Arie Ferencz en la recolección de datos.

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

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

Cabe destacar asimismo el aporte de un grupo de estudiantes que colaboró con el Programa en el marco de su trabajo comunal universitario (TCU) de la Universidad de Costa Rica: Edgardo Alfaro, Patricia Alfaro, Mariannella Araya, Johanna Cedeño, Luis Javier Delgado, Adrián Elizondo, Fabricio Marín, Karla Molina, Nancy Ruiz y Katherina Salas.

Los reconocimientos específicos a la red de investigación y a las personas que acompañaron las actividades de consulta se consignan al final de cada capítulo.

Prólogo

La tradición de seguimiento desagregado del desarrollo humano sostenible

Hace once años surgió un proyecto de las universidades públicas, agrupadas en el CONARE, y de la Defensoría de los Habitantes, que encontró apoyo en la cooperación internacional, al principio el PNUD, luego la Unión Europea, el Reino de los Países Bajos, Suecia, OIT, OPS, UNICEF, UNFPA y otras instituciones locales y extranjeras. El hoy Programa Estado de la Nación nació como una iniciativa de información y formación para preparar y publicar un informe nacional que dé seguimiento minucioso al desempeño del país desde la óptica del desarrollo humano sostenible, una suerte de espejo en el cual la sociedad encuentre el reflejo de sus aspiraciones, el más nítido posible.

La tarea del Estado de la Nación es dotar a la sociedad de instrumentos de fácil acceso para conocer su evolución, desarrollar instancias de rendición de cuentas, fortalecer mecanismos de participación y negociación, y contribuir a la formación de consensos nacionales. No es un informe gubernamental, tampoco es antigubernamental; se centra en la valoración sobre los avances, retrocesos y tendencias del proceso de desarrollo de Costa Rica.

Desde su primera edición, el *Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible* conserva una misma estructura básica, que se modifica y enriquece año tras año, con el propósito

de identificar y seguir tendencias importantes para el análisis del desempeño nacional. Esa estructura contempla un conjunto de capítulos permanentes, referidos a las aspiraciones nacionales de desarrollo humano sostenible en materias económicas, sociales, ambientales y políticas, y un compendio estadístico con más de 248 variables y los respectivos niveles de desagregación según distintos criterios (sexo, zona, región, grupos de edad, sectores productivos o institucionales, etc.), provenientes de 32 fuentes oficiales de información.

En esta ocasión, el Informe trae consigo nuevas características y vocaciones (recuadro 0.1), aunque mantiene su tradición de seguimiento del desempeño nacional. Incluye una reorganización de su contenido, que es tanto una manera de ordenar la presentación de un documento que año con año crece en complejidad, por basarse cada vez en más estudios, como un modo de insertar una nueva área de trabajo para ediciones futuras. Este año el texto se divide en tres partes. La primera se denomina “Seguimiento del desarrollo humano” y contiene los capítulos regulares del Informe (Equidad e integración social, Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas, Armonía con la naturaleza y Fortalecimiento de la democracia), con sus correspondientes anexos. La segunda parte se titula “Debates para el desarrollo” y en ella el Informe somete a discusión temas relacionados con las opciones de las políticas de

promoción del desarrollo humano. Su propósito es ampliar alternativas de política pública en asuntos específicos seleccionados por el Consejo Consultivo del Programa, con base en una revisión de experiencias internacionales. En esta ocasión se abordan dos temas que constituyen grandes desafíos para el país: la universalización y diversificación de la educación secundaria en el mediano plazo, y la situación de la prevención, control y sanción de la corrupción política. Asimismo, esta sección incluye una serie de “miniforos” -espacios de discusión entre especialistas- sobre temas puntuales.

La tercera y última parte del Informe es el “Anexo Estadístico y Metodológico”, que comprende la sección de indicadores y estadísticas sobre diversos aspectos del desarrollo humano. Se da continuidad a los esfuerzos de años anteriores, pues se actualiza (y amplía) el Compendio Estadístico que se ha agregado al final de cada una de las diez ediciones del Informe. Pero además esta sección incluye una novedad: un Apéndice Metodológico. En él se explican los criterios para el cálculo de los indicadores complejos sobre los que se basan algunos de los más importantes análisis del presente Informe, y se formulan comentarios sobre la cantidad y calidad de las fuentes de información disponibles para el seguimiento del desarrollo humano. Este apéndice surge como respuesta a la creciente complejidad técnica de los temas que aborda esta publicación.

RECUADRO 0.1

Principales características del Undécimo Informe

En el año 2004 el Programa Estado de la Nación cumplió una década de producción del *Informe Estado de la Nación*, uno de los reportes nacionales de desarrollo humano más longevos. Su presencia en la vida nacional le ha merecido al Informe diversas distinciones: dos premios en el ámbito nacional, el Áncora (2003) y el Aquileo Echeverría (2005), y un reconocimiento internacional, el Premio de PNUD por el Desarrollo Humano (2000). Otros logros del Programa han sido la convocatoria a facilitar procesos de diálogo social; una presencia creciente y sostenida como fuente de consulta en los medios de comunicación; la posibilidad de realizar con el Ministerio de Educación, durante ocho años, un trabajo sistemático de reforzamiento del currículo escolar con los conceptos del desarrollo humano; la participación de una amplia red de investigadores nacionales en la producción del Informe; el acompañamiento decidido y crítico de distinguidas personalidades de la vida nacional en el Consejo Consultivo y más de medio millón de visitas anuales al portal del Programa en Internet¹, 46% de las cuales son de visitantes recurrentes. Asimismo, más allá del ámbito nacional, el trabajo del Programa le ha merecido la invitación a preparar y publicar dos informes sobre desarrollo humano en la región centroamericana.

El Décimo Informe marcó el cierre de una época de trabajo en la que se ofreció al país un análisis de las principales tendencias de su desarrollo. La publicación

del Undécimo Informe inaugura una nueva etapa. El Informe sigue centrándose en el monitoreo del desempeño más reciente de Costa Rica en materia de desarrollo humano, para lo cual mantendrá su vocación de ser un sistema de seguimiento. Tiene sin embargo una importante innovación: adopta un enfoque más analítico, y en cierto sentido propositivo, en un conjunto seleccionado y reducido de desafíos nacionales.

A lo largo de estos años se ha ido avanzando, de descripciones minuciosas y sustentadas en una rigurosa revisión de la información disponible, hacia niveles de mayor complejidad analítica. El Informe es cada vez más tendencial, en tanto visualiza resultados en el mediano y largo plazo. Puede afirmarse que el Informe es hoy más sintético y más analítico. Otra modificación relevante es que, si bien conserva el estilo de base cuantitativa, cada vez más con más frecuencia y nuevos métodos aborda elementos cualitativos para complementar sus valoraciones.

Con el tiempo el Estado de la Nación ha acumulado experiencia y legitimidad, que le permiten plantear innovaciones en el tratamiento de los temas. El Undécimo Informe se propone ser más sintético, aunque conserva un amplio despliegue de asuntos tratados, y busca además ser más argumentativo y más concluyente.

Las siguientes son las principales características de esta nueva edición:

- Mejora la presentación del balance “macro” en cada dimensión del desarrollo humano, mediante la identificación

precisa de los ejes conceptuales y su relación con las aspiraciones que sirven de guía para el análisis.

- Trabaja ordenadamente los vínculos temáticos entre capítulos.
- Se concentra en profundizar el análisis en pocos temas especiales.
- Sistematiza aspectos centrales del debate nacional en temas estratégicos (“miniforos”).
- Introduce un enfoque propositivo en un tema clave: la universalización de la educación secundaria.
- Incorpora una perspectiva comparativa con otros países.
- Aborda en todos los capítulos tres dimensiones particulares: equidad de género, población joven y la situación subnacional (con énfasis en la región Brunca).

En un esfuerzo por retomar una recomendación del Consejo Consultivo, se da prioridad a los temas que sirven de vínculos analíticos entre capítulos, tratándolos de manera más ordenada, de forma tal que sirvan como hilo conductor para las y los lectores.

Fuente: Propuesta de estrategia general y abordajes de investigación, conocida por el Consejo Consultivo del Programa el 8 de marzo de 2005.

La proposición posible en el Informe Estado de la Nación²

En los últimos años, conforme han ido aumentando el perfil y la influencia pública del *Informe Estado de la Nación*, se han hecho más frecuentes las solicitudes para que éste proponga soluciones a los problemas y desafíos que analiza. En síntesis, se indica (o acusa, según el tono de la petición) que el diagnóstico

sobre la realidad nacional que hace el Informe es lo suficientemente robusto -y la situación de Costa Rica lo suficientemente crítica- como para fundamentar propuestas de solución sobre diversos problemas del desarrollo humano del país. En consecuencia, el Consejo Consultivo del Programa ha considerado que es necesario “dar un paso adelante”, elaborando propuestas específicas de política pública en

respuesta al déficit de soluciones prácticas que existe en esta materia.

A lo largo del tiempo, la principal fortaleza del Informe ha sido la de concentrar esfuerzos en el cumplimiento de su objetivo: ofrecer análisis rigurosos e información en muchos casos inédita para la ciudadanía. Es a partir de esta fortaleza que ha logrado obtener prestigio e influencia sobre la opinión pública en general, sobre centros

académicos tanto nacionales como internacionales y, en particular, sobre tomadores de decisiones³.

Existen sólidas razones institucionales, conceptuales y contingentes por las cuales el Informe Estado de la Nación, en sus diversas ediciones, no ha aventurado la formulación de recomendaciones específicas para solucionar los problemas del país. La solidez de estas razones explica lo que hasta el momento ha ocurrido a ese respecto⁴. Sin embargo, ello no implica que, en el futuro, el Informe no vaya a plantear propuestas concretas sobre algunos temas. Lo que ha sido válido en el pasado, no necesariamente se mantiene como tal en el presente.

Pese a esta negativa a incursionar en el área de las proposiciones, cabe admitir que el Informe no se ha limitado al diagnóstico de los problemas del país. Por un lado, a partir de su segunda edición ha venido identificando desafíos -prioridades nacionales sobre las que es necesario actuar concertadamente- como una manera de contribuir a la definición de una agenda de políticas de desarrollo. Esta ha sido la estrategia para incidir en el debate propositivo sobre qué hacer con el desarrollo nacional, pero sin entrar en la discusión de soluciones específicas. Establecer este delicado balance ha sido posible debido al modo en que han sido formulados esos desafíos: ellos guardan estrecha relación con el marco conceptual del Informe, y éste no es ni ética ni teóricamente neutro, sino que se elabora a partir de los conceptos de equidad social, sostenibilidad ambiental, ampliación de oportunidades económicas para la población y democracia. Por otro lado, en dos oportunidades -sus ediciones segunda y tercera- el Informe planteó recomendaciones específicas de acción para dos de sus instituciones auspiciadoras: el Consejo Nacional de Rectores (CONARE) y la Defensoría de los Habitantes de la República.

Adicionalmente, en diversas ocasiones el Programa Estado de la Nación ha participado en el diseño de propuestas de política pública en sectores como vivienda, salud, empleo, y en áreas como manejo de programas de asistencia social, reforma fiscal y diálogo

RECUADRO 0.2

Las tres orientaciones básicas del Informe Estado de la Nación

Rigor académico

La primera orientación del Programa Estado de la Nación se fundamenta en la articulación de capacidades de investigación de las universidades públicas, que ha permitido obtener información y análisis pertinentes y de calidad sin crear estructuras complejas. Cada año se sistematizan cerca de trescientas referencias bibliográficas y se emprenden alrededor de treinta estudios. En total, durante los once años de esta experiencia, se han recibido aportes de más de quinientos especialistas en los más diversos campos. Esta práctica ha generado una corriente de análisis sobre el desarrollo humano sostenible y nuevas políticas de investigación en los ámbitos nacional y subnacional. Asimismo, se ha logrado sistematizar datos de muy variadas fuentes, con incidencia real en la formulación de indicadores, desde su identificación hasta los métodos empleados, pasando por el abordaje de temas anteriormente poco tratados. Además se ha preparado y publicado, a partir de las capacidades del Programa, dos informes de alcance centroamericano y se ha promovido la creación de mecanismos nacionales de seguimiento del desarrollo humano en otros países de la región.

Legitimidad social

Para obtener arraigo y legitimidad se han diseñado formas de operación que son parte fundamental del proceso de elaboración del Informe. Algunos de estos

mecanismos son: identificación participativa de los temas y aspectos por investigar; integración de un Consejo Consultivo legítimo y activo, con personalidades reconocidas por su trayectoria, sus contribuciones en asuntos del desarrollo y sus nexos en muy variados sectores de la sociedad o del gobierno; realización de talleres de consulta con académicos y actores de la sociedad en al menos tres fases de la preparación del Informe; contactos cotidianos con actores sociales y políticos en busca de nuevos mandatos de investigación, y promoción del diálogo social sobre políticas públicas.

Amplitud en la difusión

La tercera orientación es lograr la máxima difusión de los Informes, de otras publicaciones y del Programa como tal. Algunas características de esta estrategia son: énfasis en la relación directa; promoción de publicaciones a través de artículos y reportajes en la prensa escrita, la radio y la televisión; sitio en Internet, con un elevado volumen de visitas tanto nacionales como del exterior; desarrollo de acciones comunales, para llegar a muchos lugares del país; realización de actividades con el sistema educativo, uso de las publicaciones en los cursos sobre realidad nacional que imparten las universidades, y elaboración de módulos didácticos para la educación primaria y secundaria, así como para las escuelas a las que asisten niños y niñas migrantes. Estas acciones se presentan en las fichas que acompañan este Prólogo, a manera de rendición de cuentas.

social. Estas experiencias se han llevado a cabo de manera independiente al Informe, con el fin de no alterar su naturaleza y objetivos. En todas ellas ha mediado un acuerdo expreso del Consejo Directivo, como respuesta a una solicitud formal de las partes interesadas y, en varios casos, el Programa recibió recursos específicamente orientados para tales esfuerzos. Si bien esta participación denota una constante actividad para apoyar a actores sociales e institucionales en la formulación de

políticas públicas, es preciso reconocer que, vista en su conjunto, constituye una línea de acción reactiva más que una "proactiva". En todos los casos, estas labores han implicado una presión de trabajo adicional sobre el equipo técnico del Estado de la Nación.

Finalmente es necesario anotar que han ocurrido cambios importantes en relación con los años iniciales del Informe. Sea por peticiones expresas, nuevas condiciones (políticas e institucionales), experiencia acumulada y

percepciones ampliadas sobre la pertinencia del Informe, la discusión sobre si éste debiera o no incursionar en la proposición resulta insoslayable. Una aproximación acotada al tema propositivo es posible sin modificar el Convenio Marco que da origen al Informe ni el marco conceptual aprobado por el Consejo Consultivo. Las ventajas de esta orientación son grandes y permitirán al Informe capitalizar sus fortalezas y, más relevante aun, crear nuevas fortalezas ciudadanas, en una época de grandes incertidumbres y desafíos para encarar decisiones urgentes.

El reto fundamental para asumir este nuevo mandato de investigación ha sido decidir si existe una manera de avanzar en el ámbito propositivo sin arriesgar las ventajas del Informe o cambiar su naturaleza. La opción metodológica elegida fue abordar el dimensión propositiva no a partir de la interrogante tradicional sobre “lo que el país debe hacer para resolver el problema X o alcanzar el objetivo Y”, sino plantear la pregunta de un modo más acotado e introduciendo un enfoque comparativo:

¿cuáles países / regiones / ciudades han podido resolver el problema X o alcanzado Y objetivo?, ¿cómo lo hicieron?, ¿lograron sostener sus mejoras?, ¿qué condiciones facilitaron o amenazaron su éxito?, ¿están esas condiciones presentes en Costa Rica?

Así planteado, el objetivo de introducir por primera vez un componente propositivo dentro del *Informe Estado de la Nación* es ampliar el universo de opciones de política pública que puedan ser consideradas por diversos sectores de la ciudadanía para enfrentar un problema del desarrollo humano, pero no recomendar ninguna acción o conjunto de acciones en particular. Se trata de proporcionar información concreta, veraz y oportuna sobre soluciones que han sido aplicadas en otros contextos, cuyo conocimiento podría ser útil para enfrentar una situación determinada, pero sin argumentar que “lo que fue bueno en esos casos, tiene que ser bueno en Costa Rica”. Esta nueva línea de investigación sirve para enriquecer el diálogo ciudadano sobre las alternativas de solución a los problemas

nacionales, complementando así lo que regularmente ofrece cada Informe.

El Consejo Consultivo del Programa aprobó efectuar un primer ejercicio propositivo, cauteloso y limitado, dentro de la estrategia de investigación del Undécimo Informe. El tema seleccionado es un desafío que ha sido ampliamente documentado en varias ediciones de esta y otras publicaciones especializadas del Estado de la Nación: “aumentar la cobertura, mejorar la calidad y diversificar la educación secundaria”.

Una tradición ha sido firmar el Prólogo del Informe con una inspiración de fondo, que quizá esta vez podrían ser aquellos versos de Aquileo Echeverría:

*Pero hombre, reflexioná;
¿no sos hijo de esta patria?
¿Onde demonios naciste?
¿Onde nacieron tus tatas?*

Por las razones ya expuestas, quede pues constando mi disposición a firmar... este Prólogo.



Miguel Gutiérrez Saxe
DIRECTOR, PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN

NOTAS

1 Dato obtenido a partir de los últimos informes mensuales del administrador de la página *web*.

2 Esta sección se basa en el documento "Consideraciones acerca de la dimensión propositiva del Informe Estado de la Nación", conocido por el Consejo Consultivo del Programa el 8 de marzo de 2005.

3 El Informe ha sido reconocido como un producto útil por muy diversos actores: agencias de cooperación internacional lo han empleado para definir prioridades de cooperación; entidades públicas han utilizado sus análisis para desarrollar acciones o modificar las existentes; organizaciones de la sociedad civil y partidos políticos han recogido conclusiones para formular propuestas a partir de ellas; centros universitarios han articulado políticas de investigación y otros países han adoptado la metodología de elaboración del Informe para desarrollar sus propias experiencias.

4 Pueden documentarse las siguientes razones: i) Los objetivos del *Informe Estado de la Nación* descritos en el Convenio Marco original que lo ampara -y en el nuevo Convenio suscrito en el 2002- no incluyen la elaboración de políticas públicas. ii) El marco conceptual del Informe

plantea una estrategia de investigación basada en la siguiente pregunta: en relación con las aspiraciones compartidas sobre el desarrollo humano sostenible ¿cuál ha sido el desempeño del país? Esta interrogante enfatiza en la evaluación de procesos y no en la proposición de soluciones. iii) El valor del Informe es, precisamente, el de ofrecer información y análisis veraces, oportunos y de conjunto a sectores muy diversos de la ciudadanía, para que estos conozcan mejor la realidad del país. Estos sectores, aunque estén de acuerdo con el diagnóstico, suscriben soluciones muy distintas para los problemas detectados. Si el Informe planteara soluciones, perdería una cualidad que lo distingue -su carácter plural y pluralista, que le permite ser un punto de encuentro ciudadano- y se convertiría en juez y parte, al tomar partido por alguna posición. iv) El Informe no tiene el mandato para ser, en una democracia representativa, un sustituto funcional de los actores políticos e institucionales. En este sentido, no es un actor político, no representa ningún sector en particular y tampoco es el intérprete del interés nacional. Por ello no conviene que elabore propuestas que debieran ser promovidas frente (y en oposición) a otras formuladas por actores políticos. v) A lo largo de los años el Informe acumulará recomendaciones sobre cuya adopción (y puesta en marcha) por parte de las entidades públicas y privadas deberá dar seguimiento. Como las proposiciones del

Informe no tienen fuerza vinculante, es previsible que muchas de ellas (si no la mayoría) no sean adoptadas. Entonces, es razonable pensar que esto devaluaría el poder de influencia de que goza actualmente el Informe. Adicionalmente, si el Informe mantiene su periodicidad anual, sería difícil sostener ese ritmo en términos de la elaboración de proposiciones serias y fundamentadas para solucionar los complejos problemas del país. vi) Finalmente, la preparación del Informe es un complejo proceso de investigación en el que participan decenas de investigadores y centenares de invitados en talleres de validación; cada año se verifican críticamente más de 38 fuentes de información institucionales y se procesan más de 400 referencias bibliográficas. Este proceso se ha realizado en un marco de recursos humanos y financieros restringidos, que hasta el 2003 era además altamente inestable, pues dependía, en lo fundamental, de la cooperación internacional. Además, una vez publicado el Informe se llevan a cabo más de cien actividades de difusión y capacitación. Todas estas labores se efectúan con un presupuesto modesto y en plazos especialmente cortos, que demandan una alta intensidad y dedicación de trabajo. En estas condiciones, desarrollar una nueva, compleja y altamente especializada vertiente de trabajo (la de incursionar de manera generalizada y orgánica en la elaboración de soluciones a los problemas del país) es inviable.

FICHA 1

Panorama general de la infancia en Costa Rica y segregación residencial socioeconómica en la Gran Área Metropolitana

El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) ha respaldado de manera sistemática diversas iniciativas impulsadas por el Programa Estado de la Nación, entre ellas, desde luego, la agenda de investigación sobre niñez y adolescencia. La idea que sustenta el apoyo a la generación y difusión del conocimiento es la importancia que este tiene para acompañar la intervención inteligente ante la variada gama de problemas del desarrollo, así como la formulación de procesos de transformación social de largo aliento.

En este contexto, y como parte de su programa de cooperación con Costa Rica

para el período 2002-2006, durante el 2004 UNICEF apoyó la realización de dos estudios que fueron publicados en agosto de 2005, como el décimo volumen de la serie "Aportes para el análisis del desarrollo humano sostenible". La primera investigación presenta un panorama general sobre la situación de la infancia y la adolescencia en Costa Rica, la cual muestra logros importantes, sobre todo en materia de salud y educación básica, pero también retos pendientes desde la perspectiva del desarrollo humano. Como sistematización que es, contiene una síntesis detallada de aspectos relevantes en torno a la temática de interés, investigados por el Estado de

la Nación en el marco de la elaboración de sus informes anuales, así como en otros documentos especializados producidos por este Programa. Como valor agregado, incluye información novedosa, especialmente procesada para esta publicación, en temas de salud, condiciones de pobreza y su impacto en la población menor de 18 años.

El segundo estudio es una investigación orientada a determinar la existencia de segregación residencial en el Gran Área Metropolitana (GAM), la cual corresponde al aporte especial publicado en el capítulo 2 del Décimo Informe.

FICHA 2

Convenio de cooperación con el INFOCOOP

Por quinto año consecutivo se dio seguimiento al convenio suscrito por el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP) y el Programa Estado de la Nación/CONARE, con el fin de promover acciones formativas y realizar investigaciones sobre temas de interés común, que incidan en el fortalecimiento del sector cooperativo como instrumento clave para el desarrollo humano en Costa Rica. En el año 2005 se realizaron dos investigaciones, a saber:

- *Estudio exploratorio para la caracterización de profesionales y técnicos desempleados e inactivos en el país*

Se ha acentuado en el país una preocupación con respecto al empleo para los nuevos profesionales y técnicos que se gradúan de las universidades y

otros centros de formación. Los medios de comunicación han informado acerca de las dificultades que enfrentan estas personas para encontrar trabajo, lo que a menudo las obliga a desempeñarse en ocupaciones que no satisfacen sus expectativas, ni corresponden con el esfuerzo de años de preparación. Dado lo anterior, resulta importante conocer la situación en torno a la generación de empleo y la problemática asociada, a fin de orientar la formulación de políticas viables que respondan a la creciente necesidad de empleos de calidad para la población profesional y técnica.

- *Avances y retos en el diseño de un programa nacional para el fomento de la competitividad de las pequeñas y medianas empresas (PYME)*

La preocupación por las PYME no es un tema nuevo y ha estado presente en una gran

cantidad de esfuerzos que ha emprendido el Estado costarricense, desde las Juntas Rurales de Crédito y el fomento al sector cooperativo, hasta recientes acciones con programas como Creando Exportadores, Costa Rica Provee y BN Desarrollo. Ese interés resulta comprensible, ya que en Costa Rica la mayor parte del parque empresarial está conformado por pequeñas y medianas empresas. Sin embargo, cuando se trata de precisar el modelo de intervención para este sector surgen problemas de diseño e interrogantes: ¿cuántas PYME hay?, ¿son sujeto de atención las empresas de menos de cinco empleados?, ¿las informales también?, ¿cómo atender a la PYME rural?, entre otras. Una síntesis de este trabajo se presenta en el capítulo "Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas" de este Informe.

FICHA 3

Convenio con el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) de Brasil

En abril del 2005 el Programa Estado de la Nación atendió a una delegación del Instituto de Investigación Económica Aplicada de Brasil (IPEA), que visitó el país con el propósito de conocer la experiencia en la realización del *Informe Estado de la Nación*, dado que el IPEA elabora un informe anual con características similares a las del costarricense.

Durante dos días los investigadores Paulo Tafner -coordinador del informe brasileño-, Ricardo Paes de Barros y

Mirela de Carvalho, participaron en sesiones de trabajo con el equipo técnico del Programa y reuniones con representantes de sectores sociales, para conocer acerca del impacto y utilidad del Informe en la sociedad costarricense. Asimismo, se organizó una exposición de los resultados de las investigaciones que realiza el IPEA, y la grabación de uno de los programas "Foros Estado de la Nación", que transmite radio Universidad.

En el marco de esta visita ambas organizaciones mostraron el interés en

suscribir un convenio de cooperación e intercambio académico, el cual se firmó en julio del 2005, por un período de cinco años. La Carta de Entendimiento contempla el desarrollo de programas y proyectos de cooperación técnica, los cuales serán implementados por medio del envío de misiones, investigaciones y estudios conjuntos, seminarios, talleres, actividades de capacitación e intercambio de información y publicaciones.

FICHA 4

Plan de Acción de la Política Pública de la Persona Joven

Desde el año 2004 el Programa Estado de la Nación participa en la elaboración del Plan de Acción de la Política Pública de la Persona Joven, en coordinación con el Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven y con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas.

El primer esfuerzo de este proceso consistió en un análisis de la correspondencia entre la citada Política y el contexto institucional de la oferta de programas diri-

gidos a la persona joven. De esta manera se logró identificar actores, acciones y recursos financieros relevantes para impulsar el Plan de Acción en el corto plazo.

En un segundo momento se llevó a cabo un diálogo social en el que representantes del Sistema Nacional de Juventud y jefes institucionales establecieron, por consenso, las áreas prioritarias sobre las cuales se estructuraría el Plan de Acción.

En el Plan se han incluido las acciones, el impacto esperado y los sectores involucrados

en cada uno de los ejes prioritarios definidos durante el proceso de diálogo social. Esos ejes son: capacitación profesional y oportunidades de ingreso al mundo del trabajo, fomento de la salud y una educación integral para una sexualidad sana y segura, promoción de la estructura del Sistema Nacional de Juventud y fortalecimiento de la Red Nacional Consultiva de la Persona Joven.

FICHA 5

El desarrollo humano sostenible en el currículo escolar

Como parte de la difusión del módulo educativo *Viaje al desarrollo humano sostenible en la región centroamericana*, el Programa Estado de la Nación y la Dirección Regional de Enseñanza de San José diseñaron una estrategia de trabajo que busca promover la interdisciplinariedad del currículo escolar y favorecer el abordaje de la transversalidad, a partir del tratamiento en el aula de temas sobre la realidad nacional y regional.

En setiembre del 2004, con el apoyo de las Asesorías Nacionales de Estudios Sociales y Ciencias, en dicha Dirección Regional se formó un círculo de estudio con un equipo de asesores académicos, quienes se dieron a la tarea de analizar y discutir acerca de la pertinencia y congruencia de los temas planteados en el Módulo con respecto al currículo escolar, así como a plantear alternativas para su aplicación en el aula.

Como resultado de lo anterior, se obtuvo una propuesta orientada a articular en el aula tres elementos: primero, información sobre la realidad social, económica, política y ambiental en los ámbitos nacional y regional; segundo, un programa de estudios, y tercero, la transversalidad, para lo cual el Módulo

serviría como complemento de los espacios curriculares existentes.

Seguidamente, cada Asesoría confeccionó un modelo de plan didáctico para las respectivas asignaturas. Así por ejemplo, el tema de gestión ambiental puede desarrollarse en Español para "fortalecer conocimientos, habilidades y destrezas en la lectura y la escritura a partir de textos no literarios"; en Cívica para "analizar los valores cívicos del costarricense"; en Ciencias para "practicar acciones personales y colectivas dirigidas al uso racional de los ambientes, donde se desarrollan la flora y la fauna de la comunidad" y en Inglés para "*communicating about use and misuse of natural resources in my country*". Simultáneamente se está trabajando el tema transversal "Cultura ambiental para el desarrollo sostenible".

Entre junio y agosto de 2005 se realizaron siete actividades con aproximadamente doscientos docentes de segundo ciclo de los once circuitos educativos de la Dirección Regional. Algunos de los participantes, por medio de las evaluaciones de los talleres, resumen en las siguientes frases el aprendizaje logrado:

■ "...tuvimos la posibilidad de usar conceptos estadísticos producto de una

investigación formal, en un proceso de mediación pedagógica. Esto evita que dicha información quede limitada a una élite que, por su formación técnica, sería la única que la aprovecharía"

- "*Se fortalecen los diferentes conocimientos en las asignaturas del plan de estudio, así como la relación de cooperación en grupo para conseguir objetivos apelando al bienestar común y colectivo.*"
- "*El material brindado tiene mucha y buena información para el abordaje de muchos contenidos, relacionados con los temas transversales y muchos del programa de estudio.*"
- "*Los materiales permiten la integración de los planeamientos en las materias básicas. Los temas transversales se trabajan de una manera sencilla y práctica.*"
- "*Ampliamos nuestro conocimiento en cuanto a actividades y elaboración de planeamientos para el desarrollo de temas de interés social.*"

FICHA 6

Comisión para la Promoción del Estado de la Nación en el Sistema Educativo (2004-2005). Principales logros

En el marco del trabajo de esta Comisión, constituida a partir de la firma de un convenio de colaboración entre el MEP y el CONARE en diciembre de 2003, destacan los siguientes logros:

- Organización de los talleres “Viaje al desarrollo humano sostenible: una guía para abordar la transversalidad en el aula”, en coordinación con el Departamento de Bibliotecas Escolares del Centro Nacional de Didáctica (CENADI). Se realizaron 17 talleres que contaron con la participación de 395 bibliotecólogas y bibliotecólogos escolares, provenientes de todo el país.
- Entregas técnicas de módulos educativos a 120 estudiantes de la carrera de Educación de la Universidad de Costa Rica y la Universidad Nacional, para apoyar el abordaje de temas transversales en el aula.
- Coordinación de entregas técnicas de módulos educativos en las direcciones regionales de enseñanza de Puntarenas, Cañas, Liberia, Upala y San Ramón, por medio de las Asesorías Regionales de Estudios Sociales, las cuales contaron con la participación de 260 docentes del segundo ciclo de la educación primaria. Durante el 2004 se visitaron otras diez regiones educativas.
- Presentación de resultados del Décimo Informe en distintas direcciones regionales de enseñanza del MEP.
- Entrega del Décimo Informe a bibliotecas de centros de educativos de secundaria y una matriz de orientación para su aprovechamiento.

FICHA 7

Aportes para el análisis del Tratado de Libre comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos

La negociación y posterior firma del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos (TLC-CA), es quizá el hecho de mayor importancia en el ámbito económico y comercial acaecido en la región en años recientes, tanto por el contenido del acuerdo como por el debate que ha suscitado. Por ello, el Programa Estado de la Nación realizó un estudio con el fin de proporcionar a la ciudadanía costarricense elementos de juicio para una discusión fundamentada sobre los alcances del Tratado.

Los resultados del estudio fueron publicados en agosto de 2005, como el noveno volumen de la serie “Aportes para el análisis del desarrollo humano sostenible”. La investigación no se propuso efectuar una

valoración que conduzca a las y los lectores hacia una toma de posición sobre la conveniencia o no del TLC-CA. Su cometido es otro: facilitar el análisis de un texto largo y sumamente complejo, ordenando y destacando sus principales contenidos a partir de un procedimiento metodológico sencillo y común para todos los temas, de manera que cada persona extraiga sus propias conclusiones.

El estudio examina, en primer lugar, las condiciones que imperaban al inicio de la negociación en cada uno de los 22 capítulos que comprende el TLC-CA y los objetivos planteados por el Gobierno de Costa Rica. En segundo lugar, contrasta esas condiciones y objetivos iniciales con los resultados obtenidos al final de la negociación. En tercer lugar,

procura determinar el alcance de las nuevas obligaciones que contraería el Estado costarricense, en caso de que la Asamblea Legislativa ratifique el Tratado. Por último el estudio recoge, del modo más fidedigno posible, las posiciones que se han ido generando, a favor y en contra del TLC-CA.

Adicionalmente, el Programa Estado de la Nación brindó su apoyo a la Cátedra Víctor Manuel Sanabria de la Universidad Nacional, que junto con el Centro Dominicano de Investigación (CEDI) publicó la investigación titulada *El TLC en discusión*. Se trata de un estudio en el que se analizan los distintos temas del TLC-CA considerados críticos por las organizaciones sociales de Costa Rica.

FICHA 8

Difusión y formación de funcionarios públicos y miembros de organizaciones sociales

El *Informe Estado de la Nación* responde a la necesidad de mejorar el acceso de las y los costarricenses a información veraz, pertinente y útil sobre los asuntos de interés público. Esta tarea se emprende con la firme convicción de que una ciudadanía bien informada tiene poder democrático y, a la vez, asume más responsabilidad con su comunidad y su país.

Este enfoque hace que sea fundamental divulgar los resultados del Informe y otras publicaciones relacionadas, mediante diversas modalidades de información y formación de amplios sectores de la sociedad. Esto incluye la realización de actividades en instituciones públicas, organizaciones sociales y comunidades, que permiten llegar a muchos lugares del país y establecer un contacto directo por medio de conferencias, talleres y foros de análisis sobre los temas del desarrollo nacional. Durante el período 2004-2005 se impulsaron las siguientes iniciativas:

- En coordinación con la Dirección Nacional de Servicio Civil y el CECADES se implementaron talleres en diferentes modalidades, cada uno con dos días de duración, dirigidos a funcionarios públicos de varios lugares del país. Se efectuó un Taller para Multiplicadores, en el que se instruyó a 30 personas que realizan labores de capacitación y manejo de recursos humanos en instituciones públicas, para que utilicen los contenidos del *Décimo Informe Estado de la Nación* en la formación del personal a su cargo. Adicionalmente, en nueve Talleres de Realidad Nacional se analizaron temas de actualidad en el país, con la participación de 306 funcionarios; seis de esos talleres fueron impartidos directamente por el CECADES. Por otra parte, una serie de cinco talleres denominados “Desafíos nacionales en la toma de decisiones gerenciales” se dirigió a personas que ocupan puestos de dirección en las instituciones públicas, con el fin de apoyar la toma de decisiones y la planificación; en estas actividades participaron 143 funcionarios. En la organización de todos estos talleres se contó con el apoyo material del MEP, COOPEANDE n°1, la EARTH, el ICE y la Municipalidad de Buenos Aires.
- En respuesta a la demanda e interés en el *Décimo Informe*, se realizaron 58 presentaciones sobre los principales contenidos de esta publicación, a las cuales asistieron 2.650 funcionarios, miembros de organizaciones sociales y ciudadanía en general.
- Se elaboraron 35 resúmenes de temas específicos contenidos en el *Décimo informe*, destinados a estudiantes de colegios y escuelas. Esto se logró gracias a la colaboración de los estudiantes del trabajo comunal universitario (TCU) de la UCR denominado “El científico social comprometido con el Estado de la Nación”, y al trabajo de afiliadas de la Asociación Gerontológica Costarricense (AGECO). Estos resúmenes serán incorporados en la página *web* (www.kiosco.mep.go.cr) del Kiosco de la Información del Centro Nacional de Didáctica del MEP, donde se sumarán a 52 resúmenes del *Noveno Informe* que ya se encuentran en línea.

FICHA 9

Tercer índice latinoamericano de transparencia presupuestaria

Durante el 2005, el Programa Estado de la Nación, la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano y la Maestría en Economía de la Universidad de Costa Rica, han participado en la elaboración, para Costa Rica, del tercer índice latinoamericano de transparencia presupuestaria. Esta es la segunda ocasión en que el país se suma a esta iniciativa regional (la primera fue en el año 2003). En esta oportunidad participan nueve naciones: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala, El Salvador, México, Nicaragua y Perú.

La metodología para construir este índice combina dos instrumentos: un cuestionario de expertos y una

encuesta de opinión. El primero se aplica entre la población que participa o tiene conocimiento del proceso presupuestario: diputados, funcionarios públicos, investigadores, académicos y periodistas especializados. Esta iniciativa busca poner a disposición de la ciudadanía un diagnóstico detallado del grado de transparencia en el proceso presupuestario en cada país, identificando, entre otros aspectos, el nivel de participación ciudadana en las fases del proceso, las facilidades o carencias actuales de información sobre el modo en que se asignan o distribuyen los recursos públicos, y qué utilidad tiene esa información para la población y las organizaciones de la sociedad

civil. A partir de los datos que arroje la encuesta se construirán índices numéricos que permitirán -al igual que en el 2003- comparar la transparencia presupuestaria entre las naciones participantes. El objetivo es que las y los ciudadanos comprendan mejor los procedimientos técnicos, políticos y administrativos involucrados en la formulación, aprobación, fiscalización y evaluación de los presupuestos nacionales, y pueden valorar qué tanto se encuentran reflejados en ellos los problemas más sensibles que enfrentan sus sociedades. Los resultados de este tercer índice estarán disponibles a finales del 2005.

FICHA 10

Diálogo social: un espacio para la gestación de políticas públicas

Continúa desarrollándose la iniciativa impulsada por diversos sectores sociales desde el año 2000, con el fin de establecer en el país un espacio permanente de diálogo social. En este proceso el Programa Estado de la Nación ha jugado un papel de facilitador, tal como se ha reportado en Informes anteriores. A los actores que iniciaron en el 2000, la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP), la Central del Movimiento de Trabajadores Costarricenses (CMTC) y la Confederación de Trabajadores Rerum Novarum (CTRNL), se unieron a partir del 2003 el Movimiento Solidario Costarricense y el Consejo Nacional de Cooperativas (CONACCOOP). Con todos ellos se elaboró un anteproyecto de ley para la creación del Consejo Económico y Social, concebido como una "instancia permanente de diálogo y concertación social, y de asesoría, en

temas de su competencia, de los poderes Ejecutivo y Legislativo". En el período 2004-2005 se sumaron la Confederación Nacional de Desarrollo Comunal (CONADECO), la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados (ANEP) y se incorporó al proceso el Ministerio de la Presidencia.

Además, aprovechando la reflexión impulsada por la Escuela Iberoamericana de Gobierno y Política Pública (IBERGOP), sede Costa Rica, en febrero de 2005 se realizó un foro sobre gobernabilidad democrática en Costa Rica, con el tema "Consejo Económico y Social: instrumento para el diálogo social". Asistieron 110 funcionarios públicos y miembros de todas las organizaciones sociales que participan en la iniciativa de diálogo. La actividad fue coordinada por el Ministerio de la Presidencia y contó con el apoyo del Banco Popular y el INFOCOOP, así como con el aporte técnico y metodológico del Programa Estado de la Nación.

La discusión en este foro giró en torno a la necesidad de que las fuerzas sociales del país encuentren puntos de coincidencia y establezcan consensos que den un nuevo impulso al desarrollo nacional. Se contó con la presencia de una delegación del Consejo Económico y Social de España, encabezada por su presidente el señor Jaime Montalvo, cuya intervención en la actividad permitió conocer un ejemplo vivo de un mecanismo de diálogo social institucionalizado. El foro produjo un compromiso, que fue firmado por los participantes, denominado "Por un diálogo social amplio, constructivo e incluyente de cara a los desafíos de la sociedad costarricense", en el cual se establece el interés de continuar este esfuerzo con miras a institucionalizar el espacio de diálogo social.

FICHA 11

Apoyo a espacios de reflexión sobre temas centrales del desarrollo

Con la idea de contribuir a una ciudadanía más y mejor informada, el Programa Estado de la Nación ha participado en la búsqueda de propuestas conjuntas entre distintos actores de la sociedad costarricense, sobre temas relevantes de interés público. Tales son los casos de las iniciativas que se detallan a continuación.

■ *XXX Reunión del Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos*

En mayo de 2005 tuvo lugar la reunión de este foro, que tiene entre sus objetivos el fortalecimiento y desarrollo de políticas en materia de derechos humanos. En esta actividad el Programa Estado de la Nación presentó la metodología seguida y los principales resultados de la investigación *Aportes para el análisis del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y los Estados Unidos*.

■ *Constitución del capítulo Costa Rica del CC-SICA*

El Programa fue invitado a la instalación del capítulo nacional del Comité Consultivo del Sistema de Integración Centroamericana (CC-SICA), iniciativa con la que se busca contribuir a una alta y efectiva participación de la sociedad civil en el proceso de integración regional.

■ *Desarrollo de los sistemas de salud y seguridad social: riesgos y desafíos de cara al siglo XXI*

En agosto de 2005 el Estado de la Nación participó, junto con el Ministerio de Salud, la CCSS, la UCR, la Asociación

Internacional de Seguridad Social (AISS), y con la cooperación técnica de la OPS/OMS, en la organización de este encuentro. En la actividad se debatió acerca del impacto que han tenido los procesos de reforma sectorial en los sistemas de salud y seguridad social en países de Iberoamérica como Brasil, Colombia, Chile, México, España y Costa Rica, como una manera de avanzar en el señalamiento de los desafíos que enfrenta el sistema de salud y seguridad social costarricense, para seguir garantizando una atención basada en los principios de universalidad, equidad y solidaridad.

■ *Evasión, financiamiento y sostenibilidad del seguro de salud*

El Programa asistió a este encuentro organizado por la Dirección Regional Huetar Atlántica de Servicios Médicos de la CCSS, en el cual se analizaron las tendencias del desarrollo nacional y se abordaron temas como las decisiones necesarias para un sistema de salud solidario y sostenible, la situación fiscal del país y sus repercusiones en las instituciones de bienestar social. También se participó en el foro "La seguridad social: principios y valores en tiempos modernos", organizado por la Gerencia de la División Administrativa de la CCSS, en el cual se desarrolló el tema de la relación entre la CCSS y la sociedad, así como el cumplimiento de los compromisos de esa institución frente a sus usuarios.

■ *Violencia delictiva en Costa Rica: magnitud, causas y alternativas ciudadanas*

El Programa Estado de la Nación organizó esta actividad en coordinación con la Universidad Nacional y el Ministerio de

Seguridad Pública. Se discutieron los principales hallazgos del Décimo Informe en el tema de la violencia delictiva. Académicos, autoridades públicas, ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil participaron en un debate amplio que buscó identificar orientaciones para una agenda nacional que permita enfrentar de manera integral el problema de la violencia.

■ *Políticas estatales de largo plazo en vivienda y asentamientos humanos*

A instancia del Ministerio de Vivienda, el Programa participó en un diálogo que procuró definir áreas estratégicas para la formulación de políticas estatales de largo plazo en vivienda y asentamientos humanos, basadas en principios de eficiencia, transparencia, participación y rendición de cuentas.

■ *Seminario "Hacia una metodología para la medición del cumplimiento de los derechos humanos en México"*

En marzo del 2005 el Programa participó en este seminario internacional, que se realizó en México y fue organizado por la delegación en ese país del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana. Especialistas mexicanos e internacionales compartieron experiencias y reflexionaron sobre aspectos como los retos y dificultades para la medición del cumplimiento de los derechos humanos y qué metodología podría seguir la nación mexicana en esta materia.

CAPÍTULO
1

Sinopsis

INDICE

Valoración general	45
Seguimiento del desarrollo humano	49
Equidad e integración social	49
Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas	52
Armonía con la naturaleza	55
Fortalecimiento de la democracia	57
Debates para el desarrollo	60
Costa Rica en perspectiva internacional	61

VALORACIÓN GENERAL

En años anteriores, el *Informe Estado de la Nación* ha señalado la insuficiencia del desempeño económico y social del país para enfrentar los desafíos de largo plazo en materia de desarrollo humano. En su décima edición planteó la urgencia de transformaciones profundas para atender estos desafíos y añadió que Costa Rica cuenta con pocos años para efectuar, con la previsión debida, cambios que lleven a incrementar la productividad, la equidad social y el aprovechamiento sostenible de la biodiversidad, haciendo uso de las condiciones relativamente favorables que ofrece el perfil demográfico -aumento de la población en edad de trabajar- y que aún existirán en el futuro cercano.

El presente Informe registra indicios de que Costa Rica ha entrado en una fase nueva y más peligrosa. Ante estas señales caben dos preguntas: ¿en qué consiste esta nueva fase?, ¿cuán grave es la situación? En relación con la primera interrogante debe decirse que Costa Rica, la casa común, está deteriorada. A diferencia de lo sucedido en el pasado, cuando los logros obtenidos eran insuficientes para atender adecuadamente las necesidades del país, lo que caracterizó al año 2004 fue un desmejoramiento significativo y simultáneo en ámbitos medulares de la vida nacional, en un contexto internacional cada vez más adverso. El ingreso real de las personas disminuyó por tercer año consecutivo, de manera tal que los salarios mínimos actuales son similares, en términos reales, a los de dos décadas atrás, pese al importante crecimiento económico experimentado en ese lapso. Hoy en día la estabilidad económica se apoya sobre bases cada vez

menos sostenibles. A la ausencia de mayores ingresos tributarios, indispensable para mantener y ampliar la inversión pública, se suman severos problemas en la gestión institucional para ejecutar los recursos asignados. La decisión de recortar la inversión social para mantener el equilibrio fiscal y prevenir mayores riesgos sobre la estabilidad, impacta especialmente a los grupos con menor capacidad económica y estruja a las clases medias. Entre los hogares más pobres, el ingreso proveniente de la asistencia social brindada por las instituciones públicas representa casi tres veces el ingreso generado mediante el trabajo. También se recortó la inversión pública en infraestructura, hecho que además de afectar la calidad de vida de la población es un freno a la competitividad y la inversión productiva -nacional y extranjera- que tanto necesita el país para impulsar su desarrollo. Finalmente, se matuvo la insuficiencia de recursos para la protección ambiental, y sigue retrasándose la atención de los problemas generados por la creciente urbanización, la industrialización y la agricultura intensiva. En resumen, Costa Rica ha empezado a "comerse su futuro", para mantener, en el corto plazo, la (apariencia de) normalidad.

A esta evolución poco favorable se sumó en el 2004 el estallido de escándalos de corrupción, que señalaron a los tres expresidentes que gobernaron el país entre 1990 y 2002 y a altos dirigentes de los partidos Liberación Nacional y Unidad Social Cristiana, y revelaron la vulnerabilidad del sistema de compras del Estado a la colusión entre autoridades políticas e intereses comerciales de contratistas y proveedores

VALORACIÓN GENERAL (continuación)

privados. Aunque no es posible aún determinar las implicaciones políticas y legales de estos acontecimientos, cuyo desenlace aún se desconoce, la reacción de malestar y repudio ciudadano ha cobrado a este punto su primera víctima: los partidos políticos y el clima electoral.

Así, la democracia costarricense experimentó un agravamiento de los serios problemas de representación política que la han venido aquejando en los últimos tiempos. A ello se agrega el hecho de que el apoyo ciudadano a la democracia es hoy significativamente más bajo que hace veinte años. A pocos meses de las elecciones, un segmento importante del electorado, cuyo tamaño no tiene precedentes en la historia política reciente del país, se muestra muy reticente a participar en el proceso electoral y los partidos, viejos y nuevos, tienen niveles bajos de simpatía partidaria. Los partidos con representación legislativa han perdido casi toda su coherencia interna. En la actualidad, cerca de un 20% de las y los diputados se han separado por diversas razones de las agrupaciones que los llevaron a la curul en el 2002, una situación también inédita en Costa Rica. La legislación que aprueba el Parlamento es de un carácter marcadamente específico, centrado en disposiciones de tipo administrativo o en la creación de beneficios para grupos particulares. En este sentido, en el 2004 se tensó aún más la contradicción entre la promesa democrática del sistema político a la ciudadanía, expresada en la promulgación de una importante cantidad de nuevos derechos sociales, políticos, civiles y ambientales, durante las dos últimas décadas, y la creciente incapacidad del Estado para cumplir con los mandatos aprobados.

Toda esta situación puede aproximarse con una metáfora: una numerosa familia que vive en una casa grande y vieja, con grietas, goteras y un inadecuado mantenimiento, comienza a arrancar puertas para encender un fuego que la caliente, porque le han cortado la electricidad por falta de pago, y comienza a vender los vidrios para conseguir plata para la

comida. Son los moradores del piso donde se enciende la hoguera los que reciben el calor; los demás obtienen poco alivio y algunos pasan frío. Además, debido a que el dinero de la venta de vidrios no es suficiente para comprar un diario que alcance para todos, la puja por la distribución de los alimentos enciende las disputas y el descontento agría las relaciones entre los habitantes. El malestar se intensifica al conocerse que, a escondidas, algunos aprovechados desarmen la casa para beneficio propio. Comen los más fuertes y los aprovechados, medio comen los que logran colarse y los demás se quedan con poco o nada. Sin embargo, aún este injusto arreglo es flor de un día: de no encontrar alternativa, mañana la familia tendrá que sacrificar más cosas, unas para quemar y otras para vender.

Así, al finalizar el año 2004 la situación del país era sumamente compleja. Esta complejidad, sin embargo, no solo se deriva del escenario antes descrito. Significativos cambios en el contexto mundial han creado en poco tiempo condiciones más adversas, que parecen no haber sido percibidas por actores sociales y políticos enfrascados en un debate introspectivo sobre la distribución de posiciones y posesiones, como si una nación pequeña pudiera desentenderse de su entorno. En los últimos dieciocho meses la escalada en los precios del petróleo ha presionado la solvencia del país empujando la inflación, pero no hay una política energética que reduzca la dependencia de la economía nacional con respecto a los combustibles fósiles. El incremento de las tasas internacionales de interés señala el fin de la época del dinero barato y abundante, y esto golpea a una economía dolarizada como la costarricense. A la vez, el rápido desarrollo de la potencia exportadora de la República Popular de China plantea importantes desafíos al sector exportador costarricense y, en general, al centroamericano. El país tendrá que responder, en el corto plazo, a la creciente competencia que representa la combinación de bajos costos de mano de obra y sofisticación tecnológica de China.

En julio de 2005, la ratificación del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana

(TLC-CA), por parte del Congreso estadounidense, creó una nueva coyuntura política internacional. Una vez que casi todos los países, incluido el más poderoso, aprobaron el TLC, Costa Rica ya no solo enfrenta la disyuntiva de escoger entre "sí" o "no" ratificarlo, sino que debe tomar una decisión en momentos en que el resto de los participantes (excepto Nicaragua) ya le dio luz verde a la iniciativa. En este sentido sorprende la parálisis del debate político: la reforma fiscal y el TLC-CA se encuentran empantanados, sin resolución en uno u otro sentido. Más significativo aún es el hecho de que, entre la publicación del estudio sobre ese convenio comercial que hiciera el Programa Estado de la Nación en febrero del presente año (Programa Estado de la Nación, 2005) y el período de elaboración de este Informe, ha sido nulo el avance en la agenda para el desarrollo, fundamental para el progreso y la equidad futuras del país, se apruebe o no el TLC-CA (recuadro 1.1).

Ante el sombrío diagnóstico que este Informe realiza sobre la evolución del 2004 resulta inevitable preguntarse: ¿cuán grave es la situación del país? Dada la acumulación de problemas económicos, sociales y políticos que han crispado la vida nacional, podría pensarse que Costa Rica está cerca -o aproximándose, o al borde- del desmoronamiento. Pese a la inocultable seriedad de los problemas, los datos analizados en el presente documento, y en Informes anteriores, no apoyan esta conclusión.

Importantes fortalezas históricas siguen en pie. Vistos en perspectiva, los logros alcanzados en desarrollo humano ubican a Costa Rica en una posición favorable. La expansión del sector externo la ha convertido en los últimos años en el principal exportador per cápita de América Latina. Gracias a las políticas de conservación de la naturaleza y de prospección de su rica biodiversidad, el país cuenta con un activo importante para mejorar la calidad de vida de las personas e impulsar su desarrollo, pues constituye una parte medular del avance requerido en el ámbito de la ciencia y la tecnología. Tener la democracia más antigua y estable de la región latinoamericana

VALORACIÓN GENERAL (continuación)

es una ventaja de Costa Rica en relación con su entorno. En un plano más reciente, durante el 2004 la economía nacional creció (aunque menos que el año anterior), y si bien ello no implicó más ingresos para la población, demuestra que el país tiene sectores económicos competitivos. Aunque lenta y tentativa, la recuperación de los niveles de escolaridad y de la inversión en educación pública proporciona una base para acciones más decisivas en este campo. Las instituciones del estado de derecho han tenido capacidad para someter a poderosas figuras políticas a los procesos judiciales que establece la ley, pese a las tensiones que tal situación generó. Y hace poco un proceso de concertación social produjo un acuerdo que permitió reformar, por primera vez desde su creación en los años cuarenta, el régimen de invalidez, vejez y muerte (IVM) del sistema de seguridad social.

Cierto es que, vistos de manera aislada, algunos de estos avances, sobre todo los más recientes, no son proporcionales a los problemas que deben resolver. Pero en su conjunto, las fortalezas -de largo y corto plazo- constituyen una plataforma sobre la que las y los costarricenses pueden apoyarse para diseñar respuestas inteligentes a los complejos problemas que enfrenta su sociedad. Y, con un enfoque comparativo, es menester agregar que se trata de una plataforma inusualmente amplia para un pequeño país enclavado en una región de bajo desarrollo. En este sentido, si bien su situación es preocupante y exige decisiones urgentes, Costa Rica no está en un callejón sin salida.

Al contrastar los problemas y fortalezas del país, el Décimo Informe definió el período actual como un "tiempo para cambios". Desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible se afirmó que en los próximos años será necesario elevar de modo sustantivo la productividad de la fuerza de trabajo, en un marco de ampliación de la inversión en -y distribución

de- las capacidades y oportunidades para la población y de fortalecimiento del sistema de seguridad social. El presente Informe reitera la conveniencia de esta estrategia y agrega precisión al concentrarse en un desafío específico: la universalización a corto plazo de la educación secundaria, un objetivo que tiene múltiples efectos benéficos, pues crea mejores condiciones para elevar la productividad y, a la vez, disminuir las brechas de equidad. Esta reflexión de carácter más propositivo se presenta en la nueva sección del Informe, titulada "Debates para el desarrollo".

Las transformaciones necesarias para relanzar el desarrollo humano en Costa Rica son de diversa índole: económicas, sociales, ambientales y políticas (recuadro 1.2). Sin embargo, es preciso reconocer que el nudo gordiano de estas transformaciones es el sistema político. Por la naturaleza de la democracia y, más en particular, por los arreglos institucionales del sistema costarricense, es menester aceptar que los cambios que se aprueben, aun los más profundos, serán graduales y parciales. Hoy en día, nadie en el país tiene poder suficiente para imponer su versión de las reformas y la mayoría de los grupos pierde con el agravamiento de los problemas políticos. Esta situación, que ha sido fuente de inmovilismo pues genera incapacidad para la acción, puede convertirse en un factor positivo, pues abre la posibilidad de forjar un acuerdo multisectorial en torno a una propuesta de desarrollo.

Para avanzar será necesario concretar una transacción social que distribuya oportunidades y beneficios entre los habitantes del país, en particular entre los sectores que poco o nada han ganado de la política de apertura e inserción internacional aplicada en los últimos veinte años. También habrá que distribuir sacrificios, pues toda solución tiene costos, pero deberá asegurarse que estos no se recarguen sobre los grupos más vulnerables. Es difícil vivir oyendo fiestas en el piso de arriba cuando uno no está invitado, y más difícil aun es tener que pagar las facturas de los que se divirtieron.

Esta transacción social posiblemente incluirá una propuesta que atienda las inquietudes en torno a la productividad, pero también las referidas a la equidad; la profundización de la nueva economía ligada a las exportaciones, pero también el fortalecimiento de sus débiles encadenamientos fiscales; el desarrollo de nuevos sectores de actividad económica, pero también la necesidad de mejorar la protección ambiental; medidas que den respuesta a las demandas de más inversión y servicios públicos, articuladas con acciones para lograr una mayor y más equitativa distribución de la carga tributaria, en un marco de controles eficaces sobre la Hacienda Pública.

Concertar una transacción social como esta no es asunto sencillo. En primer lugar, porque no incluirá todo lo que la población demanda ni todos los temas deseables. En segundo lugar porque requiere credibilidad: tanto quienes participen en el acuerdo como la ciudadanía deben tener confianza en su concreción. En tercer lugar, porque superar las principales trabas del desarrollo exige un gran esfuerzo creativo y plena conciencia de que todo cambio entraña riesgos, y que estos deben enfrentarse a tiempo, para no amenazar los resultados previstos. Y, finalmente, porque requiere establecer remedios contra la tentación de desconocer lo pactado, una práctica habitual en la política costarricense. En este sentido, será un acuerdo que enfrente la difícil tarea de rescatar el valor de la palabra en la política nacional. Pese a estas dificultades, la peor alternativa es mantener el empate entre fuerzas políticas que ha persistido en los últimos años y que impide a todas ellas alcanzar algún objetivo. He aquí la gran responsabilidad de las y los dirigentes políticos y sociales de la Costa Rica contemporánea y, al mismo tiempo, el parámetro para evaluar su desempeño y exigir resultados. La política es un derecho ciudadano que debe ser recuperado por todos los que aspiran a un mejor futuro para el país.

RECUADRO 1.1

La agenda de desarrollo: un tema pendiente

La experiencia con la apertura de las economías en América Latina, y Costa Rica no es la excepción, ha demostrado que si bien ésta ha contribuido a la expansión del intercambio comercial y la inversión extranjera directa, ello no se ha traducido en un mayor crecimiento económico que vaya acompañado por más empleo, mejores salarios y mayor equidad (CEPAL, 2004 y 2005; Lederman et al., 2003). A este respecto Lora y Paniza (2002) resaltan que los países que cuentan con fortalezas institucionales y capacidades humanas son los que pueden aprovechar ciertas ventajas que se obtienen al profundizar la inserción internacional de la economía. En el contexto del debate sobre el TLC-CA ha surgido una nueva discusión, relacionada con las acciones internas que deben emprenderse para que la apertura económica contribuya al crecimiento y sea acompañada de mayor equidad. Se intercambian criterios sobre las políticas internas que han de implementarse para una mejor distribución de los frutos de la apertura, incluyendo también reformas institucionales que aumenten la capacidad del Estado para promover el desarrollo y la equidad.

En Costa Rica esta discusión lleva implícita la atención de dos agendas específicas: la complementaria y la de implementación. La primera contempla las acciones tendientes a lograr una apertura económica con mayor competitividad, tales como la reforma a la institucionalidad y administración de acuerdos comerciales, el pago por servicios ambientales y la suscripción de tratados para evitar la doble imposición, entre otros. Estos temas, a su vez, tienen implicaciones sobre la agenda de implementación, la cual incluye los compromisos que supondría la eventual aprobación del TLC-CA. Estos son asuntos impostergables de resolver en el corto plazo; entre ellos se encuentran el fortalecimiento del ICE, las normas en materia de seguros, las regulaciones sobre propiedad intelectual y, en general, sobre los servicios que se abrirían a la competencia, las compras del sector público y la tutela e inspección en materia laboral (Gutiérrez, 2005). En síntesis, la puesta en marcha de estas agendas permitiría atender los compromisos que se adquieran dentro del TLC, y a la vez mejorar la capacidad del país para aprovechar las oportunidades y minimizar los riesgos que se deriven del tratado.

Sin embargo, estas agendas no conforman una estrategia de desarrollo capaz de promover el crecimiento económico sostenido, el bienestar y la equidad social. Tal estrategia implica la definición y ejecución de políticas que, de manera rápida, permitan al país mejorar su desempeño en materia de educación, superar el rezago en infraestructura, revertir el deterioro en la seguridad social, promover el desarrollo rural, impulsar la ciencia y la tecnología, y efectuar reformas en las áreas fiscal y financiera para ampliar la base de recursos de inversión, así como la eficiencia y la seguridad en su movilización.

Pese a ser un asunto pendiente, que en el contexto actual se torna además urgente, no hay avances en la discusión de la estrategia de desarrollo nacional, y menos aún en la puesta en marcha de las acciones que la componen. Debido a la naturaleza del sistema político-institucional de Costa Rica, y la situación que atraviesa en la actualidad, la definición de esa estrategia necesariamente requiere una negociación interna entre las fuerzas sociales y políticas, a fin de arribar a decisiones que sean aceptables para la mayoría.

RECUADRO 1.2

Desafíos señalados por diversas ediciones del Informe Estado de la Nación

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

Fuente: Proyecto Estado de la Nación, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001b y 2002; Programa Estado de la Nación, 2003 y 2004.

CAPÍTULO
1

Sinopsis

Congruente con la nueva estructura del Informe explicada en el Prólogo, el presente capítulo también se organiza en tres secciones. En la primera se hace una síntesis de las valoraciones y principales hallazgos de cada uno de los capítulos regulares del Informe. Su propósito es ofrecer a las y los lectores una guía general de aproximación al texto, una puerta de entrada para la identificación de los análisis más detallados que se exponen en la parte de “Seguimiento del desarrollo humano”. La segunda sección resume los contenidos de los “Debates para el desarrollo” y procura delinear un mapa de las discusiones que encierra esta parte del Informe. Finalmente, la tercera sección se centra en un aspecto específico: la presentación de varios índices internacionales que comparan, en diversos campos, la situación de Costa Rica con respecto a otras naciones. Su propósito es detectar cambios en las valoraciones que se efectúan desde el exterior sobre el país.

Seguimiento del desarrollo humano

Equidad e integración social

Durante el 2004 Costa Rica sufrió un deterioro en las oportunidades para que su población tenga una mejor calidad de vida, que se expresó en un aumento de la pobreza, una reducción en los ingresos laborales de todos los estratos y una disminución del ingreso social que el Estado proporciona a los

hogares. Si bien en términos generales este deterioro afectó a la mayoría de los habitantes del país, los más golpeados fueron los sectores sociales más pobres y, por tanto, más vulnerables. Este magro desempeño ocurre en una nación que a lo largo de los últimos quince años experimentó progreso social, aunque sin lograr una conexión entre la inversión en capacidades humanas (salud y educación, por ejemplo) y el objetivo de convertirse en una sociedad más equitativa.

Los indicadores más generales de logro social, tales como la esperanza de vida, la mortalidad infantil y las coberturas educativas, mostraron mejorías. Más que una virtud específica, este comportamiento era en buena medida previsible, por los efectos inerciales de la continua expansión del gasto público en los años previos. Así, la mortalidad infantil se situó en 9,25 por cada mil nacidos vivos, la cifra más baja en la historia. Las coberturas en educación secundaria -la proporción de personas que asisten a colegios y otras modalidades de enseñanza de tercero y cuarto ciclos- aumentaron nuevamente, aunque acompañadas por una mayor deserción. Sin embargo el dato relevante es que, en el 2004, los indicadores específicos que dan cuenta de la distribución de oportunidades entre la población -generación de ingresos, pobreza, empleo, pensiones- tuvieron una evolución claramente negativa.

En el año bajo análisis la incidencia de la pobreza total, medida por ingresos,

pasó de 18,5% a 21,7%, el nivel más alto de la última década. Esto significa unos 38.000 nuevos hogares pobres y un acumulado de aproximadamente un millón de personas pobres. También se incrementaron la intensidad de la pobreza y el porcentaje de personas vulnerables a esa condición. Al mismo tiempo, se registró una caída de -6% en el ingreso per cápita promedio real de los hogares con ingreso conocido. Este comportamiento es consistente con la evolución de los salarios mínimos reales, que experimentaron un descenso y se situaron en un nivel no muy distinto al de veinte años atrás.

En el 2004 el aumento de la pobreza coincidió con un nivel de desigualdad prácticamente estable en relación con el reportado a través del coeficiente de Gini en años anteriores. Este resultado aparentemente contradictorio se explica por la pérdida generalizada de ingreso en los hogares. Aunque esta caída haya sido generalizada, debe tenerse en cuenta que sus repercusiones son más graves entre los más pobres y los hogares vulnerables a la pobreza, por tratarse de personas que viven en condiciones apremiantes, con escasa o nula capacidad para absorber impactos de situaciones económicas adversas. Por otra parte, la desigualdad social se mantiene en un nivel significativamente más alto que hace diez años, por lo que su estabilización, más que un logro, es señal de incapacidad para recuperar siquiera los niveles de una década atrás. Como un aporte al conocimiento

sobre la desigualdad, en esta ocasión el Informe incluye un estudio sobre el perfil de los hogares que pertenecen al decil más rico del país (10% superior), basado en los datos de la Encuesta de Hogares del INEC. Pese a las limitaciones de ese instrumento para captar información de los hogares más ricos, es posible apreciar que estos tienen un tamaño promedio bastante menor que el de los hogares pobres, más alta escolaridad de sus miembros, son conformados mayoritariamente por adultos jóvenes y tienen una mayor inserción en el mercado laboral (cuando son hogares conyugales, ambos trabajan).

Al examinar con más detalle la situación en materia de pobreza emergen varias situaciones preocupantes. La primera tiene que ver con la distribución territorial del problema. Como se ha mencionado en Informes anteriores, en Costa Rica existen importantes diferencias regionales: la pobreza en la región Central equivale a la mitad de la existente en las demás regiones. En este sentido, llama la atención el fuerte incremento de su incidencia en la región Brunca, donde pasó de 33,6% a 40,4% entre 2003 y 2004. Un estudio de la desigualdad social en los cantones

de esta región indica que en ellos el coeficiente de Gini varía entre 0,477 (Osa) y 0,492 (Golfito), niveles superiores en más de cinco puntos al promedio nacional y, desde una perspectiva internacional, similares al promedio de las naciones latinoamericanas. El país está acumulando un bolsón de pobreza y desigualdad en una región que, sin embargo, tiene un gran potencial productivo y rica biodiversidad. El segundo motivo de preocupación se origina en las estimaciones sobre la incidencia de pobreza basada en métodos alternativos para su medición. Cuando se consideran de manera integrada tanto las necesidades básicas insatisfechas (de salud, saber, higiene, albergue) como los ingresos de la población, un 36% de los hogares es pobre -prácticamente uno de cada tres-, una situación similar a la del año 2000, pese a la expansión en el gasto social ocurrida durante el período 2000-2004. Además, la necesidad de albergue, especialmente de vivienda de calidad, es la más insatisfecha. Un análisis sobre la evolución de los asentamientos en precario de la Gran Área Metropolitana (GAM) evidenció que la falta de una política de vivienda planificada, coherente y

comprometida fue uno de los factores que incidió en que estos se duplicaran en las dos últimas décadas. Finalmente, un estudio sobre siete ciudades intermedias fuera del área metropolitana reveló que, a diferencia de la GAM, en ellas la segregación socioespacial no es un problema importante, pero sí lo son las concentraciones de pobreza: en todos estos centros urbanos existen significativos conglomerados de hogares pobres.

En términos espaciales, más allá de la pobreza, los indicadores de empleo, educación y consumo eléctrico, entre otros, muestran disparidades entre regiones y en particular entre la región Central y todas las demás (mapa 1.1).

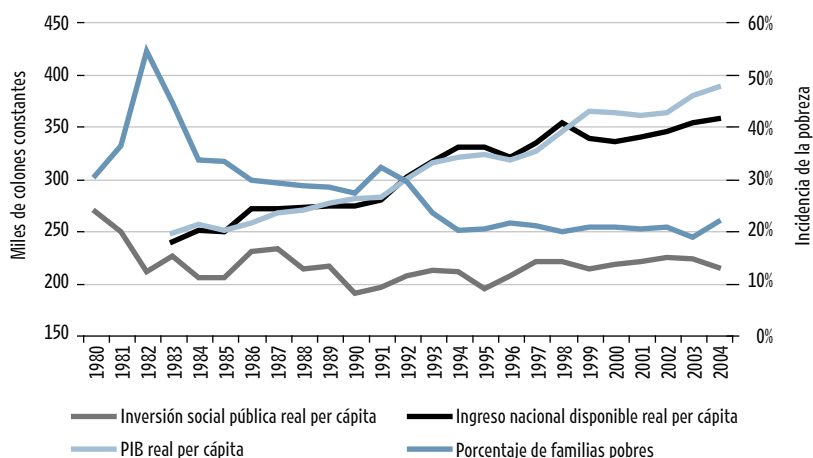
En este marco, también los indicadores de empleo y seguridad social tuvieron un desempeño negativo. Pese al crecimiento de la economía (4,2%), se crearon pocos empleos nuevos (13.000), menos de un tercio de los que se venían generando en promedio por año. En el 2004, el desempleo fue mayor entre las mujeres (8,5% frente a 5,4% de los hombres), los jóvenes de 16 a 20 años (17,2%) y la población total con bajo nivel educativo, primaria completa o secundaria incompleta (7,5%). La tasa de desempleo abierto total, aunque todavía baja en comparación con el resto de América Latina (6,2%), no logró recuperar los niveles existentes quince años atrás. En esta perspectiva de más largo plazo, al contrastar los resultados de los períodos 1990-1994 y 2000-2004 se observa un incremento de dos puntos porcentuales en este indicador, así como un deterioro en la calidad del empleo medida por el subempleo visible e invisible. Hoy en día, el subempleo afecta a casi una tercera parte de la fuerza de trabajo.

La protección social de las y los trabajadores también ha disminuido en forma notable. En el seguro de pensiones, la tasa de cobertura de la PEA es de apenas 45,1%. En la población asalariada, ésta se ha reducido en 11 puntos porcentuales en los últimos catorce años, de cerca del 68% en 1990, a poco menos del 57% en el 2004. Si bien la cobertura de este seguro se ha incrementado significativamente entre la población

GRAFICO 1.1

Evolución de la producción^{a/}, el ingreso nacional^{b/}, la inversión social^{c/} y la pobreza

(miles de colones constantes y porcentajes)



a/ En miles de colones de 1991.

b/ En miles de colones de 1991, según deflador implícito del PIB.

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

Fuente: Elaboración propia a partir de Trejos, 2005 y datos del BCCR.

MAPA 1.1

Costa Rica: Indicadores seleccionados por región, 2004

Región Chorotega

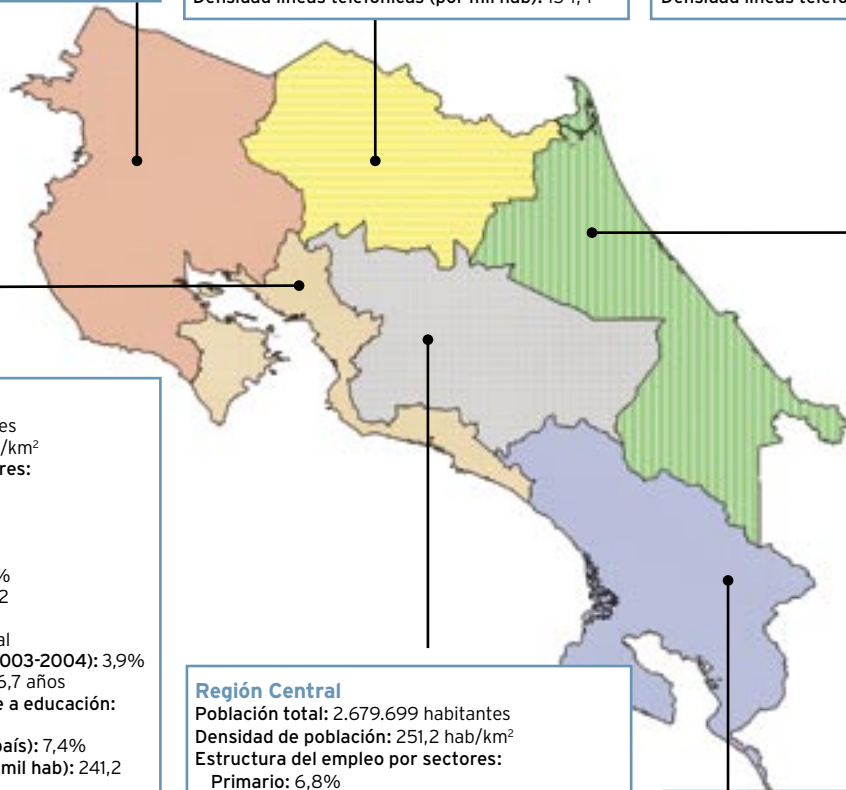
Población total: 322.016 habitantes
 Densidad de población: 31,8 hab/km²
 Estructura del empleo por sectores:
 Primario: 26,3%
 Secundario: 14,5%
 Terciario: 59,2%
 Tasa de desempleo abierto: 7,6%
 Tasa de subutilización total: 18,4%
 Coeficiente de Gini (2003): 0,448
 Hogares en pobreza: 33,1%
 Consumo eléctrico: 7,6% del total
 Crecimiento consumo eléctrico (2003-2004): 9,4%
 Escolaridad^{a/} promedio (2003): 7,1 años
 Población 12 a 17 años que asiste a educación: 78,5%
 Área de construcción (m²/total país): 11,2%
 Densidad líneas telefónicas (por mil hab): 174,4

Región Huetar Norte

Población total: 225.513 habitantes
 Densidad de población: 29,4 hab/km²
 Estructura del empleo por sectores:
 Primario: 39,8%
 Secundario: 15,4%
 Terciario: 44,8%
 Tasa de desempleo abierto: 5,1%
 Tasa de subutilización total: 17,1%
 Coeficiente de Gini (2003): 0,429
 Hogares en pobreza: 27,4%
 Consumo eléctrico: 3,8% del total
 Crecimiento consumo eléctrico (2003-2004): 10,0%
 Escolaridad^{a/} promedio (2003): 6,0 años
 Población 12 a 17 años que asiste a educación: 65,8%
 Área de construcción (m²/total país): 4,8%
 Densidad líneas telefónicas (por mil hab): 154,4

Región Huetar Atlántica

Población total: 412.347 habitantes
 Densidad de población: 44,9 hab/km²
 Estructura del empleo por sectores:
 Primario: 38,9%
 Secundario: 9,5%
 Terciario: 51,6%
 Tasa de desempleo abierto: 6,0%
 Tasa de subutilización total: 14,9%
 Coeficiente de Gini (2003): 0,334
 Hogares en pobreza: 23,6%
 Consumo eléctrico: 6,9% del total
 Crecimiento consumo eléctrico (2003-2004): 5,4%
 Escolaridad^{a/} promedio (2003): 6,4 años
 Población 12 a 17 años que asiste a educación: 72,9%
 Área de construcción (m²/total país): 4,8%
 Densidad líneas telefónicas (por mil hab): 132,0

**Región Pacífico Central**

Población total: 218.892 habitantes
 Densidad de población: 56,0 hab/km²
 Estructura del empleo por sectores:
 Primario: 19,3%
 Secundario: 21,5%
 Terciario: 59,2%
 Tasa de desempleo abierto: 7,1%
 Tasa de subutilización total: 19,1%
 Coeficiente de Gini (2003): 0,382
 Hogares en pobreza: 25,6%
 Consumo eléctrico: 6,5% del total
 Crecimiento consumo eléctrico (2003-2004): 3,9%
 Escolaridad^{a/} promedio (2003): 6,7 años
 Población 12 a 17 años que asiste a educación: 72,0%
 Área de construcción (m²/total país): 7,4%
 Densidad líneas telefónicas (por mil hab): 241,2

Región Central

Población total: 2.679.699 habitantes
 Densidad de población: 251,2 hab/km²
 Estructura del empleo por sectores:
 Primario: 6,8%
 Secundario: 23,5%
 Terciario: 69,7%
 Tasa de desempleo abierto: 6,6%
 Tasa de subutilización total: 12,9%
 Coeficiente de Gini (2003): 0,409
 Hogares en pobreza: 17,1%
 Consumo eléctrico: 71,3% del total
 Crecimiento consumo eléctrico 2003-2004: 3,5%
 Escolaridad^{a/} promedio (2003): 8,7 años
 Población 12 a 17 años que asiste a educación: 82,9%
 Área de construcción (m²/total país): 66,0%
 Densidad líneas telefónicas (por mil hab): 269,9

Región Brunca

Población total: 320.288 habitantes
 Densidad de población: 33,6 hab/km²
 Estructura del empleo por sectores:
 Primario: 31,6%
 Secundario: 14,2%
 Terciario: 54,2%
 Tasa de desempleo abierto: 5,8%
 Tasa de subutilización total: 19,8%
 Coeficiente de Gini (2003): 0,427
 Hogares en pobreza: 40,4%
 Consumo eléctrico: 3,8% del total
 Crecimiento consumo eléctrico (2003-2004): 4,2%
 Escolaridad^{a/} promedio (2003): 6,4 años
 Población 12 a 17 años que asiste a educación: 73,9%
 Área de construcción (m²/total país): 5,8%
 Densidad líneas telefónicas (por mil hab): 128,1

TOTAL DEL PAÍS

Población total: 4.178.755 habitantes
 Densidad de población: 81,8 hab/km²
 Estructura del empleo por sectores:
 Primario: 15,1%
 Secundario: 20,4%
 Terciario: 64,5%
 Tasa Desempleo Abierto: 6,5%
 Tasa de subutilización total: 14,4%
 Coeficiente de Gini (2003): 0,425
 Hogares en Pobreza: 21,7%
 Consumo Eléctrico (2003): 6.707.857 MWh
 Crecimiento consumo eléctrico 2003-2004: 4,4%
 Escolaridad^{a/} promedio (2003): 8,0 años
 Población 12 a 17 años que asiste a educación: 79,0%
 Área de construcción: 2.723.683 m²
 Densidad líneas telefónicas (por mil hab): 230,3

a/ Población de 18 años o más.

Fuente: MIDEPLAN, a partir de las instituciones productoras de los datos.

no asalariada -aumentó en 18 puntos porcentuales durante este período-, lo cierto es que en la actualidad solo uno de cada cinco no asalariados cotiza para una pensión (21,7%). Pese a esta preocupante evolución, es en esta materia en la que es posible informar acerca de un avance positivo del 2004 en el campo social: la adopción de reformas al régimen de invalidez, vejez y muerte (IVM) de la CCSS, que atenúan severos problemas actuariales gracias a un proceso concertado entre el Gobierno y diversos sectores laborales y empresariales. Por otra parte, en el seguro de salud se ha venido generando una contradicción entre una cobertura amplia, cercana al 87%, y una base bastante más reducida de contribuyentes, que se limita a una parte de la población asalariada y se agrava por la morosidad pública y privada, en particular por las deudas del FODESAF. Esto plantea la urgencia de asegurar la sostenibilidad financiera del seguro de salud, en un marco que reafirme los principios sobre los que tradicionalmente se ha sustentado: equidad, solidaridad, unidad, universalidad y obligatoriedad.

El hecho más relevante del 2004 en el ámbito social fue que al deterioro de los ingresos reales de la población se agregó una reducción de los ingresos sociales, es decir, aquella parte del ingreso de las familias que se origina en los servicios prestados por instituciones públicas de fin social. Esta disminución se explica por el recorte de la inversión social efectuado por el Gobierno como parte de las medidas de contención del gasto público. Este recorte se da en forma explícita, como en el caso FODESAF, que experimentó una fuerte caída de sus ingresos (en el 2004 recibió cerca de un 25% menos de fondos, en términos reales, que en el año 2000), o en forma encubierta, mediante la práctica de asignar recursos tardíamente en el año, lo que impide a las instituciones la ejecución normal de sus programas. El impacto de esta política de contención del gasto es potencialmente muy elevado. Debe recordarse que el 90% del gasto en educación y el 45% del correspondiente a la seguridad social dependen de transferencias del

Presupuesto Nacional, lo que indica una fuerte dependencia con respecto a las decisiones del Ministerio de Hacienda.

A esta decisión de las autoridades se unen dos situaciones inquietantes en materia de inversión social. En primer lugar destaca la incapacidad de las instituciones para ejecutar sus manguados recursos; en el marco de una mayor restricción presupuestaria, el FODESAF registra importantes superávits (más de 5.700 millones de colones en 2003 y más de 2.000 millones en el 2004). En otras palabras, tiene menos plata para hacer, y hace bastante menos de lo que puede. En segundo lugar, con la información disponible es prácticamente imposible evaluar la eficiencia del gasto en programas que tienen ya varias décadas de funcionar; en muchos casos no puede determinarse con precisión el costo de los servicios que prestan las instituciones sociales, sobre todo con dinero del FODESAF, ni si tales servicios están llegando a los sectores a los que en principio están destinados. Cabe preguntarse por qué la Administración no genera la información necesaria. Esta situación es negativa no solo en términos de la eficiencia en el uso de los recursos públicos, sino desde el punto de vista de la vigilancia ciudadana sobre estos. En estas condiciones, los fondos de inversión social son altamente vulnerables al manejo "clientelista" por parte de quienes ocupan las posiciones de poder.

El presente Informe incluye un aporte especial sobre las brechas sociales por razones de género, que da seguimiento al estudio presentado en la séptima edición (2001) sobre el cumplimiento del país de los compromisos internacionales en esta materia. Cuatro años más tarde, la principal conclusión es que Costa Rica ha finalizado la etapa de rápidos avances en este ámbito, especialmente en lo que concierne al reconocimiento de los derechos de las mujeres, y transita hoy una fase de lenta, costosa y marginal ampliación de los logros alcanzados. En un contexto nacional de dificultades en materia de crecimiento económico y equidad social, los problemas de las mujeres se

profundizan aún más, pues si al país le va mal, a ellas les va peor. Por el lado positivo, la deserción en las distintas modalidades de educación secundaria es más de dos puntos porcentuales menor entre las mujeres que entre los hombres; la proporción de mujeres profesionales y técnicas dentro del total de ocupados del mismo sexo es también mayor. Sin embargo, vistas en su conjunto, las mujeres tienen una inserción laboral más precaria, lo que se refleja en su mayor presencia dentro de la categoría de trabajadores por cuenta propia y en una mayor incidencia de la subutilización de la fuerza de trabajo entre ellas. Un tema que preocupa de manera particular es el agotamiento de los mecanismos y recursos para proteger a las víctimas de violencia doméstica. El promedio anual de mujeres muertas por esta causa fue de 20 entre el 2000 y el 2004 y, aunque hoy se interpone un 50% más de denuncias que cinco años atrás (48.073 casos en 2004 frente a 32.643 en 2000), el levantamiento de las medidas provisionales de protección por no comparecencia de la víctima sigue siendo muy frecuente. Por último, en el plano político el principal avance es la mayor presencia de mujeres en los puestos de representación política (50,1% de las personas electas en cargos de regidores y 35% de los diputados en las elecciones del 2002). En la actualidad, los principales órganos de control de la Administración Pública (Procuraduría General, Contraloría General de la República y Defensoría de los Habitantes) tienen al frente a una mujer.

Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas

El desempeño general de la economía en el 2004 no fue satisfactorio y tampoco muy distinto al de años recientes. En el primer tema que analiza el capítulo, el de las oportunidades económicas, las noticias son positivas pero insuficientes. El crecimiento de la producción (4,2%) fue razonable en el contexto de las economías latinoamericanas, se alcanzó el máximo histórico de exportaciones de bienes y servicios (8.524 millones de dólares) y se logró una

mayor atracción de inversión externa directa. Estos resultados favorables no fueron capaces de impulsar la creación de mayores y mejores oportunidades de empleo. Como se señaló en páginas anteriores, el comportamiento del mercado laboral fue insuficiente: se generaron pocos puestos de trabajo nuevos y se deterioró por tercer año consecutivo el salario mínimo real, aunque el desempleo y subempleo se redujeron levemente en el 2004 con respecto al 2003. En este marco de escasa capacidad para la generación de oportunidades, son preocupantes la dispersión y desarticulación de los esfuerzos del país en materia de creación de empleo.

El crecimiento de la producción se desaceleró en relación con el 2003 y el ingreso nacional disponible real en términos per cápita, indicador que mide el ingreso de las personas, se incrementó en menos de 1% (gráfico 1.2). La desaceleración del PIB se originó, principalmente, en la pérdida de dinamismo de los sectores agropecuario y manufacturero. Solo los servicios de construcción y comercio, y especialmente los de restaurantes y hoteles (impulsados por el turismo), se expandieron con más fuerza que en años anteriores. Estos resultados profundizaron la tendencia hacia la “terciarización” de la economía: tres cuartas partes del crecimiento del 2004 correspondieron al aporte del sector servicios. En este sentido la economía costarricense sigue el patrón que tradicionalmente muestran los países que transitan hacia etapas más avanzadas de su proceso de desarrollo. El menor dinamismo económico obedeció en buena medida a la desaceleración de la demanda externa, aspecto medular para un pequeño país con una economía abierta como Costa Rica. El ritmo de crecimiento de esta última fue menos de la mitad que el registrado en el 2003 (6,4% frente a 13,4%).

En el desempeño del sector externo tres hechos tuvieron especial relevancia. Primero, la diversificación de las exportaciones logró atenuar el efecto de la desaceleración de la demanda externa, ya que el país pudo encontrar nichos especialmente dinámicos donde colocar sus bienes y servicios. Para

examinar este asunto con más detalle, el presente Informe incluye un análisis de dos casos de inserción y adaptación ventajosa: el café y el turismo. El sector cafetalero, productor de uno de los principales rubros tradicionales de exportación, ha conseguido una mejora sustancial en sus ingresos por exportaciones, aun en época de caída de los precios internacionales, a partir de la diferenciación del grano costarricense con base en su calidad. En el caso del turismo, por una diversidad de factores que se comentan en el capítulo 3, la actividad se mantiene como la principal fuente de divisas para el país y muestra importantes oportunidades para la generación de encadenamientos. El segundo hecho relevante del 2004 es que, contrario a lo ocurrido en años anteriores, las exportaciones fuera de las zonas francas fueron las que más contribuyeron al crecimiento del total exportado. Finalmente, el país logró mantener el influjo de inversión extranjera directa, la que ascendió a 617,6 millones de dólares. El sector industrial sigue siendo el principal destino de esta inversión, sobre todo en zonas francas. Es importante resaltar que, en el caso de los regímenes de zona franca, el aumento de la inversión externa se debe más a la reinversión en empresas existentes que a la llegada de nuevas compañías.

Los resultados en el segundo tema del capítulo fueron decididamente negativos. La estabilidad se erosionó como resultado de varios factores. En primer lugar destaca el deterioro de la situación fiscal, que además amenaza las posibilidades de crecimiento en los próximos años. Por una parte están las políticas de contención del gasto público, basadas en el recorte de la inversión social y de la inversión pública en infraestructura, que ciertamente fueron efectivas para reducir el déficit financiero del Gobierno, pero cuya sostenibilidad deja serias dudas. En esta materia puede decirse que la victoria fue pírrica: menor déficit a cambio de afectar a los grupos más vulnerables y la capacidad para impulsar el crecimiento económico nacional. No obstante, debe reconocerse que, sin contar

con más recursos, un aumento del gasto podría haber provocado inestabilidad y un mayor empobrecimiento. Como se analiza en el Informe, dadas la baja carga tributaria (cerca al 13%), la incapacidad para aprobar una reforma fiscal y la alta inflexibilidad del gasto público, lo más probable es que se insista en este tipo de medidas, pese a sus negativos efectos sobre el desarrollo del país. Además, el irresuelto problema de la elevada deuda pública, especialmente la interna, limita las posibilidades del Estado para invertir en áreas prioritarias del desarrollo humano. En el 2004, casi la mitad de los ingresos del Gobierno se destinó al pago de la deuda pública. El servicio total de la deuda ascendió a cerca de 1.150 millones de dólares, un aumento de 217,1 millones de dólares con respecto al 2003 debido a una mayor amortización del principal, como resultado, fundamentalmente, de las bajas tasas de interés internacionales. En el año bajo análisis no hubo visos de solución a la carga que representa la deuda. Esta fue equivalente al 59,9% del PIB, apenas inferior al nivel del 2003, y de ella dos terceras partes correspondieron a la deuda interna (38,8%).

En segundo lugar, hubo un importante deterioro en los términos de intercambio, especialmente por el fuerte aumento registrado en el precio de los hidrocarburos durante el 2004 (y lo que se lleva del 2005), situación que se comenta con más detalle en el resumen del capítulo “Armonía con la naturaleza”. Hoy en día Costa Rica tiene que dedicar un 60% más de divisas, que hace cuatro años, para pagar por los combustibles. Este severo incremento afectó sobre todo los precios del transporte y la vivienda.

Finalmente, las metas de inflación no se cumplieron. El crecimiento del índice de precios al consumidor fue del 13%, frente al 10% originalmente previsto por el Banco Central. En buena parte, esta situación fue provocada por la evolución, ya comentada, en los precios de los hidrocarburos, así como por el aumento en el acero y los materiales de construcción, ocasionado en buena medida por el crecimiento de

la economía china. El impacto de estas alzas pudo ser mayor, pero el manejo de los agregados monetarios ayudó a compensarlo. Es preciso subrayar, que el deterioro de los términos de intercambio no es el único factor que explica el comportamiento de la inflación. Otra causa fueron las alzas en los precios de los bienes y servicios regulados por el Estado, muchos de ellos provistos por instituciones públicas. Las tarifas de agua se incrementaron en 30,5%, más de dos veces la inflación promedio, y las de energía eléctrica en 17%. Esta situación afectó fuertemente los ingresos de los hogares que tienen poco margen para reducir su consumo. Por último, estos niveles de precios también se explican por las expectativas de los actores económicos en relación con la política de minidevaluaciones del colón con respecto al dólar. Estos actores anticipan y ajustan sus costos y precios, en una especie de indexación, de acuerdo con el tipo de cambio. En el 2004 ocurrió una devaluación del tipo de cambio real, lo que por un lado favorece a las exportaciones, pues los bienes y servicios costarricenses se abaratan relativamente en el mercado internacional, pero por otro lado eleva el costo de las importaciones necesarias para la producción y el consumo. En todo caso, la conclusión es que Costa Rica sigue teniendo una de las inflaciones más altas del Hemisferio, aunque ésta se encuentra lejos de los niveles experimentados a inicios de la década de los ochenta.

El deterioro de los fundamentos de la estabilidad económica tiene efectos sobre la solvencia del país para enfrentar los retos del desarrollo. Si bien es cierto que, como ya se mencionó, Costa Rica logró aumentar sus exportaciones y el flujo de inversión externa, ello no se tradujo en una mayor solvencia. Esto se debe, sobre todo, a los altos niveles de déficit de la cuenta corriente (a su vez determinados, por una ampliación de la brecha entre importaciones y exportaciones, pues aunque el país exporta más, el volumen de lo que importa crece con más celeridad). En el 2004 el déficit de la cuenta corriente decreció en cerca de 100 millones de dólares en

relación con el año anterior, al situarse en poco más de 830 millones de dólares, aproximadamente el doble del que existía diez años atrás. En buena parte la inversión extranjera y, más en general, el superávit de la cuenta de capital y financiera de la balanza de pagos, es la que permite financiar los crecientes déficit en la cuenta corriente. En el 2004, la inversión externa financió el 74% de este faltante.

La confianza del consumidor también se vio afectada por el deterioro de la estabilidad económica. Cuando crece la incertidumbre sobre el futuro económico, los consumidores pueden abstenerse de efectuar inversiones y gastos. En setiembre del 2004, el índice de confianza del consumidor registró su nivel más bajo desde el año 2002, fecha en la que se realizó la primera encuesta sobre este tema por parte del Observatorio del Desarrollo y la Escuela de Estadística de la Universidad de Costa Rica. El índice alcanzó un valor de 33,1 (en un rango de 0 a 100), lo que mostró el sentimiento pesimista de la población ante la economía nacional. Varios acontecimientos internos y externos influyeron en este resultado: en el plano económico, el incremento del precio del petróleo a nivel internacional y la mayor inflación interna, y en el plano político, las fuertes protestas contra la revisión

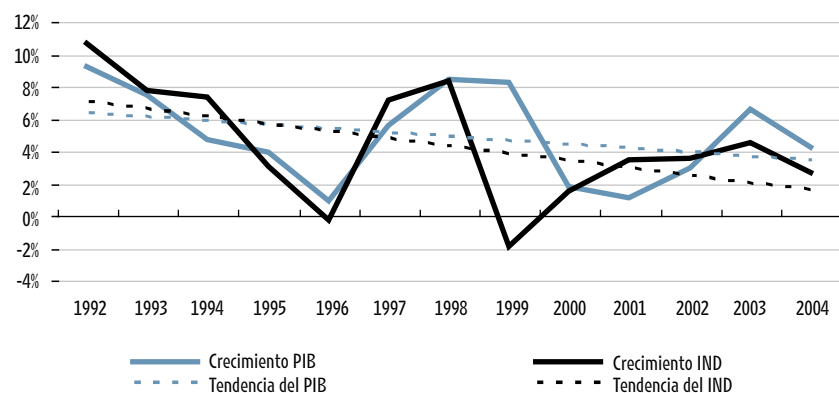
técnica vehicular, el bajo incremento de los salarios de los empleados públicos y la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, así como sus secuelas sobre el Gabinete de Gobierno y, particularmente, los escándalos de corrupción, crearon incertidumbre sobre el rumbo del país. En el año 2005 pareciera que la percepción de los consumidores no mejora. Al momento de escribirse este capítulo fue difundida la nueva medición del índice, que arrojó un valor de 34,2 puntos, y se reportó que la falta de confianza fue generalizada, es decir, se dio en todos los estratos de la población, independientemente de sus niveles de escolaridad, ingresos y capacidad de gasto discrecional.

Un evento que hizo peligrar la estabilidad y la solvencia del país en el 2004 fue la crisis de los fondos de inversión. En pocos días disminuyó en cerca de la mitad el valor de los ahorros de los inversionistas en títulos valores (alrededor de 1.500 millones de dólares, un 8,1% del PIB) y hubo un retiro masivo de inversionistas. Como se explica en el capítulo, la crisis tuvo diversas causas, desde el aumento de la liquidez del sistema financiero local, hasta errores en el diseño de productos e incentivos para inversionistas y decisiones de inversión, como una excesiva concentración en instrumentos del sector público costarricense.

GRAFICO 1.2

Tasa de crecimiento del PIB real y del ingreso nacional disponible real

(porcentajes)



Nota: La línea punteada corresponde a la tendencia lineal del crecimiento del PIB y del IND, y muestra la dirección en la que se mueven las variables.

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

Si al análisis de los anteriores elementos coyunturales se une la consideración de aspectos de carácter más estructural, como los históricamente bajos niveles ahorro interno que caracterizan a la economía costarricense (en promedio menos del 8% del PIB en la última década) y que determinan reducidos niveles de inversión privada interna, por una parte, y la creciente incapacidad del Estado para financiar la inversión pública en infraestructura y la generación de capacidades humanas, por otra, la conclusión que emerge es que el país sigue teniendo poca solvencia para financiar su desarrollo y, más aún, que esta solvencia se deterioró en el 2004.

Esta conclusión condujo a que en el presente Informe se pusiera especial atención al fomento de la producción, un elemento clave para el desarrollo, que se materializa a través de lo que los economistas llaman políticas industriales, es decir, incentivos y otros apoyos que promuevan condiciones favorables para los productores. Como en Costa Rica la mayor parte del parque empresarial está conformado por micro y pequeñas empresas, es obvia la importancia de conocer las acciones que se realizan para apoyar a este sector, aunque esto no agota los requerimientos de fomento a la producción. Sobre las empresas y empresarios en el país se sabe poco. Se estima que existen alrededor de 122.000 establecimientos, de los cuales el 75% corresponde a unidades productivas pequeñas, de entre 1 y 4 empleados, que es el segmento de las microempresas. Esta falta de conocimiento es una restricción fundamental para el diseño de las políticas de apoyo. La aprobación de la Ley para el Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas (conocida como Ley PYME), en el 2002, generó grandes expectativas en esta materia. En el 2004 pueden documentarse algunos avances, como la creación de una red de apoyo interinstitucional que permitió diagnosticar la situación y las necesidades de 466 pequeñas y medianas empresas e impulsar programas específicos en diversas regiones, así como la discusión de varios proyectos de ley para establecer

una banca de desarrollo en el país (que abre una importante oportunidad, en caso que se apruebe legislación que mejore la capacidad instalada en los bancos existentes para financiar el desarrollo). Sin embargo, estos logros son puntuales, insuficientes y, sobre todo, lentos en relación con la urgente necesidad de incrementar la productividad nacional. Por una parte, según lo examinó el Décimo Informe, las instituciones públicas de fomento a la producción constituyen uno de los sectores más debilitados del Estado, lo que plantea una condición adversa para la generación y puesta en marcha de políticas industriales. Instituciones débiles no pueden encauzar grandes esfuerzos. Por otra parte, la Ley PYME se orienta únicamente a empresas formales o en proceso de formalización, excluyendo de la atención al sector informal, que es mayoritario dentro del parque empresarial costarricense.

Armonía con la naturaleza

En años anteriores, el *Informe Estado de la Nación* ha alertado sobre la existencia de patrones insostenibles en el consumo energético del país. En el 2004 se agudizaron los efectos negativos de la dependencia con respecto a los combustibles fósiles, ya que a la ausencia de políticas que incentiven el uso de fuentes alternativas, se unió una fuerte escalada en el precio de los hidrocarburos. En primer lugar, se amplió la brecha entre la producción y el consumo nacional de energía: mientras la producción se mantuvo estancada en alrededor de 50.000 terajulios, el consumo aumentó hasta alcanzar aproximadamente 125.000 terajulios. Hoy el país importa más energía que la que produce, siendo la mayoría de estas importaciones las correspondientes a los derivados de petróleo para el sector transporte.

En segundo lugar, el incremento en el precio de los hidrocarburos y un consumo creciente por parte de una flota vehicular envejecida pero en rápida expansión (8,3% anual), elevaron la factura petrolera de 525 millones a 729 millones de dólares a finales del 2004. Costa Rica paga hoy por petróleo más de lo que recibe por concepto de inversión extranjera directa. Al mismo tiempo, el

uso cada vez mayor de hidrocarburos para el transporte es una de las principales causas de la contaminación del aire, que tiene efectos nocivos sobre la salud de las personas. De acuerdo con un reciente estudio del Ministerio de Salud, los costos totales por las enfermedades y muertes asociadas a la contaminación del aire en la Gran Área Metropolitana (GAM) se estiman en más de 92.000 millones de colones, aproximadamente 280 millones de dólares, por año. Los controles de la revisión técnica de vehículos han logrado disminuir el ritmo de incremento en la contaminación, pero no evitar que, en ciertas áreas, ésta se sitúe por encima del valor promedio anual establecido por el Decreto de Inmisiones de Costa Rica. A pesar de la gravedad del problema, se carece de un sistema de seguimiento de la calidad del aire que cubra el territorio nacional. La presión financiera que agrega el tema energético también es preocupante por cuanto limita los ya de por sí escasos recursos y capacidades del Estado para la conservación y protección del patrimonio natural del país.

La creciente dependencia energética con respecto a combustibles fósiles y sus efectos económicos, sociales y ambientales no son, sin embargo, el único problema serio en materia de gestión ambiental. En general, Costa Rica no está logrando atenuar los efectos del desarrollo económico, el incremento poblacional y la urbanización sobre el patrimonio natural; antes bien, en buena medida esos procesos ocurren a expensas de este patrimonio. El Informe documenta severos problemas de contaminación de las fuentes de agua, los casi nulos avances en el manejo de los desechos sólidos, la creciente vulnerabilidad de los recursos marino-costeros y el uso poco sostenible del recurso tierra. En lo que concierne a las fuentes de agua, las concentraciones de nitratos en varios pozos y manantiales de la GAM alcanzaron en el 2004 el nivel máximo recomendado por las autoridades de salud (50 mg/l como NO₃). Esto es preocupante, además, porque la limpieza de una fuente de agua contaminada es difícil, cara

y lenta. Varios acuíferos en las zonas costeras de las principales zonas turísticas del Pacífico Norte están siendo sobreexplotados, lo que ha provocado contaminación salina o, en algunos casos, hasta intrusión salina, con la consecuente pérdida en la calidad del agua y el riesgo para el abastecimiento de la población.

Por su parte, la densidad de la población no solo crece sino que ésta cada vez produce más basura. Por ejemplo, la producción de desechos per cápita en el Área Metropolitana prácticamente se duplicó en los últimos veinte años, al pasar de poco más de 550 gramos diarios en 1984 a casi 1.100 gramos en 2004. Para algunos desechos de alta toxicidad el país carece por completo de sistemas de manejo. Este es el caso de las baterías: se estima que hasta el 2004 habían ingresado al país 56.000 toneladas de diversos tipos de baterías, las cuales no han recibido ningún tratamiento al finalizar su vida útil.

Por primera vez en siete años se redujo la cantidad de playas galardonadas con la Bandera Azul Ecológica. Los estudios sobre la contaminación de sedimentos costeros en distintas regiones del país (Moín, golfo Dulce, golfo de Nicoya y bahía Culebra) detectaron concentraciones de compuestos incluidos en la lista de las sustancias tóxicas persistentes llamadas PCB. En general, estas concentraciones son intermedias o bajas comparadas con las de regiones industriales en Estados Unidos, pero significativas habida cuenta del menor nivel de desarrollo del país.

En Costa Rica siguen prevaleciendo prácticas de producción y uso del territorio que no corresponden con la aspiración de un uso racional de los recursos naturales. En el ámbito agropecuario, la utilización intensiva de agroquímicos tiene efectos negativos sobre las aguas continentales y los ecosistemas marino-costeros. Se carece de estudios que permitan evaluar el estado actual de la erosión y el nivel de degradación de los suelos, pero hay análisis específicos que muestran un aumento en los sedimentos de los ríos. Entre las tendencias de uso de las tierras agropecuarias en la última década destaca la expansión de

nuevos cultivos para exportación, como melón, naranja y piña. En relación con el rápido crecimiento de la actividad piñera (18.000 hectáreas en el 2004), que desde el punto de vista de la rentabilidad económica muestra muy buenos resultados y representa hoy el segundo rubro de exportación agropecuaria, preocupan los efectos potenciales en términos de la erosión de suelos, la colmatación de cauces y humedales naturales y el drenaje de tierras en áreas de amortiguamiento para parques nacionales y humedales, como Caño Negro en la zona Norte. En el espacio urbano, la expansión desordenada de las principales ciudades se extiende sobre áreas de vocación agrícola y recarga de acuíferos, invade cauces de ríos y produce crecientes descargas contaminantes.

En el 2004 hubo pocas y aisladas buenas noticias en la gestión del cambio social. Un tema en el que el país logró mantener resultados positivos es el de los recursos forestales, pues desde hace varios años se revirtió la tendencia a la deforestación y se consiguió situar la cobertura forestal en un 48% del territorio. Es menester recordar que esta recuperación está en parte sustentada sobre bases débiles -el fuerte declive de la ganadería de carne en Costa Rica-, más que en los logros de políticas de reforestación. Los principales avances en el año analizado fueron el incremento del área sometida al pago de servicios ambientales para protección de bosque (el más alto en los últimos siete años), que contrastó con el pago casi nulo para proyectos de reforestación, y las acciones para poner en marcha la estrategia para el control de la tala ilegal, que el MINAE definió como prioritarias. También fueron positivos la expansión de la agricultura orgánica (aunque todavía representa apenas un 2% del área dedicada a actividades agropecuarias) y la creciente certificación ambiental de la producción agropecuaria e industrial, que se realiza con el fin de lograr (o mantener) el acceso a ciertos mercados internacionales u obtener mejores precios. Estas buenas prácticas son elementos esperanzadores pero insuficientes, por puntuales, para crear un nuevo estilo de gestión ambiental.

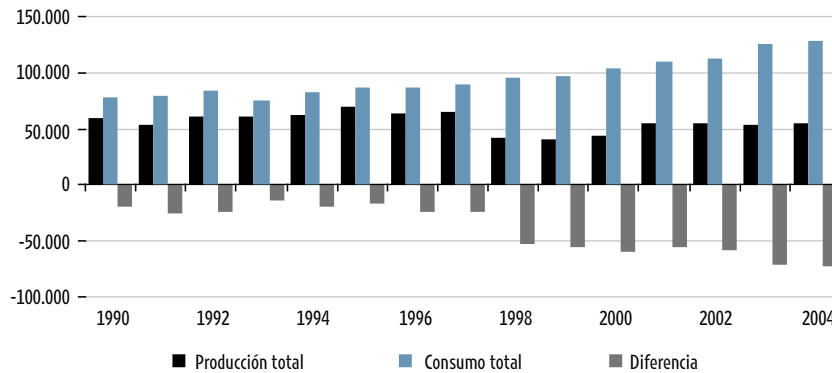
Una de las principales debilidades en este ámbito es de naturaleza institucional. Ciertamente en los últimos años se han abierto nuevas oportunidades de participación social en la formulación de políticas públicas, y se han creado entidades para el control ambiental habilitadas para recibir denuncias ciudadanas. Los indicadores sobre participación ciudadana en el marco legal, definidos por la Iniciativa de Acceso Internacional (TAI), surgida a raíz de la Cumbre de Río de 1992, señalan fortalezas en áreas como la libertad para tomar parte en los asuntos públicos, las oportunidades de participación en la consideración de proyectos de ley, y avances intermedios en cuanto a las normas de participación en las leyes relativas a energía y recursos forestales. Asimismo, en la renovación del marco legal destacan, en la última década, el establecimiento de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA) en 1995, del Tribunal Ambiental Administrativo y de la Dirección General de Gestión de Calidad del Ambiente (DIGECA) del MINAE, encargada de la coordinación interinstitucional para la protección y el control ambiental y el impulso de la producción más limpia.

Subsisten severos problemas institucionales. El MINAE se encuentra diseñado y orientado a las actividades de conservación en zonas de protección, pero cuenta con pocos instrumentos para la gestión del cambio social. En esta materia existe una gran dispersión de normas de antigüedad diversa y en ocasiones contradictorias, así como una fragmentación de las responsabilidades institucionales en la gestión ambiental. Estos órganos operan en un marco de seria restricción presupuestaria y, al menos en el caso de la SETENA, de importantes debilidades de gestión. Por ejemplo, pese a una mayor capacidad para la tramitación de casos (50% más que en el 2003) y a cierta mejoría en sus tiempos de respuesta, sigue siendo crítica la falta de eficacia de SETENA en la realización de los trámites para determinar la viabilidad ambiental de un proyecto. Es de esperar que la puesta en operación de un nuevo reglamento formulado en el 2004 para mejorar

GRAFICO 1.3

Producción y consumo total de energía

(terajulios)



Fuente: Elaboración propia con datos de DSE, 2002, 2003 y 2005.

los procesos de evaluación de impacto ambiental contribuya a subsanar estas deficiencias.

Las crecientes demandas por recursos naturales escasos y cada vez más vulnerables, en un marco disperso y débil de competencias institucionales, facilita el surgimiento de conflictos entre diversos actores. En los últimos años (y el 2004 no fue excepción) se han venido agravando los problemas por el uso de los recursos hídricos, que se han presentado entre comunidades y desarrollos turísticos y que aún no han sido resueltos. Asimismo, los planes constructivos en zonas de recarga y descarga de mantos acuíferos han generado controversias no solo entre los habitantes, sino entre instituciones públicas. Varios proyectos hidroeléctricos, públicos y privados, han sido fuente de conflicto; se estima que cerca de 27 proyectos hidroeléctricos privados han provocado movilizaciones sociales. No obstante, también es cierto que las presiones sobre el medio ambiente han creado condiciones para el surgimiento, en el plano local, de organizaciones sociales de diverso tipo que coparticipan en la gestión o vigilancia del uso del patrimonio natural. En total se calcula que existen cerca de 1.800 grupos organizados que se ocupan del tema ambiental, de los cuales 451 están registrados ante diversos entes públicos.

Como en años anteriores, los mejores y más consistentes resultados del 2004 fueron generados por las acciones de protección del patrimonio natural. En efecto, se pueden identificar avances en materia de la gestión de las áreas silvestres protegidas y de su sostenibilidad financiera. Asimismo, se ha promovido la creación de corredores biológicos, tanto en el territorio continental como en el marino. Hay también mayores recursos para la investigación del patrimonio marino e importantes progresos en el conocimiento de la biodiversidad. El INBio catalogó 1.545 especies (un 7% más que el año anterior), de las cuales 424 fueron nuevas para la ciencia y la visita a parques nacionales, aunque sigue creciendo a un ritmo más lento que el turismo total, se incrementó ligeramente. De acuerdo con un estudio de CINPE-InBio, el aporte de las áreas protegidas a la economía del país equivale a más de un 6% de PIB, lo que las convierte en polos de desarrollo regional. Mientras tanto, el presupuesto asignado al SINAC representa apenas el 0,03% del PIB. Es claro, como en otras áreas de la gestión ambiental, que Costa Rica enfrenta complejos desafíos en esta materia. El pago de tierras adquiridas por el Estado con fines de protección avanza muy lentamente; el SINAC carece de los medios para una adecuada protección de los parques nacionales, algunos de los cuales están

sometidos a las fuertes presiones generadas por el desarrollo urbano y el turismo masivo, y se carece de infraestructura para la protección de fauna silvestre decomisada a cazadores ilegales. Empero, hoy en día el país está mejor posicionado que diez años atrás en lo que concierne a la gestión de su patrimonio protegido.

En cuanto a la gestión del riesgo, pese a que algunos índices internacionales ubican a Costa Rica en una buena posición en el contexto latinoamericano por su desempeño institucional, persisten debilidades para consolidar un verdadero sistema nacional de prevención y atención de emergencias, así como para elaborar instrumentos que permitan precisar los efectos y pérdidas por los desastres ocasionados por eventos naturales en los ámbitos productivo, social y ambiental, especialmente de aquellos de pequeña y mediana magnitud. Sin embargo, en el 2004 se logró un acercamiento inicial a la construcción de este sistema, con la reforma a la Ley Nacional de Emergencias y la formulación, por primera vez, de un Plan Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, mediante el cual se regula la operación del Fondo de Emergencias y se establece el aporte financiero obligatorio de las instituciones públicas. Por otra parte, el mandato legal de presupuestar fondos para prevención y atención de emergencias en las municipalidades ha tenido un débil cumplimiento: según datos de la Contraloría General de la República hay 11 cantones que nunca han reportado esta asignación y otros lo hacen en forma irregular. Mientras tanto, en el 2004 la CNE debió invertir en labores de recuperación de infraestructura en 34 cantones un monto aproximado a los 2.000 millones de colones y el MIVAH destinó 795 millones de colones a la entrega de bonos familiares por concepto de emergencia. Se calcula que los costos totales por fenómenos naturales intensos acaecidos en los últimos catorce años se acercan a los 765 millones de dólares.

Fortalecimiento de la democracia

El 2004 fue un año de retrocesos en el desempeño democrático, especialmente en materia de representación política responsable y en la capacidad

institucional de acción del Estado. A esto contribuyeron significativamente los escándalos de corrupción en dos de las principales instituciones autónomas del país, el ICE y la CCSS, que sacudieron las bases de la democracia representativa y generaron una coyuntura de incertidumbre política. Estos escándalos exhibieron las debilidades de los sistemas institucionales de control sobre la gestión pública, pues a pesar de la gravedad y lo sistemático de los actos denunciados, ninguno de ellos fue detectado por las entidades de control. Fueron más bien algunos medios de comunicación los agentes detonantes de los escándalos, lo que demuestra la importancia de una prensa independiente que vigile los asuntos de interés público.

Los casos de corrupción detectados en los últimos veinte años revelan lo vulnerables que son los sistemas de compras públicas, cuando hay colusión entre las autoridades institucionales y los intereses comerciales de proveedores y contratistas privados. Una investigación sobre este tema encontró que en Costa Rica no es posible determinar el monto de las compras que realiza el Estado, un dato elemental en cualquier sistema de monitoreo, y que en ciertas instituciones una parte importante de estas adquisiciones se efectúa bajo la modalidad de compras directas, sobre las cuales pesan menos controles. El examen de los procesos que generaron los escándalos del 2004 permite tres observaciones: primero, en los últimos años se han establecido, por vías legales, mecanismos de excepción mediante los cuales ciertas compras se sustraen de la aplicación del ordenamiento jurídico (caso CCSS); segundo, en varias etapas de la contratación administrativa existen márgenes de discrecionalidad poco convenientes (sobre todo en la elaboración de los requerimientos que el contratista debe cumplir y en la determinación de cuándo y cómo se cumplen esos requerimientos); finalmente, el sistema de control depende crucialmente de las entidades que lo ejercen, y si su desempeño es deficiente se crean condiciones propicias para la comisión de actos indebidos. Empero,

es importante destacar que en los años noventa se aprobó abundante legislación para regular la ejecución de los procesos de contratación, control y fiscalización, que además ha sido complementada por jurisprudencia constitucional, lo cual brinda importantes armas para la acción futura en este campo. La incapacidad de las entidades de control para detectar los actos corruptos ocurre a pesar de estos cambios.

Durante la última década se promulgaron alrededor de veinte leyes sobre el tema del control de la corrupción, una cantidad mayor que las aprobadas entre 1948 y 1955. Las normas nacionales en esta materia se adaptaron a los parámetros internacionales fijados por instrumentos como la Convención Interamericana contra la Corrupción, especialmente en la fase de procesamiento (penal) de los casos, aunque no en la fase de prevención. Además, se crearon o fortalecieron las competencias de las entidades encargadas de fiscalizar la acción pública, en particular de la Contraloría General de la República, a la que se le agregaron más de doscientas funciones adicionales en los últimos cinco años. Es preciso reconocer que si bien los cambios legales no mejoraron la prevención de actos corruptos, sí entregaron nuevos y valiosos instrumentos al sistema de administración de justicia para la identificación de las responsabilidades judiciales. Una vez conocidos los escándalos del 2004, la Asamblea Legislativa reaccionó aprobando rápidamente la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, que se encontraba en la corriente legislativa desde varios años antes. Esta Ley introdujo trece tipos penales nuevos y ha sido objeto de críticas y de la interposición de numerosos recursos de inconstitucionalidad.

Sin embargo, la legislación costarricense regula indebida o insuficientemente varias de las figuras que derivan de parámetros internacionales, por ejemplo: en el financiamiento de candidaturas a cargos públicos es omisa en relación con la precampaña electoral; en varias instituciones públicas no se considera el principio de idoneidad como criterio principal de selección de personal; en la protección de víctimas y

testigos solamente se han previsto medidas cautelares, que podrían ser insuficientes en casos de mayor peligrosidad, y hay debilidades en la normativa sobre el acceso, uso y control de subsidios públicos a empresas privadas. Además, algunas figuras jurídicas internacionales relacionadas con la corrupción en el sector privado, como el código de conducta de las empresas y el delito de soborno, no han sido tratadas del todo en las leyes nacionales.

Pese a lo anterior, la principal debilidad de este proceso de renovación no está en el campo normativo, sino en el hecho de que no ha sido acompañado por un fortalecimiento correlativo en las capacidades de las instituciones, mediante la dotación mayores recursos y personal calificado, para ejercer control sobre las acciones del sector público. Es preciso indicar que, si bien las potestades para el control y la sanción administrativa han aumentado, no fue posible para este Informe registrar un incremento en su uso. Adicionalmente, y a pesar de su precariedad, la información disponible parece señalar la existencia de importantes limitaciones para sancionar, desde el Derecho Penal, la corrupción (gráfico 1.4). Entre 1987 y 1997 los delitos contra la función pública apenas representaron entre el 2,0% y el 2,7% del total de denuncias recibidas por el Ministerio Público, y desde 1998 esta proporción no llega al 2,0%. La mayor parte de estas denuncias son por abuso de autoridad. Aunque se estableció una entidad especializada (la Fiscalía de Delitos Económicos y Corrupción), entre 2002 y 2004 solo uno de cada cinco expedientes que ingresó a ella estuvo relacionado con delitos contra los deberes de la función pública. Desde su creación, esta Fiscalía presenta a los juzgados penales en promedio doce acusaciones por año sobre este tipo de delitos. Pero además de la debilidad para detectar actos indebidos, la capacidad de sanción parece baja. Desde la entrada en vigencia del nuevo Código Penal, en 1998, solo una de cada cien personas acusadas de cometer algún delito contra los deberes de la función pública es condenada a pena de prisión efectiva.

Las repercusiones en el largo plazo de los escándalos de corrupción sobre la legitimidad de la democracia están aún por determinarse. Las últimas mediciones disponibles sobre el apoyo ciudadano al sistema (2002 y 2004), efectuadas con base en la metodología desarrollada por el profesor Seligson, son anteriores a estos acontecimientos (estas indicaban una cierta recuperación del apoyo a la democracia con respecto a 1999, pues aumentó de 61 en ese año a 68 en el 2002 y el 2004, en una escala de 0 a 100). En el corto plazo, los escándalos afectaron fundamentalmente a los partidos políticos y sus dirigencias, contra quienes se dirigieron la frustración y el repudio de la ciudadanía.

Estos datos son reflejo de profundos cambios políticos. Hoy en día se vive en Costa Rica un fuerte proceso de desalineamiento electoral. En 1993, el 85% de las personas estaba seguro de ir a votar; en abril del 2005 esta proporción era de 11%. El apoyo a los partidos tradicionales también disminuyó fuertemente; en 1993, el PLN y el PUSC captaban el 99% de las simpatías de las y los electores, proporción que bajó a alrededor del 70% en 1997 y 2001, y que en el 2004 e inicios del 2005 se situó por debajo del 50%. Sin embargo, los partidos emergentes no han logrado capitalizar esta pérdida. Al momento de preparar este Informe, las últimas mediciones realizadas a través de encuestas de opinión pública sugieren que esta situación no ha cambiado significativamente de cara a las elecciones de febrero del 2006. Al desalineamiento se agregan menores niveles de participación ciudadana en las elecciones. Tanto en los comicios nacionales de 1998 como en los de 2002 el abstencionismo fue cercano al 30%, el nivel más alto desde 1953, fecha de la primera elección posterior a la guerra civil de 1948.

En contraste con este escenario, la confianza ciudadana en las instancias del Poder Judicial se incrementó significativamente durante el 2004. Esto coincidió con el hecho de que esas entidades actuaron diligentemente ante los escándalos de corrupción, iniciando procesos en contra de poderosas figuras políticas, varias de las cuales cumplen

prisión preventiva. Esta capacidad de reacción del Poder Judicial se enmarca dentro del sostenido proceso de fortalecimiento tanto a lo interno, por la modernización que ha experimentado este Poder en los últimos años, como hacia afuera, por el aumento de su independencia. Así por ejemplo, mientras en 1995 había un juez por cada 8.050 habitantes, en el 2004 hubo uno por cada 5.901, a pesar de que durante el período la población se incrementó en más de medio millón de personas. Esto ha permitido disminuir la carga de trabajo por juez, no obstante el alto volumen de nuevos casos que recibió el sistema en el 2004 (más de 950.000). Al mismo tiempo, se han puesto en marcha acciones para aumentar la transparencia en el funcionamiento del Poder Judicial. Sin embargo, junto a estos avances hay áreas de rezago. Ha crecido la cantidad de presos sin condena por más de seis o nueve meses y las medidas adoptadas por el Poder Judicial para disminuir la duración de los juicios penales no han surtido el efecto deseado. El presente Informe brinda especial atención a un área problemática, la débil protección del derecho al trabajo. El hallazgo de la *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia*, hace cinco años, acerca de problemas en la tutela de los derechos laborales, continúa vigente (Proyecto Estado de la Nación, 2001a). En el último trienio los casos pendientes aumentaron en casi 6.000 expedientes, a pesar de que la entrada de demandas nuevas permaneció estable.

El desalineamiento electoral antes mencionado coincide con la intensificación de la tendencia al deterioro en la eficacia de la democracia representativa. En el 2003, el Décimo Informe documentó los problemas causados en la Asamblea Legislativa por el surgimiento de un sistema multipartidista que ha carecido de conducción política, tanto dentro del Legislativo, como por parte del Ejecutivo. En el 2004 empeoró el desempeño del Congreso, se intensificó el entramamiento del sistema político para producir decisiones colectivas y se profundizó la erosión de la capacidad institucional del Estado para cumplir con los mandatos ciudadanos.

Todas las fracciones parlamentarias sufrieron deserciones o alejamientos parciales. En la actualidad una proporción importante de legisladores, trece diputados y diputadas (20% del total), han abandonado o tomado distancia de los partidos a través de los cuales fueron electos. Estas personas se encuentran en un limbo legal, pues las normas parlamentarias vigentes no contemplan su nueva situación. El número de leyes aprobadas en la legislatura 2004-2005 (30) representa menos de la mitad del promedio de los últimos dos años (68) y es uno de los más bajos de los últimos quince años, pese a que aumentó la cantidad de iniciativas sometidas a trámite legislativo. La actividad y el producto de las comisiones plenas fueron también los más bajos de años recientes. En la actual Asamblea Legislativa no solo hay mayor dificultad para lograr acuerdos (por ejemplo, no se ha podido avanzar en la reforma fiscal, pese a que la mayoría de las y los diputados manifestó en principio una posición favorable), también existe una diferencia en el tipo de legislación que se aprueba: las leyes de carácter "administrativo"-tarifas municipales, donaciones, ventas o segregación de bienes del Estado- pasaron de representar un 3% en 1994 a un 37% del total de leyes aprobadas en el 2003 y un 22% en el 2004. Por su parte, la legislación para sectores específicos (comunidades, grupos o gremios) aumentó de 39% en las legislaturas 1986-1990, a 53% en el período 2002-2005. En general, la legislación de carácter nacional, que expresa decisiones fundamentales sobre el rumbo de la economía, la sociedad y la política costarricenses, ha sido relegada por legislación más "particularista", fuertemente teñida por el objetivo de otorgar beneficios a grupos específicos.

Los pocos aspectos en los cuales el sistema multipartidista ha tenido un efecto benéfico se relacionan principalmente con el ejercicio del control político. Por una parte, cabe destacar el trabajo de la Comisión para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos, que ha evolucionado hacia el desarrollo de acciones más "proactivas" de vigilancia de la Hacienda Pública. Por otra parte, la Comisión Investigadora del Financiamiento

Político-Electoral fue un foro que permitió detectar las prácticas ilegales en que se incurrió durante el proceso electoral de 2001-2002, aunque no tuvo capacidad para formular una propuesta mayoritaria para reformar la legislación en este campo. Con muy pocas excepciones, sobre todo la que concierne a la reelección presidencial (por resolución de la Sala Constitucional), las elecciones del 2006 se desarrollarán con las mismas reglas vigentes en procesos anteriores, que son particularmente omisas en materia de regulación y transparencia del financiamiento político, y que no facilitan la cohesión y disciplina partidarias que se requieren para crear mayorías parlamentarias estables.

El 2004 se caracterizó por ser un año especialmente activo para las organizaciones de la sociedad civil, que protagonizaron una coyuntura de alta movilización social. En total se registraron 648 acciones colectivas, una cifra más alta que la de las acciones registradas durante el año 2000 (589) cuando se desencadenaron las protestas contra el llamado “Combo del ICE”, y que constituyeron la movilización social más importante de las últimas dos décadas. El momento de mayor confrontación ocurrió en agosto del 2004, cuando se unieron protestas contra el monopolio de la revisión técnica vehicular, reivindicaciones salariales para los trabajadores del sector público y la oposición al Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana. Uno de los principales resultados de esta movilización fue la fractura del Gabinete de Gobierno. A raíz de los acuerdos que dieron fin a las protestas, se inició una cadena de renuncias ministeriales, que terminó por dismantelar el Consejo Económico de la Administración Pacheco.

Como en años anteriores, el presente Informe analiza la conducción de la política exterior costarricense. En materia de la promoción de la paz y la democracia en el contexto internacional, los resultados son contradictorios. Una sentencia de la Sala Cuarta declaró la inconstitucionalidad del apoyo dado por la Administración Pacheco al conflicto bélico en Iraq. Este fue un serio error

de política exterior, puesto que la invasión de ese país debilitó las normas e instituciones del Derecho internacional que son, además, la base de la doctrina de la soberanía nacional. Al mismo tiempo, el país apoyó recomendaciones para fortalecer la Corte Internacional de Justicia. Indudablemente, los principales acontecimientos en política exterior fueron la firma del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana (TLC-CA) y la renuncia del expresidente Rodríguez al cargo de Secretario General de la OEA. En ambos hechos hubo paradojas. En materia comercial, una vez firmado el TLC-CA, que había promovido con entusiasmo, el Gobierno se distanció y se rehusó a enviarlo a trámite legislativo. La renuncia de Rodríguez fue un resultado que tiró por la borda el exitoso trabajo de la Cancillería para obtener apoyo continental para el candidato costarricense. A estos acontecimientos debe agregarse que, en cuanto a la controversia que mantienen Costa Rica y Nicaragua por la navegación en el río San Juan, los avances fueron esporádicos y no hubo una recomposición de las relaciones bilaterales. Al cierre de edición de este Informe, vencido el plazo del “congelamiento” pactado en el 2002, Costa Rica anunció su intención de ventilar el diferendo en la Corte Internacional de Justicia, en la Haya. El desenlace de este conflicto es incierto,

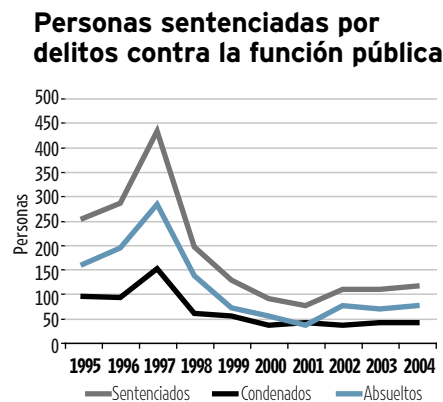
y sus resultados tendrán efectos no solo en las relaciones políticas, sino en las económicas, ya que Nicaragua es un importante destino de las exportaciones costarricenses.

Debates para el desarrollo

En el presente Informe se inaugura una nueva sección titulada “Debates para el desarrollo”, que en esta ocasión esta sección incluye tres componentes. El principal es un estudio sobre el desafío de universalizar a corto plazo la educación secundaria en Costa Rica, un tema sobre el que el *Informe Estado de la Nación* ha insistido desde hace varios años, por su importancia para elevar la productividad económica y mejorar la equidad social. El estudio se plantea la siguiente pregunta: si el país decidiera universalizar la educación secundaria ¿cuáles son las experiencias internacionales a las que podría echar mano en busca de buenas ideas?

El segundo componente de esta sección es un análisis sobre el tema del combate a la corrupción política en Costa Rica, en respuesta a los escándalos que conmovieron al país en el 2004. Aquí se examina la evolución que en los últimos veinte años han experimentado la legislación y las normas para la prevención, detección y sanción de la corrupción en la gestión pública, y se reflexiona acerca de algunas lecciones derivadas de estos escándalos. Las preguntas que sirvieron de guía para el estudio son las siguientes: ¿cuál ha sido la evolución de los instrumentos jurídicos e institucionales para el combate a la corrupción en los últimos veinte años? ¿cumple Costa Rica con los parámetros internacionales en materia de normativa para combatir la corrupción? ¿son sancionados los responsables de cometer transgresiones en el servicio público? ¿cuánto y con qué procedimientos compra el Estado costarricense bienes y servicios? ¿qué reflexiones se derivan de los escándalos de corrupción del 2004, a la luz del marco jurídico sobre compras? ¿qué debe entenderse por corrupción política? ¿cuáles son las estrategias de combate a la corrupción desde la perspectiva jurídica? ¿cómo se ve a Costa Rica internacionalmente en cuanto a la extensión de la corrupción?

GRAFICO 1.4



Nota: En una misma denuncia pueden estar implicadas una o varias personas.

Fuente: Solana, 2005.

Por último, el tercer componente de esta sección son los “miniforos”, en los que diversos expertos y líderes discuten sobre opciones de política pública en temas específicos del desarrollo humano. A continuación se comentan algunos detalles del primer componente, el de la universalización de la educación secundaria, pues los principales contenidos del *dossier* sobre corrupción ya fueron presentados en las páginas anteriores, al resumir los hallazgos del capítulo de “Fortalecimiento de la democracia”, y los “miniforos”, en sí mismos, son síntesis que pueden ser consultadas directamente.

Con esta nueva sección el Programa Estado de la Nación introduce el enfoque propositivo en un tema clave para el desarrollo nacional, como es el desafío de “aumentar la cobertura, mejorar la calidad y diversificar la educación secundaria”, sin cambiar la naturaleza de este Informe como texto de diagnóstico sobre la situación del país.

Este primer ejercicio de perspectiva propositiva se centra en la educación por el potencial que esta tiene para impactar a la sociedad en distintos planos (efectos sociales, económicos y políticos) y por la demostrada incapacidad del sistema educativo costarricense para retener a los y las estudiantes de secundaria. La universalización de la secundaria alude estratégicamente a una reforma educativa, pues requiere acciones en todos los niveles y afecta todas las dimensiones del proceso de enseñanza y aprendizaje.

Con respecto al método seguido, el Informe no pierde su naturaleza debido a la manera en que aborda el tema. Mediante la observación cuidadosa de la experiencia internacional, se intenta buscar alternativas de solución que amplíen el universo de opciones de política pública a las que puede recurrirse para enfrentar el desafío planteado. En vez de una receta, lo que se presenta a las y los lectores son propuestas de solución, que pueden ser útiles para orientar el diseño de las políticas educativas. En concreto, se buscó dar respuesta a las siguientes preguntas: ¿cuáles países han logrado universalizar la cobertura en educación secundaria en

pocos años?, ¿qué acciones de política pública educativa adoptaron?, ¿cómo financiaron el costo adicional?, ¿pudieron esos países sostener la universalización de la educación secundaria? Aunque originalmente el estudio se propuso examinar el contexto económico, social e institucional dentro del cual los países aplicaron las políticas que universalizaron la secundaria, por limitaciones de tiempo y de recursos no fue posible abordar este tema.

En total, se analizaron con detenimiento las experiencias de 13 países; se repasaron con menos detalle las experiencias de otros 15 y 29 casos fueron utilizados como referencias puntuales. Las principales conclusiones de este trabajo comparativo son las siguientes:

- **La mejor forma de lograr la universalización de la secundaria consiste en ampliar la cobertura con más calidad.** La cobertura y la calidad no deben verse como elementos separados porque ello implica plantearse una falsa dicotomía. La forma más efectiva de ampliar la cobertura en secundaria es lograr mayor calidad de la educación. Si la educación es lo suficientemente atractiva para las y los jóvenes, si ellos estudian con agrado y le encuentran utilidad y sentido a lo que aprenden, no abandonarán las aulas.

- **Se requieren más recursos y políticas más diversas y flexibles.** El progreso en la educación secundaria pública implica destinar una importante cantidad adicional de recursos, cuya magnitud y ritmo de inversión dependerán de las medidas específicas que se adopten y de la velocidad con que se quiera avanzar. Sin embargo, no es simplemente una cuestión de gastar más. En general, cuando el progreso en secundaria ha sido rápido, ha estado vinculado a un conjunto amplio de políticas educativas en diversas áreas. En cada una existen además distintas opciones de política, y no una única manera de hacer las cosas. Cada área, pues, es una especie de “caja de herramientas” para alcanzar las

metas planteadas (recuadro 1.3), en la cual los instrumentos, aunque son de una gran diversidad, comparten una serie de rasgos básicos tales como flexibilidad, autonomía, complementariedad, continuidad y sujeción permanente a procesos de evaluación.

- **La universalización de la educación secundaria es un desafío que Costa Rica puede enfrentar.** En el pasado, con menos recursos, población y logros acumulados en desarrollo humano, el país tomó las decisiones necesarias para universalizar la educación primaria y la seguridad social. Por otra parte, la experiencia internacional reciente enseña que países con mayores dificultades sociales y políticas, y logros más modestos que Costa Rica, consiguieron avances significativos en períodos relativamente cortos (por ejemplo El Salvador, México y Brasil). En el caso de las naciones desarrolladas la lección más importante es que poblaciones altamente educadas y comprometidas con la educación han decidido, en el actual contexto mundial, dedicar más recursos humanos y financieros para mantener y profundizar sus conquistas educativas. La situación actual de Costa Rica la ubica en una posición intermedia, entre los países de bajo desarrollo que recientemente lograron importantes avances en la educación secundaria, y las naciones más desarrolladas que han dispuesto invertir aún más recursos en este campo. El país requiere, pues, una combinación de creatividad y decisión para encauzar los recursos disponibles, y otros más que se proponga agregar, hacia metas concretas de alcance universal.

Costa Rica en perspectiva internacional

Año con año muchos organismos internacionales publican índices que comparan el desempeño de los países en diversos aspectos del desarrollo económico, social y político. Estos índices examinan las fortalezas y debilidades de las naciones y son empleados por gobiernos, empresas multinacionales e inversionistas como elementos de juicio para sustentar las decisiones que adoptan con

respecto a ellas. Estas decisiones pueden afectar, positiva o negativamente, el tipo y monto de recursos que un país recibe por concepto de inversión externa privada y de cooperación para el desarrollo, así como su imagen dentro del concierto internacional. Por ello, conocer cómo se ve a Costa Rica desde el exterior tiene importancia para el seguimiento del desarrollo humano. Además, esta perspectiva complementa el análisis de las tendencias internas de desarrollo, que es el tema principal de este Informe. Cabe agregar que los datos comparativos que a continuación se comentan amplían la referencia que se ha venido incluyendo todos los años, sobre la calificación de Costa Rica en el índice de desarrollo humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), al presentar nuevos indicadores sobre temas no cubiertos por dicho índice.

La principal conclusión que puede extraerse de la lectura de un conjunto de índices internacionales es que Costa Rica es vista como un país de desarrollo medio (cuadro 1.1). Desde una perspectiva comparada combina un alto nivel de desarrollo humano (se sitúa en una posición ventajosa en el índice correspondiente) con importantes rezagos en economía, infraestructura y políticas públicas de promoción del crecimiento económico (obsérvense las posiciones intermedias que ocupa en competitividad y conectividad). En el plano político, es reconocida como una democracia madura y estable, altamente respetuosa de los derechos de las personas, según el índice de libertad publicado por la organización Freedom House (también ostenta una posición favorable en el índice sobre libertad de prensa), pero con un problema de corrupción pública más profundo que en la mayor parte de otras democracias maduras (de acuerdo con el *ranking* de Transparencia Internacional). En el plano ambiental, el país es reconocido como pionero e innovador en materia de protección y prospección de la biodiversidad.

RECUADRO 1.3

Algunas opciones para ampliar el universo de opciones de política pública en educación

Hay dos tipos de políticas que puede emprender el país en materia educativa y que no son excluyentes:

■ **Las de corto plazo, a partir de los recursos e instrumentos con los que ya cuenta el sistema.** Se trata de políticas destinadas a atender puntos críticos tales como: debilitar las discontinuidades graves que se presentan en las fronteras entre ciclos educativos, que es donde se generan las mayores tasas de abandono escolar y los índices más pobres de rendimiento académico; atacar problemas como la extraedad y la falta de sistemas de información sobre las y los estudiantes que inician la primaria, a fin de poder prevenir la deserción en secundaria; brindar atención a sectores específicos de la población, como aquellos que enfrentan condiciones sociales adversas que amenazan su permanencia en el sistema y los grupos en situación de mayor riesgo de abandonar la educación; atender los problemas de infraestructura escolar y materiales educativos, de manera que los establecimientos sean lugares agradables, adecuados y con recursos apropiados para aprender, y transformar el uso y sentido de las pruebas de

rendimiento para convertirlas en mecanismos útiles para identificar problemas y poder actuar sobre ellos a tiempo.

■ **Las de mediano plazo, orientadas a fortalecer y apuntalar la calidad, pertinencia y retención.** Estas políticas incluyen, por ejemplo: el desarrollo de un currículum que promueva el razonamiento orientado a la investigación y la resolución de problemas, el aprendizaje activo y colaborativo y el uso de nuevas tecnologías; la diversificación de la educación secundaria, para fortalecer el sentido vocacional a través de más opciones técnicas, además de las académicas, que se adecuen a los perfiles de la población estudiantil y a las nuevas necesidades del país en áreas clave (salud, turismo, calidad de vida, ambiente, tecnología, etc.); la creación de condiciones para que las y los educadores tengan mayores posibilidades de continuar formándose y capacitándose, así como tiempo para investigar y ofrecer propuestas de trabajo atractivas para sus estudiantes, mediante sistemas adecuados que combinen estímulos y procesos de rendición de cuentas.

Fuente: Ruiz, 2005.

CUADRO 1.1

Situación de Costa Rica en índices internacionales seleccionados

Tema	Índice	Entidad	Situación de Costa Rica
Desarrollo	Índice de desarrollo humano 2005	PNUD	País de alto desarrollo humano. Ocupa la posición 47 entre 177 naciones
Economía	Índice de potencial para la conectividad 2005	Foro Económico Mundial	Puesto intermedio (61 entre 104 países)
	Índice global de competitividad	Foro Económico Mundial	Puesto intermedio (50 entre 104 países)
Social	Índice de desarrollo de la educación para todos (IDE)	UNESCO	Parte del grupo de 51 países que muestran progreso insuficiente para alcanzar los compromisos de la educación para todos
Ambiente	Situación de los bosques en el mundo 2005	FAO	38,5% cobertura forestal; deforestación anual de 0,8% del territorio entre 1990 y 2000
	Índice de sostenibilidad ambiental	Universidad de Yale y Universidad de Columbia	Posición número 18 entre 146 países, 7 en Latinoamérica y en el primer lugar de Centroamérica.
	Índice de gestión del riesgo	Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad de Colombia en Manizales (IDEA)-BID	Cuarto lugar de 12 países con mejor identificación de riesgos. En reducción de riesgos, Costa Rica y Colombia presentan los mayores puntajes, y en protección financiera y gobernabilidad, Costa Rica se ubica en segundo lugar.
Político	Libertad en el mundo 2005.	Freedom House	Clasifica como un país libre, sin cambios en relación con años anteriores
	Informe Mundial sobre la Libertad de Prensa 2005.	Freedom House	Clasifica como un país libre, sin cambios en relación con años anteriores
	Índice de percepción sobre la corrupción	Transparencia Internacional	Ocupa un lugar intermedio
	Barómetro global sobre la corrupción	Transparencia Internacional	Como en otros países de América Latina, los partidos políticos son los peor clasificados
	Empoderamiento de las mujeres: midiendo las brechas de género globales	Foro Económico Mundial	Lugar 18 entre 58 países (primer país de América Latina)

Fuente: Mora, 2005.

Jorge Vargas Cullell, con el apoyo de Miguel Gutiérrez, Arodys Robles, Isabel Román, Marcela Román y Eduardo Alonso redactó la primera versión de la "Sinopsis".

El Consejo Consultivo discutió y aprobó el capítulo en reunión celebrada el 14 de setiembre del 2005.

APORTE ESPECIAL

Brechas de equidad entre los géneros: acumulación de retos

De la creación de derechos a la discriminación por resultados

Después de un período de rápidos progresos en el reconocimiento de derechos de las mujeres, marcado en sus inicios por la aprobación de la Ley de Promoción Igualdad Social de la Mujer, en 1990, Costa Rica ha entrado en una etapa en que la consolidación y ampliación de esos avances es lenta y costosa, con logros apenas marginales. En una coyuntura en la que el país muestra problemas en materia de crecimiento económico y equidad, los que aquejan a las mujeres se profundizan: si al país le va mal, a las mujeres les va peor.

Los procesos de cierre de brechas son lentos; los logros, cada vez más escasos y fragmentarios, ocurren eventualmente en un contexto adverso, mientras otras situaciones muestran un franco estancamiento. La persistencia de problemas estructurales como la feminización de la pobreza, la falta de reconocimiento del trabajo femenino, desfavorables condiciones de inserción laboral y segmentación del mercado trabajo, al igual que el tenaz arraigo de situaciones discriminatorias en ciertos asuntos relativos a la educación (segregación de matrícula en formación profesional, por ejemplo), la violencia en contra de las mujeres, los rezagos institucionales y la escasez de recursos asignados a la ejecución de políticas públicas específicas, constituyen llamados de atención acerca de las dificultades que está teniendo la sociedad costarricense para superar el peso de una tradición de asimetrías,

desafueros y violencia en contra de su mitad femenina.

Tal como señaló el Décimo Informe, las promesas de mayor democracia que la sociedad formuló en los noventa a grupos históricamente marginados son cada vez son más difíciles de cumplir. En el caso de las mujeres, se constata que los graves incumplimientos de las promesas democráticas conllevan la persistente continuidad de situaciones que revelan discriminación por resultados¹. Esto se debe a la conjugación de tres factores principales. En primer lugar, las crecientes restricciones fiscales del Estado costarricense limitan las posibilidades financieras de fortalecer el quehacer institucional y, en particular, los mecanismos de adelanto en favor de las mujeres; es notorio que las instituciones e instancias orientadas específicamente a atender las necesidades de las mujeres trabajan con cuentagotas.

En el ámbito institucional también han sido recurrentes los problemas. Al interior del INAMU la rectoría ha sido afectada por situaciones como los cambios de ministra (dos en la actual Administración) o las discrepancias entre jerarcas y equipos técnicos de la entidad. Tampoco es clara la importancia del tema en el orden de prioridades políticas; si bien formalmente constituye un logro la inclusión de brechas de género en el Plan Nacional de Desarrollo, su abordaje como un área temática dentro del eje de formación y desarrollo de las capacidades humanas, incluido en el

ámbito de lo social, determina una posición de mínima relevancia. En efecto, la formulación del Plan no contempla la incorporación de consideraciones de género como paso metodológico necesario para visualizar, desde una óptica integral, estrategias de desarrollo que respondan eficazmente a la superación de las brechas identificadas en esta materia. Así, las acciones propuestas constituyen aún una línea de trabajo paralelo, no están articuladas al quehacer sustantivo de las instituciones y, por tanto, son susceptibles de ser tratadas fragmentariamente, olvidadas o descartadas ante cualquier eventualidad. De hecho, la evaluación de las metas de desarrollo del 2004 realizada por MIDEPLAN acusa la carencia de información emanada de las entidades a cargo de acciones en el área temática de la mujer (MIDEPLAN, 2005).

En segundo lugar, en los últimos años se ha acentuado la dispersión de agendas y se han debilitado los procesos de capacitación acerca de los derechos de las mujeres; entre tanto, muchas tareas urgentes no se emprenden debido al insuficiente conocimiento científico sobre las circunstancias concretas en que las mujeres viven, trabajan y cumplen los diferentes papeles que la sociedad les ha asignado, a lo que se une el escaso análisis de los impactos diferenciados que provoca la omisión de aplicación de normas a su favor.

En tercer lugar, la sociedad arrastra serios problemas en lo que concierne al reconocimiento de los derechos de

las mujeres en la práctica, más allá del adelanto normativo y de los cambios en el discurso oficial. La igualdad social difícilmente se expresa en usos y costumbres socialmente vigentes; por el contrario, opera un doble discurso que reconoce derechos por un lado y los niega por otro, cuando se trata de concretar acciones que implican dar a las mujeres la posibilidad de ejercerlos a plenitud. Buen ejemplo de ello son las discrepancias que surgen alrededor de temas como condiciones y retribución del trabajo, participación política o salud reproductiva.

Proteger y consolidar derechos sociales, económicos y políticos es quizás hoy por hoy, el mayor reto que tiene Costa Rica frente a sus habitantes. En el caso de las mujeres el desafío sin duda es aún mayor, por cuanto significa saldar una deuda histórica.

Al celebrarse en el 2005 tres décadas de trabajo por los derechos y la equiparación humana de las mujeres en el mundo, y en ocasión del décimo aniversario de la Conferencia de Beijing, el Programa Estado de la Nación consideró importante hacer un recuento de los principales cambios que en materia de brechas de género se dieron en el país entre los años 2000 y 2004. En su séptima edición el Informe incluyó un capítulo especial dedicado al análisis de los principales desafíos para avanzar hacia la equidad entre los géneros, con base en una evaluación del desempeño nacional durante el período 1990-2000, cuya publicación correspondía justamente al primer quinquenio de aplicación de los acuerdos establecidos en la Plataforma de Acción de Beijing, en 1995.

Interesa en este aporte identificar los principales cambios (avances o retrocesos) que se han registrado en las tendencias y desafíos reseñados en aquella ocasión. Se complementa esta contribución especial con una actualización de los indicadores más relevantes en materia de brechas de equidad entre los géneros, que se anexa en el Compendio Estadístico y el cual fue posible gracias a la valiosa colaboración del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

Pobreza y empleo: sin mejoras sustantivas

En los ámbitos de pobreza y empleo, dos de los obstáculos estructurales más importantes para el adelanto de las mujeres, son pocos los cambios que se observan entre 2000 y 2004. El promedio nacional de hogares con jefatura femenina sigue mostrando la mayor incidencia de pobreza (gráfico 1.5). Al inicio de la década de los noventa, el porcentaje de jefas pobres superaba a los jefes en 3,2 puntos porcentuales; en el 2000 se dio la diferencia más alta del período (7,8 puntos) y para el 2004, aunque se redujo a 6,7 puntos, continuó siendo elevada. En particular, la pobreza es mayor en los hogares jefeados por mujeres más jóvenes (menores de 35 años), en los cuales resulta más probable la presencia de niñas y niños que crecen en medio de carencias.

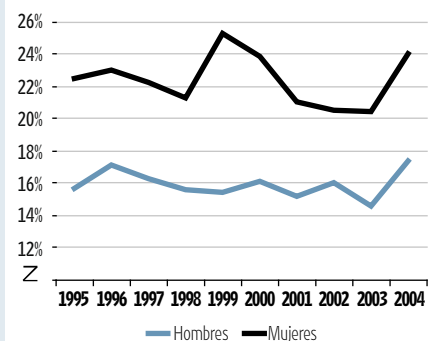
En materia de empleo, en los últimos quince años el país ha experimentado un proceso sostenido de incorporación femenina al mercado de trabajo, que se refleja en un aumento de más de 6 puntos porcentuales en su participación dentro del empleo total. Los logros educativos de las mujeres no solo han permitido este avance, sino que además han incidido en el conjunto de la estructura ocupacional. La proporción de profesionales y personal técnico dentro del total de población ocupada del mismo sexo es mayor en las mujeres que en los hombres, pese a que en los puestos directivos la presencia masculina es mayor. Destaca que las profesionales y técnicas mantienen un mayor peso relativo que los hombres en el empleo del sector público, pues en el 2004 representaron el 57,5% de las personas que laboran en ese grupo ocupacional. Para el mismo año, si se suman todas las ramas de actividad económica relacionadas con servicios, se observa que éstas acogen a un 43,7% del total de mujeres ocupadas².

Las condiciones de inserción laboral están estrechamente vinculadas al tema de la pobreza y su superación, por lo que implica un reto de primera magnitud que la creciente incorporación de las mujeres al mercado de trabajo se dé en un contexto de equidad. Históricamente,

la tasa de subutilización total de las mujeres es mayor que la de los hombres (gráfico 1.6), lo cual se explica por un mayor impacto del desempleo abierto y el subempleo visible en la población femenina. Entre 1990 y 2000 la diferencia entre la tasa de subutilización total de las mujeres y la de los hombres fluctuó en torno a valores cercanos a 2,7 puntos porcentuales. Del 2001 al 2004 la brecha se incrementó y fue de 4,1 puntos porcentuales en promedio, con la diferencia más amplia (5,2 puntos) en el último año de ese período.

GRAFICO 1.5

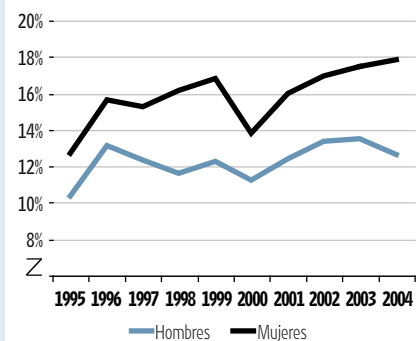
Incidencia de la pobreza total en los hogares por sexo de la jefatura



Fuente: Elaboración propia a partir de las Encuestas de Hogares del INEC.

GRAFICO 1.6

Tasa de subutilización total de la fuerza de trabajo, por sexo



Fuente: Elaboración propia a partir de las Encuestas de Hogares del INEC.

El desempleo se mantiene como uno de los problemas que afecta más a las mujeres. En el 2004 ellas mostraron una tasa de desempleo abierto mayor que la de los hombres (8,5% frente a 5,4%). Estudios recientes han comenzado a documentar, para los últimos diez años, el incremento del empleo femenino bajo la modalidad de subcontratación a domicilio, como un mecanismo de las mujeres para enfrentar el desempleo. Esta modalidad de contratación se caracteriza porque las empresas trasladan parte de sus costos a las mujeres que aceptan trabajar en sus domicilios por salarios inferiores, en actividades que requieren uso intensivo de mano de obra, y sin acceso a la seguridad social ni al disfrute de otros derechos garantizados para cualquier persona trabajadora dependiente, como sería el pago de horas extra, vacaciones, aguinaldo, preaviso y auxilio de cesantía (Jiménez, 2005).

La precaria inserción laboral de las mujeres también se refleja en su mayor presencia dentro de la categoría de trabajadores por cuenta propia. Esta categoría de empleo es altamente vulnerable, pues en ella la mayoría de las mujeres labora en sectores de baja productividad, en los que predomina la economía de subsistencia. En un estudio sobre informalidad con datos del 2003 (Trejos, 2003) se advierte que, mientras a nivel nacional las mujeres constituyen cerca del 35% de la población ocupada, en las actividades no agrícolas representan un 40% y en los micronegocios un 38%. Dentro de estos últimos el peso de las mujeres aumenta, especialmente en el autoempleo, y su participación crece conforme menos productivo sea el establecimiento. La proporción es de un 41% del empleo en los micronegocios de baja productividad y asciende al 65% en el autoempleo de subsistencia. Esto significa que la presencia femenina en estos sectores de baja productividad está asociada al trabajo por cuenta propia y, en menor medida, al trabajo familiar. Estas características de inserción sugieren que el mercado de trabajo impone restricciones de acceso a las mujeres, particularmente a las de mayor edad y menor calificación o que solo pueden incorporarse de manera parcial, para quienes

el trabajo independiente se torna casi en su única opción de generar ingresos para sobrevivir (Trejos, 2003).

Las desigualdades en el mercado de trabajo, que están estrechamente relacionadas con la mayor incidencia de la pobreza en las mujeres, son evidentes también en lo que concierne a las retribuciones monetarias. El salario promedio por niveles de educación es menor en las mujeres ocupadas que en los hombres, y esto se presenta en todos los ámbitos. Las distancias son mayores en los extremos de baja y alta escolaridad, en tanto que secundaria es el nivel que presenta las menores brechas. Por grupos ocupacionales, las diferencias salariales de género son mayores en los niveles profesionales (véase Compendio Estadístico).

En cuanto al reconocimiento del aporte económico de las mujeres a la producción nacional³ no hay ningún progreso, aun cuando la tasa de participación femenina se incrementó, de 30,3% en 1990 a 36,8% en el 2004 (en su medición tradicional). Si se contabilizara el empleo oculto femenino (actividades primarias de autoconsumo y actividades marginales), se obtendrían tasas de participación ampliadas⁴, según las cuales el crecimiento sería de 41,4% a 44,5% entre 1990 y el 2004. En ese período la tasa de participación femenina estuvo subestimada entre 6 y 11 puntos porcentuales. La acción del Estado, por medio de políticas específicas de empleo y combate a la pobreza en favor de las mujeres, muestra nulos o pocos avances: por un lado no hay una política de empleo específica que atienda las desigualdades señaladas y en materia de pobreza lo que predomina son acciones dispersas y focalizadas⁵.

Educación: las mujeres avanzan, pero en un marco de horizontes estancados

Hasta el 2000, los avances que permitían ampliar los márgenes de oportunidad para las mujeres se registraban especialmente en los campos educativo, laboral y normativo. En el 2004 las mujeres continuaron mostrando, con mayor frecuencia que los hombres, un nivel de educación más elevado, desde la escolaridad promedio

(8,4 años frente a 8,3 de los hombres) hasta una participación más alta en la matrícula universitaria.

Este logro es una buena noticia, pero tiene lugar en un contexto nacional poco alentador, en el que la escolaridad promedio avanza a un ritmo muy lento y la de los hombres, en particular, muestra un estancamiento en la última década (han ganado solamente un año de escolaridad). La mala noticia, por tanto, es que el avance de las mujeres ha estado ocurriendo en un marco de horizontes estancados (véase capítulo 2).

Los logros de las mujeres en materia educativa se expresan en diversos indicadores: mayores tasas de cobertura, rendimiento y permanencia en el sistema, y menor deserción (véase Compendio Estadístico). Un dato que resulta llamativo es que, en secundaria, las mujeres superan a los hombres en cuanto a aprobación; en undécimo año, el porcentaje de aprobación femenina en el 2004 fue de 91,4% en contraste con 88,7% del estudiantado masculino. En lo que concierne a la deserción, en la secundaria académica la tasa promedio entre los hombres fue 2,7 puntos porcentuales superior a la de las mujeres en el período 1995-2004, en tanto que en la secundaria técnica la diferencia fue de 2,1 puntos. En primaria la distancia entre ambos grupos es menor (0,6 puntos).

Con respecto a la segregación por género en la matrícula, los datos del MEP registran una leve mejoría. Desde el 2002 viene creciendo la participación femenina en la matrícula de tercer ciclo y educación diversificada en los colegios técnicos diurnos, en especialidades en las que tradicionalmente la matrícula de mujeres ha sido porcentualmente baja. En el 2004, del total de la población matriculada en colegios técnicos profesionales el 50% correspondió a mujeres. En la educación superior los registros de CONARE (2004) indican que cerca del 60% de los graduados de las universidades son de sexo femenino.

Salud: se mantienen logros, pero persisten desafíos importantes

En Costa Rica, como en el resto del mundo, esta área del desarrollo continúa mostrando avances en favor

de las mujeres, que tienen respecto de los hombres una mayor esperanza de vida al nacer. De hecho, el diferencial en este indicador sigue ampliándose en el país; en el 2004 su valor para las mujeres fue de 81,0 años, 4,5 más que los hombres y 2,3 años por encima del promedio nacional. Hay más mujeres que hombres mayores de 70 años: 117 por cada 100 en el 2004.

Las mayores tasas de mortalidad se dan en los hombres. Para ambos sexos la principal causa de muerte son los problemas del aparato circulatorio, seguidos por los tumores, especialmente el cáncer de estómago. En 2004 la tasa de mortalidad para este tipo de tumor fue de 17,8 por cada cien mil hombres y de 10,3 por cada cien mil mujeres. Entre el 2000 y el 2004 se registró un descenso de la tasa de mortalidad femenina por cáncer de cuello uterino y un aumento en la mortalidad por cáncer de mama. Este último pasó a ocupar el primer lugar en el 2000, con un incremento de más del 45,9% en sus tasas de incidencia en diez años, mientras el cáncer cérvico-uterino se ubicó en el cuarto puesto (véase Compendio Estadístico).

Entre el 2001 y el 2004 el Programa de Prevención y Detección del Cáncer Cérvico-Uterino y de Mama contribuyó a mejorar la cobertura de las citologías vaginales. Los exámenes recibidos en el Laboratorio Nacional de Citologías por cada cien mujeres de 15 años o más aumentaron entre 1999 y 2004 en 8,8 puntos porcentuales, y alcanzaron una tasa de 21,0 en el último año de ese período (Quirós, 2005). Las mujeres de 35 a 49 años son las que presentan las tasas más altas de cobertura. También se han reducido los tiempos de espera de los resultados de esas citologías, que en 2001 llegaban hasta a 90 días, frente a un promedio de 30 días en el 2004, con lo cual se amplían las posibilidades de intervención temprana (MIDEPLAN, 2005).

Otro logro importante del sistema de salud costarricense concierne a la acción preventiva para evitar malformaciones del tubo neural de niñas y niños, mediante el suministro de ácido fólico a mujeres en edad reproductiva. Durante el año 2004 se enfatizó este

tipo de atención en los 26 cantones más vulnerables y se extendió a todas las mujeres en edad fértil del país.

La evaluación de la calidad de la atención que ofrecen los EBAIS, realizada por el Ministerio de Salud en 2004, encontró que “existe un bajo cumplimiento de la norma que se relaciona con la captación de mujeres en posparto y postaborto en los primeros 10 días y seguimiento a los 30 días, (porcentaje de cumplimiento crítico 61%), con la identificación del riesgo biosicosocial postnatal y postaborto (porcentaje de cumplimiento crítico 73%), con la toma de citologías y prevención del cáncer de mama en los diferentes tipos de consulta (porcentaje de cumplimiento bajo 74%) y con la anotación de los resultados de la palpación mamaria, así como con la enseñanza del autoexamen de mama (porcentaje de cumplimiento bajo 59%)” (Quirós, 2005).

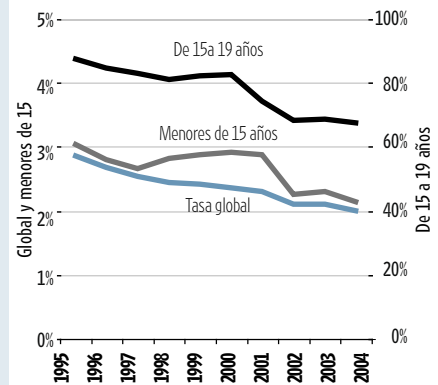
Un dato relevante en materia de salud es la sostenida reducción de la tasa global de fecundidad, que, como ha venido reportando este Informe, en el 2002 alcanzó la tasa de reemplazo (gráfico 1.7). Sigue siendo alta la proporción de nacimientos en madres adolescentes (menores de 20 años) que, dada la disminución de la fecundidad en otros grupos etarios, ha incrementado su importancia en los nacimientos totales. Las tasas de fecundidad en las mujeres de 15 a 19 años es más de 30 veces la tasa global. El embarazo adolescente no solo debe llamar la atención desde el punto de vista de la sanidad, de la eficiencia de los programas de atención y del impacto de la legislación en torno a la salud y los derechos reproductivos, sino también desde la perspectiva del desarrollo integral de este grupo de población, pues la maternidad temprana compromete su futuro en todo sentido.

De acuerdo con análisis efectuados por la sección de Salud de la Mujer de la CCSS, el problema para ciertos grupos de población no es tanto el acceso a recursos para la anticoncepción (cobertura del 84% de mujeres en unión y el 75% del total de mujeres en el período 2000-2001), sino el deficiente o nulo espacio de

GRAFICO 1.7

Tasa global de fecundidad y en mujeres menores de 20 años

(por mil mujeres)



Fuente: Elaboración propia a partir de las Encuestas de Hogares del INEC.

consejería, la escasa interacción para la educación y la actitud frente al tema que mantienen muchas de las personas encargadas de prestar estos servicios. A este respecto, el informe final de una investigación de oficio iniciada por la Defensoría de los Habitantes en el segundo semestre del 2003 determinó que “no existe una política en materia de salud y derechos sexuales y reproductivos en el sector salud del país” (Quirós, 2005).

En el mismo informe, la Defensoría documenta en forma detallada los obstáculos, limitaciones y hasta prejuicios discriminatorios que deben enfrentar las personas cuando pretenden hacer efectivos los derechos consignados en el decreto ejecutivo 27913-S, así como en el voto 3791-2002 de la Sala Constitucional, relativos al consentimiento informado y al relevo de responsabilidad penal en los casos de procedimientos de esterilización quirúrgica como opción de control de la fecundidad en hombres y mujeres. Si bien la mayoría de los hospitales del país asegura actuar de acuerdo con el mencionado decreto, la indagatoria de la Defensoría revela múltiples incumplimientos y sesgos en la aplicación de la normativa. Entre ellos cabe destacar los siguientes:

- La cifra de mujeres sometidas a esterilización quirúrgica es desproporcionadamente mayor que la de los varones.
- La consejería que se imparte en los centros hospitalarios no reúne las condiciones deseables. La infraestructura del local -allí donde la Defensoría observó- es inadecuada; las explicaciones, tanto sobre las características del procedimiento médico como sobre las implicaciones jurídicas del consentimiento informado, son insuficientes y carecen de un correcto enfoque de equidad entre los géneros.
- En algunos hospitales se aplica un criterio discriminatorio, contrario al establecido en el citado decreto en virtud del principio de autonomía de la voluntad de las personas mayores de edad, y no se realizan salpingectomías a mujeres “en edad fértil joven”, sin que la Defensoría de los Habitantes consiguiera que las autoridades médicas definieran esa categorización (DHR, 2004).

La información disponible señala también algunos problemas urgentes en materia de cobertura del seguro de salud para las mujeres. En primer lugar destaca la baja cobertura del seguro en las y los trabajadores por cuenta propia y subcontratados, problema que se acentúa entre las mujeres. En el 2004 solo un 10% de las trabajadoras por cuenta propia contaba con seguro de salud, mientras que para los trabajadores la proporción era de un 29,6%. En segundo lugar, hay grupos de mujeres que enfrentan barreras de entrada al sistema por el hecho de no estar aseguradas, situación que se agravó a partir del 2002, con la suspensión del convenio que habían suscrito el Ministerio de Salud y la CCSS en 1999 para la prevención de la mortalidad infantil, y que disponía la atención de toda mujer embarazada sin importar su condición de aseguramiento. Se ha argumentado la ilegalidad e inconstitucionalidad de tal disposición, toda vez que jurídicamente

la responsabilidad de la Caja se establece con respecto a la población cubierta por el seguro y que la atención de no aseguradas embarazadas ha sentado un precedente para atender en la práctica, en todos los servicios de salud, a mujeres no aseguradas (MINSa, 2004).

El Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Mujeres, en respuesta al Cuarto Informe presentado por Costa Rica en este campo, ha expresado “su preocupación ante la limitada divulgación de los derechos de atención de la salud integral de las mujeres y la inexistencia de un programa nacional de información y/o educación sexual y planificación familiar, que permita la concienciación de las mujeres y de los hombres sobre sus derechos y responsabilidades en el proceso reproductivo.” (CEDAW, 2003).

Violencia: se agotan mecanismos y recursos para proteger a las víctimas

La violencia que se ejerce contra las mujeres por su condición de subordinación social se mantiene como un serio problema en Costa Rica. El panorama al finalizar el año 2004 responde a las tendencias que ya se habían consignado en el Sétimo Informe: a diferencia de inicios de los noventa, el grado de percepción del fenómeno y la capacidad de denuncia de las mujeres han mejorado significativamente, gracias al impacto del trabajo de sensibilización realizado por instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil, sobre todo las de mujeres. Pero la denuncia y la visibilidad del problema no bastan para detener a los agresores. Y tampoco los mecanismos y recursos que hasta ahora el Estado costarricense ha puesto al alcance de las mujeres parecen corresponder a las dimensiones y características de las necesidades de protección que ellas tienen, ni ofrecen garantía de su derecho a una vida libre de violencia. En opinión de personas expertas, los instrumentos disponibles para combatir este flagelo están siendo empleados plenamente y han llegado al máximo de sus posibilidades, por lo que es urgente avanzar hacia nuevas y más eficaces formas para combatir el problema, en especial

en lo que concierne a la protección de las víctimas (Carcedo, 2005)

Entre 1997 (un año después de que entrara en vigencia la Ley contra la Violencia Doméstica) y el 2000, el número de demandas por violencia doméstica se duplicó (32.643 en ese último año) y para el 2004 ascendió a 48.073 casos entrados. Por su condición de género, las mujeres son las víctimas más frecuentes. El promedio anual de mujeres muertas por violencia doméstica a manos de sus parejas o exparejas, o por problemas pasionales o violencia sexual, fue de 20 entre el 2000 y el 2004, año, este último, en el que 24 mujeres fueron asesinadas por estas causas. El motivo principal por el que terminan los casos en las demandas por violencia doméstica es el levantamiento de las medidas provisionales, especialmente por no comparecencia de la víctima. El número de personas condenadas por delitos sexuales pasó de 289 en 1990, a 693 en el 2004; de ellas casi el 99% fueron hombres.

En este ámbito el Ministerio de Salud impulsa un sistema de vigilancia de la violencia intrafamiliar y la violencia sexual extrafamiliar, que tiene expresión concreta en la readecuación continua de los instrumentos utilizados para la recolección de la información. Asimismo, en 103 áreas de salud de la CCSS está en funcionamiento una red de prevención y atención contra la violencia (MINSa, 2004). También en los campos de atención y prevención en el 2004 el INAMU creó 10 nuevas redes locales interinstitucionales e intersectoriales, con lo cual se alcanzó un total de 55 redes en todo el país (MIDEPLAN, 2005).

Aunque en la actualidad hay cada vez más respuestas y mayor coordinación entre las instancias a cargo del tema, persisten igualmente grandes vacíos y debilidades. Vacíos en cuanto a formas de violencia que es necesario enfrentar, como la violación, el maltrato contra mujeres con discapacidad o la revictimización institucional y la violencia que experimentan mujeres de grupos étnicos. Debilidades porque, a pesar de los esfuerzos realizados, aún el Estado y el sistema de administración de la justicia, particularmente, tienen problemas para garantizar tanto el acceso a la

esfera de lo judicial como la adecuada atención de las mujeres víctimas.

Una población doblemente excluida y desprotegida en materia de violencia, y que por tanto requiere atención urgente, son las mujeres migrantes, que por su condición de indocumentadas están expuestas a numerosos obstáculos para acceder a la justicia. De acuerdo con casos documentados por CEFEMINA, las migrantes no denuncian, ni comparecen ante los juzgados por temor a ser deportadas. Los albergues para mujeres maltratadas tienen una proporción alta de este grupo y las estadísticas de femicidios reflejan ya su desprotección: la proporción de migrantes es cada vez mayor entre las mujeres asesinadas en razón de su género (1 de cada 3), y sin duda superior a la que corresponde a su participación en la población que reside en el país (Carcedo, 2004).

Los instrumentos jurídicos creados han significado, para miles de mujeres, un apoyo encaminado a detener o mantener a distancia a los agresores, pero resulta alarmante que, después de siete años de trámite legislativo, no se haya logrado consenso para aprobar la Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres, en circunstancias en que la mayoría de los asesinatos de mujeres ocurre cuando los agresores violan las medidas precautorias impuestas al amparo de la Ley contra la Violencia Doméstica, que desde esta perspectiva se muestra insuficiente para otorgar la debida protección y resguardo a la vida de las mujeres.

Las leyes relacionadas con el acoso sexual, la explotación sexual comercial de niñas y adolescentes, o el maltrato de mujeres con discapacidad y adultas mayores, presentan asimismo lagunas y debilidades, algunas de las cuales han sido objeto de iniciativas de reforma cuyo trámite no avanza en la Asamblea Legislativa. Igual suerte corren otros temas de importancia, como las reformas al régimen de servicio doméstico, las que promueven la paridad de género en el Código Electoral y en la Ley de Partidos Políticos, así como las modificaciones al Código de Familia en lo que concierne al régimen de patrimonio familiar. En el ámbito normativo, luego de los notables

progresos registrados en el período 1990-2001, en los últimos cuatro años el país muestra más bien un estancamiento.

Una de las últimas leyes aprobadas en el período de avances normativos, en marzo de 2001, fue la Ley de Paternidad Responsable, cuya entrada en vigencia concuerda con la disminución sostenida de los nacimientos de padre no declarado. De 22.384 nacimientos bajo esta categoría en el 2001, se pasó a 5.799 en el 2004, lo que en términos porcentuales significó una reducción de 29,3% a 8,0% entre ambos años. De marzo del 2001 a julio del 2004, de 15.423 trámites de inscripción de paternidad recibidos, 8.833 se resolvieron favorablemente mediante el reconocimiento voluntario del padre, lo que equivale a un 57% del total (MIDEPLAN, 2005). También en el 2001 se aprobaron leyes para la creación de juzgados especializados en violencia doméstica en el Segundo Circuito Judicial de San José, el Circuito Judicial de Heredia, el Primer Circuito Judicial de Alajuela, el Circuito Judicial de Cartago y el Juzgado Penal del cantón de La Unión. El 2002 fue el último año en que se aprobó legislación a favor de las mujeres⁶.

Ante la presentación del Cuarto Informe de país sobre el cumplimiento de los compromisos atinentes a la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Mujeres, el Comité respectivo de la ONU “observa con preocupación que el problema ha sido considerado en el marco de la salud y no se le reconoce como una violación de los derechos humanos y una grave discriminación contra las mujeres. Le preocupa también al Comité que la Ley contra la Violencia Doméstica no penalice la violencia intrafamiliar ni la violación en el matrimonio y que en su aplicación los tribunales no incluyan criterios uniformes, en particular en el grado de aplicación de las medidas de protección de las víctimas, al tiempo que se promueve la práctica de las “juntas de conciliación” entre los agresores y las víctimas de violencia intrafamiliar.” En consecuencia, el Comité “pide al Estado parte que reconozca que la violencia contra la mujer es una violación de derechos humanos y una grave discriminación contra la mujer, que

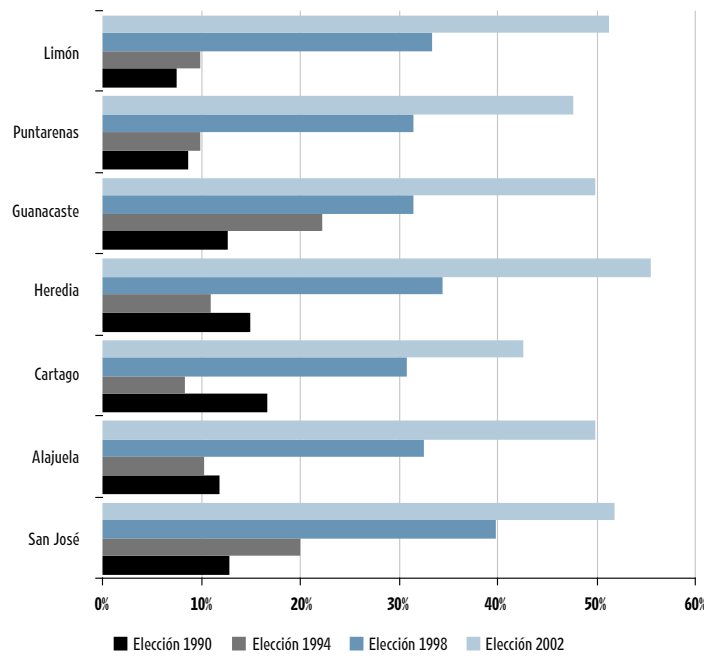
promueva la adopción y promulgación de la Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres y la elaboración de los reglamentos y procedimientos judiciales necesarios para su mejor aplicación” (CEDAW, 2003).

Representación política aumenta la presencia de mujeres

La participación de las mujeres en los procesos políticos y de toma de decisiones continúa avanzando. Si bien no puede hablarse aún de una actividad que se realiza en forma paritaria con los hombres, es notorio que ellas pasaron de ocupar un 17,8% de las candidaturas a diputaciones en 1990, a constituir el 50,6% en la última elección, con un resultado efectivo de 35% de representación femenina en la Asamblea Legislativa, todavía por debajo de la norma electoral (véase capítulo 5). Asimismo, se constata que entre las personas electas como regidoras, las mujeres incrementaron su presencia, de 12,4% a 50,1% en el mismo período (gráfico 1.8).

Un efecto práctico de la mayor presencia de diputadas ha sido el aumento en el número de mujeres designadas en órganos de control y en el Poder Judicial. Según el Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, de los quince nombramientos efectuados por el Congreso entre el 1° de mayo de 2002 y el 31 de julio de 2005, nueve correspondieron a mujeres. Ellas accedieron así a puestos de magistradas (2) y magistradas suplente (2) en la Corte Suprema de Justicia y en el Tribunal Registral Administrativo (1), así como a los cargos de Procuradora General de la República, Defensora de los Habitantes, Contralora y Subcontralora General de la República. Aunque la normativa vigente ha posibilitado mayor presencia femenina en los escenarios de representación política, el problema de la falta de representación igualitaria se mantiene en la esfera pública y en los niveles de toma de decisiones. Las mujeres siguen siendo minoría en los altos cargos de las instituciones centralizadas y descentralizadas, la Asamblea Legislativa, los gobiernos locales y las instancias de decisión de organizaciones de la sociedad civil.

GRAFICO 1.8
Porcentaje de mujeres electas como regidoras, por provincia



Fuente: Elaboración propia con datos del TSE.

Esta síntesis de resultados fue elaborada por Olga Goldenberg e Isabel Román, quienes contaron con la colaboración de Natalia Morales y Elisa Sánchez para la actualización y análisis de la información.

La edición técnica fue realizada por Marcela Román.

Los resultados que se resumen en esta sección fueron validados por un grupo de expertas en el tema, quienes acompañaron la lectura y análisis de la información: Ana Cecilia Escalante, Pilar Ramos, Aida Chaves, Olga Goldenberg, Miguel Gutiérrez, Ana Carcedo, Alejandra Mora, Rita Maxera y Edda Quirós.

NOTAS

1 Al pasar de la igualdad formal, declarada por una norma, a una igualdad construida a partir de las diferencias, la reconceptualización de la igualdad entre las personas define las exclusiones de los derechos de las mujeres como “discriminación”. La discriminación se puede producir en los distintos componentes del derecho: tanto en el origen, cuando en la misma norma se menoscaba o anula un derecho de la mujer, o cuando ese efecto se da como resultado de la interpretación del instrumento jurídico por parte de las personas encargadas de tutelar el derecho (Proyecto Estado de la Nación, 2000).

2 La rama de comercio ocupa el primer lugar entre las mujeres ocupadas (19,9%), seguida por el servicio doméstico (14,5%), la enseñanza (12,2%) y la industria manufacturera (11,9%).

3 En el 2004 el INEC incluyó en la Encuesta de Hogares un módulo sobre “uso del tiempo”, con el cual pretende avanzar en este tipo de medición. Sin embargo, los resultados no han sido puestos a disposición del público por problemas en la recolección y procesamiento de los datos.

4 La fuerza de trabajo ampliada incluye como activas a las personas que se autocalifican como inactivas, pero que realizan tareas productivas para generar sus propios alimentos (ocupadas por autoconsumo) o para proveer ingresos adicionales al hogar (ocupadas marginales), o bien que no buscan empleo activamente porque se han cansado de hacerlo y creen que no lo van a conseguir (trabajadoras desalentadas). La tasa neta de participación relaciona esta definición ampliada de población ocupada con el total de población en edad de trabajar.

5 De acuerdo con MIDEPLAN, el reto de “disminuir la feminización de la pobreza” ha estado a cargo fundamentalmente del MIVAH y el IMAS, mediante los programas “Creciendo Juntas” y “Construyendo Oportunidades” (MIDEPLAN, 2005).

6 En ese año se aprobó la Ley 8322, Democratización de las instancias de decisión del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, que establece cuotas de participación de mujeres y se promulgó la Ley 8315, que aprobó el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional.

P
A
R
T
E



Seguimiento del Desarrollo Humano Sostenible

CAPÍTULO
2Equidad
e integración social

INDICE

Hechos relevantes del 2004	75
Valoración general 2004	77
Valoración del Décimo Informe	78
Aspiraciones	78
Introducción	79
Acumulación de capacidades en el 2004	80
Acceso a una vida larga y sana	80
Acceso al conocimiento	86
Acceso a un ingreso digno	91
Acceso a vivienda	93
Acceso a una vida libre de amenazas	94
La inversión social se redujo por segundo año consecutivo	95
No se deteriora la distribución del ingreso y aumenta la pobreza	97
En niveles altos permanece estable la desigualdad	97
El perfil de los más ricos según la Encuesta de Hogares	99
Crece la vulnerabilidad a la pobreza	100
Aumenta la pobreza en el 2004	101
Tema especial: se duplican asentamientos precarios en la GAM	105
Manifestaciones espaciales de las brechas de equidad	109
Pobreza, desigualdad y polarización social en áreas pequeñas	109
Región Brunca: un ejemplo de desarrollo desigual	110
Ciudades intermedias en desventaja frente a la GAM	114
Problemas crecientes para el financiamiento del desarrollo humano	116
La inversión social tiene problemas de sostenibilidad	118
Medidas de contención del gasto restringen la atención de la pobreza	119
Se agravan los problemas de financiamiento del FODESAF	120
FODESAF no logra ejecutar los pocos recursos que recibe	122
Reforma al IVM: un esfuerzo por crear condiciones de sostenibilidad financiera en el mediano plazo	123

HECHOS RELEVANTES DEL 2004

- » La incidencia de la pobreza total en los hogares pasó de 18,5% a 21,7% entre 2003 y 2004; la pobreza extrema pasó de 5,1% a 5,6%.
 - » 22 mujeres murieron a manos de sus parejas o exparejas, por problemas pasionales o violencia sexual.
- » Por primera vez, del total de hogares pobres el porcentaje de los urbanos (52%) superó a los rurales (48%). En pobreza extrema la situación sigue afectando más a los hogares de las áreas rurales (56,9%).
 - » La inversión social disminuyó por segundo año consecutivo, como consecuencia de la aplicación de medidas de contención del gasto del Gobierno Central.
- » La región Brunca presentó el mayor nivel de pobreza total de los últimos diez años, al situarse en 40,4% con un aumento de 6,8 puntos porcentuales entre 2003 y 2004.
 - » La Contraloría General de la República llamó la atención sobre el hecho de que, en el 2004, las instituciones encargadas de los programas sociales selectivos mostraron un superávit de 17.500 millones de colones.
- » La tasa de mortalidad infantil se situó en 9,25 por cada mil nacidos vivos.
 - » La Defensoría de los Habitantes interpuso un recurso de inconstitucionalidad al Presupuesto Ordinario de la República para el 2005, por el recorte aplicado a la transferencia de recursos al FODESAF; el mismo fue acogido por la Sala Cuarta el 18 de abril del 2005.
- » En el seguro de pensiones, la tasa de cobertura de los asalariados se ha reducido en 11 puntos porcentuales en los últimos catorce años, mientras la tasa de los no asalariados ha crecido en 18,1 puntos.
 - » La Asamblea Legislativa aprobó un préstamo del BID por 6,35 millones de dólares, para el proyecto de fortalecimiento institucional del Ministerio de Salud.
- » Continúa la recuperación de las coberturas en educación secundaria, pero la tasa de deserción en este nivel aumentó de 10,4% en el 2003 a 11,6% en el 2004.
 - » La CCSS enfrentó escándalos de corrupción que involucraron a las más altas autoridades de la institución, por problemas asociados a préstamos financieros para la compra de equipos.
- » Surgieron nuevas propuestas en materia de políticas educativas, entre las que sobresalen el "Relanzamiento de la educación costarricense" y el "Plan de acción de la educación para todos 2003-2015". También el CONARE presentó al MEP una agenda estratégica para abordar el tema de la educación en el país.
 - » Se reabrió el programa de trasplantes de hígado en los hospitales de la CCSS.
- » En el 2004, la escolaridad promedio de la población de 18 a 64 años era de 8,4 años, solo 1,2 años más que en 1990.
 - » Durante el 2004 se dio un proceso de validación y corrección de un diagnóstico crítico sobre la situación financiera del régimen de invalidez, vejez y muerte, presentado por la CCSS. Como resultado, en abril del 2005 se aprobó la reforma del régimen, la primera en cuatro décadas.
- » La cantidad de bonos de vivienda otorgados aumentó en 36,9% con respecto al 2003; aun así, esta cifra está muy por debajo del nivel medio de los últimos quince años.
 - » La tasa de crecimiento de la población asentada en precario se duplicó, al pasar de

CUADRO 2.1

Resumen de indicadores sociales. 1990-2004

Indicador ^{a/}	1990	1995	2000	2003	2004	Diferencia 1990/2004
Expansión de capacidades						
Esperanza de vida al nacer (años)	76,9	76,2	77,7	78,4	78,7	1,9
Tasa de mortalidad infantil (por mil nacidos vivos)	14,8	13,3	10,2	10,1	9,3	-5,5%
Mortalidad por enfermedades cardiovasculares en mayores de 40 años (por 10.000 habitantes)	10,5	12,4	12,4	10,5	10,8	0,3
Mortalidad por tumores malignos en mayores de 40 años (por 10.000 habitantes)	7,5	8,4	8,1	8,2	8,4	0,9
Cobertura contributiva de la PEA por seguro de pensiones (%)	46,2	46,6	50,4	44,2	45,1	-1,5
Asalariados	67,9	63,1	58,6	56,1	56,8	-11,8
No asalariados ^{b/}	3,6	5,3	25,0	21,2	21,7	17,7
Cobertura de la PEA por seguro de salud (%)	67,1	68,8	64,6	52,2	53,4	-14,8
Asalariados	75,3	70,3	63,7	60,6	61,8	-14,8
No asalariados	70,6	76,7	75,3	37,8	39,1	-32,8
Población de 18 a 64 años con secundaria completa y más (%)	25,1	27,7	30,5	33,8	33,7	8,6
Población de 12 a 24 años que no estudia ni trabaja (%)	20,9	17,7	16,7	14,0	13,3	-7,6
Población de 12 a 18 años que asiste a la educación (%)	58,6	67,0	69,1	75,2	77,5	18,8
Tasa neta de escolaridad (%)						
Primaria	98,5	99,8	99,4	99,0	98,5	0,0
Tercer ciclo ^{c/}		56,7	60,9	67,9	70,5	16,9
Educación diversificada ^{c/}		30,5	33,6	36,6	38,4	6,8
Población de 18 a 24 años que asiste a la universidad (%)		17,0	22,3	23,2	23,4	6,4
Tasa neta de participación (%)	53,5	53,9	53,6	55,5	54,4	0,9
Hombres	77,0	75,9	72,8	73,3	73,0	-4,0
Mujeres	30,3	32,4	35,0	38,5	36,8	6,5
Tasa de participación femenina ampliada (%) ^{d/}	41,4	41,7	41,5	46,4	44,5	3,1
Tasa de desempleo abierto (%)	4,6	5,2	5,2	6,7	6,5	1,9
Hombres	4,2	4,6	4,4	5,8	5,4	1,2
Mujeres	5,9	6,5	6,9	8,2	8,5	2,6
Tasa de subutilización total (%)	10,7	11,0	12,0	15,0	14,4	3,7
Índice de accesibilidad habitacional (%) ^{e/}		78,2	103,6	109,2	121,3	21,3
Ingreso promedio real mensual de los ocupados (1995=100) (colones constantes) ^{f/}	45.231	51.378	56.991	57.745	54.420	9.189
Inversión social real per cápita (colones constantes de 2002) (colones constantes)	276,9	282,7	317,4	325,0	316,6	39,7
Tasa de delitos contra la vida (por 100.000 habitantes) ^{g/}	229	333	367	390	392	163,4
Tasa delitos contra la propiedad (por 100.000 habitantes) ^{g/}	627	624	1.241	1.454	1.451	824,0
Brechas de equidad						
Coefficiente de Gini	0,374	0,377	0,412	0,425	0,418	0,044
Relación entre el ingreso promedio de los hogares del V y el I quintil (veces) ^{h/}	8,2	7,9	9,7	10,5	10,2	2,0
Tasa de dependencia económica en los hogares ^{i/}						
Pobres		3,0	2,9	2,7	2,7	-0,6
No pobres		1,4	1,3	1,2	1,2	-0,2
Hogares pobres (%)	27,4	20,4	20,6	18,5	21,7	-5,7
Relación entre la incidencia de pobreza en el promedio del resto de regiones y la región Central (veces)	1,67	1,74	1,94	1,89	1,76	0,1
Relación entre la tasa de subutilización total en el promedio del resto de regiones y en la Central (veces) ^{j/}		1,28	1,60	1,34	1,39	-0,2
Razón de formalidad en el empleo	0,87	0,97	1,00	1,05	1,08	0,1
Deserción escolar, III ciclo y educación diversificada (%) ^{k/}			11,9	10,4	11,6	-2,1
Relación entre dependencia pública y privada (%) ^{k/}			7,1	4,1	6,1	-1,6

Ver notas al final del capítulo

VALORACION GENERAL

Durante el 2004 el país sufrió un deterioro en las oportunidades, que se expresó en un aumento significativo de la pobreza, en una reducción de los ingresos laborales de toda la población y en una disminución del ingreso social proporcionado por el Estado a los hogares. Esta situación desfavorable ocurre en una sociedad que, a lo largo de los últimos quince años, se caracterizó por no lograr una conexión entre el desarrollo de capacidades humanas y la construcción de una sociedad más equitativa.

Una economía que en términos de generación de oportunidades sigue en deuda, y un Estado que redujo su capacidad de acción e incrementó sus problemas de solvencia fiscal, dieron como resultado en el 2004 un conjunto de políticas públicas que, ya fuera por acción o por omisión, comprometieron el desarrollo humano hoy y en el futuro.

Si bien los principales indicadores de logro en capacidades humanas muestran que las mejoras en esperanza de vida, mortalidad infantil, coberturas educativas continúan, al valorar otros indicadores más específicos que dan cuenta de la forma en que esas capacidades se distribuyen y cómo son aprovechadas las oportunidades, como ingresos, pobreza, empleo, delitos contra la vida, inversión social y brechas territoriales, el saldo es un desempeño negativo en materia de equidad e integración social.

El aumento de la inflación se tradujo en una caída de -6,0% en el ingreso per cápita promedio de todos los hogares entre 2003 y 2004. Esta reducción fue más intensa a medida que se consideran mayores niveles de ingreso, lo que hizo posible que la desigualdad se mantuviera prácticamente igual, pero también que muchos hogares de los primeros deciles pasaran a engrosar la línea de pobreza. Se suma a esta situación la reducción de los salarios mínimos, por tercer año consecutivo.

En el 2004 aumentó el número de hogares pobres, los que además tuvieron una mayor privación. Por un lado se incrementó la incidencia de la pobreza medida por insuficiencia de ingresos, para afectar a un 21,7% de los hogares (el porcentaje más alto desde 1994) y dejar un saldo de cerca de 38.000 hogares más en condición de pobreza (6.436 en pobreza extrema). El total se aproxima ahora a los 234.000 hogares y a alrededor de un

millón de personas. Tal como se había advertido en el Décimo Informe, la disminución en la incidencia de la pobreza registrada entre 2002 y 2003 no era sostenible, ya que se explicaba fundamentalmente por un incremento superior en la inflación que en el costo de la canasta básica de alimentos. En 2004 no solo cayeron en términos reales los ingresos, sino que el crecimiento del costo relativo de la canasta básica de alimentos fue superior al crecimiento del índice general de precios al consumidor.

El año pasado también se incrementó la brecha o intensidad de la pobreza y aumentó el porcentaje de hogares vulnerables a esta condición, con lo cual se rompe la tendencia hacia el mejoramiento prácticamente sostenido que reflejaban los indicadores de vulnerabilidad desde el año 2000. La vulnerabilidad evidencia un mayor riesgo a caer bajo la línea de pobreza en el futuro inmediato.

La pobreza es más que insuficiencia de ingresos. Si se considera la insatisfacción de necesidades básicas, en el 2004 era pobre -por alguno de los dos métodos- un 36,2% de los hogares. La necesidad básica más insatisfecha es la asociada a la vivienda, hecho que no es de extrañar si se considera que el número de asentamientos en precario de la GAM se duplicó entre 1987 y 2004.

El mercado laboral siguió mostrando debilidades importantes. En 2004 fue escasa la generación de empleo (poco más de 13.000 puestos), y a ello se suma el deterioro que se viene observando desde hace varios años en los indicadores de calidad del empleo (subempleo visible e invisible) y que ya afecta a cerca de una tercera parte de la fuerza de trabajo.

El deterioro de la distribución de oportunidades en el 2004 tuvo lugar en un contexto nacional de deudas acumuladas en términos de equidad, que se reflejan en la persistencia de notables brechas entre territorios, géneros y grupos de edad. Un ejemplo de la magnitud y profundidad de esas brechas es la situación de la región Brunca, que en el 2004 registró un aumento de 6,8 puntos porcentuales en materia de pobreza y una caída de -17,2% en los ingresos. El desmejoramiento de las oportunidades y la permanencia de desigualdades en el tiempo son tanto, o más preocupantes, si se considera que tienden a restringir los márgenes de maniobra que tiene el país para reducir la pobreza en el corto plazo. Estudios recientes sobre la desigualdad en América Latina señalan que,

para naciones de ingreso medio como Costa Rica, el crecimiento económico tiene impactos limitados en la reducción de la pobreza si no se atiende el problema de la inequidad.

El hecho más relevante del 2004 fue que al deterioro en los ingresos reales de los hogares se agregó una disminución de los ingresos sociales, expresada en una reducción de la inversión social, por segundo año consecutivo. Crecientes problemas de sostenibilidad de la inversión social y de eficiencia de los programas, así como el impacto de las medidas de contención del gasto del Gobierno Central aplicadas en los últimos dos años, restringen las posibilidades para incidir en la reducción de la pobreza y disminuir la brecha, cada vez mayor, entre la demanda de la población por mejores servicios y la menor capacidad de las instituciones para brindarlos. La contención del gasto se materializa en acciones concretas que afectan los gastos sociales específicos y que tuvieron repercusiones críticas en el caso de los recursos de FODESAF, pero también mediante la práctica de asignar recursos tardíamente en el año, lo que impide, o cuando menos dificulta, la ejecución de programas, comprometiendo así la inversión en desarrollo humano.

Los problemas de sostenibilidad financiera restringen el efecto atenuante de la inversión social sobre la distribución del ingreso, no solo porque limitan la expansión de capacidades, sino además porque comprometen la sostenibilidad de los logros acumulados. Un ejemplo claro de esto se da en educación: no obstante los progresos recientes en las tasas de escolarización, estas no han sido acompañadas por una mejora sustantiva en el rendimiento y la retención de las y los estudiantes en el sistema educativo. No tener servicios públicos de calidad obliga a muchas familias a recurrir al mercado, asumiendo altos costos; así lo demuestra el caso de las que recurren a la educación privada en busca de calidad en la enseñanza, pero esta es una opción a la que solo tiene acceso el 10% de la población. El perfil de los sectores de mayores ingresos analizado en el capítulo confirma que los rezagos educativos del país durante los años ochenta ya muestran resultados inequívocos en materia de equidad: la brecha de escolaridad entre ricos y pobres es hoy de casi siete años.

VALORACIÓN DEL DÉCIMO INFORME

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

ASPIRACIONES

>> ENTORNO DE EQUIDAD CRECIENTE

Un entorno de creciente equidad y mejor distribución de la riqueza, mediante la generalización del acceso a las oportunidades, sin distinciones de etnia, edad, sexo, preferencia sexual, ideología y credo religioso, que le permita a las personas desplegar sus capacidades y lograr bienestar ¹.

>> INTEGRACIÓN

Integración de áreas geográficas, sectores o grupos de población, tradicionalmente excluidos, mediante acciones de combate a la pobreza, la participación y el acceso a los derechos; al menos la no generación de exclusión social ni pobreza adicionales ².

>> OPORTUNIDADES AMPLIADAS

Oportunidades ampliadas para el acceso de la población a servicios sociales de calidad que mejoren sus condiciones de vida, apoyen los procesos de movilidad y ascenso social y reduzcan las brechas entre los distintos sectores sociales y áreas geográficas ³.

>> SEGURIDAD HUMANA

Un entorno de seguridad humana propicio para el aprovechamiento de las oportunidades y el desarrollo de las capacidades creativas y participativas de toda la población ⁴.

CAPÍTULO
2Equidad
e integración social**Introducción**

El *Informe Estado de la Nación* es un sistema de seguimiento y evaluación del país en materia de desarrollo humano, y corresponde en este capítulo ofrecer un balance del año 2004 sobre el desempeño nacional en materia de equidad e integración social. La pregunta básica que aquí se busca responder es cuánto se alejó o se acercó Costa Rica a la aspiración de tener una sociedad cada vez más equitativa e integrada. El concepto de equidad remite a la igualdad de oportunidades de las personas para el logro del bienestar, mientras el de integración se refiere a la participación de las personas en ese bienestar, sin exclusiones por motivos de ubicación geográfica, sexo, edad, origen étnico, creencias o condición económica (Proyecto Estado de la Nación, 1994).

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

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

Pero no solo se trata de que las personas tengan ciertas capacidades, sino de que su potencial para desplegarlas sea similar. Es por eso que se considera el segundo eje de análisis, “Igualdad de oportunidades”, entendidas no como resultados, sino como posibilidades que tienen las personas para ser y actuar, sin que esto sea afectado por factores externos como su lugar de residencia, género, edad, origen étnico o condiciones de pobreza⁶. Desde esta perspectiva se estudian las brechas que exhibe la sociedad costarricense en la distribución de las oportunidades y que impiden a las personas y los grupos desplegar sus capacidades y alcanzar el bienestar. La forma en que se distribuyen el ingreso y otros bienes económicos y sociales, así como las inequidades por razones de género, edad y etnia, son ejemplos claros de los aspectos que interesa analizar. El origen de estas brechas se relaciona estrechamente con el estilo de crecimiento económico que impera en el país, razón por la cual este capítulo y el que le sigue, “Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas”, se complementan en todos sus temas.

Para la valoración del año 2004 el capítulo da cuenta de la ocurrencia o no de cambios relevantes en las principales tendencias sobre la expansión de capacidades y la distribución de oportunidades prevalecientes

en el período 1990-2003, estudiadas por el Décimo Informe. Se buscó profundizar en un conjunto de temas específicos. En materia de pobreza, interesa conocer cuáles factores (económicos, sociales o metodológicos) explican que en el 2004 no se deteriorara la distribución del ingreso, pero sí aumentara la pobreza y se mantuviera el desempleo. Además, es necesario dilucidar qué factores sociales, económicos y demográficos explican el fuerte incremento de la pobreza que se dio en la región Brunca en el 2004 y marcan diferencias con respecto a otras regiones. En torno al mercado laboral, tema que en este Informe se desarrolla con más profundidad en el capítulo 3, la preocupación central es documentar la existencia de importantes brechas de acceso por diferente condición (sexo, edad, zona de residencia, nivel educativo). Por otro lado, en seguimiento al estudio sobre segregación residencial socioeconómica en la Gran Área Metropolitana (GAM) presentado en el Décimo Informe, en esta ocasión se amplió la exploración a siete ciudades intermedias del país; asimismo, se retomó un reto planteado en el Informe anterior, respecto a la evolución de los asentamientos en precario del Área Metropolitana de San José (AMSJ). Por último, dada la evidencia que por dos años ha mostrado una contracción en la inversión social pública, se presenta un análisis de la sostenibilidad de la inversión social y el efecto de la aplicación de medidas especiales de contención del gasto público.

El capítulo está organizado en cuatro apartados. La primera parte contiene un balance social “macro”, realizado a partir de un grupo seleccionado de indicadores que dan cuenta de los logros del país en materia de expansión de capacidades básicas en desarrollo humano. En la segunda parte se analizan las principales brechas que se dan en el acceso a las oportunidades para que los individuos y grupos sociales desplieguen sus capacidades (brechas de ingreso, de acceso a empleo, educación, salud y por razones de edad, sexo y ubicación territorial). El tercer apartado presenta una valoración de las manifestaciones espaciales de las brechas de equidad, enfatizando en la condición de la región Brunca. Finalmente, la cuarta sección examina los obstáculos que enfrenta el país para financiar en forma sostenida los logros en desarrollo humano y encarar los nuevos desafíos. Esta edición del Informe incluye además un aporte especial, como anexo a la “Sinopsis”, con un balance de los logros y desafíos en materia de brechas de equidad entre los géneros.

Acumulación de capacidades en el 2004

En su edición anterior, este Informe ofreció un balance de las principales tendencias que mostró la sociedad costarricense durante la década de los noventa, en cuanto al acceso de su población al conjunto de capacidades básicas mediante las cuales se espera que las personas puedan aprovechar mejor las oportunidades que ofrece el crecimiento económico y elegir libremente la vida que desean de acuerdo con sus valores. Estas capacidades se refieren al logro de una vida larga y sana, a la adquisición de conocimientos y destrezas, al acceso a empleos, ingresos y vivienda que les permitan vivir dignamente, así como al disfrute de una vida libre de amenazas a su integridad física y patrimonial. El desarrollo de estas capacidades no solo depende del esfuerzo individual, sino que es complementado por el apoyo estatal que se materializa en la inversión social. El análisis del 2004 tiene como punto de

partida el conjunto de tendencias reseñadas en ese Décimo Informe.

Acceso a una vida larga y sana

La salud es requisito indispensable para que las personas puedan tener una vida larga y sana. En esta aspiración básica el Informe examina los resultados obtenidos en cuanto al estado de la salud de la población; la equidad en el acceso y la calidad en la prestación de los servicios, así como la situación del sistema de seguridad social en lo que concierne a la sostenibilidad de su financiamiento. Entre los hallazgos destaca el hecho de que el perfil demográfico y epidemiológico no reporta ningún cambio significativo; las mejoras marginales en los indicadores de salud-enfermedad, una vez alcanzados altos niveles, son cada vez más difíciles de obtener. El principal desafío para el país es mantener sus logros históricos y no permitir retrocesos. En materia de sostenibilidad financiera los problemas persisten. Ha crecido la proporción de personas con cobertura del seguro de salud que no contribuyen a su financiamiento y es muy deficitaria la cobertura del régimen IVM. Por último, dos aspectos preocupantes son la calidad de los servicios en infraestructura y gestión, y la equidad en el acceso a la salud, especialmente en algunas regiones del territorio nacional.

En el ámbito institucional el 2004 fue un año complicado para la CCSS, debido a los escándalos de corrupción que surgieron como producto del trámite, presuntamente irregular, de préstamos financieros para la compra de equipos médicos. Los temas vinculados a estos escándalos, actualmente en proceso de investigación, son abordados en el capítulo “Fortalecimiento de la democracia”. Es aún muy pronto para hacer una valoración seria de su posible impacto en el sistema de salud. Lo que sí se puede afirmar es que la prestación de los servicios se mantuvo normal, lo que evidencia la fortaleza institucional. Sin embargo, los hechos señalados también ponen de manifiesto la existencia de problemas de articulación entre los distintos niveles del sistema.

Preocupa la sostenibilidad financiera de la seguridad social

De acuerdo con la CCSS, en el 2004 el seguro de salud tenía una cobertura contributiva del 87,8% de la población. Según condición de aseguramiento, un 23,8% correspondía a asegurados directos, un 12,8% por cuenta del Estado, un 6,3% pensionados, un 44,8% tenía seguro familiar y un 12,2% no estaba asegurado. Visto desde la PEA, el seguro de salud cubría al 53,4% del total, al 61,8% de la PEA asalariada y tan solo a un 39,1% de la no asalariada.

En el seguro de pensiones la cobertura es de apenas un 45,1% de la PEA total (56,8% asalariada y 21,7% no asalariada). En el 2004 este seguro mantuvo la tendencia inversa entre el número de personas que pagan como asalariadas y las que lo hacen como no asalariadas. En los últimos catorce años la tasa de cobertura de los asalariados se ha reducido en 11,0 puntos porcentuales, mientras la tasa cobertura de los no asalariados ha crecido en 18,1.

La situación de los seguros de salud y pensiones revela dos desafíos fundamentales. En el primer caso, es necesario mejorar los ingresos y revisar la distribución de los distintos aportes para su financiamiento, en tanto que para el seguro de pensiones el tema central es la ampliación de la base contributiva.

El seguro de salud fue planteado desde sus inicios como un sistema público universal, solidario, equitativo y obligatorio, que tiene por base el aporte tripartito de trabajadores, patronos y Estado. En las últimas décadas este sistema ha venido enfrentando distintas presiones. Por un lado, el nuevo perfil epidemiológico y los avances tecnológicos han hecho más complejos y costosos los tratamientos y, por otro, la sostenibilidad financiera se ha visto amenazada por problemas en los aportes, tales como la evasión y la morosidad del sector privado, la deuda estatal y los bajos niveles de aseguramiento de los trabajadores no asalariados (apenas el 39,1% en el 2004). Para el 2005, la morosidad patronal con la CCSS es de 67.300 millones de colones, de los cuales 27.000 millones corresponden a patronos

activos y los restantes 40.300 millones a inactivos, mientras que la deuda del Estado asciende a 301.505 millones de colones. De estos últimos, 181.478 millones corresponden a recursos no pagados por FODESAF para gastos de la población asegurada por el Estado, 72.401 millones son de cuotas obrero-patronales no canceladas y 47.626 millones son de la deuda que arrastra el Estado por la transferencia de los empleados del Ministerio de Salud que tenían a cargo el programa de atención primaria (CCSS, 2005b y 2005g). Estas deudas privadas y públicas le han generado a la institución a crecientes problemas de liquidez.

La deuda del FODESAF con la CCSS ha venido creciendo de manera muy importante en los últimos cuatro años (123,8% real acumulado) y afectando la sostenibilidad financiera del seguro de salud. Como se indicó, esa deuda se debe al no pago de las contribuciones para el régimen de aseguramiento por cuenta del Estado, cuyo objetivo es darle la condición de asegurada, con todos los beneficios, a la población más vulnerable. Esta modalidad de aseguramiento ha sufrido varias modificaciones, ya que inicialmente el Estado se había comprometido a contratar solo los servicios hospitalarios y de atención de salud para la población indigente, pero es claro que esa fórmula es incompatible con el modelo de atención integral que rige el funcionamiento de la CCSS, además de que no garantiza el derecho a la salud de toda la población, tal como lo establece la Constitución Política. Desde el año 2001 y hasta el momento de editarse este Informe, la CCSS, el Ministerio de Trabajo y la Contraloría General de la República han estado intercambiando oficios y observaciones sobre los alcances de las leyes, decretos y reglamentos que amparan este tipo de aseguramiento, sin que se hayan logrado resolver las discrepancias que existen a este respecto.

Actualmente la DESAF sustenta el no traslado de los recursos a la CCSS en un criterio del órgano contralor, que consideró que la CCSS debía demostrar la atención efectiva de los pacientes asegurados por el Estado y el costo

asociado a esa atención (CGR, 2001a). Sin embargo cabe señalar que, luego de varios argumentos presentados por la CCSS, la Contraloría aceptó que el criterio debe ser el aseguramiento, no la atención efectiva, siempre y cuando la CCSS pueda presentar un registro fidedigno del total de asegurados en este régimen (CGR, 2001b). A mediados del 2005 la CCSS no había concluido la elaboración de ese registro, ni había logrado -junto con DESAF- establecer los criterios definitivos para el traslado de los recursos.

Si bien el tema de la sostenibilidad financiera del seguro de salud es un desafío importante, hay que señalar que cualquier propuesta en este sentido debe ser ampliamente discutida y fundamentada en estudios técnicos del más alto nivel y ratificar los principios de universalidad en la cobertura, solidaridad en el financiamiento y equidad en el acceso. En octubre del 2004, la Presidencia Ejecutiva de la CCSS hizo circular un documento titulado *Agenda estratégica de la CCSS 2004-2006*, en el cual expresa, entre otros aspectos, su preocupación por las fuentes de financiamiento del seguro de salud. La Agenda propone un nuevo esquema de financiamiento para garantizar el acceso universal en el primer nivel de atención, “con aportes estatales provenientes de impuestos generales”, y no como está actualmente diseñado, con base en el esquema tripartito. Para el segundo y el tercer nivel de atención sugiere “condicionar los servicios prestados al estatus de asegurado, mediante el fortalecimiento de la validación de derechos”. La propuesta plantea una segmentación del aseguramiento, con lo cual se rompería el esquema de aportes tripartito, se atentaría contra el principio de equidad y se abriría la posibilidad de que los sectores de mayores ingresos abandonen el sistema. Por ejemplo, si el 18% de los cotizantes con los salarios más altos en el 2004 se retiraran de este seguro, los recursos de la institución se reducirían en un 48%⁷.

En lo que se refiere al seguro de pensiones, en el 2004 se hizo una reforma al régimen de IVM que permitió avanzar en el tema de la sostenibilidad financiera, tal como se

analiza en la tercera parte de este capítulo. Un estudio realizado en el 2003 mostró que cerca de un 45% de la población no cotizante tiene capacidad contributiva (recuadro 2.1).

RECUADRO 2.1

Población no asegurada con capacidad contributiva

Frecuentemente se asume que quienes no cotizan para una pensión carecen de medios económicos para hacerlo. Para comprobar este supuesto, un estudio analizó la población ocupada y no cotizante (657.331 personas), diferenciando entre quienes carecen de disponibilidad contributiva y quienes carecen de capacidad contributiva⁸. Los resultados indican que un 45% de las personas no cotizantes tiene capacidad contributiva plena y el 55% capacidad contributiva parcial. Es decir, hay una alta proporción de personas cuya desprotección se debe más a falta de disposición que a insuficiente capacidad económica para cotizar. Casi 7 de cada 10 personas con capacidad contributiva plena (69,9%) son asalariadas, mientras que de los que tienen capacidad parcial, el 68% son independientes. El estudio sugiere que hay un aseguramiento “fácil”, cuya población meta es el 45% de población no asegurada que, siendo asalariada o independiente, tiene ingresos suficientes para cotizar en el régimen de IVM. El 55% restante es población con capacidad contributiva parcial, que requiere una adecuada combinación de subsidios y mecanismos de aseguramiento (como el colectivo entre los ocupados independientes) para lograr una apropiada cobertura. Entre las mujeres también existe una alta proporción de no aseguradas con capacidad contributiva plena (47%). Hay una notable brecha entre asalariadas con capacidad contributiva plena (77,6%) e independientes con capacidad contributiva parcial (83,2%) que se evidenció entre la población en general, producto de la feminización del trabajo independiente informal.

Para complementar estos datos, en siete puntos del país se llevaron a cabo grupos focales con población no calificada o semicalificada con capacidad contributiva parcial, en las cuales se pudo corroborar una alta disponibilidad contributiva.

Fuente: Martínez, 2004 y Trejos, 2003.

Un nuevo aumento en la esperanza de vida

En el año 2004 se dio un nuevo aumento en la esperanza de vida, que ascendió a 78,7 años para ambos sexos (76,5 para hombres y 81,0 para mujeres). Este incremento fue acompañado por una disminución en la tasa de mortalidad infantil, a 9,25 por mil nacidos vivos, la más baja registrada en el país. Estas tasas, que resumen las condiciones de salud de la población, se encuentran entre los mejores de América Latina. Costa Rica tiene la esperanza de vida más alta de esta región y es el tercer país con la menor tasa de mortalidad infantil, superado solamente por Cuba y con tasas similares a Chile. Como se ha mencionado en Informes anteriores, estos indicadores son propios de la etapa final del paso de altas a bajas tasas de mortalidad y natalidad (la llamada transición demográfica). De manera consistente con este proceso, la tasa global de fecundidad descendió nuevamente y se ubicó en 2,0 hijos por mujer. Esta es la tasa más baja en la historia de Costa Rica, y se encuentra desde hace tres años por debajo del nivel de reemplazo.

En el 2004 ocurrieron 72.247 nacimientos, de los cuales 11.034 (15,3%) corresponden a madres nicaragüenses. Esto representa una disminución con respecto al año anterior y es una posible señal de que el volumen de migrantes se está estabilizando. Pese a que existen indicadores de que la inmigración de nicaragüenses no está aumentando al ritmo en que lo hizo en la década de los noventa, las percepciones de los costarricenses a este respecto son muy variadas (recuadro 2.2). Desde el punto de vista normativo, el 7 de junio del 2005 se aprobó en primer debate el proyecto de Ley General de Migración y Extranjería, que sustituye a la ley que estaba vigente desde hace quince años. Aunque con esta nueva legislación se pretende atender la realidad actual de la migración, la misma se caracteriza por concentrarse en aspectos de gestión (trámites, control de ingresos y salidas), en un contexto en que el país carece de una política migratoria integral, que incorpore,

además de los temas de control, asuntos clave en materia de desarrollo humano como salud, educación y trabajo, entre otros (E: Rodríguez, 2005⁹). A esto se suma que Costa Rica no ha ratificado aún la Convención Internacional de Trabajadores Migratorios y sus Familias, que establece normativa en el ámbito del respeto a los derechos humanos. Sobre

la nueva ley migratoria, organismos como la Defensoría de los Habitantes y el Foro Permanente sobre Población Migrante han expresado la necesidad de que la misma incorpore lineamientos internacionales en la materia, así como la perspectiva de derechos humanos (DHR, 2005).

RECUADRO 2.2

Percepciones diversas sobre los migrantes nicaragüenses

La existencia de una minoría importante como los inmigrantes nicaragüenses constituye un reto para la democracia costarricense en lo que concierne a la garantía de los derechos civiles de esta población. La forma en que se trata a estos habitantes depende en mucho de las percepciones que de ellos tenga la ciudadanía y que en este caso es muy diversa. Una encuesta efectuada por el Centro Centroamericano de Población en marzo del 2004, con una muestra nacional de 1.500 adultos, permitió medir el grado de aceptación de los inmigrantes y su integración al resto de la población. Las respuestas a cuatro preguntas sobre cómo proceder con los indocumentados, si los inmigrantes le quitan o no trabajo a los costarricenses, si reciben o no demasiados beneficios y si son o no "de malas costumbres", condujeron a definir cinco categorías de actitudes hacia el inmigrante. Las opiniones intolerantes de esta muestra representativa de las y los costarricenses, sin ser mayoritarias, están muy difundidas: un 19% manifiesta actitudes muy desfavorables y un 20% adicional, algo desfavorables. Pero los datos también revelan cierta reserva de buena voluntad hacia el inmigrante, lo cual es alentador. Un 19% tiene actitudes muy positivas y el 13% algo positivas hacia este grupo de población. El balance indica que las actitudes algo negativas superan ligeramente a las algo positivas, en tanto que hay empate en las actitudes extremas. Este resultado contrasta con la percepción de que en Costa Rica el clima hacia el inmigrante es hostil, lo cual probablemente se origina en el hecho de que las personas intolerantes tienden a expresarlo con más frecuencia

y en voz más alta, en tanto que la mayoría silenciosa de ciudadanos tiende a aceptar más al inmigrante, pero expresa poco su opinión favorable.

La encuesta identificó tres factores asociados a las actitudes negativas o positivas del costarricense hacia el inmigrante. El más importante es la comunidad donde se vive. Hay comunidades anti-inmigrantes, así como las hay pro-inmigrantes, sin que tales características tengan relación con la cantidad de inmigrantes presentes en ellas o la condición socioeconómica; pareciera ser una actitud que se ha propagado por difusión o contagio por interacción social. Otro factor es la educación; en especial, tener educación universitaria hace a las personas más tolerantes. El tercero es el grado de integración o contacto con el migrante, pero no se trata de cualquier tipo de contacto. Las interacciones jerárquicas, tipo patrón-subalterno, no influyen en la actitud hacia el inmigrante; en cambio, la interacción horizontal, como amigo, vecino o colega, sí tiene un efecto importante. Los costarricenses con más interacciones horizontales con inmigrantes tienden a tener actitudes más positivas hacia ellos, con una gradiente de mayor aceptación a mayor interacción. Al respecto cabe destacar que el grado de interacción de los costarricenses con los inmigrantes es bastante elevado. Según esta encuesta, el 79% tiene relaciones de amistad, el 59% de vecindad y el 36% de trabajo. Difícilmente en otros países receptores el 79% de las y los ciudadanos tiene lazos de amistad con inmigrantes, sean estos hispanos en los Estados Unidos, turcos en Alemania o argelinos en Francia.

Fuente: Rosero, 2005.

Costa Rica muestra desde hace varios años el perfil epidemiológico característico de países que han completado su transición demográfica. La mayoría de las muertes ocurren en personas mayores de 65 años. Entre las principales causas se encuentran las enfermedades cardiovasculares y los tumores (cáncer de mama, estómago, colon y cérvix entre las mujeres y gástrico, de próstata, pulmón y colon entre los hombres). También entre los adultos mayores tiene importancia como causa de muerte la diabetes, que mantuvo en el 2004 el significativo aumento en el número de casos que ya había mostrado en el 2003. Entre la población general las muertes violentas y los accidentes de tránsito figuran entre las causas frecuentes, pese a la disminución registrada en el 2004.

Una encuesta sobre diabetes mellitus, hipertensión arterial y factores de riesgo asociados¹⁰, realizada por el Ministerio de Salud en el AMSJ, revela que un 8% de las personas encuestadas son pacientes diabéticos, un 18% tiene la glicemia alterada (azúcar en la sangre), un 25% son hipertensos y un 25% prehipertensos, mientras que el 45,7% tiene niveles de colesterol mayores a 200 mg/dl y el 51,7% los triglicéridos por encima de 150 mg/dl. Entre los factores de riesgo de estas enfermedades se encuentran la insuficiente actividad física (41%), así como el sobrepeso y la obesidad (58%) (MINSA, 2005b).

Uno de los retos más importantes en la atención de la salud sigue siendo el relacionado con las enfermedades de declaración obligatoria. En el 2004 se reportó un descenso de las muertes por SIDA y se redujo en forma significativa la incidencia del dengue (9.408 casos en el 2004 frente a 19.703 en el 2003). No obstante, hay evidencia de que las enfermedades transmitidas por vectores siguen siendo un problema serio, y así lo indica el aumento en los casos de malaria y de leptospirosis. En cuanto al dengue, el 83,2% de los casos se dio en las regiones Pacífico Central, Central Norte y Huetar Atlántica, y el 73,6% correspondió a personas de 10 a 44 años de edad. Es preciso señalar que la disminución de esta enfermedad en

el 2004 es poco sostenible si, como se señaló en el Informe anterior, no hay un involucramiento de las comunidades y de todos los sectores sociales e institucionales en la prevención. De hecho, a julio del 2005 el número de casos de dengue ya superaba el total del 2004.

Servicios de salud con nuevos retos

Para resguardar los avances logrados por Costa Rica y hacer frente a los desafíos que plantea el perfil epidemiológico actual, los resultados del 2004 ponen en evidencia la necesidad de fortalecer los instrumentos de prevención o alerta temprana, así como de realizar readecuaciones más dinámicas y efectivas de los servicios de salud, para atender la complejidad que suponen algunas enfermedades, como los tumores. Dos ejemplos ilustran esta realidad: el caso del SINAMI y la situación del cáncer en el país.

De acuerdo con el Sistema Nacional de Análisis de la Mortalidad Infantil (SINAMI), las muertes infantiles se dan sobre todo en el período neonatal. Entre el 2000 y el 2004, la distribución de las edades al morir de los menores de un año se concentró entre las primeras horas y antes de cumplir una semana de vida. En el período 1990-2004 la mortalidad neonatal aumentó su peso relativo dentro de la mortalidad infantil, de 59,4% a 72,8% (SINAMI, 2005). Un estudio sobre el 76% de las defunciones registradas por el SINAMI¹¹, realizado en 2004, determinó que un 40% del total de casos era prevenible. El análisis y seguimiento de esta información es importante porque permite identificar elementos relacionados con la calidad de la atención y la capacidad del sistema de salud para cubrir a la población que requiere el servicio¹². De acuerdo con el SINAMI, en el 2004 se identificó una serie de dificultades en ambos ejes en las distintas regiones del país; entre ellos destacan: problemas en tiempos de traslados (región Huetar Atlántica, especialmente en zonas indígenas), áreas descubiertas en atención primaria (Chorotega), recursos humanos insuficientes (Huetar Norte), no atención a personas no aseguradas

salvo casos de emergencia (Central Norte), problemas de control prenatal (Pacífico Central), escasa información de la población sobre sus derechos (Central Este), mujeres sin documentos y sin seguro (Pacífico Central, Central Este y Huetar Norte).

Para la niñez más desprotegida económica y socialmente, uno de los programas que ofrece el Estado es el de Nutrición y Desarrollo Infantil, dirigido a la población menor de 7 años en condiciones de pobreza y sus familias. Uno de los servicios que brinda es el de atención integral, que en el 2004 atendió un promedio de 14.132 niños y niñas de 2 a menos de 7 años en la modalidad de intramuros y 7.479 en extramuros¹³ (MINSA, 2005a). Estos programas se concentran en la región Central y además vienen experimentando contracciones de recursos desde 1990, pues pasaron de representar el 6,1% del gasto total en salud en 1990 al 2,6% en el 2003, con una variación per cápita del -5,8% (Trejos, 2005).

En cuanto a las características de la población atendida, se trata en su mayoría de niños y niñas menores de 6 años y madres en gestación o lactancia no jefas de hogar, costarricenses y con ingresos por debajo de los 32.500 colones. El 23% de los beneficiarios de atención integral presentó algún grado de desnutrición, mientras que en la modalidad de comidas servidas se encontraba en esta situación un 28% y en distribución de leche íntegra en polvo un 49%. A nivel de regiones no se observan diferencias importantes con respecto al promedio nacional, a excepción del último programa, en el que los beneficiarios con problemas de desnutrición ascienden al 88% en la región Huetar Atlántica y al 61% en la Brunca (MIDEPLAN, 2005).

Otro ejemplo que ilustra los desafíos del sector salud para hacer frente a las enfermedades predominantes es el caso del cáncer, que tiene un costo significativo para el país¹⁴. En un estudio realizado durante el 2004 se aproximaron los costos directos e indirectos y se concluyó que los años de vida potencialmente perdidos como resultado de esta enfermedad son menores a los originados por

otras causas, como muertes violentas y accidentes, dado que las defunciones por cáncer en Costa Rica ocurren sobre todo en personas de edad avanzada. Por otra parte, se determinó que, en un año, los ingresos perdidos por las personas que mueren ascienden a 27 millones de dólares, monto equivalente al 0,5% del PIB; en el caso del cáncer los ingresos laborales potencialmente perdidos representan cerca del 10% de ese total (CCSS-MINSA, 2005).

En cuanto a costos directos, los recursos asignados a las actividades de promoción, prevención, curación, rehabilitación y cuidados paliativos han crecido sustancialmente en los últimos años y equivalen a casi un 7% del gasto total en que incurre el seguro social. En términos generales se estima que el gasto público en cáncer es aproximadamente del 4,2% del gasto total en salud, cifra consistente con los datos reportados por naciones desarrolladas que tienen una transición epidemiológica y demográfica muy avanzada (CCSS-MINSA, 2005). De acuerdo con la misma investigación, el incremento en los costos responde al aumento de los servicios ambulatorios y de hospitalización, así como a la adquisición de medicamentos y equipo. El sistema de salud tiende a concentrarse en actividades curativas; no se cuenta con una estrategia clara sobre intervenciones de bajo costo y alta efectividad que logren el diagnóstico temprano y oportuno en la población y atenúen el impacto de las diversas patologías en los costos de atención. Tampoco se ha hecho una evaluación formal de la calidad del gasto que se está realizando y su efecto en la extensión y calidad de vida de los pacientes (CCSS-MINSA, 2005).

Una preocupación creciente en torno al tema del cáncer son los problemas que viene mostrando la red de servicios de salud en la atención de los pacientes. Por un lado, la falta de un plan nacional para la detección temprana y el control del cáncer limita la posibilidad de obtener resultados exitosos y reduce la orientación de las acciones al énfasis asistencial. En el trasfondo del problema figuran también la pluralidad de instancias relacionadas con la atención

y la escasa coordinación entre ellas, así como la duplicación de funciones. Existe además una desigual distribución de los recursos humanos en los hospitales de segundo y tercer nivel de atención, lo cual afecta la capacidad resolutive en términos de cobertura y calidad del servicio. No se dispone de un plan rector para la formación y capacitación de recursos especializados en el tratamiento del cáncer, por lo que hay escasez de personal en algunas especialidades y se depende parcialmente de la contratación de especialistas extranjeros. También es desigual la distribución de los recursos tecnológicos entre los tres hospitales nacionales, lo cual genera disparidades en la capacidad resolutive y un incremento en las listas de espera para tratamientos especializados. Finalmente, no existe un programa de gestión tecnológica de los equipos empleados en radioterapia, por lo que la población y el sistema de salud están expuestos a riesgos y daños ya ocurridos en el pasado (CCSS-MINSA, 2005).

Para atender los problemas de servicios en materia de cáncer, en 1998 se creó, mediante la Ley 7765, el Instituto Costarricense contra el Cáncer (ICCC) cuyos objetivos principales son construir un hospital especializado en cáncer y llevar adelante programas de prevención, capacitación y promoción de la salud. Para el 2004 habían pasado más de siete años sin que se registraran avances sustantivos en el cumplimiento de los objetivos de la citada ley, debido a controversias que han girado alrededor de temas como la contratación de empresas para emprender la obra, las fuentes de financiamiento y el terreno donde construir el nuevo hospital.

Las dificultades para la atención del cáncer forman parte de un problema más general que vienen enfrentando los servicios de salud del país en los ámbitos de infraestructura hospitalaria, organización de la prestación y funcionamiento de la red. Aparte de los inconvenientes derivados de la compra de equipos médicos asociados a los préstamos finlandés (véase el aporte especial sobre corrupción en el capítulo 5) y español (recuadro 2.3), un

informe de la Contraloría General de la República señala que en el 2004 la CCSS no completó el establecimiento de los EBAIS programados ni ejecutó 16 subproyectos de obras de remodelación en hospitales desconcentrados; no cumplió con el fortalecimiento de la infraestructura del Hospital Tomás Casas, de Osa, el CAIS de Cañas y el Hospital de las Mujeres, ni realizó la fase de precalificación del Hospital de Heredia. En cuanto a proyectos en ejecución, la Contraloría llama la atención sobre los problemas que se han presentado en la construcción del servicio de urgencias del Hospital de Nicoya, que no se ha concluido, y el caso del Hospital de Alajuela, un proyecto que se finalizó pero que muestra fallas en equipos e infraestructura que afectan su funcionamiento¹⁵ (CGR, 2005).

De acuerdo con el Ministerio de Salud, los principales problemas en cuanto a planta física los presentan los hospitales periféricos que atienden poblaciones rurales. De 13 hospitales periféricos evaluados en el 2004¹⁶, 8 tienen instalaciones en estado crítico y no cumplen el 60% de los estándares especificados. Las mayores deficiencias en el cumplimiento de la normativa se encuentran en las áreas clínicas de atención: servicios de cirugía, medicina, pediatría, emergencias, anestesiología, y en los servicios de apoyo de atención clínica: farmacia, nutrición y trabajo social. También se reporta falta de personal profesional, lo que a su vez provoca recargo de funciones. Otras fallas detectadas por el Ministerio son: equipos en mal estado, debilidades en la integración de protocolos de atención médica y de enfermería (según las cinco primeras causas de egresos), falta de manuales de funciones, carencia y desorden de protocolos de mantenimiento preventivo y correctivo (MINSA, 2004).

Estudio de caso: los servicios de salud en la región Brunca

El *Octavo Informe Estado de la Nación* alertó sobre el rezago y las desventajas que padece la población de la región Brunca. Una de estas se refería a los

RECUADRO 2.3

Instalación y funcionamiento de equipos adquiridos por la CCSS con recursos del préstamo español (Ley 7683)

En 1997 la Asamblea Legislativa aprobó la Ley 7683, por medio de la cual la CCSS podría adquirir 3.869 equipos médicos con recursos provenientes de lo que se denominó "Proyecto España" por un monto de 40 millones de dólares. Este préstamo formó parte del Programa Nacional de Renovación del Sistema Hospitalario, ejecutado por la CCSS en el marco del proceso de reforma del sector salud y que tuvo como antecedente un convenio de préstamo firmado entre Costa Rica y España en 1993. La instancia a cargo del proyecto fue la Unidad Ejecutora Proyecto España (UEPE), adscrita a la Gerencia de Modernización y Desarrollo de la CCSS. Desde el año 2000 comenzaron a salir a la luz pública denuncias sobre problemas en la red hospitalaria del país, asociados a la instalación y uso de los equipos adquiridos por esta vía. En el 2003 la Contraloría General de la República evaluó el procedimiento seguido por la CCSS para la instalación y puesta en funcionamiento de algunos de esos equipos, y detectó problemas importantes. Entre los hallazgos del ente contralor destacan los siguientes:

- Debilidades en el proceso de instalación: la UEPE no siguió un programa ordenado de instalación para ejercer un control efectivo sobre el desarrollo del proceso de equipamiento (protocolos de verificación). Esta debilidad ocasionó problemas en la ejecución del proyecto desde sus inicios.

- Problemas en el funcionamiento: con base en verificaciones físicas en los principales hospitales nacionales y una encuesta en las unidades médicas que recibieron los equipos, se identificaron problemas como prolongados procesos de instalación, falta de espacio y deficiencias electromecánicas. En algunos casos esto provocó que los equipos estuvieran fuera de servicio por más del 50% del tiempo después de que fueron instalados. También se detectaron deficiencias en los procedimientos para el control de averías y el servicio de mantenimiento, no uso por parte de las unidades médicas de tales mecanismos, debido en mucho a falta de conocimiento, insuficiencia de herramientas de control para garantizar la recepción de equipos en los términos pactados y debilidades en la salvaguarda de los equipos asignados a centros médicos.

- Gestión deficiente de la UEPE para resolver problemas de calidad: desde el principio se detectaron importantes problemas de calidad en algunos equipos, específicamente en audiómetros, impedanciómetros y las unidades ORL, destinados al Hospital de Niños y el Hospital México, todos de un mismo fabricante. A pesar de las gestiones de los jefes de servicios de las unidades médicas respectivas ante los superiores y la UEPE, para buscar soluciones, estas no se dieron.

Fuente: CGR, 2003.

desfavorables resultados en la evaluación de los EBAIS llevada a cabo por el Ministerio de Salud en el 2001, según la cual la cobertura de los servicios en esta región mostraba que el nuevo enfoque de atención integral en el nivel primario se encontraba aún en proceso de implementación (Proyecto Estado de la Nación, 2002).

Una evaluación más detallada destaca la importancia de la atención pública

en la región Brunca. De acuerdo con los datos del 2001, el 88% de la población utiliza los servicios de hospitalización de la CCSS y solo un 6% recurre a atención privada. Se trata además de la región con el mayor porcentaje de población cubierta por el Estado y el menor porcentaje de aseguramiento de asalariados. Sin embargo, a diferencia de las demás regiones presenta uno de los niveles más bajos de utilización de

los EBAIS y mayoritariamente identifica al hospital como el lugar para satisfacer sus necesidades de salud, lo cual es coincidente con la gran oferta hospitalaria de la región y el peso que mantiene el modelo tradicional centrado en la enfermedad (CCSS, 2005d).

No obstante este amplio uso de los hospitales, la oferta de especialidades muestra que no en todos existen servicios de medicina interna, cirugía y psiquiatría, siendo estas las especialidades básicas que debería tener cualquier centro hospitalario. Además, los tiempos de espera se encuentran por encima del máximo definido por la CCSS. El número de días de espera es alto, incluso en algunos procedimientos que son necesarios para la detección y tratamiento de patologías de especial relevancia en el país.

En lo que concierne al establecimiento de EBAIS, en Pérez Zeledón no se ha completado el número que se requiere de acuerdo con el tamaño de la población. Faltan al menos seis EBAIS y otro personal (solo hay médicos), además de que se atiende a los usuarios desde la consulta externa del hospital.

Una valoración de las áreas de salud realizada con participación de distintos actores, identificó como los cinco problemas más importantes los siguientes: inadecuado manejo de desechos sólidos, agua no apta para consumo humano, violencia intrafamiliar, inadecuada disposición de excretas e intoxicaciones por plaguicidas. En cuanto a la percepción ciudadana de los servicios, se detectaron las siguientes debilidades, que coinciden con el diagnóstico institucional: mala atención, largos períodos de espera, filas, citas a largo plazo, falta de especialidades y especialistas (CCSS, 2005d).

Un examen pormenorizado de las áreas de salud de la región Brunca (Fonseca, 2005) muestra notables diferencias entre estas. Una es la cantidad de médicos en el primer nivel de atención, que es más baja en Pérez Zeledón y Buenos Aires (1,5 y 2,3 médicos por cada diez mil habitantes, respectivamente) y más alta en Osa y Golfito (4,0 y 3,9 médicos). En niveles intermedios se ubican Coto Brus y Corredores. El

estudio también señala los problemas de información que tiene el país para dar cuenta del tema de equidad en la salud (véase el Apéndice Metodológico).

La evaluación de los EBAIS que efectuó el Ministerio de Salud en el 2004¹⁷ también reveló importantes diferencias en los resultados, tanto entre las áreas examinadas como entre los cantones y los promedios nacionales. Todos los EBAIS de la región Brunca obtuvieron una calificación por encima del 80% (promedio nacional en el 2004), a excepción del área de Buenos Aires (76,1%). No obstante ese buen desempeño, se registran deficiencias en materia de “participación social”, un aspecto que se considera vital en el concepto de producción social de la salud, en el que el área de Pérez Zeledón tiene la mejor calificación (72,5%) mientras Osa alcanza solo un 32%. Los otros aspectos evaluados con una calificación promedio menor al 80% son: planta física (78,8%), recursos humanos (67,6%) y programación y administración (77,3%). En cuanto a recursos materiales y suministros, la región logró calificaciones por encima del 90%, en tanto que en normas y procedimientos la calificación fue de 82,1%.

Cuando se examina el logro de la cobertura con calidad de los subprogramas que deben cumplir los EBAIS (y que son evaluados en los Compromisos de Gestión), las coberturas en atención de niños y niñas de 1 a 6 años, odontológica, posparto y adulto mayor en la mayoría de los casos no llegan al 50%; el caso extremo es el área de Buenos Aires, con coberturas muy bajas en todos los casos (cuadro 2.2). En particular la baja cobertura de la población de 1 a 6 años y de la atención posparto evidencia los problemas de los EBAIS para captar adecuadamente a los habitantes de su zona.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE SERVICIOS DE SALUD

Véase Fonseca, 2005 en el sitio www.estadonacion.or.cr

Acceso al conocimiento

El aumento del nivel educativo de las y los costarricenses ha sido, como se ha señalado en Informes anteriores, lento para la aspiración de avanzar hacia el desarrollo tecnológico y el pleno

CUADRO 2.2

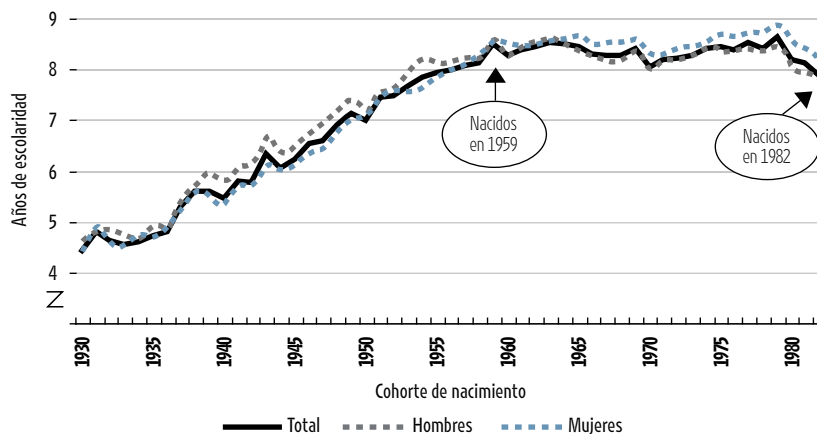
Región Brunca: cobertura con calidad de los servicios de salud por subprogramas, según áreas de salud (porcentajes)

Área de Salud	Subprogramas							
	Menores de 1 año	1 a 6 años	Odon-tología	Pre-natal	Pos-parto	Hiper-tensos	Diabé-ticos	Adulto mayor
Buenos Aires	51,7	30,2	15,0	48,8	2,1	59,0	65,5	4,0
Corredores	66,0	36,8	52,5	58,8	33,1	65,4	68,6	30,0
Coto Brus	56,7	40,2	40,9	59,4	13,0	67,5	58,7	53,0
Golfito	70,4	51,2	56,2	66,0	68,9	45,4	71,9	50,0
Osa	100,0	46,1	43,0	56,7	44,8	58,7	62,9	56,0
Pérez Zeledón	76,7	33,0	30,8	64,0	46,6	47,7	61,7	43,0
Promedio nacional	67,6	47,0	43,6	54,5	39,4	59,8	68,9	45,0

Fuente: Fonseca, 2005, a partir de datos de la Dirección de Compras de la CCSS.

GRAFICO 2.1

Escolaridad promedio de la población al año 2000, según cohorte de nacimiento. Censo 2000



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población 2000 del INEC.

aprovechamiento de la globalización. En el 2004 la escolaridad promedio de la población de 18 a 64 años era de 8,4 años, con una diferencia de 1,2 años con respecto a 1990. La lentitud de los avances la muestra el examen de la escolaridad promedio según cohortes de nacimiento. Si las oportunidades educativas de la población están mejorando, se esperaría que las personas tuvieran en promedio mayor educación que las nacidas en años anteriores. Como se observa en el gráfico 2.1, ello ocurrió así hasta el año 1959; por ejemplo, los nacidos en 1949 lograron en promedio 7,1 años de escolaridad, en tanto que la población que nació en la cohorte de

1959 alcanzó una escolaridad de 8,5 años. Las generaciones siguientes, en promedio, no consiguieron una escolaridad significativamente mayor.

Los datos anteriores, unidos al hallazgo consignado en el Décimo Informe, en el sentido de que al país le tomó veinte años recuperar la cobertura en secundaria de los años ochenta, es parte de un patrón inquietante de deterioros rápidos y recuperaciones lentas, el cual debe constituirse en una señal de alerta para la acción futura en materia educativa. En este aspecto el presente Informe incluye un aporte especial sobre políticas públicas para la universalización de la educación secundaria, que se anexa a la Sinopsis (capítulo 1).

En forma consistente con este panorama, durante el 2004 el desempeño nacional en cuanto a la aspiración de que sus habitantes accedan al conocimiento, mostró pocos cambios con respecto a las tendencias reseñadas para la última década.

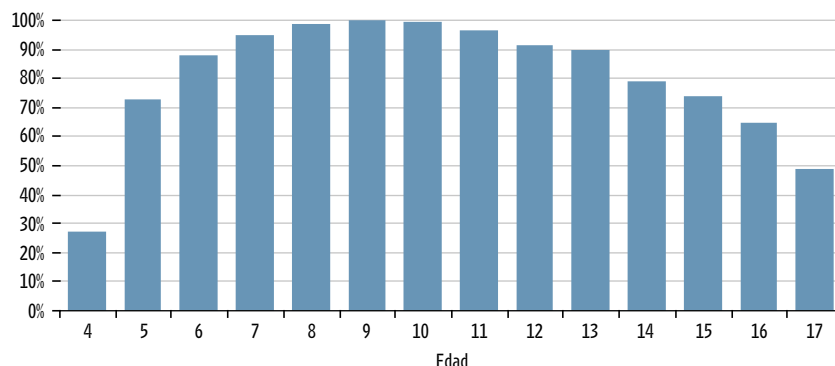
Junto al aumento de cobertura se da una desescolarización temprana

En el 2004 se mantuvo la tendencia de aumento en la cobertura del sistema educativo, especialmente en preescolar y secundaria (véase Compendio Estadístico). Esto se explica por un crecimiento de la inversión en la educación general básica, sobre todo en preescolar y en las modalidades de educación abierta (Trejos, 2005). La educación preescolar, luego de mostrar una tasa bruta de escolaridad de 62% en 1990, alcanzó el 90,3% en el 2004, mientras que en secundaria se pasó de 53,6% a 72,6% en el mismo período. En secundaria, y considerando solo la educación formal, las tasas brutas aumentaron de 68,8% en el 2003 a 72,6% en el 2004 y las netas pasaron de 60,9% a 63,8%. Si se analiza la secundaria total (incluyendo educación tradicional y no tradicional) la tasa bruta se incrementó de 79,2% en el 2003 a 84,0% en el 2004 y la tasa neta de 66,2% a 69,3% entre los dos años. En la educación diversificada, el ciclo de finalización de la educación secundaria, es donde se observa con nitidez la caída de la cobertura: 53,1% la tasa bruta y 38,4% la tasa neta; la diferencia entre ambas refleja a la población que estudia con extraedad y que está en riesgo de desertar del sistema. La tasa neta de los hombres en la educación diversificada es particularmente baja, 34,5%, y menor que el 42,4% de las mujeres. Esta diferencia se debe en parte a la tendencia a un mayor ingreso temprano de los hombres al mercado laboral.

El gráfico 2.2 ilustra el proceso paulatino de salida del sistema educativo, que visiblemente se produce a partir de los 12 años, cuando la tasa bruta cae a un 91%, para ubicarse finalmente en un 49% a los 17 años.

GRAFICO 2.2

Tasa específica de escolaridad^{a/} por edades simples. 2004



a/ Refleja el porcentaje de población de una edad determinada que se encuentra matriculada en el sistema educativo, respecto de la población total de esa edad, sin importar el nivel cursado.

Fuente: MEP, 2005a.

No obstante la aparente universalidad de la educación primaria, a partir del segundo ciclo es evidente el proceso de desescolarización. Las tasas netas muestran una disminución, de 100,6% en el primer ciclo, a 38,4% en la educación diversificada.

Tal como se señaló en el Décimo Informe, los avances en cobertura no son acompañados por un mayor éxito escolar. Los datos más preocupantes en materia de rendimiento siguen estando mayoritariamente en secundaria, donde el tiempo promedio que tarda un estudiante en graduarse (9,4 años en la cohorte del 2002) es casi el doble de los cinco años que utiliza un alumno sin repetir ningún año (Castro, 2005).

La reprobación es un factor que puede ocasionar la posterior deserción del sistema educativo, además de tener un efecto negativo sobre los años que necesita la población estudiantil para graduarse, con el consiguiente costo financiero para el Estado y las familias. Aunque la reprobación ha tendido a reducirse en la educación primaria, no ocurre lo mismo en secundaria. En el primero y segundo ciclos las cifras se ubican en alrededor de un 9,0% en los últimos tres años, con un aumento al 9,5% en el 2004; estos datos son menores que los de 1990 (12,7%). Esto sugiere una tendencia hacia la disminución del porcentaje de reprobados, lo

cual probablemente está relacionado con el aumento de la cobertura en la educación preescolar, un tema que a futuro habrá que estudiar con más detalle. Un aspecto relevante es que la reprobación en primaria es más elevada en el primer año, aunque también ha mermado; en el 2004 se situó en 14,7%, cifra menor que el 20,8% de 1990. En la educación secundaria, a partir del año 2000 la reprobación ha tendido más bien a crecer, desde un 16,6% en 1999 a un 20% en el 2004 (gráfico 2.3). En séptimo año la reprobación continúa siendo elevada, cerca de 25%.

La reprobación muestra diferencias por áreas geográficas. En la educación secundaria diurna, el porcentaje nacional de reprobados alcanza un 20,0%, pero es superior en Desamparados (27,5%), Liberia (25,9%), Limón (23,0%) y Guápiles (24,3%). El contraste se percibe mejor en el séptimo año, donde el promedio nacional de reprobación es de 25,5% y se eleva a 29,0% en San José, 38,0% en Desamparados, 32,3% en Liberia y 28,7% en Guápiles.

El rendimiento medido por las pruebas nacionales arrojó en el 2004 resultados bajos con respecto a años anteriores en todas las materias. En las pruebas de bachillerato el porcentaje de promoción fue inferior al de 2003 en todas las asignaturas, con excepción de Matemática y Física, que tuvieron

aumentos de promoción inferiores al 0,5%. Los resultados del tercer ciclo indican una disminución en el porcentaje de aprobados en la mayoría de las materias, incluso en aquellas que han sido siempre bajas y que habían experimentado alguna recuperación, como es el caso de Matemática (cuadro 2.3). En general, desde 1996 las pruebas nacionales muestran resultados muy disímiles de un año a otro en todas las asignaturas.

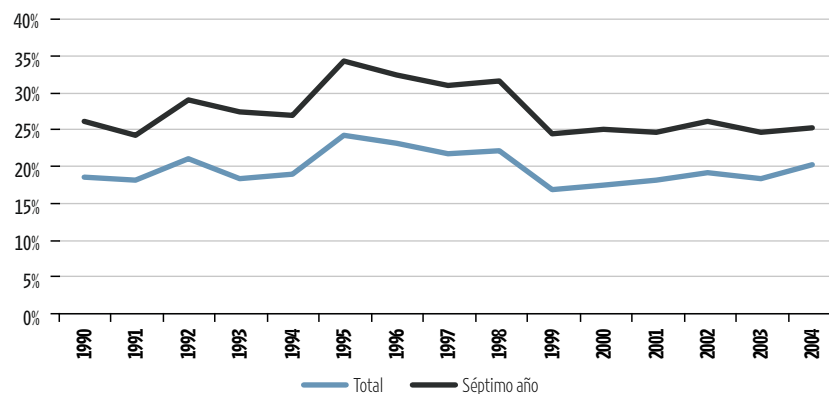
Repunta abandono de la secundaria

En su edición anterior, este Informe señaló como tendencia positiva la reducción que ha mostrado la deserción en secundaria en los últimos años. De una cifra promedio de 14,4% en 1990, que incluso aumentó a 16,1% en 1995, a partir de 1999 descendió hasta ubicarse en porcentajes cercanos al 11%. En el 2004, sin embargo, la disminución se interrumpió y la deserción pasó de 10,4% en el 2003 a 11,6%. Si bien es muy temprano para decir si esto representa un cambio en la tendencia a la baja que se venía observando, sí debe verse como una señal de alerta. En el año bajo análisis el MEP puso en funcionamiento lo que denominó “Plan de combate frontal a la deserción”, cuyos resultados habrá que evaluar en el futuro. Un dato que sigue siendo preocupante es la alta deserción en el primer año de secundaria, que se ubicó en 18,3% en el 2004 para la modalidad diurna. Tanto en primaria como en secundaria la deserción ocurre con mayor frecuencia en escuelas o colegios públicos, en el área rural y principalmente entre los hombres. En el 2004 llama la atención que la deserción en el séptimo año fue mayor en la zona urbana, con un 21,4% frente a un 20,6% en la zona rural (Castro, 2005).

Considerando las direcciones regionales del MEP, las que presentan más deserción en primer grado son San Carlos (7,0%), Liberia (6,1%), Coto (8,4%) y Aguirre (7,3%), en comparación con un promedio nacional de 4,1%. En el séptimo año la deserción es particularmente elevada en Nicoya (24,8%), Santa Cruz (27,0%), Coto (23,7%),

GRAFICO 2.3

Porcentaje de reprobados en la educación secundaria diurna, total y en séptimo año



Fuente: MEP, 2005e.

CUADRO 2.3

Porcentaje de estudiantes de tercer ciclo con nota de examen igual o mayor que 65, por año según materia

Materia	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Español	93,5	68,5	81,7	84,1	79,5	67,5	77,9	73,9	65,9
Estudios Sociales	37,7	23,5	38,1	44,0	63,2	72,5	75,6	77,9	71,0
Matemática	9,2	14,9	22,1	23,0	17,0	26,9	31,3	28,9	20,5
Ciencias	54,3	42,3	33,2	37,7	58,6	47,1	63,8	66,8	72,8
Educación Cívica							64,6	66,3	55,3
Francés	87,6	60,9	88,7	69,0	90,0	89,3	92,4	81,8	68,2
Inglés	74,7	80,4	68,7	62,6	75,7	64,1	62,0	58,6	74,3

Fuente: MEP, 2005g.

Limón (24,3%) y Guápiles (22,2%), en contraste con el dato nacional de 19,6% (MEP, 2005b).

La inasistencia a la educación de la población con edades de 12 a 17 años se explica no sólo por la situación socioeconómica del hogar, sino también por falta de interés en el sistema educativo formal: un 16,3% no puede pagar sus estudios, un 12,2% tiene que trabajar o ayudar en oficios domésticos, un 6,2% tiene problemas de acceso al estudio; al 10,5% le cuesta el estudio, un 27,6% no está interesado en el aprendizaje formal, un 6,1% prefiere trabajar y el restante 21,0% menciona otras razones (INEC, 2004). Una investigación realizada para este Informe señala que los problemas de deserción tienen un fuerte ligamen con los contenidos, los métodos y la calidad de la oferta educativa, que de mejorarse y hacerse atractivos

podrían ser el principal mecanismo de retención (Ruiz, 2005) (recuadro 2.4). (Para más detalles véase el aporte especial “Universalización de la educación secundaria y reforma educativa”, en la segunda parte del Informe).

Problemas crecientes para aumentar la inversión en infraestructura y cerrar brechas

Una condición fundamental para llevar adelante el proceso educativo es que las y los estudiantes y maestros cuenten con condiciones adecuadas de infraestructura. En este sentido, sin embargo, el país mantiene rezagos importantes asociados a las dificultades para aumentar las inversiones de capital, que en los últimos dos años se agravaron por las medidas de contención del gasto público.

RECUADRO 2.4

Programas en favor de la calidad educativa: un desafío nacional

Proveer una oferta atractiva y de calidad es una forma de evitar el abandono del sistema educativo. Un ejemplo es el Programa de Informática Educativa, creado en 1988 mediante un esfuerzo conjunto entre el MEP, que aporta los maestros y los salarios correspondientes, y la Fundación Omar Dengo, que se encarga de la capacitación de los docentes. Los objetivos actuales del Programa son: “el desarrollo del pensamiento lógico-matemático, el desarrollo de habilidades para la resolución de problemas, la ampliación y profundización en temáticas curriculares, el desarrollo de la creatividad, el incremento de la autoestima, la exploración de ambientes tecnológicos, el desarrollo de actitudes positivas hacia el aprendizaje colaborativo”. En 1990 la cobertura del Programa era de 27,1%; hasta 1997 prácticamente se estancó en 30,2%, para aumentar su impacto de manera significativa a partir de 1998 y alcanzar en el 2004 el 53,1% de la matrícula en la educación primaria y pública, lo cual representa una cifra absoluta de 306.217 estudiantes beneficiados. Por zona geográfica en los mismos niveles educativos, la cobertura es de 71,8% en la zona urbana y de 28,7% en la rural, mientras que por provincias la cifra más alta corresponde a San José, con 66,0%, y la más baja a Limón, con 37,7%. En el tercer ciclo de la educación secundaria la cobertura en el 2004 fue de 72,8%. Por provincias la más alta corresponde a San José (82,8%) y la más baja a Puntarenas (51,9%).

Otros programas que ha venido desarrollando el MEP en favor de la calidad de la educación son: Ventanas en el Mundo Infantil (preescolar), Escuela Digna para Todos (primaria), Innovación Educativa (preescolar y general básica), telesecundarias, enseñanza de un segundo idioma y colegios científicos (secundaria).

Reducir la dispersión, articulando y fortaleciendo estos esfuerzos en una política orientada a la búsqueda de la excelencia, es un desafío clave para el desarrollo nacional.

Fuente: Elaboración propia con información del MEP y la Fundación Omar Dengo, 2005.

En la educación primaria las necesidades más apremiantes son las aulas académicas, de preescolar y para asignaturas especiales, así como la insuficiencia en áreas como gimnasios, salas para los profesores, mallas para la protección de las escuelas, laboratorios de ciencias, bibliotecas y computadoras. En la secundaria pública, si bien los faltantes en términos relativos son menores que en primaria, el déficit es muy alto en aspectos que permitirían superar una educación de aulas y pizarras: hacen falta bibliotecas (148), laboratorios de ciencias (164), gimnasios (145) y equipos de cómputo. El acceso a la red Internet es muy limitado, tanto en las escuelas como en los colegios. La disponibilidad de rampas de acceso para la población discapacitada igualmente es muy baja: 14,7% de las escuelas y 29,8% de los colegios (MEP, 2005c).

La atención de estos problemas de infraestructura en el sistema educativo estatal es clave para mejorar la calidad y evitar la ampliación de brechas entre los sectores público y privado y entre las zonas urbana y rural. En la educación primaria, por ejemplo, las aulas académicas que se encuentran en buen estado en las dependencias públicas corresponden al 66,9%, mientras que en las privadas ascienden al 99,1% y en las zonas rurales al 64,8%. En bibliotecas, comedores, centros de informática, computadoras y pizarras se mantienen estas diferencias. La condición más desfavorable afecta a la educación pública rural, donde se encuentran en buen estado solo el 48,3% de las computadoras de los administrativos, el 65,9% de las computadoras de los estudiantes y el 52,3% de las pizarras.

En la educación secundaria se repiten las disparidades, de manera que, por ejemplo, de las aulas académicas de los colegios públicos rurales, solo el 61,8% está en buen estado, lo cual contrasta con el 99,3% de la educación privada (recuadro 2.5). Otro tanto ocurre con el estado de las computadoras y pizarras. La comparación entre los requerimientos de infraestructura en la educación pública y los recursos disponibles evidencia la magnitud del esfuerzo de inversión social que necesita el país.

Además de las brechas internas del sistema educativo, fuera de él existen otras que afectan las posibilidades de acceso de la población y que están determinadas por factores sociales, económicos y geográficos. Cuando se analiza la asistencia a los centros de educación formal por zona geográfica, los datos de las EHPM muestran diferencias importantes en contra de las y los jóvenes residentes en áreas rurales, especialmente para aquellos con edades comprendidas entre los 15 y los 17 años. La asistencia de esta población es de 59,4% mientras que en las zonas urbanas la proporción sube a 77,1% (gráfico 2.5).

Las mayores diferencias por regiones de planificación se observan en la edad preescolar, de 5 a 6 años, en la que la asistencia en la región Central es de 75,3% y alcanza la cifra más baja en la región Chorotega, con 59,6%. A partir de los 13 años se abre de nuevo la brecha, con una asistencia de 91,1% en la región Central y de 74,5% en la Huetar Norte. En todos los grupos de edad, excepto en preescolar, la asistencia más baja corresponde a la región Huetar Norte. La población de 18 a 24 años que se mantiene en el sistema educativo es de 46,1% en la región Central y de 21,9% en la Huetar Norte. Si se establece una comparación con las cifras totales de asistencia de los 5 a los 24 años, las regiones con menor asistencia escolar son Huetar Norte, Pacífico Central y Huetar Atlántica. Por quintiles de ingreso per cápita del hogar, las mayores disparidades se dan en preescolar y secundaria. En el grupo de 5 a 6 años asisten a la educación el 88,7% de la población del quinto quintil de ingreso (más alto) y el 63,5% del primer quintil, mientras que de los 13 a los 17 años asisten el 94,7% y el 72,3%, respectivamente.

Las brechas por condición de actividad y estudio, en la situación más desfavorable de “no trabaja y no estudia”, afectan a un 7,2% de los hombres y un 16,0% de las mujeres y aumenta al 22,1% para estas últimas en la zona rural. Debe puntualizarse además que un 20,6% de los hombres de la zona rural trabaja y no estudia, hecho que

RECUADRO 2.5

Crece la educación privada en secundaria

En la educación secundaria se ha venido dando una tendencia de aumento de la educación privada. La matrícula en establecimientos públicos, que en 1980 representaba el 93,8%, se situó en un 88,2% en el 2004. Considerando la distribución de establecimientos entre público y privado, el primer sector, que en 1980 había alcanzado un 88,0% del total de colegios, ha experimentado una reducción paulatina hasta ubicarse en un 70,2% en el 2004. Es decir, en la actualidad casi la tercera parte de los colegios del país son privados, lo cual indica no solo una mayor demanda de este tipo de educación, sino también desconfianza de los hogares de ingresos medios y altos hacia la calidad de la educación pública. Se debe resaltar que si bien el 88,2% de la matrícula es pública, una mejor oferta de la educación privada en campos como la enseñanza de una segunda lengua, que en la educación pública es limitada y de menor calidad, o el auge de las tecnologías informáticas, inciden en una búsqueda de opciones educativas pagadas en los sectores de ingresos más altos.

Para este Informe se investigó a cuánto asciende el costo promedio de la educación privada en el país¹⁸. En primaria, el monto promedio de la matrícula y la mensualidad es de poco más de 60.000 colones, mientras en secundaria asciende a 75.000 colones¹⁹. Con base en estos datos, si una familia tiene dos hijos estudiando en una secundaria privada, debe hacer una erogación mensual promedio de 150.000 colones, un desembolso significativo para una familia de ingresos medios. El gráfico 2.4 muestra la distribución del costo de las mensualidades en las escuelas y colegios privados de los que se obtuvo información.

Estos datos revelan además la existencia de unos pocos centros educativos de

“élite”, cuyo costo está muy por encima de la media²⁰. Estos superan los 200.000 colones mensuales y llegan hasta los 396.000 colones. Se trata de colegios localizados especialmente en Escazú, Santa Ana, Rohrmoser y San Antonio de Belén.

Aunque la educación privada siempre ha existido en Costa Rica, y es sano que así sea para ampliar la oferta educativa, también es importante fortalecer la oferta de la educación secundaria pública, de manera tal que no se amplíen las brechas de calidad entre ambos sectores, especialmente porque la educación privada es una alternativa para los pocos que puedan pagarla.

Los datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) complementan esta información. Para el 2004, el promedio del ingreso total del hogar de quienes asisten a la educación privada en primaria o secundaria alcanza 675.581 colones, con un ingreso per cápita promedio de 156.277 colones, mientras que los hogares en donde la población asiste a la educación pública muestran promedios de 233.348 y 46.900 colones, respectivamente.

Las personas que asisten a la educación privada se concentran en la zona urbana de la región Central: 88,7% en preescolar, 78% en primaria, 77,6% en secundaria y 70% en universitaria. Por el contrario, en las zonas urbanas del resto de las regiones las personas que dicen asistir a centros privados alcanzan apenas un 3,8% en preescolar, 8% en primaria y secundaria y 11,5% en universitaria. En las áreas rurales los porcentajes son todavía más reducidos.

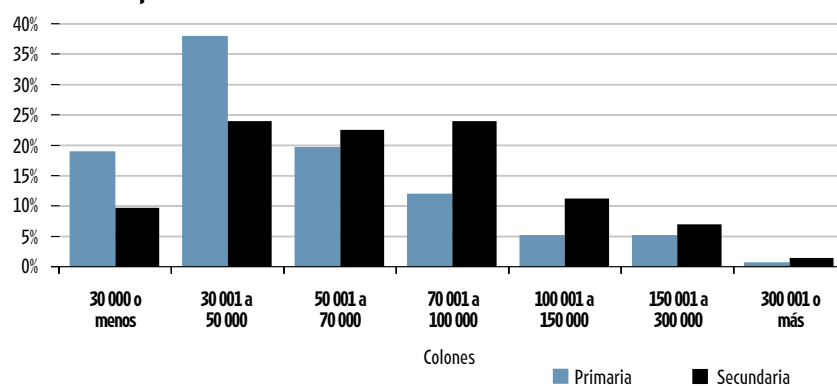
Fuente: Elaboración propia a partir de información proporcionada por entidades educativas privadas y la Encuesta de Hogares del INEC.

obedece a una incorporación temprana al mercado laboral. La entrada a la fuerza de trabajo, junto con los oficios domésticos, son aspectos importantes que contribuyen a explicar la no asistencia a la educación de la población con edades entre 13 y los 24 años.

Para incidir en el cierre de brechas, el MEP cuenta con varios mecanismos. Las inversiones en infraestructura, que son cada vez más limitadas por las restricciones fiscales, han obligado al Ministerio a obtener recursos externos, siendo los más recientes los fondos del Banco Mundial para apoyar la educación rural. También existen los llamados “Programas Equidad”, creados en la década de los noventa para apoyar a estudiantes cuya condición socioeconómica podría poner en peligro su asistencia a los centros escolares.

Estos programas, que contemplan apoyos específicos como becas, bonos escolares y facilidades de transporte y cuyos recursos provienen del FODESAF, enfrentaron problemas de ejecución en el 2004, especialmente en becas y transporte estudiantil. En ese año el MEP suspendió este último programa en varias rutas, sustituyéndolo por un esquema de becas para sufragar costos de transporte. Esta decisión generó quejas por parte de los afectados. Un estudio realizado en el 2003 por la Contraloría General de la República puso en evidencia debilidades en la ejecución de ese programa, tales como: inadecuada planificación de necesidades, deficiencias en la prestación del servicio, problemas en los criterios de selección de los beneficiarios y falta de coordinación del programa con otros del MEP (CGR, 2005). En cuanto al FONABE, si bien en el 2004 se atendió a 53.883 estudiantes, 3.409 se quedaron sin beca debido al no traslado de fondos por parte del Ministerio de Hacienda. Al evaluar el fideicomiso del FONABE, la CGR encontró una serie de debilidades en la administración del contrato, por lo que dispuso no aprobar el giro de los recursos hasta que se realizaran los ajustes necesarios (CGR, 2005). Por su parte, el programa de comedores escolares sigue siendo el más importante de los mecanismos de apoyo a las y los

GRAFICO 2.4

Porcentaje de centros de educación privada^{a/} según rangos del costo promedio de la mensualidad. 2005

a/ Reportaron información 116 centros educativos privados en primaria y 89 en secundaria, de un total de 314.

Fuente: Elizondo, 2005, a partir de información suministrada por los centros educativos.

estudiantes, pero su presupuesto se ha venido reduciendo.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EDUCACION

Véase Castro, 2005 y Ruiz, 2005 en el sitio www.estadonacion.or.cr

Acceso a un ingreso digno

Generar ingresos para llevar una vida digna es una capacidad básica que las personas pueden desarrollar si tienen acceso a las oportunidades para lograrlo. El ingreso puede ser monetario o no monetario. En el caso de Costa Rica, los ingresos laborales son los más importantes para los hogares. A modo de ejemplo, según la Encuesta de Hogares en el año 2004 los ingresos laborales -ocupaciones primaria y secundaria- representaron el 87% de los ingresos totales de los hogares que reportaron ingresos; la cifra es similar desde 1991. Lógicamente, la Encuesta tiene limitaciones para capturar información sobre ingresos no laborales (Sauma, 2005).

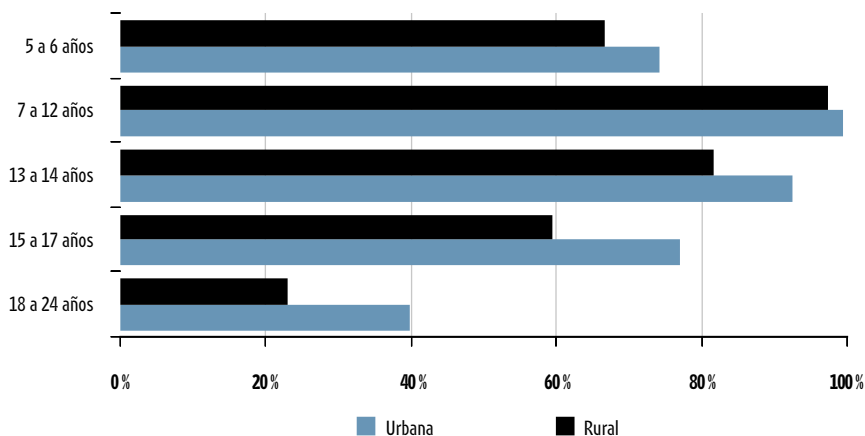
En el 2004 los ingresos laborales promedio (en la ocupación principal) cayeron en -5,8% con respecto al año anterior. Esta caída se presenta en todas las categorías ocupacionales, con excepción del servicio doméstico, y muestra su mayor magnitud entre los trabajadores independientes (cuenta propia y patronos): -14,1%. Los salarios promedio de los empleados públicos decrecieron en -4,2% y los de los empleados privados (excluyendo servicio doméstico) en -3,4%, mientras que los del servicio doméstico aumentaron en 3,8%.

Además de la variación en el último año, es importante conocer el comportamiento reciente de los ingresos laborales. El gráfico 2.6 muestra la evolución por categoría ocupacional. En términos generales, la tendencia a lo largo de los años considerados muestra un aumento en los ingresos laborales promedio.

Cuando se comparan los años extremos del período presentado en el gráfico (1990 y 2004), para la totalidad de los ocupados el ingreso laboral promedio en el 2004 fue un 19,5% mayor que el de 1990. Para los asalariados privados y públicos hubo un incremento de 26,8%

GRAFICO 2.5

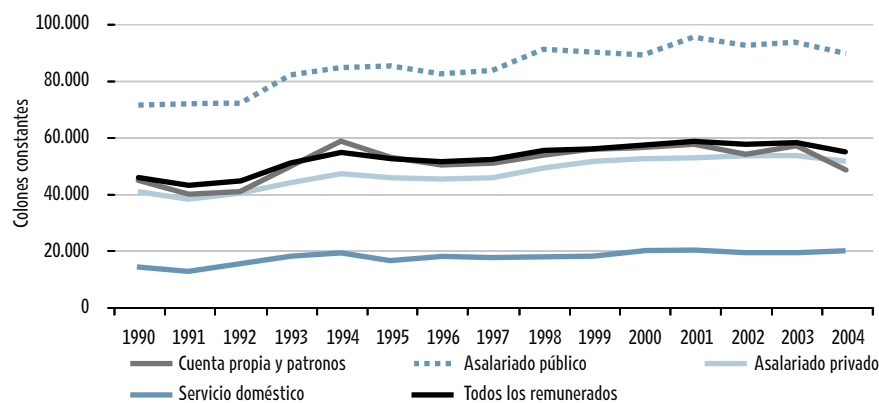
Porcentaje de asistencia a centros de educación formal, según grupos de edad y zona. 2004



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

GRAFICO 2.6

Evolución del ingreso promedio real en la ocupación principal, por categoría ocupacional (colones de 1995)



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

Fuente: Sauma, 2005, a partir de las Encuestas de Hogares del INEC.

y 25,5%, respectivamente, mientras que para los trabajadores independientes el aumento fue de apenas 9,5%, y para el servicio doméstico de 38,1%.

Al examinar la evolución de los ingresos laborales por sector de ocupación, la situación cambia significativamente, pues mientras los ingresos de los ocupados formales no agropecuarios muestran una tendencia general hacia el alza, los ingresos de los informales no agropecuarios y los agropecuarios varían poco. Al considerar las variaciones entre los años extremos (1990 y

2004), el ingreso laboral promedio de los ocupados formales no agropecuarios fue un 22,5% mayor en el 2004 con respecto a 1990, pero tan solo un 3,3% mayor en el caso de los informales no agropecuarios y un 7,3% entre los ocupados agropecuarios.

Como promedio para el período 1990-2004, el ingreso laboral de los ocupados agropecuarios es el más bajo, seguido por el de los informales, que es apenas un 11,4% mayor, y luego por el de los ocupados formales, que más que duplica el de los agropecuarios (108% mayor).

La evolución del ingreso laboral según la calificación de los ocupados, aproximada mediante el nivel educativo (se consideran calificados los ocupados con educación secundaria completa o más; el resto es no calificado), indica que el ingreso laboral promedio de los ocupados no calificados experimentó variaciones muy pequeñas a lo largo del período, aunque con una tendencia creciente. El ingreso promedio de los ocupados no calificados en el 2004 fue apenas un 3,4% superior al de 1990. En cambio, para los trabajadores calificados la tendencia creciente es bastante más marcada; pese a la caída sostenida que se observa a partir del año 2002, el ingreso promedio en el 2004 fue todavía un 18,2% superior al de 1990 (gráfico 2.7).

Hay que destacar que, como promedio para el período 1990-2004, el ingreso laboral de los ocupados calificados ha sido un 120,1% superior al de los no calificados. Queda claro que el comportamiento de los ingresos laborales promedio de la totalidad de los ocupados está determinado, principalmente, por la forma en que han evolucionado los ingresos laborales de los ocupados formales, los asalariados y los ocupados calificados.

Otro aspecto relevante en materia de ingresos laborales se refiere al cambio que viene dándose en la forma en que los trabajadores más calificados negocian los aumentos salariales. Durante la década de los noventa, las negociaciones salariales giraban en torno a los incrementos en los salarios mínimos que emanaban del Consejo Nacional de Salarios. El porcentaje promedio que se definía por medio de este mecanismo se utilizaba para aumentar a la mayoría de los empleados, sin necesidad de negociaciones o fijaciones individuales. No obstante, si bien es cierto que, hasta finales de los años noventa, los índices de salarios de los trabajadores calificados y no calificados evolucionaron igual que el de los salarios mínimos, a partir del año 2000 el índice de los asalariados calificados se separó y empezó a reflejar aumentos por encima de los salarios mínimos, lo cual no ha ocurrido con los no calificados. Este hecho, y la tendencia a la baja que muestran los salarios mínimos desde 1999, debe llamar la atención del país por cuanto incide en la distribución del ingreso y favorece la pérdida de cohesión en la estructura social (véase el recuadro 2.6, “Cambios en la estructura social costarricense”, en este mismo capítulo).

El coeficiente de correlación entre el ingreso promedio de los hogares y el ingreso promedio de la ocupación principal es de 0,99 para el período 1990-2004, dato que comprueba el rol protagónico del mercado laboral -en especial del ingreso promedio de la ocupación principal- en la explicación del fenómeno de la desigualdad en Costa Rica.

El desempleo afecta más a las mujeres y a las zonas urbanas

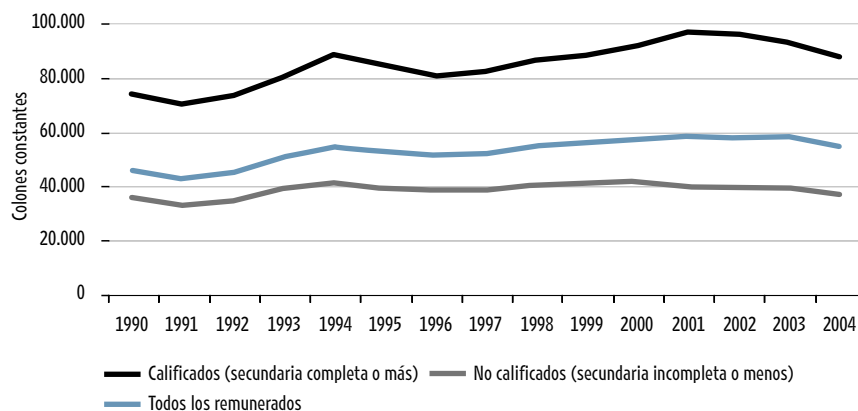
No todas las personas, aunque lo deseen, tienen acceso al mercado laboral y a obtener ingresos para vivir dignamente; en este sentido, el caso más dramático es el de las personas desocupadas. Así como en el capítulo 3 de este Informe se describe en detalle el comportamiento del mercado laboral durante el 2004 en función de los ocupados, en este capítulo resulta importante analizar las brechas de acceso al mercado laboral según las principales características de los desocupados: sexo, edad, región de residencia y nivel educativo. Por brechas de acceso se entienden las diferencias relativas entre grupos, en los principales indicadores de desocupación. Desde inicios de la década de los noventa el país ha mantenido tasas de desempleo abierto relativamente bajas, aunque hay una tendencia al aumento que pasa de un promedio de 4,5% entre 1990 y 1994, a 5,7% entre 1995 y 1999 y a 6,2% entre 2000 y 2004.

Cuando se analiza el perfil de los desempleados se encuentra que las mujeres muestran una tasa de desempleo abierto mayor que los hombres (8,5% frente a 5,4%). No obstante, los hombres representan más de la mitad de los desempleados. En el 2004 había dos hombres desocupados por cada mujer en la misma situación (a pesar de una tendencia al aumento en la ocupación de las mujeres a lo largo de los últimos quince años). Casi dos de cada tres ocupados residen en el área urbana (62,3%). Por regiones, la Chorotega y la Pacífico Central registran las mayores tasas de desempleo abierto (7,6% y 7,1% en cada caso), aunque más de dos de cada tres desocupados del país están en la región

GRAFICO 2.7

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

(colones de 1995)



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

Fuente: Sauma, 2005, a partir de las Encuestas de Hogares del INEC.

Central (donde reside el 67% del total de ocupados). La Huetar Atlántica es la segunda región en lo que concierne al porcentaje de desempleados.

Por grupos de edad, los jóvenes de 16 a 20 años presentan las mayores tasas de desempleo abierto, 17,2%. Los jóvenes de 16 a 25 años representan la mitad del total de desocupados, mientras que un 33,1% tiene entre 31 y 59 años (en los ocupados casi tres de cada cinco se encuentran en ese rango de edad). Finalmente, por nivel educativo, la población con primaria completa o secundaria incompleta muestra la mayor tasa de desempleo abierto (7,5%) y aporta más de la mitad del total de desocupados (56,6%). Este mismo grupo representa casi la mitad de la población ocupada. En conclusión, las brechas de empleo/desempleo afectan, principalmente, a las mujeres, los residentes de la región Central y, en algún grado, a los residentes de áreas urbanas con edades entre 16 y 25 años y bajo nivel educativo.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
INGRESOS Y EMPLEO

Véase Sauma, 2005 en el sitio
www.estadonacion.or.cr

Acceso a vivienda

El Décimo Informe concentró el análisis en materia de vivienda y asentamientos humanos en tres aspectos: déficit, capacidad de compra y capacidad institucional. Se señaló que hubo un progreso en la satisfacción de las necesidades de vivienda de los hogares, aunque no se avanzó en el mejoramiento de la calidad del *stock* o parque de viviendas. Asimismo, se informó que la accesibilidad habitacional entre 1992 y el 2003 fue amplia, pero no se logró recuperar el nivel de la capacidad de compra que tenían los hogares en los años previos a la crisis de los ochenta y, finalmente, se identificó la erosión de la capacidad institucional del sector vivienda, el debilitamiento de las principales entidades, especialmente el Sistema Financiero Nacional de Vivienda (SNFV) y el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH), el cual, en ausencia de un

marco legal que lo habilite para desempeñar su función rectora y sin mecanismos institucionalizados de control y rendición de cuentas, fue presa fácil de la injerencia político electoral, sobre todo en el campo del financiamiento habitacional. Las medidas adoptadas en los últimos años (2002-2004) revirtieron esta tendencia, al ordenar financiera y operativamente el sector y, de consolidarse, pueden servir de plataforma para la regeneración institucional en el mediano plazo, sobre cuya posibilidad pesan hoy en día mayores dudas²¹.

Durante el 2004 las tendencias a la contención del déficit habitacional y la mejoría del acceso a vivienda se mantuvieron y se amplió la atención efectiva mediante el pago de bonos familiares. Sin embargo, un estudio realizado para este Informe, cuyos resultados se exponen en la segunda parte de este capítulo, da una señal de alarma con respecto a la situación de los asentamientos en precario en la GAM, que se duplicaron entre 1987 y 2002, indicando así una importante debilidad de las políticas de vivienda para reducir su número y compensar su crecimiento vegetativo (véase el apartado especial “Se duplican asentamientos precarios en la GAM”, más adelante en este mismo capítulo).

En relación con el parque habitacional, las tasas de crecimiento entre el 2003 y el 2004, según la Encuesta de Hogares, volvieron a estabilizarse después de un periodo de tres años (2001-2003) en que superaron la tasa intercensal. Su crecimiento se ha hecho más lento, salvo en el caso de las viviendas individuales desocupadas, que se han venido incrementando a un ritmo del 5% anual desde el 2000, lo cual puede estar asociado con la sobreproducción de viviendas dirigidas a un mercado meta de recursos altos. Estas tasas, en general, superan ampliamente el crecimiento actual de la población, pues reflejan el crecimiento de los hogares en formación.

El déficit habitacional²² decreció entre 2003 y 2004 (de 202.023 a 189.261 viviendas) como resultado de una disminución drástica en el déficit cualitativo, aunque el faltante natural aumentó en aproximadamente 2.300 unidades.

El incremento del faltante natural indica un mayor crecimiento en el número de nuevos hogares con respecto a las viviendas nuevas. Por su parte, el déficit cualitativo disminuyó en alrededor de 15.000 viviendas (FUPROVI, 2005). Esta cifra es significativa, ya que muestra un esfuerzo en la recuperación del parque deteriorado en regular y mal estado. Además, esta información sugiere un cambio en el enfoque de la política estatal, que ha considerado no solo dar énfasis a la construcción de viviendas nuevas, sino promover el mantenimiento y rescate de lo ya construido. Como dato de referencia se tiene que en el 2003 se otorgaron 264 bonos para mejoramiento de viviendas (RAMT) y en el 2004 se aprobaron 711. En este último año el índice de accesibilidad habitacional²³ no solo aumentó, sino que llegó al punto más alto del periodo (1992-2004), en virtud de una caída de las tasas de interés a largo plazo y a pesar del incremento en el costo relativo de la vivienda.

En lo que concierne al apoyo estatal para que los hogares de menores ingresos accedan a la vivienda, la cantidad de bonos pagados en el 2004 (11.568) aumentó en relación con el 2003 (8.449) en un 36,9%; aun así, esta cifra está muy por debajo del nivel medio de los últimos quince años. El monto total de inversión (30.114,9 millones de colones) se incrementó en un 49% en el 2004, casi 10.000 millones de colones más que en el 2003. El subsidio pagado por estratos salariales²⁴ siguió concentrado en los dos primeros niveles. Aunque el estrato 3 mostró el aumento porcentual más fuerte entre 2003 y 2004, se mantiene la tendencia de falta de proporcionalidad en la atención de los primeros cuatro estratos (MIVAH, 2005a).

La relación subsidio otorgado *versus* necesidades habitacionales indica que San José es la provincia que más atención requiere, por sus elevados totales de vivienda en estado regular, déficit cualitativo y déficit habitacional; sin embargo, recibió el 15,6% de la inversión total en el 2004. La provincia que más subsidios obtuvo en el 2004 fue Alajuela, con un 28% del total,

seguida por San José (16%), Puntarenas (15%), Limón (13%), Cartago (12%), Guanacaste (11%) y Heredia (5%).

Atención insuficiente de los asentamientos en precario

Un estudio preparado especialmente para este Informe analizó la situación y evolución de los asentamientos en precario²⁵ de la GAM en el período 1987-2004 (FUPROVI, 2005; los hallazgos de este trabajo se exponen en detalle en el apartado “Se duplican asentamientos precarios en la GAM”, de este mismo capítulo). Los resultados de ese ejercicio señalan que la falta de una política estatal coherente, planificada y comprometida con la erradicación sistemática de este problema es uno de los factores que ha llevado a un crecimiento de la población que vive en esta condición, cuya tasa de crecimiento se duplicó al pasar de 3,2% entre 1987 y 1991, a 6,7% entre 2002-2004. En el período 1987-2004 la relación entre el porcentaje de población atendida y población precarista nueva que surgió en cada subperíodo (1987-1991, 1992-2002 y 2003-2004) fue negativa. Esto implica que la atención brindada por el Estado no fue suficiente siquiera para cubrir el crecimiento vegetativo en ninguno de los períodos de análisis. La proporción de familias que dejaron de vivir en precario entre 1987 y 2004 representó el 23% del total de población en esta condición en el 2004, mientras la población precarista nueva del mismo período representó un 76%.

Tres características adicionales destacan en este ámbito: en primer lugar, los cantones considerados como centros urbanos de la GAM son los que presentan los mayores problemas de asentamientos en precario; segundo, los cantones históricamente más problemáticos (Alajuelita, Desamparados, San José, Heredia, Curridabat, La Unión y Tibás) no muestran avances sustantivos, en razón de debilidades en la planificación de la acción estatal, la cual se ha enfocado en las zonas rurales y en las áreas periféricas a las zonas urbanas, denominadas semi-rurales, y en tercer lugar, para el caso específico de la GAM, las zonas periféricas disminuyeron su porcentaje de población

en precario de 8,4% en 1987 a 0,1% en el 2004, en tanto que las zonas urbanas aumentaron en proporción de 4,1% a 6,1% en el mismo período.

El análisis de la evolución de la política en esta materia indica que ya desde los años sesenta el tema de la atención de los precarios preocupaba a las autoridades; el legislador lo contempló al promulgar instrumentos como la Ley de Planificación Urbana (n° 4240) y la Ley de Erradicación de Tugurios (n° 2760), e instituciones como el IMAS, el INVU y las municipalidades tenían competencias legales para intervenir en el problema. Sin embargo, políticamente no se instrumentaron las acciones en forma planificada, por medio de reglamentos, directrices y decretos que les dieran herramientas específicas a las instituciones del sector. Las pocas normas de excepción que se dictaron a finales de los ochenta y principios de los noventa, tendían a que a los proyectos de asentamientos en precario no se les aplicaran las normas urbanas de todos los proyectos habitacionales²⁶, pero no se creó un marco regulatorio para la atención de estos asentamientos. Es decir, no existe aún el Reglamento de Renovación Urbana, que fue considerado desde 1968 en la Ley 4240. En consecuencia, las normas de excepción fueron declaradas inconstitucionales²⁷ y hoy en día, para atender asentamientos en precario, se debe cumplir con todas las regulaciones de un proyecto habitacional común.

Pese a que la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, en su artículo 59, permite, “previa autorización de la Junta Directiva del BANHVI, autorizar un 20% de los ingresos anuales del FOSUVI para subsidiar mediante entidades autorizadas (...) la adquisición, segregación, adjudicación de terrenos y obras de urbanización y construcción necesarias en proyectos de erradicación de tugurios y asentamientos en precario para las familias individuales de ingreso mínimo o en grupos debidamente organizados (cooperativas, asociaciones específicas, de desarrollo o solidarista)”, esta potestad no ha sido aprovechada para atender de manera integral los

asentamientos en precario consolidados, lo cual evidencia que el tema ha sido relegado de las agendas prioritarias de los últimos gobiernos.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE VIVIENDA

Véase FUPROVI, 2005 en el sitio

www.estadonacion.or.cr

Acceso a una vida libre de amenazas

Una condición básica para que las personas puedan aprovechar las oportunidades es que tengan seguridad en cuanto a su integridad física y patrimonial. El Décimo Informe incluyó un estudio amplio sobre la violencia y señaló importantes rezagos del país en este ámbito. Entre sus conclusiones destacó que Costa Rica tiene hoy más problemas de violencia delictiva que hace veinte años, pese a que en comparación con América Latina mantiene índices relativamente bajos. Asimismo, se indicó que el tema de la seguridad ocupa un lugar prioritario en la percepción de las y los habitantes, aunque hay una brecha notable entre esta percepción a nivel nacional y en el plano local. La actualización de los principales datos de la materia penal confirma las tendencias reseñadas en el Informe anterior (consultese el Compendio Estadístico). Dos datos preocupantes son el incremento en las denuncias por infracciones a la Ley de Psicotrópicos y en el número de víctimas muertas por armas de fuego.

En el 2004 la entrada neta de denuncias en materia penal ascendió aproximadamente a 128.600 casos, un promedio de 350 denuncias por día. Casi tres cuartas partes de ese total se concentraron en cuatro bloques de delitos: contra la propiedad (48%), contra la vida (13%), delitos relacionados con drogas (8%) y delitos sexuales (4%). En forma individual, la figura delictiva más común fue el robo, con casi 36.010 denuncias (100 diarias), seguidas por el hurto, con unas 10.418 (para más detalles sobre este tema, véase el capítulo 5).

En los delitos contra la vida las figuras más comunes fueron las agresiones y las lesiones culposas, con cerca de 6.500 y 5.700 denuncias en el 2004. En ese año murieron 20 personas menos

por homicidio doloso que en el 2003, pero aun así el nivel alcanzado supera como mínimo en 22 personas el que se registró en cada uno de los años del período 2000-2001. La tasa de delitos contra la vida por cien mil habitantes mantuvo su tendencia al aumento, al pasar de 389 a 392 entre 2003 y 2004, con lo cual sigue siendo el doble de la tasa que tenía el país en 1983 y que era de 186. Al desagregar por tipo de delito, aquellos que muestran las tasas más altas son las agresiones, las lesiones culposas y los homicidios (gráfico 2.8).

Un hecho sobresaliente es el incremento que han venido experimentado las denuncias por infracciones a la Ley de Psicotrópicos desde que entró en vigencia el Código Procesal Penal. En 1998 ingresaron 2.554 denuncias por ese motivo y para el 2004 se reportaron 10.722, lo que representa un incremento de 320%. La figura más común en este grupo ha sido la tenencia de droga, con 7.322 casos. Un factor que puede estar incidiendo en el crecimiento de las denuncias es la creación de la figura denominada “Agente Antidroga” que atiende denuncias en comunidades y centros educativos (E: Salazar, 2005). Otro dato que llama la atención es que si bien el número de denuncias por este delito ha crecido en más de un 100% en los últimos cinco años, el porcentaje de personas condenadas se ha reducido a la mitad (de 10% en el 2000 a 4,9% en el 2004).

Por otra parte, en el 2004 persistió la tendencia al aumento de las muertes por arma de fuego, que representaron el 58,6% del total de víctimas en delitos de homicidio (37,7% en 1990). Este es un aspecto preocupante que debe ser objeto de atención para la sociedad costarricense.

Como insumo para el presente Informe, este año se realizó un análisis más detallado de la materia penal juvenil, la cual, después de mostrar una tendencia ascendente entre 1997 y 2001, se ha estabilizado en un promedio de alrededor de 11.600 denuncias anuales durante los últimos tres años (para más detalle véase el capítulo 5).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE SEGURIDAD CIUDADANA

Véase Solana, 2005 en el sitio www.estadonacion.or.cr

La inversión social se redujo por segundo año consecutivo

Para desarrollar sus capacidades, las personas requieren tanto su propio esfuerzo como el apoyo de la sociedad de la cual son parte. Este último se materializa, fundamentalmente, por medio de la inversión social, entendida como los recursos que el Estado destina a acciones que buscan mejorar la calidad de vida de la población, ya sea ofreciendo de manera directa una serie

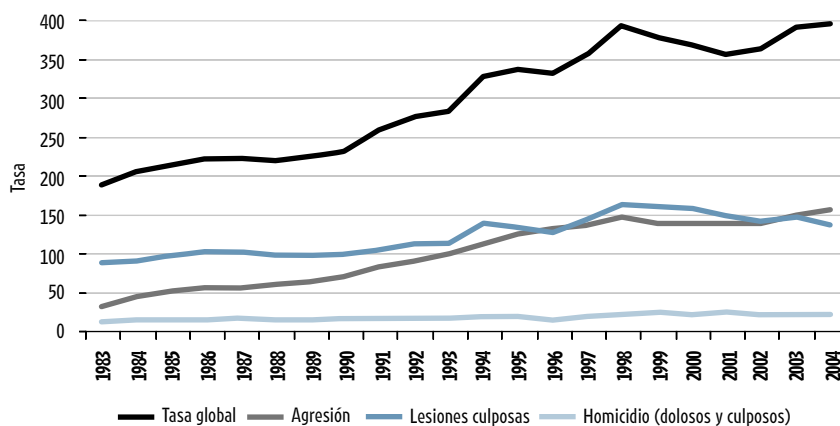
de servicios, como educación y salud, suministrando transferencias monetarias para que las familias adquieran bienes y servicios que les ayuden a satisfacer sus necesidades más elementales, o financiando instituciones públicas encargadas de proveer bienes y servicios meritorios a bajo costo o en forma gratuita.

Tal como se indicó en el Décimo Informe, la inversión social pública (ISP) se contrajo durante la primera parte de los años ochenta, por efecto de la crisis de la deuda. Aunque hacia el final de aquel decenio había logrado recuperar su valor real, no recobró ni la prioridad macroeconómica ni la fiscal que ostentaba en 1980. En 1990, como parte de una programa de ajuste macroeconómico, la ISP sufrió una fuerte reducción real, solo comparable con la caída en el peor año de la crisis de la deuda, y a partir de ahí empezó a crecer en forma sostenida. Solo durante 1995, y en menor medida en 1999 y 2004, se interrumpió esa tendencia. En todo caso, ninguna de estas contracciones coyunturales ha podido revertir la tendencia alcista de la ISP total iniciada en 1991. Esto significa que para el año 2004 la ISP total resultó un 48% superior a la de 1980 y un 58% mayor a la de 1990. Esto implica también un crecimiento medio anual real del 1,6% entre 1980 y 2004, y del 3,3% a partir de 1990. Esta expansión ha sido acompañada por una recuperación de su prioridad macroeconómica y fiscal, de modo que para el año 2004 la ISP representó casi el 19% del PIB y el 78% del gasto del Gobierno General (gráfico 2.9) (para más detalle sobre aspectos técnicos de la medición de la inversión social pública, consúltese el Apéndice Metodológico).

Sin embargo, este crecimiento es insuficiente para contrarrestar el crecimiento de la población, por lo que la ISP por habitante en el 2004 resultó ser un 20% menor que la existente veinticuatro años atrás. Esto significa que durante más de dos décadas el país ha tenido niveles de inversión social menores a los alcanzados a finales de los años setenta, y que las mejoras logradas a partir de 1990 deben verse

GRAFICO 2.8

Tasa de delitos contra la vida, total y para tres delitos seleccionados (tasa por cien mil habitantes)



Fuente: Anuarios de Estadísticas Judiciales 1983-2004, Poder Judicial.

en el contexto de una ISP per cápita que no recupera sus máximos históricos (gráfico 2.9). Este hecho, unido a la composición de la ISP -centrada en servicios más que en transferencias- y a una medición de la pobreza basada en los ingresos familiares corrientes, no solo limita las comparaciones directas entre la evolución de la ISP y la incidencia de la pobreza, sino que además pone en tela de juicio conclusiones como las planteadas en el estudio del Banco Mundial (2003), que estima innecesario un mayor gasto social o que éste es ineficiente dado que no ha podido reducir la pobreza (Trejos, 2005).

Evolución de la composición sectorial de la ISP

Desde el año 2001, en su séptima edición, este Informe ha dado seguimiento a los cambios en la composición de la inversión social. Con la última actualización realizada, correspondiente al período 1990-2003, se confirma que la seguridad social y la educación han ganado participación, mientras el sector salud ha crecido por debajo de la media y ha perdido tres puntos en su participación. Estos tres sectores representaron en el 2003 una participación cercana al 30% cada uno. Los sectores de vivienda y territorio, y cultura y recreación, por su parte, se contrajeron en términos reales (Trejos, 2005).

En los sectores de educación, salud y seguridad social el aumento no es homogéneo al interior de cada uno. En educación se concentra en preescolar y las modalidades abiertas más que en la educación postsecundaria, y se contraen los recursos asignados a incentivos para mantener a las y los estudiantes en los centros educativos, pese a que la oferta se ha diversificado. En salud se incrementa la inversión en el nivel primario, pero la consulta externa y la hospitalización siguen absorbiendo la mayor parte de los recursos y pierden terreno los programas de nutrición. En seguridad social las pensiones contributivas son las que registran los mayores crecimientos, especialmente aquellas con cargo al Presupuesto Nacional (régimen del Magisterio Nacional). Por el contrario, los programas de apoyo a grupos vulnerables muestran un estancamiento en sus recursos reales per cápita, lo que genera una pérdida de participación relativa dentro del sector y de la inversión social en general.

Efectos distributivos de la inversión social

La mejor forma de valorar el impacto de la inversión social es analizando cómo esta se distribuye, considerando ejes tales como: familias ubicadas en los distintos estratos socioeconómicos, zonas geográficas, grupos de

edad (equidad generacional) y género. Para el análisis de la equidad distributiva se identifican cuatro tipos de políticas según los criterios de acceso: universales²⁸, si se tiene acceso a los programas solo por el hecho de vivir en el país; restrictivas²⁹, cuando requieren el cumplimiento de ciertas condiciones para acceder a ellos; selectivas³⁰, en las cuales el criterio de acceso es la necesidad de cierto apoyo o protección y, finalmente, las políticas contributivas, en las que el criterio de acceso es la contribución³¹.

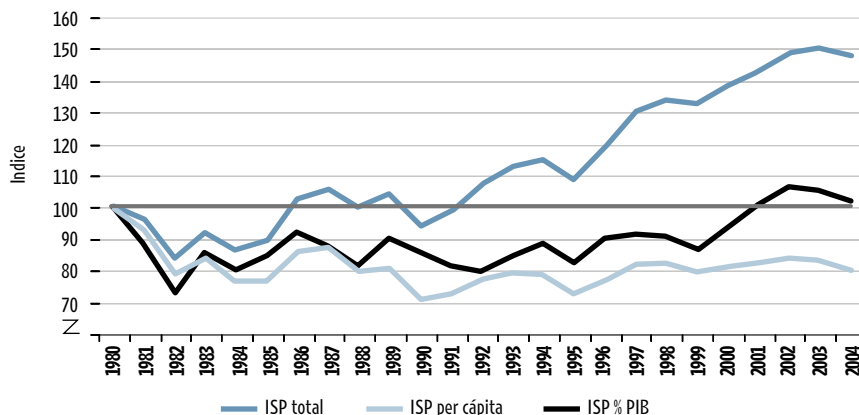
Del análisis se concluye que las políticas universales aglutinan la mayor parte de la ISP y aumentaron su participación al pasar de 55% en 1990 a 58% en el 2003. Esto implica un crecimiento medio anual de 4,3% total y de 1,7% por habitante, ligeramente por encima de la media de la ISP. Por su parte, las políticas restrictivas y las selectivas, que absorben cerca de un décimo de la ISP, pierden participación y contraen la ISP por habitante. En sentido contrario, las políticas contributivas, como grupo, son las que muestran el mayor dinamismo, al crecer a un ritmo medio anual per cápita del 2,8% y ganar participación, pasando del 19% de la ISP en 1990 al 23% en el 2003. Internamente, las pensiones con cargo al Presupuesto Nacional son las dominantes y las más dinámicas, particularmente las del régimen del Magisterio. Al constituir una deuda de largo plazo para el Estado, su expansión "estruja" al resto y compromete su sostenibilidad financiera, como se verá más adelante (Trejos, 2005).

En el 2003 la ISP per cápita alcanzó los 302.000 colones como promedio nacional al año; este monto fue menor en los cuatro primeros quintiles de las familias y solo se superó en el quintil más rico, el cual mostró una ISP por persona de 432.000 colones, cifra que resulta un 43% mayor a la media nacional. No obstante, cuando se consideran solo las políticas no contributivas, la ISP per cápita sí presenta un valor mayor cuanto más pobre sea la familia. Así, alcanza los 276.000 colones anuales para el quintil más pobre y se

GRAFICO 2.9

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

(base 1980=100)



Fuente: Trejos, 2005.

CUADRO 2.4

Estructura y evolución de la inversión social pública^{a/}, por función. 1990 y 2003

Función	Distribución como porcentaje de la ISP		Composición en cada sector		Variación promedio anual 1990-2003	
	1990	2003	1990	2003	Total	Per cápita
Sector educación	27,2	30,6	100,0	100,0	4,7	2,2
Preescolar	0,7	1,9	2,6	6,3	11,9	9,2
Primaria	8,6	10,5	31,7	34,3	5,4	2,9
Secundaria	5,3	6,8	19,3	22,2	5,9	3,3
Otras modalidades	0,4	1,8	1,3	5,9	17,7	14,9
Parauniversitaria	0,3	0,3	1,1	0,8	2,9	0,4
Universitaria	8,7	6,4	32,1	21,0	1,4	-1,1
Financiamiento	0,1	0,1	0,3	0,3	3,5	1,0
Formación profesional	1,9	1,9	7,0	6,1	3,6	1,2
Incentivos para estudiar	1,2	0,9	4,5	3,1	1,7	-0,8
Sector salud	33,9	30,8	100,0	100,0	3,0	0,6
Rectoría	0,2	1,5	0,7	5,0	19,6	16,8
Atención primaria	5,1	5,8	14,9	18,7	4,9	2,4
Consulta médica	10,6	7,8	31,3	25,1	1,3	-1,1
Hospitalización	15,7	14,9	46,4	48,2	3,4	0,9
Prevención drogas	0,2	0,1	0,6	0,4	-0,2	-2,6
Programas de nutrición	2,1	0,8	6,1	2,6	-3,6	-5,8
Sector seguridad social	24,7	28,4	100,0	100,0	4,9	2,4
Pensiones contributivas	19,1	23,0	77,3	81,2	5,3	2,8
IVM	9,2	8,1	37,0	28,4	2,8	0,4
Presupuesto Nacional ^{b/}	10,0	15,0	40,3	52,8	7,1	4,6
Magisterio	6,3	10,5	25,4	37,0	8,0	5,4
Resto	3,7	4,5	14,9	15,7	5,3	2,8
Pensiones no contributivas	1,5	1,6	6,0	5,5	4,2	1,7
Regulación del trabajo	0,3	0,6	1,3	2,2	9,1	6,5
Apoyo grupos vulnerables	3,8	3,2	15,4	11,1	2,3	-0,1
Sector vivienda y territorio	13,0	9,5	100,0	100,0	1,3	-1,1
Servicios de vivienda	4,9	2,3	38,0	24,5	-2,1	-4,4
Suministro de agua	3,3	2,4	25,4	25,4	1,3	-1,1
Acueductos nacionales	3,2	2,3	24,3	24,6	1,4	-1,0
Acueductos rurales	0,1	0,1	1,0	0,8	-0,7	-3,0
Servicios municipales	4,8	4,7	36,6	50,1	3,7	1,3
Sector cultura y recreación	1,2	0,8	100,0	100,0	0,2	-2,2

a/ Se refiere al gasto total sin incluir la concesión neta de préstamos.

b/ Considerando el dato de las pensiones efectivamente pagadas en 1990, según la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda.

Fuente: Trejos, 2005 con datos de la STAP, el Ministerio de Hacienda y las instituciones involucradas.

reduce conforme las familias se ubican en los quintiles de mayor ingreso, hasta llegar a los 180.000 colones para el quintil más rico (un 23% menor). Este dato evidencia claramente el papel regresivo de las políticas contributivas (gráfico 2.10).

Como se mencionó anteriormente, la distribución en la asignación de la ISP puede referirse a varios ejes, por lo que se analiza también la equidad geográfica, generacional y de género.

El cuadro 2.5 resume las principales tendencias observadas en cada ámbito para el período 1990-2003.

Por zona de residencia, a pesar de que las brechas entre regiones y zonas se han reducido, tanto la región Central como las zonas más urbanas siguen concentrando la mayor ISP, aunque en términos per cápita destaca el hecho de que la región Chorotega fue la que recibió la mayor inversión pública social en el 2003. Una limitación metodológica

en el análisis por áreas geográficas es tener que trabajar con promedios de costo nacionales para cada programa, de modo que solo se reflejan diferencias de acceso y no diferencias en los recursos asignados dentro de cada programa (Trejos, 2005). En cuanto a grupos de edad, un aspecto relevante es que en el 2003 los menores de 6 años y los adultos en edad plenamente activa fueron los que recibieron una menor inversión social, en montos que rondaron los 200.000 colones, cuando la media nacional, como ya se indicó, se ubica en los 302.000 colones por persona.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE INVERSIÓN PÚBLICA SOCIAL

Véase Trejos, 2005 en el sitio www.estadonacion.or.cr

No se deteriora la distribución del ingreso y aumenta la pobreza

Durante el 2004 la distribución del ingreso no se deterioró y su desigualdad continuó en uno de los niveles más altos de la década, en tanto la pobreza medida por insuficiencia de ingresos sí experimentó un aumento significativo. En la base del comportamiento de ambos indicadores está una situación de deterioro generalizado de las oportunidades para toda la población costarricense en el año bajo análisis. Este apartado detalla el comportamiento de la distribución del ingreso y posteriormente examina la evolución reciente de la pobreza vista como una situación de ingresos insuficientes, que se complementa con estimaciones de la pobreza como insatisfacción de un conjunto de necesidades básicas (necesidades básicas insatisfechas o carencias críticas). Se realiza un cálculo de la pobreza integrando ambas estimaciones (medición integrada de la pobreza).

En niveles altos permanece estable la desigualdad

Para el período de estudio, 1990-2004, tras algunos años de un comportamiento relativamente estable en la desigualdad en la distribución del ingreso, medida en este caso por el coeficiente de Gini, en 1998 se inició

CUADRO 2.5

Principales tendencias en la distribución de la inversión social pública per cápita, según región, zona, sexo y grupo de edad. 1990-2003

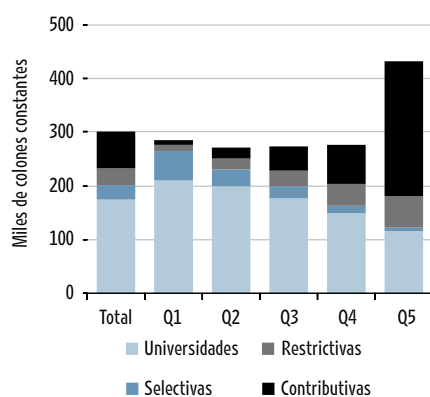
Ámbito	Resultados	Factores explicativos
Regiones	La región Chorotega recibe la mayor ISP, mientras la Huetar Norte percibe la menor. Si se consideran solo las políticas no contributivas, las regiones periféricas tienden a superar a la Central (excepto la Huetar Norte).	En la región Chorotega, el mayor gasto se sustenta en el crecimiento de las políticas más regresivas. Las políticas contributivas ayudan a aumentar la desigualdad regional de la ISP Las políticas más regresivas siguen mostrando una mayor presencia relativa en la región Central.
Zona	El apoyo estatal tiende a descender conforme más rural sea la zona, aunque la ISP creció más aceleradamente en el ámbito rural. La ISP no contributiva resulta mayor en las zonas rurales y aumenta con el grado de ruralidad.	Las políticas contributivas (pensiones) se concentran en las zonas urbanas y adquieren mayor peso relativo. La ISP no contributiva y su aumento con el grado de ruralidad son producto de las políticas universales y, en menor medida, de las selectivas.
Sexo	Las mujeres reciben una ISP superior a la de los hombres.	La mayor ISP que reciben las mujeres se explica por las políticas no contributivas, especialmente por la mayor permanencia en el sistema educativo y el mayor uso de los servicios de salud. Las pensiones contributivas favorecen más a los hombres.
Grupos de edad	Los menores de 6 años y los adultos en edad plenamente activa son los que reciben menor inversión social. Ausencia de progresividad generacional. Los adultos mayores de 49 años reciben una ISP que duplica la media nacional.	En los menores de 6 años la baja inversión se limita casi solo a los servicios de salud, con limitados apoyos en las áreas del cuidado diario y el desarrollo de conocimientos y destrezas. La mayor ISP de la población en edad escolar y los jóvenes se sustenta en las políticas universales (educación). La mayor ISP de los mayores de 49 años se explica por las pensiones contributivas (dos tercios de lo que este grupo recibe).

Fuente: Trejos, 2005.

GRAFICO 2.10

Inversión social per cápita por quintil de ingreso y tipo de política. 2003

(colones del 2003, por persona al año)



Fuente: Trejos, 2005.

un período de incremento sostenido que alcanzó su máximo nivel en el 2001, para luego reducirse en los años siguientes. En el 2004 este indicador mostró una leve reducción, aunque el valor del coeficiente de Gini todavía fue superior al del 2000. Una situación similar presentan otras mediciones de desigualdad, específicamente la relación entre los ingresos promedio del 10% de la población con mayor ingreso per cápita y los del 10% con menor ingreso, que fue 20,7 veces en 2004 (1,1 puntos porcentuales menos con respecto al 2003) y la de los ingresos promedio del 20% de los hogares con mayor ingreso per cápita en relación con los del 20% con menor ingreso, que fue 10,2 veces (0,3 veces menos).

Un aspecto que llama la atención es que, a pesar de la estabilidad en el

indicador de distribución del ingreso en el año 2004 respecto del 2003, se dio un fuerte aumento, de 3,2 puntos porcentuales, en la incidencia de la pobreza. Al comportamiento de la desigualdad subyace un fenómeno preocupante para el país, y es que todos los hogares agrupados en deciles sufrieron reducciones en su ingreso per cápita promedio entre 2003 y 2004, con excepción del decil de menor ingreso. Además, en general esa caída en el ingreso fue porcentualmente mayor a medida que se incrementaban los niveles de ingreso³² (cuadro 2.6). De esta manera, la principal explicación al comportamiento de la desigualdad se encuentra en esa relación inversa entre la magnitud de la caída en los ingresos per cápita promedio y la magnitud de los ingresos. Este deterioro

generalizado de los ingresos del 90% de los hogares también explica el aumento de la pobreza.

Cómo se indicó en la sección “Acceso a un ingreso digno”, de este mismo capítulo, el mercado de trabajo tiene un rol protagónico en la explicación de la desigualdad de la distribución del ingreso. Esta última guarda también una estrecha relación con la forma en que se comporta el ingreso de los hogares del décimo decil respecto de los demás. El ingreso promedio de los hogares de ese grupo aumentó fuertemente en 2000 y 2001, pero a partir del 2002 empezó a caer, y lo hizo con mayor intensidad en el 2004 (gráfico 2.11).

Todo parece indicar que en los años recesivos para la economía (1991 y 1996) se incrementó la desigualdad por la caída en los ingresos reales de los más pobres, en tanto en los años de mejor desempeño económico (1994 y 2001), la desigualdad creció principalmente por el mayor aumento relativo del ingreso de los hogares más ricos (Sauma, 2005).

El perfil de los más ricos según la Encuesta de Hogares

En su edición anterior este Informe documentó que el perfil de los pobres no sufrió modificaciones importantes en la última década. En esta ocasión, dadas las relaciones recién explicadas entre el ingreso del décimo decil y la distribución del ingreso, se profundiza en el perfil de los más ricos, es decir, en las principales características de los hogares de mayores ingresos y sus miembros (décimo decil según su ingreso per cápita). El análisis compara la información en tres momentos: 1997, que es el último año antes del incremento sostenido en la desigualdad, 2001, año de mayor desigualdad, y 2004.

Los rasgos más sobresalientes de estos hogares se resumen en el cuadro 2.7. Entre ellos destaca que este grupo social está compuesto por hogares integrados en buena parte por profesionales jóvenes (47 años en promedio), con título académico (12 años de estudio), pocos hijos y un ingreso familiar alto que está asociado al hecho de que tanto el jefe como el cónyuge trabajan.

CUADRO 2.6

Ingreso per cápita mensual promedio por deciles de hogares. 2003 y 2004

Deciles de hogares ^{a/}	Ingreso mensual per cápita promedio ^{b/}		Variación (porcentaje)
	2003	2004	
Todos los hogares	30.754	28.541	-7,2
I	3.555	3.588	0,9
II	7.109	6.894	-3,0
III	10.146	9.643	-5,0
IV	13.238	12.488	-5,7
V	16.594	15.662	-5,6
VI	20.861	19.654	-5,8
VII	26.905	24.896	-7,5
VIII	35.721	33.254	-6,9
IX	50.593	47.310	-6,5
X	122.882	111.950	-8,9

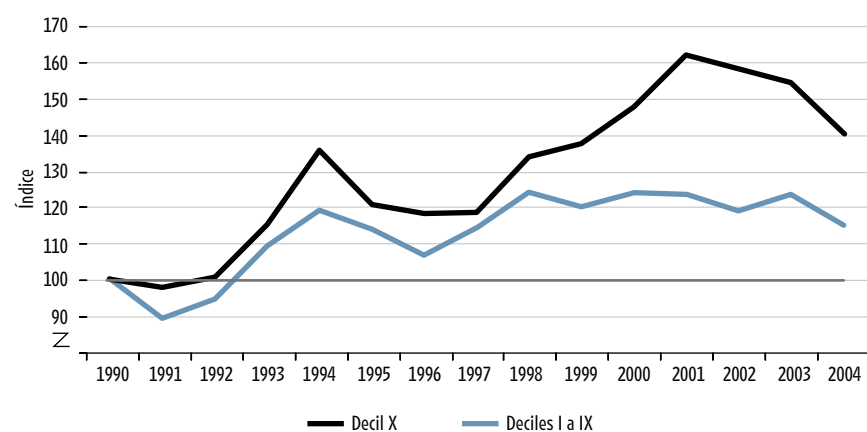
a/ Ordenados crecientemente según su ingreso familiar per cápita.

b/ Montos en colones de enero de 1995. Pueden presentarse diferencias entre los ingresos per cápita aquí estimados y los publicados por el INEC (2003 y 2004), debido a que esa institución calcula el per cápita a partir del ingreso total y el número de personas en cada decil o quintil, mientras que en este caso el cálculo se realiza a nivel de hogar y las cifras más agregadas corresponden a un promedio de las estimaciones por hogar.

Fuente: Sauma, 2005, a partir de las Encuestas de Hogares del INEC.

GRAFICO 2.11

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



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

Fuente: Sauma, 2005, a partir de las Encuestas de Hogares del INEC.

Además, estos hogares muestran una tasa bruta de participación muy elevada y con tendencia al aumento. El número de desempleados es muy reducido (y consecuentemente la tasa de desempleo abierto), por lo que el promedio de ocupados por hogar es alto, a la vez que la relación de dependencia económica es

baja. Estos dos últimos resultados inciden en la mayor desigualdad que se dio en los últimos años, pero especialmente en el 2001.

La tasa de participación de los jefes es muy elevada, superior a 80%, y los jefes inactivos son en su gran mayoría pensionados (más de 70%). Prácticamente

dos de cada tres jefes ocupados son asalariados -uno en el sector público y otro en el sector privado-, mientras que el otro es trabajador independiente. A lo largo del tiempo hay una tendencia al aumento en la participación relativa de los jefes asalariados -sobre todo en el sector privado- en detrimento de los independientes. Los jefes de hogar se ocupan principalmente en los servicios, en especial en la categoría de “servicios comunales, sociales y personales”, seguida por “comercio, restaurantes y hoteles” y “establecimientos financieros, bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas”. Llama la atención el fuerte incremento en el porcentaje de jefes ocupados en esta última actividad, que pasó de 11,8% en 1997 a 17,7% en el 2004.

Otro aspecto importante es que en una elevada proporción de estos hogares, están ocupados tanto el jefe o jefa del hogar como el cónyuge: 36,8% en 1997, 45,4% en 2001 y 34,2% en 2004. El mayor porcentaje del año 2001, relacionado con una mayor participación total y un mayor promedio de ocupados en el hogar, explicaría en parte el fuerte aumento en la desigualdad registrado ese año.

Si bien es cierto que la caracterización anterior no refleja cambios en el perfil de la población captada por la Encuesta de Hogares, tampoco hay evidencia de que esa herramienta esté aumentando la captación de información de otros hogares que deberían ubicarse entre los relativamente más ricos. De hecho, la severa caída en los ingresos reales del décimo decil en el último año se relaciona con la fuerte presencia de asalariados en estos hogares (Sauma, 2005).

El perfil de los grupos de mayores ingresos muestra diferencias muy marcadas con respecto al perfil de los más pobres reseñado en el Décimo Informe, especialmente en lo que concierne a escolaridad (más baja en los hogares pobres), desempleo (más alto en los hogares pobres), tamaño de los hogares (mayor en los hogares pobres) y sector ocupacional (más presencia de informales en los hogares pobres). La explicación de la desigualdad está estrechamente asociada al estancamiento de la educación en la década de los ochenta.

CUADRO 2.7

Principales características de los hogares del décimo decil^{a/}. 1997, 2001 y 2004

(cifras absolutas y relativas)

Características	1997 ^{b/}	2001	2004
Tamaño promedio del hogar (miembros)	2,9	2,9	2,8
Jefatura femenina (porcentaje)	20,1	22,7	23,0
Hogares urbanos (porcentaje)	84,1	82,1	84,1
Educación promedio todos los mayores de 15 (años)	11,7	12,3	12,4
Tasa bruta de participación (porcentaje)	55,3	58,5	59,2
Promedio de ocupados por hogar	1,6	1,7	1,6
Promedio de inactivos por hogar	1,3	1,2	1,1
Tasa de desempleo abierto jefes (porcentaje)	0,2	0,2	0,9
Hogares con jefe y cónyuge ocupados (porcentaje)	36,8	45,4	34,2
Categoría ocupacional todos los ocupados (porcentaje)	100,0	100,0	100,0
Independientes	24,3	26,0	25,9
Asalariados	75,7	74,0	74,1
Rama de actividad jefes ocupados (porcentaje)	100,0	100,0	100,0
Agropecuaria	4,2	5,1	5,3
Industria manufacturera	9,7	11,5	10,9
Electricidad, gas y agua	2,3	2,5	2,5
Construcción	3,7	5,0	3,0
Comercio, restaurantes y hoteles	19,5	18,7	19,7
Transporte, almacenaje y comunicaciones	8,5	7,1	8,2
Establecimientos financieros y bienes inmuebles	11,8	13,8	17,7
Servicios comunales, sociales y personales	40,3	36,2	32,7
Jefes inactivos que se declaran pensionados (porcentaje)	78,4	70,1	78,7

a/ 10% de hogares con ingreso conocido que muestran el mayor ingreso familiar per cápita.

b/ Los factores de expansión para este año fueron ajustados a partir de estimaciones censales.

Fuente: Sauma, 2005, a partir de las Encuestas de Hogares del INEC.

Un punto que merece atención es la composición por edades y escolaridad del décimo decil *versus* el primero, pues sugiere que la desigualdad proviene de la existencia de varias cohortes en las que un grupo logró cursar la educación superior y otro tuvo que abandonar la secundaria. Esto ocurrió en momentos en que el cambio en el modelo de desarrollo del país, orientado hacia una mayor apertura y la atracción de inversión extranjera directa, requería una élite con la educación necesaria para responder a las nuevas demandas del mercado (recuadro 2.6).

Crece la vulnerabilidad a la pobreza

En términos del análisis del desarrollo humano es importante conocer si la situación económica general ha aumentado o disminuido los ingresos de los hogares más vulnerables a caer en condición de pobreza, es decir, aquellos cuyos ingresos los ubican apenas por

encima de la línea de pobreza y hasta 1,4 veces la misma.

En el 2004 la proporción de hogares vulnerables a nivel nacional fue de 12,5%, un punto porcentual por encima del valor mostrado el año anterior (cuadro 2.8). Sumada al porcentaje de hogares en situación pobreza, alcanza un 34,2%, cifra que es más de cuatro puntos porcentuales superior a la del 2003, y la tercera más alta desde 1994. El indicador de vulnerabilidad, por su parte, aumentó en el 2004 con respecto al 2003, lo cual refleja que el ingreso promedio per cápita de los hogares más vulnerables se redujo y se acercó a la línea de pobreza, es decir, creció la vulnerabilidad. Más allá de los cambios en las magnitudes entre los años 2003 y 2004, es relevante notar que el 2004 no siguió la tendencia hacia el mejoramiento prácticamente sostenido que mostraban los indicadores de vulnerabilidad (porcentaje de hogares vulnerables e índice de vulnerabilidad)

RECUADRO 2.6

Cambios en la estructura social costarricense

Un estudio reciente sobre la evolución de la estructura social durante la década de los noventa en Centroamérica (Pérez Sáinz et al, 2004), detectó transformaciones importantes en la sociedad costarricense, con base en un ejercicio de jerarquización de categorías socio-ocupacionales en el período 1990-1999.

Si se habla de un edificio como metáfora de la estructura social, el estudio señala que, a inicios de los noventa, el inmueble costarricense correspondía al de una sociedad de sectores medios. En sus cinco pisos, casi tres cuartas partes de los ocupados se ubicaban en el nivel medio y, sobre todo, en el nivel medio-bajo. No era un edificio de tipo piramidal, que habría mostrado una jerarquía social fuerte como en los casos de El Salvador y, particularmente, Guatemala, sino de tipo romboide o con forma de diamante. Es la imagen del país mesocrático que se había configurado durante las décadas anteriores, propio de una sociedad sin mayores desigualdades y, por tanto, cohesionada. Pero esta imagen parece haber cambiado durante la última década. En primer lugar los datos constatan un ensachamiento de las élites, los ocupantes del *penthouse* o piso superior del edificio social. A los propietarios y gerentes de grandes empresas, la gran burguesía tradicional y nueva, se les han unido trabajadores profesionales, tanto

del sector privado como del público. Es decir, se observa una tendencia hacia la elitización de los profesionales, que refleja que los sectores medios altos han sido ganadores con el nuevo modelo acumulativo, al mostrar capacidad para globalizarse. Los sectores medios mantienen su peso e incluso experimentan una cierta recomposición interna, ya que ahora el piso medio acoge a más ocupados que el piso medio-bajo. Puede pensarse, entonces, en una relativa movilidad ascendente de estos sectores. Finalmente, en el sótano del edificio social se ubican los mismos tres grupos socio-ocupacionales de inicios de la década: los trabajadores agrícolas por cuenta propia, los trabajadores agrícolas vulnerables (sin protección laboral) y las empleadas domésticas.

De estos fenómenos caben dos lecturas. La primera, la más inmediata, es de signo optimista. Hubo movilidad ascendente. Los profesionales se elitizaron, lo cual además puede interpretarse como cierta democratización del poder. También hubo movilidad dentro de los sectores medios más numerosos. Pero a este optimismo hay que contraponer dos hechos que introducen preocupaciones serias de cara al futuro. El primero es que la elitización de los profesionales ha conllevado que el nivel medio-superior del edificio social se vacíe. La consecuencia es que la distancia social entre las élites y los sectores medios se ha acrecentado. En segundo lugar, la distancia social se ha agrandado también entre

los sectores medios y los postergados en el sótano del edificio social. Es decir, la cohesión que mostraba la sociedad a inicios de los noventa se ve resquebrajada por brechas tanto en la parte superior como en la inferior del edificio social.

Estas conclusiones plantean varias interrogantes sobre el futuro de la sociedad costarricense. La primera tiene que ver con el alejamiento social de las élites, las nuevas y las viejas, del resto de la sociedad y de su compromiso con el contrato social que se instauró en el país a fines de los cuarenta y que necesita urgentemente una redefinición. La segunda interrogante se refiere a los sectores medios, columna vertebral histórica del orden social costarricense de la segunda mitad del siglo pasado, que se ven alejados tanto de las élites como de los sectores más postergados, cuestionándose así su función cohesionadora y articuladora. La tercera interrogante remite a los posibles procesos de institucionalización de la exclusión. La "dualización" de la sociedad implicaría el resquebrajamiento de la comunidad nacional y del contrato social que la sustenta. Dadas las transformaciones sociales en ciernes identificadas por la investigación, surge una pregunta crucial para el país: ¿es posible la redefinición del viejo contrato social de 1948 o la consecución de uno nuevo?

Fuente: Pérez, 2005.

desde el 2000. Esto significa que las condiciones generales para el grupo de población en el rango de ingreso definido deben experimentar mejoras que se traduzcan en un incremento de su ingreso per cápita, pues de lo contrario en el año 2005 algunos de ellos inevitablemente caerán en situación de pobreza (Sauma, 2005).

Así como los hogares no pobres incrementaron su vulnerabilidad a la pobreza, entre el 2003 y el 2004 los hogares pobres tuvieron mayores dificultades para superar esta condición (recuadro 2.7).

Aumenta la pobreza en el 2004

Desde 1994 el porcentaje de hogares con ingresos insuficientes para adquirir una canasta básica de bienes y servicios, es decir, en condición de pobreza, se mostró estable en alrededor de un 20%, con variaciones que no superaban 1,5 puntos porcentuales hacia arriba o hacia abajo. Sin embargo, en el año 2004 se produjo un fuerte aumento en la incidencia de la pobreza, de 18,5% a 21,7%, incremento que merece especial atención tanto por su magnitud (3,2 puntos porcentuales), como por haber superado el límite de 21,5%, lo cual

resulta en un punto de quiebre con respecto a la estabilidad prevaleciente hasta ese año. La pobreza extrema también se incrementó en el año 2004, pasando de afectar a un 5,1% de los hogares en el 2003, a un 5,6%; esta cifra se considera baja dentro del rango de variación prevaleciente a partir de 1994 (entre 5,1% y 6,9% de los hogares).

Según la Encuesta de Hogares (INEC, 2003 y 2004), el número de hogares pobres pasó de 168.659 en el año 2003, a 208.680 en el 2004. Sin embargo, debe recordarse que algunos hogares

no suministran información de ingresos, por lo que no son considerados en estos totales. Por ello, al hacer los ajustes respectivos³⁴, la estimación para la totalidad del país arroja que, entre esos dos años, el número de hogares pobres aumentó de 195.306 a 234.005, es decir, un incremento de 38.700 hogares en condición de pobreza (6.436 en pobreza extrema) (Sauma, 2005). Es importante destacar que en el caso de la pobreza total, el número de hogares pobres en el 2004 es el más alto de todo el período considerado (1990-2004).

Por zona se produjo un aumento en la pobreza total, tanto en la urbana como en la rural, que pasaron de 15,4% y 23,1% respectivamente en el año 2003, a 18,9% y 26% en el 2004. El incremento es bastante elevado en ambas áreas, aunque mayor en la urbana (3,5 y 2,9 puntos porcentuales en cada caso). Además, las tasas de incidencia son las más altas desde 1994. Al igual que la situación a nivel nacional, entre 2003 y 2004 la pobreza extrema por zona muestra pequeñas variaciones, pero no son significativas (gráfico 2.12).

Según el INEC, en el 2004, del total de hogares en situación de pobreza el 52% eran urbanos y el 48% rurales (50,7% y 49,3% de las personas pobres, respectivamente), es decir que, a pesar de la mayor incidencia de la pobreza en el área rural, dada la distribución espacial de la población el número de hogares pobres en cada una de las áreas fue muy similar. Sin embargo, en este año se presentó un hecho relevante: por primera vez el porcentaje de hogares pobres urbanos superó al de los rurales. Como se ha destacado en informes anteriores, el Censo de Población del año 2000 sirvió para ajustar los factores de expansión de la Encuesta de Hogares, tanto en lo que respecta a la población total, como a su distribución espacial, principalmente entre áreas urbanas y rurales. Pese a que en la actualidad se presentan algunos problemas de subestimación en las áreas urbanas, lo cierto es que en los años comprendidos entre 2000 y 2003 el porcentaje de hogares pobres urbanos fue de 48,5%, 48,6%, 49,2% y 49,2% respectivamente, es decir, menos de

CUADRO 2.8

Vulnerabilidad a la pobreza de los hogares no pobres. 1990-2004

	Porcentaje de hogares pobres y vulnerables ^{a/}			Indicador de vulnerabilidad ^{b/}
	Ambos	Pobres	Vulnerables	
1990	42,8	27,1	15,7	0,796
1991	46,8	31,9	14,9	0,814
1992	44,8	29,4	15,4	0,803
1993	38,6	23,2	15,4	0,798
1994	34,2	20,0	14,2	0,806
1995	33,8	20,4	13,4	0,795
1996	36,1	21,6	14,5	0,807
1997	34,6	20,7	13,9	0,796
1998	32,4	19,7	12,7	0,800
1999	34,9	20,6	14,3	0,812
2000	33,9	20,6	13,3	0,806
2001	32,4	20,3	12,1	0,805
2002	33,3	20,6	12,7	0,804
2003	30,0	18,5	11,5	0,800
2004	34,2	21,7	12,5	0,803

a/ Hogares cuyo ingreso supera la línea de pobreza, pero es inferior a 1,4 veces la misma.

b/ El indicador asume valores entre 0 y 1; los aumentos en él reflejan aumentos en la vulnerabilidad a la pobreza de los hogares de referencia (vulnerables).

Fuente: Sauma, 2005 a partir de las Encuestas de Hogares del INEC.

RECUADRO 2.7

Crecen las dificultades de los hogares para salir de la pobreza entre el 2003 y el 2004

Una forma de profundizar en el fenómeno de la pobreza y su dinámica es el denominado estudio de panel, que básicamente consiste en analizar la información de las viviendas visitadas por varios años para la realización de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) del INEC, tratando de determinar la magnitud de los movimientos de los hogares pobres que pasan a no pobres y viceversa, así como sus características. En el 2004, el Décimo Informe presentó el resultado de la primera investigación de este tipo hecha en el país, que contempló el período 2000-2002 (Slon y Zúñiga, 2004). Con el fin de dar continuidad a este trabajo se actualizó la información del 2002 al 2004. El panel consta de 1.759 hogares con ingreso conocido, que están presentes en cada uno de los tres años del período bajo análisis. Esta cantidad (1.759) representa el 18,8% del total de hogares con ingreso conocido incluidos en la muestra de la EHPM para el 2002, que es el año en que inicia el panel³³.

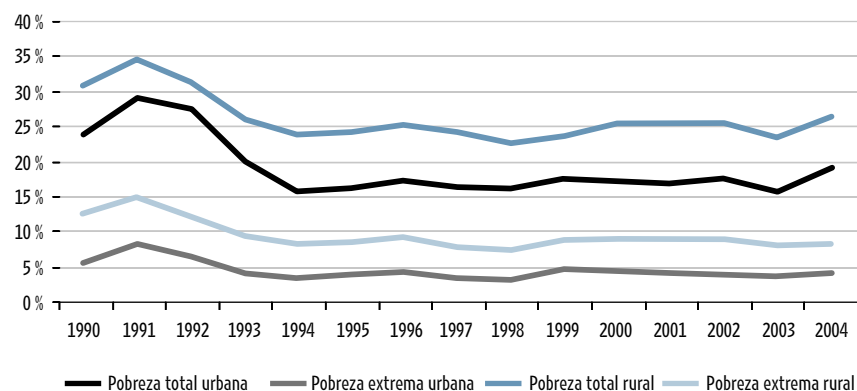
Los principales hallazgos del estudio señalan que el 65,3% de los hogares fue no pobre en los tres años del período 2002-

2004, mientras que el restante 34,7% fue pobre al menos en una oportunidad. Para el período 2000-2002 se había encontrado que estas proporciones se ubicaban en 63,0% y 37,0%, respectivamente. Por otra parte, en 2002-2004 los hogares pobres crónicos representaron un 8,0% del total (8,8% en el período 2000-2002). En la transición 2002-2003 la tasa de salida de la pobreza se incrementó considerablemente (45,87% frente a 40,31% y 43,36% en transiciones anteriores), mientras que la tasa de entrada a la pobreza bajó a 9,52% luego de haberse mantenido en 12,1% en las dos transiciones anteriores. Estos resultados concuerdan con la reducción de la incidencia de la pobreza que se experimentó en el año 2003 (18,5% frente a 20,6% en el 2002). En la transición 2003-2004 la tasa de salida de la pobreza se redujo a 37,87% (costó mucho más salir de la pobreza que en cualquiera de los años previos) en tanto que la tasa de entrada volvió al valor observado de cerca del 12%, lo cual coincide con el incremento en la incidencia (21,7% en el 2004 frente a 18,5% en el 2003).

Fuente: Slon y Zúñiga, 2005.

GRAFICO 2.12

Incidencia de la pobreza en los hogares, según zona



Fuente: Encuestas de Hogares del INEC.

la mitad; no obstante, este porcentaje aumentó hasta 52% en el 2004, debido al mayor incremento en la tasa de incidencia de la pobreza en esta zona.

Las diferencias por zona son más marcadas en el caso de la pobreza extrema. Del total de hogares en esa situación en el año 2004, el 43,1% eran urbanos y el 56,9% rurales, relación que aumenta a 41,3% y 58,7% cuando se considera la cantidad de personas en pobreza extrema, situación que se relaciona con el hecho de que los hogares rurales son, en promedio, más numerosos que los urbanos.

El aumento de la pobreza en el 2004 está asociado a varios factores. Como se ha indicado en las diferentes entregas del *Informe Estado de la Nación*, en términos generales, las reducciones significativas en la incidencia de la pobreza están vinculadas con tasas de crecimiento del PIB por encima del crecimiento poblacional, siempre y cuando se traduzcan en aumentos en el empleo y en los ingresos laborales reales (salarios y otros ingresos laborales), así como en reducciones en el desempleo. Pero también es necesario que en buena medida los empleos que se generen sean de alta productividad (o sea, formales no agropecuarios y modernos agropecuarios). Se ha determinado además que parte del aumento en los ingresos per cápita de los hogares en términos reales se explica por la reducción en la relación de dependencia

económica (número de dependientes por cada activo), factor que ocupa el segundo lugar en importancia, después del aumento en los ingresos laborales por ocupado (Proyecto Estado de la Nación, 2000).

En el año 2004 el PIB total creció un 4,2%, que equivale a 2,3% en términos per cápita. Este crecimiento puede considerarse satisfactorio en el marco de las tasas de incremento promedio del PIB desde inicios de la década de los noventa. Sin embargo, como se ha venido resaltando en los últimos Informes, el aumento en la producción generada por los denominados regímenes especiales (zona franca y maquila) ha desligado las tasas de crecimiento del PIB y del ingreso nacional, debido a que una buena parte del pago a factores que se realiza en esos regímenes no forma parte del ingreso nacional, pues son pagos a los inversionistas extranjeros que se establecieron en el país (especialmente utilidades). Esta situación se refleja en una menor tasa de crecimiento del ingreso nacional, que en el año bajo estudio apenas alcanzó un 0,7% en términos per cápita. Por su parte, el gasto de consumo final de los hogares, expresado en términos per cápita, aumentó en 1,1% y el ingreso promedio de los hogares cayó en términos reales en -7,4% en el 2004 respecto del 2003, lo que implica un -6% en términos per cápita. Este resultado es consistente con el comportamiento de

los salarios mínimos reales, que también muestran una caída en términos reales. El empleo, por su parte, tuvo un crecimiento muy reducido, de poco más de 13.000 puestos, lo que significa un 0,8%; pese a ello, la tasa de desempleo abierto no aumentó, sino que más bien registró una pequeña disminución, de -0,2 puntos porcentuales. Este último resultado que fue posible gracias a que la tasa neta de participación se redujo de 55,5% en el 2003 a 54,4% en el 2004. Además, como se analiza en el capítulo 3, la mayor parte de los empleos generados fueron formales no agropecuarios, es decir, de más alta productividad.

En términos generales, los resultados antes reseñados apuntarían hacia una leve disminución de la pobreza: hubo un pequeño crecimiento de la producción, del empleo y del consumo, y una leve reducción en la desigualdad en la distribución. No obstante, la pobreza aumentó. Esta situación se vio favorecida por una condición particular: tal como se indicó en el Décimo Informe, la reducción en la pobreza registrada en el año 2003 se explica por el hecho de que mientras el índice de precios al consumidor general (IPC) aumentó en 9,5% entre julio de 2002 y julio de 2003, en el mismo período el costo de la canasta básica alimentaria (CBA), que define las líneas de pobreza, apenas se incrementó en 6,6% (6,7% la urbana y 6,4% la rural), lo que implica que en términos de poder adquisitivo de la CBA el aumento en los ingresos promedio de los hogares fue mayor que cuando se mide con respecto al IPC. El Informe destacó en aquel momento que esa fue una situación coyuntural, y que probablemente revertiría, por lo que la fuerte reducción de la pobreza en el 2003 no era sostenible. El tiempo confirmó esa apreciación. Entre julio de 2003 y julio de 2004 el IPC general se incrementó en 12,4%, mientras el costo de la CBA aumentó en 17,2% (16,3% la urbana y 18,1% la rural), con lo cual se amplió aún más la pérdida del poder adquisitivo de los ingresos del hogar, esta vez en términos de CBA (véase el Apéndice Metodológico, al final del Informe, para más detalles sobre la

discusión en torno a las mediciones de inflación y pobreza).

En conclusión, la caída en los ingresos reales de los hogares es el factor que determina el aumento en la incidencia de la pobreza en el año 2004 con respecto al 2003, situación que se vio magnificada por el incremento en los precios de los artículos que conforman la CBA, y que recuperaron el rezago mostrado el año anterior frente al resto de los artículos de consumo (Sauma, 2005).

También crece la intensidad de la pobreza

Además de la incidencia de la pobreza, es decir, el porcentaje de hogares (y personas) que se encuentran en situación de pobreza por no contar con ingresos suficientes para adquirir una canasta de bienes y servicios básicos, este capítulo da seguimiento a la intensidad o brecha de pobreza y su severidad³⁵. A nivel nacional, el fuerte aumento en la incidencia de la pobreza en el 2004 fue acompañado por un incremento también de elevada magnitud en la brecha o intensidad de la pobreza (es decir, en ese año los pobres fueron más pobres que el año anterior), y por un aumento menor en la severidad

de la pobreza (es decir, además aumentó la pobreza de los más pobres) (gráfico 2.13) (Sauma, 2005).

Brechas en la incidencia de la pobreza por regiones

La situación general de la pobreza en las regiones en el 2004 fue similar a la prevaleciente en los últimos años. Tanto en el caso de la pobreza total como en el de la pobreza extrema, la región Brunca es la que muestra mayores incidencias, seguida por la Chorotega. En el otro extremo, con menores tasas de incidencia, se ubica la región Central. En el medio se encuentran las demás regiones, que en orden creciente de incidencia son: Huetar Atlántica, Pacífico Central y Huetar Norte.

No obstante la menor incidencia de la pobreza en la región Central, por ser una zona altamente poblada resulta que en el año 2004 residían en ella un 49,9% del total de hogares pobres y un 40,9% de los hogares en pobreza extrema (INEC, 2004). Las variaciones por regiones en la incidencia de la pobreza total y extrema entre los años 2003 y 2004 muestran que, con excepción de la Pacífico Central en el caso de la pobreza total y de la Huetar Atlántica

y la Chorotega en el caso de la pobreza extrema, la pobreza aumentó en todas ellas en el año aquí analizado (Sauma, 2005).

El caso más sobresaliente, sin embargo, es el de la pobreza total en la región Brunca, que aumentó 6,8 puntos porcentuales, al pasar de una incidencia de 33,6% en el 2003, a 40,4% en el 2004. En el cuadro 2.9 se presentan algunas de las principales variables que inciden en la pobreza, a nivel regional. En la tercera parte de este capítulo se ofrece un análisis en detalle de lo acontecido en la región Brunca.

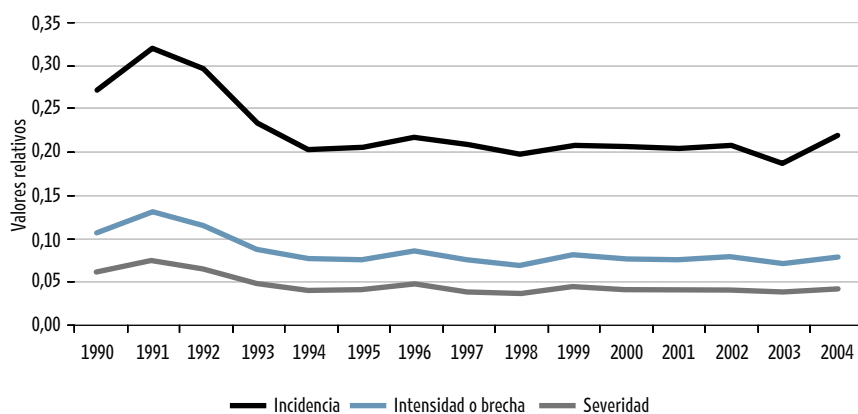
36% de los hogares son pobres, según medición integrada de la pobreza

En ediciones anteriores este Informe ha insistido en la importancia de medir la pobreza utilizando distintos métodos, no solo el de insuficiencia de ingresos. Una de esas formas es la medición integrada de pobreza (MIP), que combina las estimaciones por insuficiencia de ingresos con la medición por necesidades básicas insatisfechas (NBI). Según esta aproximación, los hogares pueden ser pobres solo por insuficiencia de ingresos, situación que se denomina de pobreza reciente o coyuntural, únicamente por NBI, situación que se denomina de pobreza estructural (recuadro 2.8), o por ambos métodos, caso en el que se estaría ante una situación de pobreza crónica. Las estimaciones que se presentan seguidamente se refieren a los años 2000 y 2004.

En el 2004 era pobre por alguno de los métodos un 36,2% de los hogares, cifra menor que la del año 2000, cuando esta situación afectaba a un 37,7% de los hogares. No obstante ese resultado favorable, el porcentaje de hogares en situación de pobreza por ambos métodos aumentó levemente, de 10,4% a 11%. La incidencia de la pobreza es bastante mayor en el área rural que en la urbana, ya que mientras en la primera casi la mitad de los hogares es pobre por alguno de los métodos, en la urbana solamente se encuentra en esa situación alrededor de un 30% de los hogares. La principal diferencia en la situación por áreas la hace la medición referente

GRAFICO 2.13

Incidencia^{a/}, intensidad^{b/} y severidad^{c/} de la pobreza total en los hogares



a/ Proporción de hogares cuyo ingreso per cápita es inferior a la línea de pobreza.

b/ Refleja qué tan pobres son los pobres y se estima relativizando las diferencias entre el ingreso per cápita y la línea de pobreza.

c/ Refleja desigualdades entre los pobres y se estima de manera similar a la intensidad, pero da mayor ponderación a los hogares más pobres.

Fuente: Sauma, 2005, a partir de las Encuestas de Hogares del INEC.

CUADRO 2.9

Algunas variables que inciden sobre la pobreza, por regiones. 2004

(cifras absolutas y porcentajes)

Variable y año	Central	Chorotega	Pacífico Central	Brunca	Huetar Atlántica	Huetar Norte
Hogares con ingreso conocido						
Miembros por hogar	3,8	3,8	3,7	3,9	3,7	4,0
Ocupados por hogar	1,5	1,4	1,4	1,3	1,4	1,5
Tasa de desempleo abierto	6,4	6,7	6,7	5,5	5,5	5,0
Hogares con jefatura femenina (porcentaje)	28,0	24,0	25,5	28,0	22,4	17,0
Relación de dependencia demográfica ^{a/}	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Relación de dependencia económica ^{b/}	1,5	1,6	1,4	1,8	1,6	1,6
Horas semanales en ocupación principal	45,1	42,8	45,8	42,8	48,1	46,4
Escolaridad en la población de 15 años y más	8,6	7,0	6,7	6,3	6,4	6,1
Ingreso promedio hogar ^{c/}	110.061	65.859	68.260	53.580	62.627	71.024
Ingreso per cápita hogar ^{c/}	28.990	17.124	18.319	13.890	16.833	17.925
Toda la población						
Tasa bruta de participación	44,3	38,9	41,6	35,8	39,0	40,0
Total ocupados	1.108.842	115.650	84.707	108.099	151.045	85.536
Tasa de desempleo abierto	6,6	7,6	7,1	5,8	6,0	5,1

a/ Relación entre menores de 15 años y mayores de 64 con respecto a la población de 15 a 64 años.

b/ Relación entre los menores de 12 años y la población inactiva con respecto a la fuerza de trabajo.

c/ En colones de enero de 1995.

Fuente: Sauma, 2005, a partir de datos de la Encuesta de Hogares del INEC.

a NBI, pues aunque en el área rural es mayor la incidencia de la pobreza tanto como insuficiencia de ingresos como por NBI, la proporción en este último caso es bastante mayor (Sauma, 2005).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

POBREZA Y DESIGUALDAD

Véase Sauma, 2005 en el sitio

www.estadonacion.or.cr

Tema especial: se duplican asentamientos precarios en la GAM

De los datos reseñados sobre el comportamiento de la pobreza en el 2004, dos aspectos llaman la atención: por un lado, el hecho de que por primera vez en ese año el porcentaje de hogares pobres urbanos superó al de los rurales y, por otro, que cuando se analiza la pobreza por el método de NBI la vivienda sigue siendo la necesidad que muestra mayor insatisfacción, especialmente en lo que

respecta a la calidad de la vivienda, que inclusive aumentó entre 2000 y 2004. Un problema que confirma e ilustra estos dos resultados es la evolución de los asentamientos en precario de la Gran Área Metropolitana (GAM), cuyas características reflejan la sumatoria de pobreza y exclusión social en todas sus facetas.

El Décimo Informe concluyó que hay segregación residencial en la GAM y que, a diferencia de otros países donde la pertenencia étnica es el factor determinante de segregación, en la principal aglomeración urbana de Costa Rica ésta tiene una raíz económica: la pobreza -y la riqueza- son sus determinantes principales. Señaló además que este problema se localiza con más fuerza en el Área Metropolitana de San José (AMSJ) y que en once importantes concentraciones de pobreza estudiadas hay densidades brutas cercanas a doscientas personas por hectárea y

una fuerte incidencia de necesidades básicas insatisfechas, especialmente de albergue. Se planteó también que, aunque era necesario profundizar la investigación, existía evidencia preliminar de que las políticas públicas, tanto por sus acciones como por sus omisiones, han contribuido a la segregación social: los proyectos de vivienda para los más pobres han atraído nuevos asentamientos en precario en sus cercanías.

En esta undécima edición se desarrolló una investigación especial para valorar la incidencia de las políticas de vivienda en la evolución de los asentamientos en precario en la GAM, que si bien no coinciden uno a uno con las once concentraciones de pobreza antes mencionadas, sí están claramente relacionados. La principal conclusión de este trabajo, ya reseñada en una sección anterior (“Acceso a vivienda digna”), es que la falta de una política estatal coherente, planificada y comprometida, ha llevado a que en menos de dos décadas los asentamientos en precario de la GAM se duplicaran.

Un análisis en profundidad sobre la evolución de los asentamientos en precario de la GAM en tres períodos recientes: 1987-1991, 1991-2002 y 2002-2004, indica que entre 1987 y el 2004 la tasa de crecimiento de la población que habita en asentamientos en precario se duplicó, al pasar de 3,2% entre 1987 y 1991, a 6,7% entre 2002 y 2004 (cuadro 2.10). En términos de familias se pasó de 13.841 en 1987 a 32.797 en el 2004³⁶. Si se comparan estas tasas de crecimiento de la población en precario con las de la población total de la GAM en los mismos períodos, destaca una importante diferencia entre ambas poblaciones. En los primeros dos períodos, la tasa de crecimiento de la población en precario mantuvo una relación 1,6 veces mayor que la de la población total. Sin embargo, en el tercer período, esa relación fue 2,3 veces mayor.

El mapa 2.1 muestra la evolución de los asentamientos en precario de la GAM entre 1991 y 2002, período en el que no solo aumentó el número de asentamientos en precario, sino también la cantidad de familias que vivían en ellos. El patrón de expansión de

RECUADRO 2.8

La pobreza medida según necesidades básicas insatisfechas (NBI)

El *Informe Estado de la Nación* ha venido analizando la pobreza según el método de necesidades básicas insatisfechas (NBI), con estimaciones basadas en información de las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) y el Censo de Población del año 2000. Esto ha implicado diferencias en los resultados, tanto por las distintas fuentes utilizadas, como por las necesidades y los criterios de insatisfacción considerados. Es importante destacar que las mediciones obtenidas por ese método son muy sensibles a las variaciones en las definiciones empleadas, por lo que se debe tener cautela con las comparaciones.

Con el objetivo de dar seguimiento a la situación en el corto plazo, se realizó una actualización de las estimaciones publicadas en el Séptimo Informe, usando las EHPM de 2000 y 2004 y las necesidades y los criterios de insatisfacción considerados en un trabajo anterior (Sauma, 2001). Es importante destacar que la presente estimación no incluye la "capacidad de consumo", pues esta dimensión trata de aproximar la pobreza por insuficiencia de ingresos o consumo, en aquellos casos en que no se dispone directamente de esta información. Como ese no es el caso en los años de referencia, esa dimensión no se incorporó aquí, sino en la medición integrada de la pobreza,

que toma en cuenta tanto las NBI como la insuficiencia de ingresos.

Las necesidades básicas medidas son: vivienda, servicios básicos, educación y salud. Un hogar se considera pobre si tiene al menos una necesidad insatisfecha. Los resultados obtenidos muestran que entre los años 2000 y 2004 hubo una pequeña reducción en el porcentaje de hogares con al menos una NBI, que pasó de 26,7% a 25,5%. Tal como cabría esperar, no hay grandes variaciones, pues cambios importantes en la pobreza medida de esta forma generalmente requieren fuertes inversiones públicas o la ejecución de políticas de aumento de cobertura que, con excepción de la educación, no se dieron en Costa Rica en el período estudiado. Por áreas, la incidencia es mayor en la rural, donde más de uno de cada tres hogares muestra alguna insatisfacción (alrededor del 35%), frente a cerca de un 20% en el área urbana. Al considerar cada una de las necesidades, vivienda sigue siendo la de mayor insatisfacción, sobre todo en calidad de la vivienda, que incluso aumentó entre 2000 y 2004. En segundo lugar se encuentra salud, también con un notable aumento. En las demás áreas se han dado reducciones en los porcentajes de insatisfacción, especialmente en agua potable y acceso a la educación.

Fuente: Sauma, 2005.

los precarios varió significativamente con respecto al período anterior. Entre 1987 y 1991 los precarios aparecían en los bordes del área más urbana de la GAM, en los límites de las ciudades de Alajuela, Cartago o Heredia. En San José se ocupaban tierras en medio del conglomerado urbano, pero en los espacios aún no consolidados; los asentamientos precarios se ubicaban en terrenos relativamente adecuados para el crecimiento urbano: planos, lejos de cañones de ríos e incluso con algún acceso a servicios básicos (aguas, electricidad, transporte). Este patrón de expansión se modificó en el período siguiente (1991-2002) con un aumento significativo de precarios en las afueras del AMSJ. Al acabarse las propiedades proclives a invasión en las zonas más urbanas, la tendencia generalizada fue la de invadir terrenos con menos aptitud para el desarrollo urbanístico, en áreas de más difícil acceso y con servicios básicos más limitados (FUPROVI, 2005). Cuando se calcula la cantidad de precarios que desaparecen entre los períodos contra los asentamientos que aparecen y permanecen la relación es negativa, es decir, en aquellas zonas donde se erradican precarios (sea por un proyecto de solución de vivienda, desalojo o traslado) tienden a generarse a su alrededor uno o varios asentamientos nuevos. Ejemplos claros de esto se dan en Los Diques de Cartago, Patarrá de Desamparados, Tirrases de Curridabat, Pavas en la Uruca, San Francisco de Heredia y Goicoechea.

Los registros administrativos del MIVAH sobre la situación de los servicios en los precarios indican que, en general, los asentamientos tienen caminos de tierra o tierra-lastre, así como acceso a servicios básicos de electricidad y agua. La debilidad más fuerte se detecta en higiene, pues la carencia de servicios sanitarios, cloacas y plantas de tratamiento es muy alta. Dos datos relevantes en este contexto señalan que, por un lado, la mayoría de los asentamientos obtiene electricidad por medio de conexiones ilegales y, por otro, que en la mayor parte de los precarios se disponen las aguas servidas en letrinas o combinación de

CUADRO 2.10

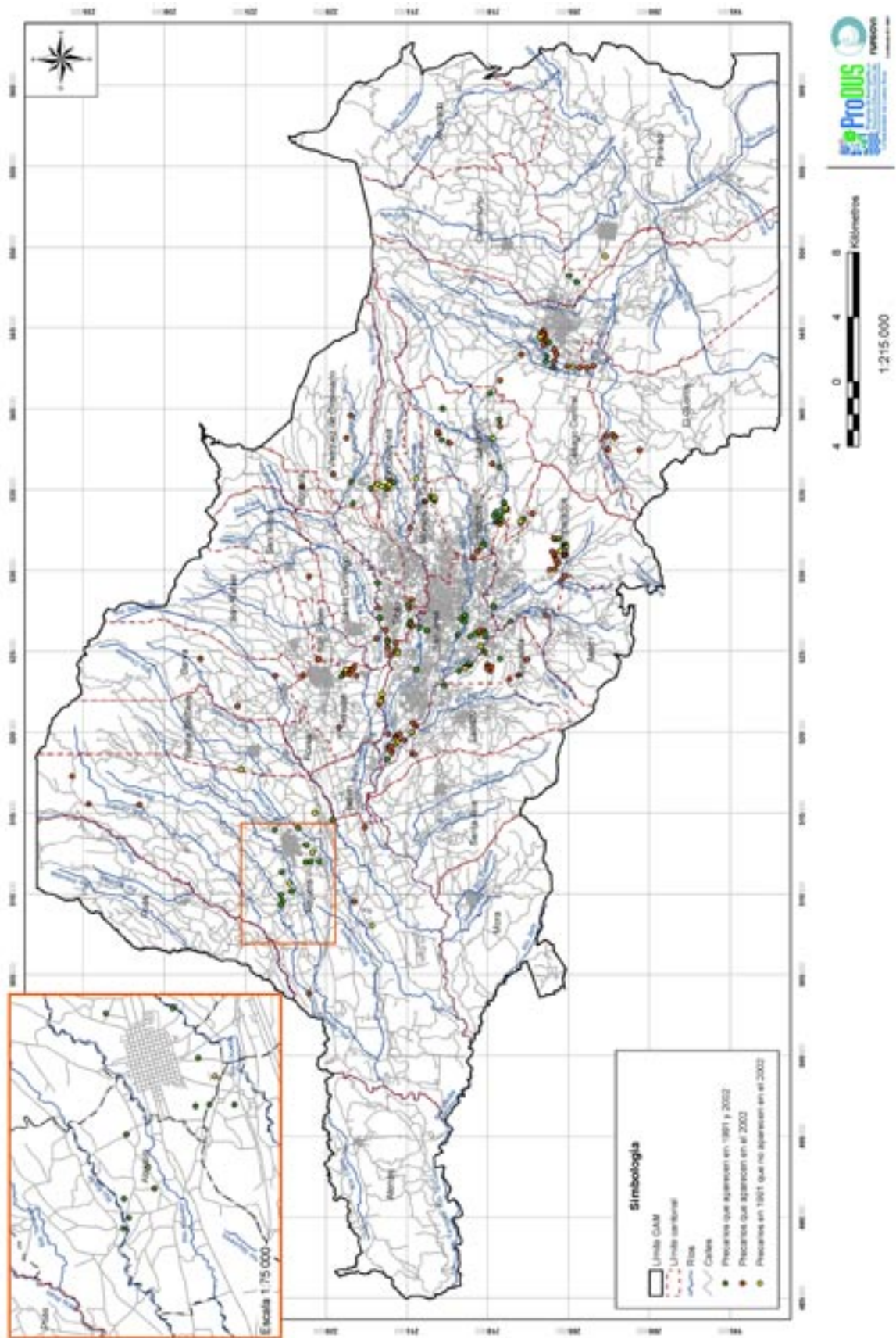
GAM: crecimiento de las familias en los asentamientos en precario

	1987-1991	1991-2002	2002-2004
Tasa de crecimiento de la población en precario	3,2	4,5	6,7
Total de familias que dejaron de vivir en el precario	2.331	3.002	1.721
Promedio de familias que dejaron e vivir en el precario por año	583	273	861
Total de familias nuevas en precario	4.176	13.348	5.963
Promedio de familias nuevas en precario al año	1.044	1.213	2.982

Fuente: FUPROVI, con datos del MIVAH.

MAPA 2.1

GAM: patrón de expansión de los asentamientos en precario entre 1991 y 2002



Fuente: ProDUS a partir de datos del Instituto Geográfico Nacional, el INEC y el MIVAH, 1991 y 2002.

otro sistema con letrina (80% Pavas, 89% Desamparados y 18% Tirrases), lo que expone a la población a graves problemas de salud.

En materia de accesibilidad, determinada por la cercanía a las rutas de autobuses, el análisis revela que la gran mayoría de los asentamientos cuenta con buena accesibilidad (casi dos cuartas partes tienen una ruta de bus a menos de doscientos metros del borde del precario). Sin embargo, en los precarios de zonas rurales de la GAM la accesibilidad es bastante limitada, no solo en la distancia de las rutas de buses, sino en la misma frecuencia de estos, pues en estas zonas lo usual es que las unidades de transporte público no más de cinco veces al día (PRODUS, 2005).

Para determinar las características socioeconómicas de esta población se recurrió a la información del Censo 2000, con base en la cual se identificaron los segmentos censales con presencia de este tipo de asentamientos, a fin de compararlos con los distritos donde se localizan, así como con los promedios generales de la GAM (los pormenores técnicos de este ejercicio se presentan en el Apéndice Metodológico). Los resultados confirman las condiciones de desventaja social que viven los habitantes de los asentamientos en precario y la urgencia de su atención. Entre las principales características destacan las siguientes:

- Hay un predominio de población joven menor de 12 años (35%), mayor que en el promedio de los distritos donde está localizado el asentamiento y que en la GAM en general (alrededor del 25%).
- La dependencia demográfica (población de 15 años o menos y mayor de 65 años) ronda el 45%, mientras que en los distritos con presencia de precarios el valor es de aproximadamente el 38% de la población y en la GAM el 35%.
- En los segmentos censales con precarios, los menores de 18 años que deberían estar estudiando y no lo hacen alcanzan una proporción del

23%. Esta situación es especialmente notable en los grupos que podrían considerarse fuera de la zona urbana, como el precario de Cristo Rey, en San Nicolás de Cartago (32%) o el barrio La Esperanza, en San Isidro de Alajuela (39%).

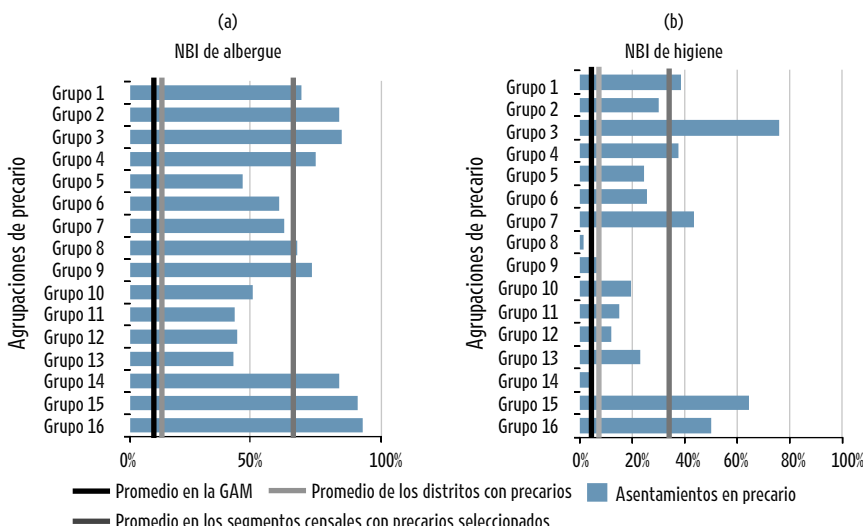
- Solo el 7% de la población mayor de 18 años tiene un grado académico igual o mayor a la secundaria completa, mientras en los distritos el porcentaje es del 26% y para la GAM del 33,9%.
- La tasa de analfabetismo es muy alta (12%) comparada con los distritos en los que hay precarios (4%) y con la GAM (2,6%). Aquí sobresale el grupo de precarios Bellavista / Metrópolis 1-Precario Tarzán/ Unidos Pro Vivienda, pues tiene una tasa de analfabetismo casi 7 veces superior al promedio de la GAM.
- La tasa de desempleo de la población de los precarios (7,2%) es muy superior a la de los distritos (3,9%) y a la de la GAM (3,6%).
- En los distritos donde existen precarios, la mayoría de los jefes de hogar

se desempeñan como operadores de maquinaria (14%), en ocupaciones de “actividades de asociaciones no contempladas previamente” (12%) y en comercio al por menor (14%). Pero si se consideran los datos solo para los precarios, hay una concentración de casi la mitad de los jefes de hogar en actividades de servicios clasificadas como de poca calificación de la mano de obra y trabajo mayoritariamente temporal.

- En cuanto a NBI (gráfico 2.14), el análisis muestra grandes carencias en los hogares de los segmentos censales con precarios: 3 veces más en relación con el promedio de los distritos respectivos y 2,3 veces con respecto al promedio de la GAM. Las brechas más importantes se dan en las NBI de higiene (con valores de hasta 16 veces el valor promedio de la GAM) y en las de albergue (con proporciones hasta 8 veces mayores que el promedio de la GAM).
- Al seleccionar tres bienes como indicadores socioeconómicos indirectos (horno de microondas, microcomputadora y automóvil) se observan brechas significativas. En cuanto a

GRAFICO 2.14

GAM: NBI en los asentamientos en precario según agrupaciones^{a/}. Censo 2000



a/ Para el detalle de los precarios que se incluye en cada grupo véase FUPROVI, 2005.

Fuente: ProDUS, a partir de información del Censo 2000 del INEC y MIVAH, 2002.

horno de microondas, en promedio en los segmentos censales seleccionados este artefacto está en el 9,4% de los hogares, en tanto que el promedio es de un 42% de las viviendas en los distritos con precarios y de 54% en la GAM. Las microcomputadoras están presentes en el 1,5% de las viviendas de los segmentos censales seleccionados, casi 13 veces menos que en los distritos con precarios y 14 veces menos que el promedio en la GAM. Con respecto a la tenencia de automóvil, solo el 5,4% de los hogares dice contar con este medio de transporte, contra un promedio de 31% en los distritos con asentamientos precarios y 35% en la GAM (FUPROVI, 2005).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
ASENTAMIENTOS EN PRECARIO
Véase FUPROVI, 2005 en el sitio
www.estadonacion.or.cr

Manifestaciones espaciales de las brechas de equidad

Reiteradamente este Informe ha señalado que el desarrollo de Costa Rica no es homogéneo y presenta desigualdades territoriales importantes, asociadas a factores como la forma en que se distribuye la población en el territorio, las distancias con respecto a los centros donde se toman decisiones, la manera como se ejecutan las políticas y se asigna la inversión pública y privada, el tipo de actividades productivas que se desarrollan y la disponibilidad de recursos naturales y su uso. Este desarrollo desigual, lejos de haberse superado, no solo se mantiene sino que en algunos casos tiende a profundizarse, especialmente en regiones que parecen estarse quedando rezagadas, como es el caso de la Brunca. Con el fin de alertar al país sobre la necesidad urgente de atender las manifestaciones espaciales de las brechas de equidad, en este apartado se analizan dos temas relevantes. El primero de ellos es la distribución regional de la pobreza, con énfasis en la región Brunca y los elementos que podrían explicar lo que está sucediendo al interior de ella. El segundo tema concierne a las principales ciudades intermedias y su situación frente a la GAM; asimismo, se replica el análisis de segregación socioeconómica realizado

en el Décimo Informe para el caso de la GAM, esta vez con el objetivo de determinar si existe o no evidencia de segregación socioeconómica en las principales capitales regionales del país.

Pobreza, desigualdad y polarización social en áreas pequeñas

Un estudio reciente calculó indicadores de pobreza, desigualdad del ingreso y polarización social a nivel de regiones, cantones y distritos en el país (Carmona et al, 2005). Los resultados obtenidos a partir de la metodología desarrollada por Elbers et al (2000 y 2003) son precisos y confiables hasta el nivel de distritos, e incluso pueden ser comparados con aplicaciones para otros países (los detalles técnicos se incluyen en el Apéndice Metodológico). Los hallazgos permiten profundizar en las formas que adquiere la exclusión social en las distintas regiones y al interior de ellas, y obtener conclusiones relevantes para el diseño de políticas públicas de combate a la pobreza.

La pobreza se concentra en las áreas fronterizas y peninsulares

Las áreas con mayor proporción de población pobre se concentran fundamentalmente en las zonas limítrofes de Costa Rica, y se acentúan en las regiones Brunca y Chorotega, donde el 50% y el 46,5% de las personas, respectivamente, viven en condiciones de pobreza (21% y 21,5% en extrema pobreza). Estos

resultados son consistentes con el indicador de necesidades básicas insatisfechas calculado a partir del Censo por Méndez y Trejos (2004). Dichas regiones presentan niveles similares en los indicadores de brecha y severidad de la pobreza, los más altos del país. La incidencia de la pobreza está fuertemente asociada a zonas rurales y en muchos casos refleja la crisis de precios que han experimentado productos agrícolas como el café, los granos básicos y el banano, afectando a las regiones Chorotega, Huetar Norte, Atlántica y Brunca.

Las regiones Brunca y Chorotega se distinguen además por mostrar los mayores niveles de desigualdad, que se presentan al estimar tanto el coeficiente de Gini como el índice de polarización (cuadro 2.11). Contar con esta información a nivel desagregado es importante para la asignación de recursos de combate a la pobreza, ya que se debe distinguir entre las áreas pobres equitativas y las inequitativas. Por ejemplo, la asignación de recursos debe ser celosa de la población objetivo en la vertiente del Pacífico, por ser esta una de las zonas más inequitativas del país.

Cuando se estudia el número de personas pobres, la distribución de las áreas que requieren atención prioritaria cambia con respecto al criterio de proporción de población pobre en cada área. Por ejemplo, algunos distritos de la región Central toman importancia y aparecen con una alta prioridad; tal es el caso de Pavas, Patarrá y San Felipe

CUADRO 2.11

Índices de desigualdad y polarización según región de planificación. 2001

Región	Coefficiente de Gini	Desviación media del logaritmo del ingreso ^{a/}	Índice de entropía ^{b/}	Índice de polarización ^{c/}
Central	0,463	0,376	0,561	0,451
Huetar Atlántica	0,431	0,334	0,446	0,392
Pacífico Central	0,481	0,420	0,673	0,445
Huetar Norte	0,490	0,427	0,815	0,458
Chorotega	0,513	0,488	0,748	0,522
Brunca	0,494	0,435	0,680	0,492

a/ Mide la desigualdad en el estrato bajo de la distribución del ingreso. A mayor nivel, mayor desigualdad.

b/ Mide la desigualdad en el estrato alto de la distribución del ingreso. A mayor nivel, mayor desigualdad.

c/ Mide el grado en que la población se separa en dos grupos, según su ingreso. Es un indicador que determina la existencia de una clase intermedia en la distribución del ingreso. Su rango varía entre 0 y 1, donde 1 representa el mayor nivel de polarización.

Fuente: Carmona et al, 2005.

de Alajuelita (mapa 2.2), donde la pobreza es tan seria como en las zonas indígenas, las zonas bananeras o algunos distritos de las regiones Brunca y Chorotega, que cuentan también con el mayor número de personas pobres. Por el contrario, ciertos distritos con una proporción alta de pobreza, aparecen ahora en los últimos lugares de ordenamiento a nivel nacional según el número de pobres. Esto se debe a que estos distritos tienen una cantidad de habitantes muy reducida; así, localidades como Varablanca de Heredia, Zapote de Alfaro Ruiz y Jardín de Dota, con poblaciones inferiores a 750 personas por distrito, registran pequeños números de personas en estado de pobreza en relación con otros distritos, a pesar de que muestran porcentajes de pobreza superiores al 29%.

Una vez proyectado el ingreso de los hogares se pueden calcular varios indicadores típicos para el estudio de la pobreza, como la brecha (que permite cuantificar los requerimientos económicos para sacar a los pobres de su condición) y la severidad de la pobreza (que permite identificar entre dos regiones con igual proporción de personas pobres, la que se encuentra en condiciones más críticas). A partir de estos indicadores, es posible elaborar ordenamientos de prioridad en cuanto a atención de la pobreza (a mayor posición, mayor prioridad). Al contrastar las posiciones en los *ranking* de prioridad según el índice de incidencia y el de severidad se observa, en general, que cuando se considera la severidad de la pobreza en lugar de la incidencia, la prioridad de atención disminuye en los distritos del área central del país y aumenta en la periferia (vertiente del Caribe, Pacífico y Zona Norte). En términos de política esta observación es importante, pues señala la presencia de distritos con niveles altos de severidad que no serán prioridad si solo se considera el indicador, corrientemente utilizado, de incidencia de la pobreza (Carmona et al, 2005).

Región Brunca: un ejemplo de desarrollo desigual

En el 2004, el caso más sobresaliente en el país en materia de pobreza fue el

de la región Brunca, donde este fenómeno experimentó un aumento de 6,8 puntos porcentuales, al pasar de una incidencia de 33,6% en el 2003, a 40,4% en el 2004. El ingreso promedio de los hogares se redujo en -17,2% en términos reales, cifra que con excepción de la Chorotega es más del doble de la caída mostrada por las demás regiones. En términos per cápita, la disminución del ingreso real es de -13,3% para los residentes de esta área (en hogares con ingreso conocido), igualmente muy superior a la cifra registrada en las otras unidades de planificación. Las regiones Brunca y Huetar Norte son las únicas que presentan reducciones en la población ocupada entre los años 2003 y 2004, pero mientras la segunda reporta un aumento en la tasa de desempleo abierto, la primera más bien muestra una fuerte disminución, de 7,3% a 5,8%. El que no crezca el desempleo se explica en parte porque la tasa bruta de participación en esta región muestra un severo descenso, de 38,2% a 35,8%.

Los resultados en la región Brunca pueden verse afectados por situaciones particulares, entre las cuales destacan los grandes flujos de emigración, sobre todo hacia fuera del país, que explicarían el aumento en la jefatura femenina (de 25,7% a 28% entre 2003 y 2004), la menor tasa de participación y el menor desempleo (a pesar de la caída en el

empleo). Un dato que apunta hacia la comprobación de esta hipótesis es que entre 2003 y 2004 se redujo el número de habitantes de esta región con edades entre 20 y 39 años. Este hecho es especialmente marcado en el grupo de población entre 30 y 39 años y, dentro de este, se observa una mayor disminución de hombres que de mujeres.

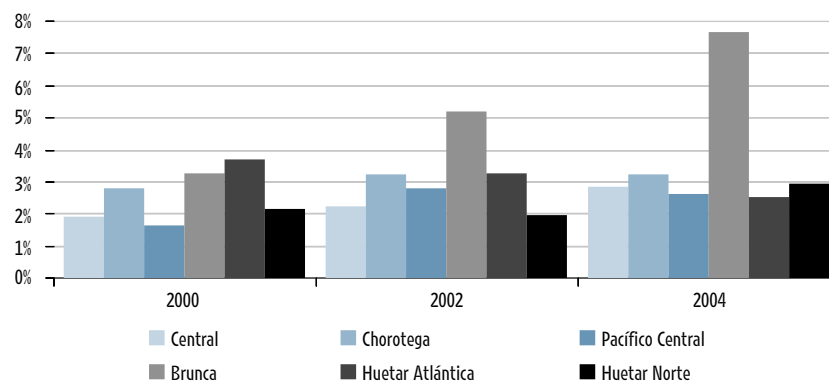
Según el Censo 2000, la región Brunca empezó a mostrar saldos migratorios negativos en el período intercensal. Los datos de la Encuesta de Hogares revelan una profundización de este proceso, determinado por el incremento de la emigración a partir de 1998. La población que migra corresponde mayoritariamente a hombres entre los 18 y los 59 años, con una escolaridad promedio de siete años.

El incremento en los flujos migratorios está claramente asociado a la necesidad de generar recursos económicos, dadas las deterioradas condiciones del mercado de trabajo. La información de la Encuesta de Hogares indica que las transferencias de dinero que reciben los hogares de la región Brunca no solo han aumentado, sino que muestran el mayor crecimiento en comparación con las demás regiones del país (gráfico 2.15).

Una encuesta realizada en once distritos del cantón de Pérez Zeledón permitió entrevistar a 247 familiares de personas que emigraron a Estados Unidos. De este modo se logró delinear

GRAFICO 2.15

Porcentaje que representan otras transferencias^{a/} en el ingreso total del hogar, según región

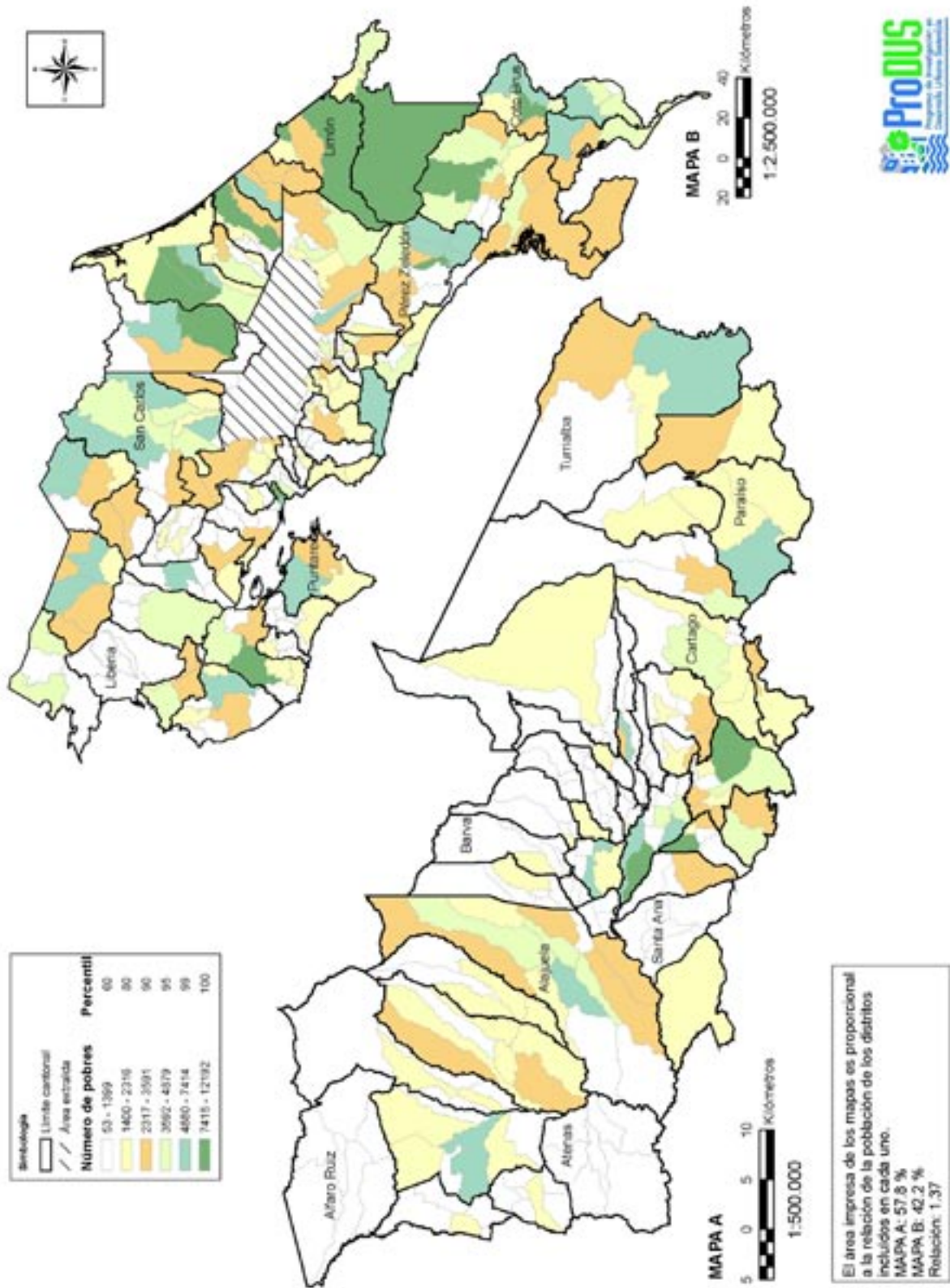


a/ Incluye todas las ayudas o regalías en dinero que provienen de una fuente ajena al hogar y que se dan en forma regular y periódica. Las remesas forman parte de este rubro, pero no son lo único que se considera.

Fuente: Encuesta de Hogares del INEC.

MAPA 2.2

Costa Rica: número de pobres por distrito. 2000-2001



Fuente: ProDUS, a partir de datos de Carmona et al, 2004.

el siguiente perfil de los migrantes: salen de la región en busca de trabajo; obtienen recursos para viajar por medio de prestamistas u otros familiares; la mayoría son hombres con una edad promedio de 31 años; el 59,8% tiene hijos; son profesionales y técnicos, o trabajan en agricultura y construcción; van a colocarse en restaurantes, como pintores, jardineros y en construcción; proceden de todo el cantón y de todos los estratos. Más del 96% de los hogares consultados dijo recibir dinero del extranjero, en un promedio mensual de 417 dólares. Como se mencionó anteriormente, esta forma de obtener ingresos ha venido creciendo en la región (Coopealianza, 2004).

Características del patrón de desarrollo en la región Brunca

Los resultados sociales negativos que mostró la región Brunca en el 2004 son el efecto acumulado de problemas que aquejan esta zona desde hace más de veinte años y que siguen sin ser atendidos. Con la salida de la Compañía Bananera en 1984 y la inestabilidad de precios de los otros productos tradicionales de exportación en las décadas de los ochenta y noventa, se inició un proceso de diversificación agrícola con nuevos productos como palma africana, piña, frutas, producción forestal, acuicultura y, más recientemente, biodiesel. En la mayoría de estas actividades sobresale la presencia de grandes empresas transnacionales que coexisten con empresas cooperativas de pequeños y medianos productores. En la última década, el comportamiento errático en los precios de los principales productos agrícolas generó una crisis que incrementó los problemas de empleo en los cantones de Pérez Zeledón y Golfito. En este último la creación del Depósito Libre no ha sido suficiente para atender la demanda de empleo en la zona.

Una región rural de fuerte base agrícola

De acuerdo con el Censo 2000, junto con la región Huetar Norte, la región Brunca es una de las más rurales del país. Más del 60% de su población reside en zonas rurales dispersas y

algunos cantones presentan densidades de población muy bajas (14,9 y 18,6 o 22,5 por hectárea en Osa, Buenos Aires y Golfito, respectivamente). Pérez Zeledón es el cantón más poblado, con 133.667 habitantes y una densidad de 69,8 habitantes por km². Es además una de las regiones con mayor presencia de población indígena de los grupos brunca o boruca, ngobe o guaymí, térraba, cábecar y bribri, los cuales habitan diez territorios indígenas ubicados fundamentalmente en los cantones de Buenos Aires, Golfito, Corredores y Coto Brus.

Durante el período intercensal, el sector primario empezó a registrar una contracción absoluta de su aporte al empleo a nivel nacional. Sin embargo, el Censo 2000 todavía mostró a la región Brunca como una zona con una fuerte base agrícola, en la que el sector primario absorbía un 48% de la fuerza de trabajo, el sector secundario un 11,5% y el terciario un 40% (Trejos, 2004b). En el desarrollo regional más reciente, los problemas de precios de los productos agrícolas se han mantenido, sin que otras actividades vinculadas al turismo o la agroindustria hayan logrado posicionarse como alternativas importantes en la generación de empleo para los habitantes de la región.

Desde 1990 el empleo en el comercio y los servicios ha venido creciendo: representaba un 33% en 1990 y para el 2004 absorbía un 50,7% de los ocupados. Entre tanto la agricultura más bien se ha reducido (de 54,5% a 38,8%), en parte por los problemas de precios que enfrentan actividades como el café y la palma.

La información del Censo 2000 ubica a la región Brunca entre las regiones que mostraron menor crecimiento de la fuerza de trabajo en el período intercensal (1984-2000), ya que este indicador pasó de 8,5% a 6,7%. La Chorotega y la Brunca son las regiones donde la población activa creció por debajo del 2% anual en el lapso indicado, lo que las llevó a perder dos puntos porcentuales en su participación en la oferta de trabajo del país (Trejos, 2004b).

La región Brunca también figura entre las de menor participación de las

mujeres en el mercado laboral. Esto se explica, entre otros factores, por los bajos niveles educativos y el peso relativo de las actividades agrícolas.

Un tercer rasgo importante en materia de empleo en la región Brunca es la presencia de una fuerza de trabajo con bajo nivel educativo y una inserción temprana en el mercado laboral. Según el Censo 2000 esta región era la segunda, después de la Huetar Norte, con menor porcentaje de fuerza de trabajo con secundaria completa, apenas 7,4%, frente a un 13,3% en la región Central. Coincidiendo de nuevo con la Huetar Norte, la Brunca muestra una mayor oferta de mano de obra de menores de 20 años que otras regiones del país, hecho que se relaciona con una inserción más temprana en las actividades agrícolas y una menor retención del sistema educativo (Trejos, 2004b). Los datos de la Encuesta de Hogares revelan un aumento de la población con secundaria incompleta, de 9,0% a 18,3% entre 1990 y 2004.

Indicadores de pobreza y desigualdad

Aplicando la metodología de Carmona et al (2005) reseñada anteriormente, es posible profundizar en las características que adquieren la pobreza, la desigualdad y la polarización social al interior de la región Brunca, en términos de cantones y distritos. En el 2001, año de base para este análisis, la región Brunca era la que concentraba la mayor incidencia de pobreza en el país; todos los cantones que la componen presentaban niveles de pobreza superiores al 40% y en más de la mitad de los distritos se reportaba una incidencia de pobreza igual o mayor al 50%³⁷. El cantón de Buenos Aires registró la mayor proporción de pobreza y pobreza extrema, 64% y 34,9% respectivamente, tal como se aprecia en el gráfico 2.16. Por su parte, el cantón de Corredores mostró la menor pobreza de la región, con 40,7%, y Pérez Zeledón la menor incidencia en pobreza extrema, un 16% de la población. Vista por distritos, la pobreza se manifiesta especialmente en cuatro de ellos, donde cerca de la mitad de la población vivía en condiciones de

extrema pobreza: Pilas, Chángueña, Boruca y Potrero Grande, todos del cantón de Buenos Aires.

Un hallazgo relevante de este estudio es que los distritos con mayor incidencia de pobreza y extrema pobreza son los que registran menor concentración de población, por lo que aun cuando muestran una proporción de pobreza muy alta, no aportan el mayor número de personas en esa condición. En este sentido, los distritos con mayor cantidad de pobres en la región son San Isidro de El General, Daniel Flores (ambos del cantón de Pérez Zeledón) y Buenos Aires.

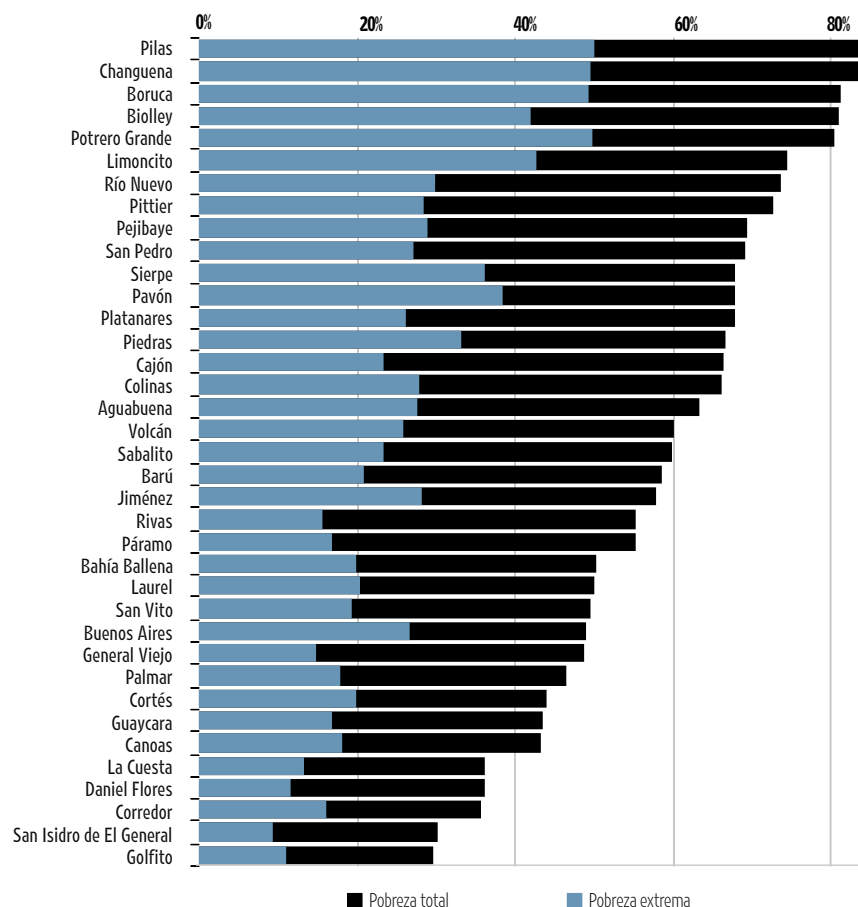
En cuanto a la distribución de la riqueza, estimada por el ingreso medio per cápita de los hogares en los distritos, San Isidro de El General y Golfito tienen los mayores niveles de ingreso medio, así como ingresos y niveles de incidencia de pobreza muy similares, aunque San Isidro registra un grado de desigualdad y polarización mayor que Golfito. Potrero Grande, Pilas, Chángueña y Boruca son, por el contrario, los distritos con menor ingreso medio y, como se mencionó, con los mayores niveles de pobreza.

En lo que concierne a la desigualdad, el cuadro 2.12 ilustra cómo la región presenta niveles muy altos en relación con el valor nacional (0,4345), aunque parecidos entre los cantones que la componen. En general el coeficiente de Gini se encuentra en un rango entre 0,477 y 0,492³⁸. Otro indicador importante es el índice de polarización, que mide el grado en que la población se separa entre los grupos de mayor y menor ingreso³⁹. En este sentido los datos indican que el grado de polarización es más acentuado en los cantones de Golfito (0,499) y Buenos Aires (0,494). Entre tanto, Coto Brus es el cantón que registra la sociedad menos polarizada de la zona, con un índice de 0,456.

Desagregando aún más el análisis es posible ordenar los distritos de la región en cuartiles, según los indicadores de pobreza y desigualdad seleccionados. Hay distritos que se encuentran simultáneamente en los cuartiles de menor incidencia de pobreza, menor extrema pobreza y menor severidad. En este

GRAFICO 2.16

Región Brunca: incidencia de pobreza total y extrema, según distritos. 2001



Fuente: Carmona et al, 2005.

CUADRO 2.12

Región Brunca: índices de desigualdad y polarización, según cantones. 2001

Cantón	Coficiente de Gini	Desviación media del logaritmo del ingreso ^{a/}	Índice de entropía ^{b/}	Índice de polarización ^{c/}
Corredores	0,481	0,428	0,590	0,474
Golfito	0,492	0,444	0,633	0,499
Pérez Zeledón	0,490	0,417	0,667	0,490
Osa	0,477	0,409	0,617	0,467
Coto Brus	0,483	0,404	0,699	0,456
Buenos Aires	0,488	0,429	0,678	0,494

a/ Mide la desigualdad en el estrato bajo de la distribución del ingreso. A mayor nivel, mayor desigualdad.
 b/ Mide la desigualdad en el estrato alto de la distribución del ingreso. A mayor nivel, mayor desigualdad.
 c/ Mide el grado en que la población se separa en dos grupos, según su ingreso. Es un indicador que determina la existencia de una clase intermedia en la distribución del ingreso. Su rango varía entre 0 y 1, donde 1 representa el mayor nivel de polarización.

Fuente: Carmona et al, 2005.

grupo destacan Golfito, con la menor incidencia de pobreza, y San Isidro de El General (cantón de Pérez Zeledón), con la menor extrema pobreza y severidad. A la vez queda en evidencia un grupo de distritos que se ubican simultáneamente en los cuartiles de mayor incidencia de pobreza, extrema pobreza y severidad, de los cuales, a excepción de Limoncito de Coto Brus, todos pertenecen al cantón de Buenos Aires. En este grupo sobresalen por su excesiva y severa pobreza, como se indicó anteriormente, los distritos de Pilas, Chángueña y Boruca.

También hay un conjunto de distritos donde la mayoría de los habitantes es homogéneamente pobre, es decir, se ubica simultáneamente en el cuartil más pobre y en el cuartil con el menor nivel de desigualdad. Dentro de este grupo aparecen nuevamente los distritos del cantón de Buenos Aires (Chángueña y Biolley), junto con Río Nuevo, de Pérez Zeledón y Pittier, de Coto Brus. Los distritos con mayor nivel de pobreza en la región Brunca se caracterizan por tener bajos niveles de desigualdad, mientras que los distritos con menor incidencia de pobreza se caracterizan por su alta desigualdad⁴⁰.

Por otra parte, si se establece un contraste entre los distritos por su grado de extrema pobreza, severidad de pobreza y nivel de desigualdad, estos se pueden clasificar en varios subgrupos. En primer lugar, Rivas de Pérez Zeledón es el único distrito en la región que se ubica simultáneamente dentro del cuartil de distritos que muestran las menores incidencias de extrema pobreza, severidad y desigualdad. Pavón de Golfito se coloca entre los distritos con mayor extrema pobreza, severidad y desigualdad. Estas condiciones reflejan la presencia de personas con ingresos muy dispersos dentro de un distrito que sufre extrema pobreza.

Por otra parte, entre los distritos con menor extrema pobreza y severidad, y a la vez con mayor nivel de desigualdad, se encuentran San Isidro de El General y Corredores, ambos distritos centrales en los que se desarrolla la mayor actividad económica; ambos presentan baja extrema pobreza pero mantienen una

alta desigualdad. Por último, los distritos de Pilas, Chángueña y Biolley pertenecen simultáneamente al grupo con mayores grados de extrema pobreza y severidad, y los menores niveles de desigualdad según el coeficiente de Gini, situación que manifiesta la existencia de distritos en los que prácticamente todos los habitantes se hallan en condición de extrema pobreza (Carmona et al, 2005).

Ciudades intermedias en desventaja frente a la GAM

El dominio de la Gran Área Metropolitana (GAM) es casi total en el sistema urbano de Costa Rica. Allí se encuentra más de la mitad de la población del país, que hoy probablemente sea cercana a 2,2 millones de personas. Además, el Área Metropolitana de San José (AMSJ) si se le suma el cantón de La Unión, da cuenta de casi el 60% de las y los habitantes de la GAM.

No obstante lo anterior, Costa Rica tiene siete ciudades intermedias fuera de la GAM. Tres son capitales provinciales, Puntarenas, Limón y Liberia; otras tres son áreas de influencia considerables: San Isidro de El General en el Pacífico Sur, Ciudad Quesada en la región Huetar Norte, perteneciente a la vertiente atlántica, y Guápiles, que influye de manera poderosa y sirve comercialmente a la esquina noreste del territorio nacional. La séptima ciudad es Turrialba, que en el pasado fue muy importante como paso intermedio entre el Valle Central y la costa del Caribe, pero que en los últimos veinte años perdió mucha de su actividad.

Las ciudades intermedias son centros situados funcionalmente entre la principal ciudad o metrópoli de un país, y ciudades o pueblos más pequeños en un sistema urbano. Hay muchos tamaños de ciudades que se pueden considerar intermedias; cuando se les llama secundarias se quiere indicar que solo una ciudad, la primaria, está por encima de ellas. Una ciudad intermedia adquiere su máxima relevancia cuando tiene suficiente área asociada o *hinterland* a la que sirve de capital regional y está a suficiente distancia, tiempo de viaje o costo de transporte generalizado de la ciudad de rango superior, como para no

sufrir demasiado por su “sombra económica”, que le impediría ser un verdadero proveedor de servicios privilegiado para su zona de influencia (ProDUS, 2005). De las siete ciudades seleccionadas para el presente análisis se distingue Puntarenas, con 64.886 habitantes de acuerdo con el Censo 2000, seguida por Limón, con 55.683 habitantes; las tres siguientes son San Isidro de El General con 37.464, Liberia con 34.469 y Turrialba con 26.302 personas. Las más pequeñas son Ciudad Quesada, con 23.331 y Guápiles, con 19.915 habitantes⁴¹. Estas ciudades intermedias tienen una funcionalidad importante dentro de la realidad económica y social del país, en tanto centros regionales para la prestación de servicios públicos como hospitales, universidades, tribunales y oficinas de las entidades públicas, tanto del Gobierno Central como de las instituciones autónomas. También adquieren funcionalidad por los grados de especialización que desarrollan (recuadro 2.9)

Cuando se comparan indicadores socioeconómicos de estas ciudades intermedias con respecto a la GAM se concluye que:

- En todos los indicadores la GAM está mejor que cualquiera de las ciudades intermedias analizadas, con excepción de las NBI de higiene de San Isidro de El General y Guápiles.
- Las variables en que más se nota la ventaja de la GAM con respecto a las ciudades intermedias son las NBI de higiene, la PEA desocupada y, en un grado menor, las NBI de consumo. Sin embargo, el indicador de NBI de higiene de San Isidro de El General es muy favorable, en parte debido a que la ciudad cuenta con una planta de tratamiento de aguas servidas.
- Los núcleos de pobreza de la GAM están en condiciones menos favorables que todas las ciudades intermedias, excepto en relación con Puntarenas y Liberia en el tema del desempleo.
- La diferencia más dramática entre las ciudades intermedias y las

RECUADRO 2.9

Funcionalidad de algunas de las ciudades intermedias de Costa Rica

- **Puntarenas:** su rol de puerto pesquero, de carga y turístico, domina la economía local. Los territorios bajo su influencia económica real son pocos, pero indudablemente incluyen en cierto grado los distritos de su cantón en el extremo sur de la península de Nicoya, Esparza y los otros cantones del Pacífico Central, como Garabito, Aguirre y Parrita.
- **Limón:** alberga los puertos de Moín y Limón, los más importantes del país. Tiene un potencial turístico que apenas empieza a desarrollarse. Su área de influencia incluye los cantones de Limón, Talamanca, Matina, Siquirres y en parte Guácimo y Pococí, gracias a la exportación de banano y otros productos agrícolas y a la buena conexión costera con la zona de Colorado.
- **San Isidro de El General:** es la capital regional de toda la zona del Pacífico Sur, pero tiene una posición muy excéntrica en el norte de la región, excepto para su propio cantón de Pérez Zeledón; esto genera resistencia de los cantones “sur sur”, que per-

tenecen a la provincia de Puntarenas y tienen realidades físicas, sociales y económicas muy diferentes, con excepción de Coto Brus. Políticamente su poder es limitado, puesto que pertenece a San José. Sin embargo, su rol se asocia tanto a su tamaño como a la cercanía relativa a la GAM: mucho más cerca que el resto de la región, pero lo suficientemente lejos como para permitir la aparición de actividades comerciales propias, sin tener que competir en forma directa con la GAM. Su zona de influencia incluye viejas zonas bananeras del Pacífico Sur que padecen serias secuelas económicas del abandono de las transnacionales fruteras y el impacto de los monocultivos de palma y piña, que dominan gran parte de la región. Su desarrollo turístico, aunque de gran potencial, es incipiente, debido a las dificultades de acceso, entre otros factores.

- **Liberia:** tiene una localización bastante central dentro del sistema de vías de Guanacaste, ayudada muy fuertemente por la presencia de un aeropuerto internacional. Su posición geográfica no es

tan central dentro de Guanacaste, pero se encuentra a una distancia significativa de la GAM. El rápido crecimiento de la actividad turística, y en especial de la construcción de hoteles y casas en las zonas costeras muy cercanas, la beneficia mucho en la actividad. Es probablemente la ciudad intermedia con mayor dinamismo en el último lustro. Su localización muy distante de San José le da posibilidades de ser efectivo centro regional de muchas actividades privadas.

- **Ciudad Quesada:** tiene un gran dinamismo a pesar de estar ubicada en el extremo sur y ligeramente al este de su área de influencia, donde no tiene competencia significativa. Se beneficia mucho de la gran y exitosa diversificación agropecuaria de la zona norte, caracterizada por nuevos cultivos de cítricos, piña, plantaciones forestales, producción lechera, tubérculos y muchos otros. Hay grandes desigualdades dentro de la zona; Ciudad Quesada es bastante próspera, pero los distritos fronterizos son sumamente pobres.

Fuente: ProDUS, 2005.

concentraciones de pobres de la GAM es que estas últimas tienen mucho mayores NBI de albergue, aunque también son bastante más altas las NBI de higiene y de saber.

El gráfico 2.17 presenta las necesidades básicas insatisfechas de albergue e higiene, para las siete ciudades analizadas en este trabajo, así como para las cinco zonas de planificación a las cuales están asociadas (Pacífico Central, Brunca, Chorotega, Huetar Atlántica y Huetar Norte). Turrialba no se asoció a la región Central porque se consideró que los datos de esta última están totalmente dominados por la GAM. En cada gráfico se indican además los niveles de NBI correspondientes a las zonas urbanas de toda Costa Rica y las concentraciones de pobreza identificadas en el *Décimo Informe Estado de la Nación*.

Evidencia de concentraciones de pobreza en ciudades intermedias

Como se ha venido mencionando, para el Décimo Informe se realizó un estudio sobre segregación socioeconómica residencial en la GAM, mediante el cual se pudo identificar con claridad la existencia de segregación residencial por condición de ingreso en esa región.

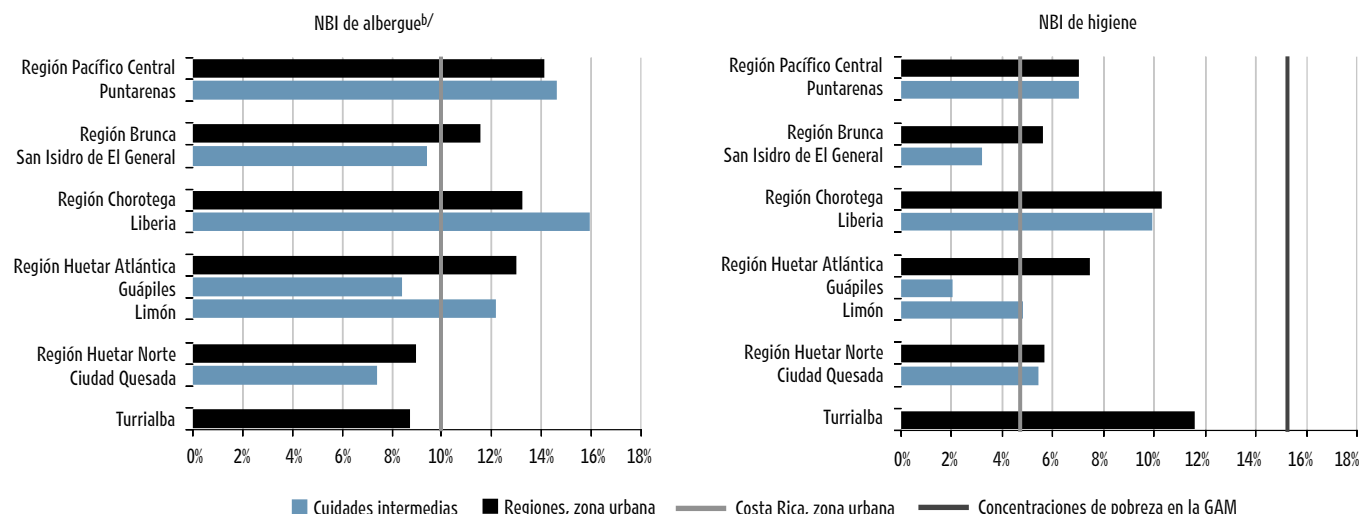
Con el objetivo de dar continuidad a ese enfoque de desigualdades territoriales, para esta edición se replicó el análisis de segregación en ciudades fuera de la GAM, a fin de determinar si existe o no evidencia de segregación en estas ciudades. El estudio incluyó las ciudades intermedias de Puntarenas, Liberia, Limón, San Isidro de El General, Turrialba, Guápiles y Ciudad Quesada. Con este análisis se pretende además mejorar el conocimiento sobre la dinámica y funcionalidad de estas otras ciudades del país.

Los resultados de la investigación muestran que no existen concentraciones de pobres y ricos tan marcadas como en la GAM, y más bien los sectores de mayores ingresos tienden a ubicarse de manera dispersa en el territorio, muchas veces alejados de los centros urbanos. No obstante, se constató la presencia de importantes concentraciones de pobres en las ciudades analizadas, especialmente en Limón, Puntarenas, Liberia, San Isidro de El General y Turrialba (mapa 2.3).

El cuadro 2.13 resume las principales características estos núcleos de pobreza y hace una comparación con las que presentan las concentraciones de población pobre de la GAM. Entre los datos que llaman la atención se encuentra el hecho de que en las ciudades intermedias estas concentraciones presentan en general problemas de desempleo

GRAFICO 2.17

Necesidades básicas insatisfechas para siete ciudades intermedias seleccionadas y la zona urbana de cada región^{a/}. Censo 2000



a/ Turrialba no se asoció a la región Central porque se consideró que los datos de esta última están totalmente dominados por la GAM.

b/ El porcentaje de NBI de albergue para las concentraciones de pobreza en la GAM es un 37,5%.

Fuente: ProDUS, a partir de información del Censo 2000 del INEC.

CUADRO 2.13

Principales características de las concentraciones de pobres según NBI de albergue, en ciudades intermedias. Censo 2000

	Costa Rica	GAM	Puntarenas	Limón ^{a/}	Liberia	
Área (hectáreas)	2.305,3	272,4	1.263,4	86,0	984,1	140,8
Población total (habitantes)	64.886	4.911	48.942	5.204	34.469	5.809
Densidad de población (habitantes por hectárea)	28,1	18,0	38,7	60,5	35,0	41,2
Población menor de 18 años	1.458.416	55.448	2.170	685	2.290	2.724
Jefes de hogar con secundaria completa o más (porcentaje)	25,1	10,3	5,2	17,5	8,7	9,8
Fuerza de trabajo (personas)	1.364.468	44.131	1.513	535	1.585	1.571
Tasa desempleo abierto (porcentaje)	4,6	6,5	12,8	6,2	9,1	17,1
Tenencia de NBI						
Albergue	14,6	38,6	42,9	38,5	25,6	26,7
Higiene	10,7	15,7	38,9	24,7	11,4	29,4
Saber	15,2	22,9	25,9	15,4	17,4	22,9
Consumo	11,2	14,0	22,4	9,7	15,6	20,0
Por cada 100 viviendas	51,6	91,1	130,0	88,4	70,0	99,0
Tenencia de horno de microondas	31,9	19,4	6,6	15,4	9,8	7,3

a/ En Limón se identificaron dos concentraciones de NBI de albergue.

Fuente: ProDUS, a partir de información del Censo 2000 del INEC y el Instituto Geográfico Nacional.

se duplican con respecto a la GAM (Puntarenas y Liberia). En términos de NBI los datos confirman que los problemas de vivienda siguen siendo mayores en las concentraciones de pobres de la GAM, mientras que el problema de higiene es mayor en las ciudades intermedias, lo cual está asociado a su mayor ruralidad.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE CIUDADES INTERMEDIAS

Véase ProDUS, 2005 en el sitio www.estadonacion.or.cr

Problemas crecientes para el financiamiento del desarrollo humano

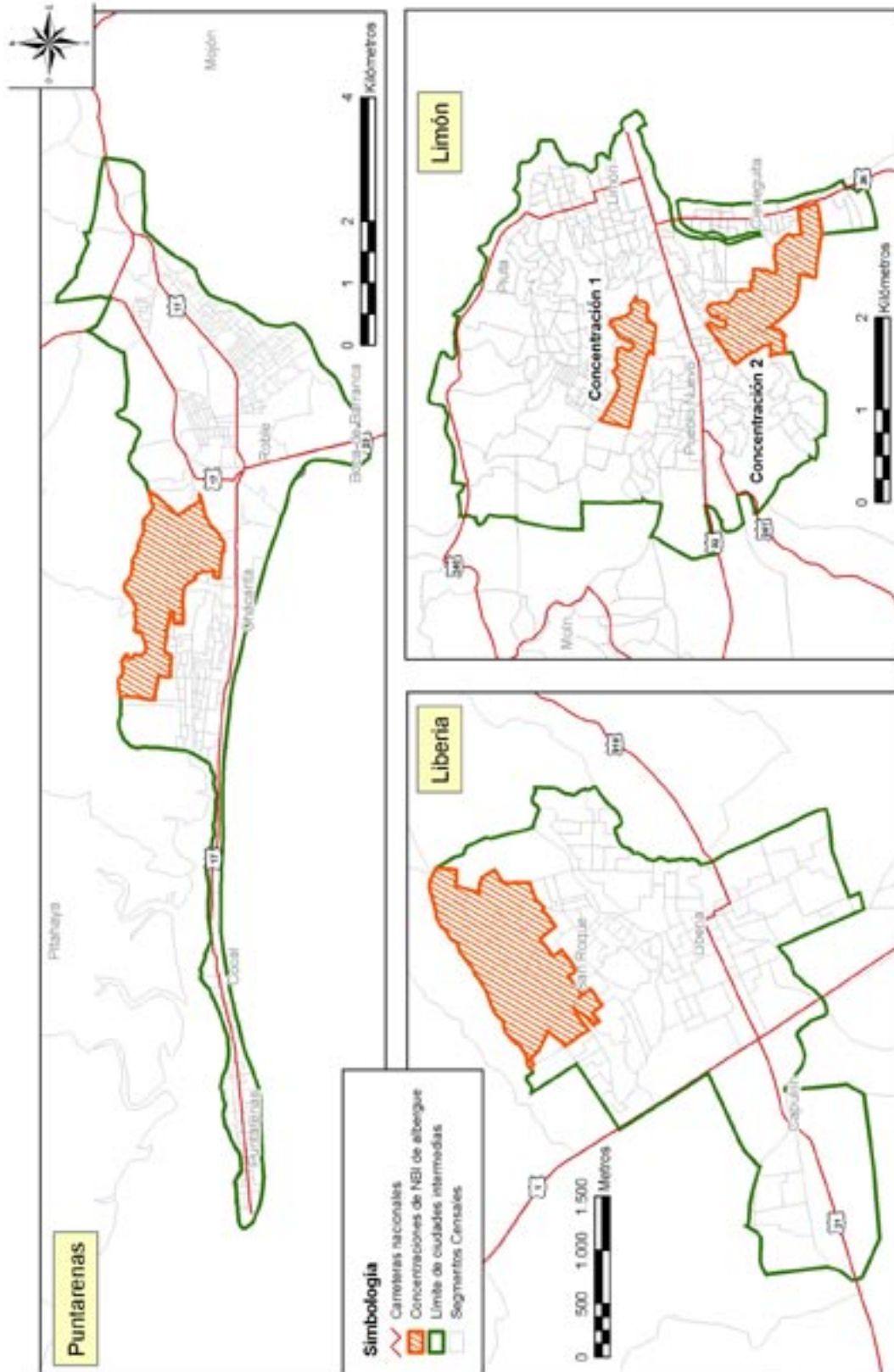
El Décimo Informe constató que en la década de los noventa el país realizó un importante esfuerzo para aumentar la inversión social pública (ISP), lo cual le permitió recuperar parte de lo perdido en los años ochenta, aunque no así el nivel que tenía en los setenta. Otro hallazgo relevante fue cómo esa inversión social de los noventa impactó la tendencia a la concentración del ingreso, no cambiando su dirección, pero sí disminuyendo su intensidad. Es decir,

más severos, así como mayores NBI de higiene y consumo. En NBI de albergue solo las concentraciones de pobres de Puntarenas están en peor situación (40,3%) que las de la GAM (38,6%). Al igual que en la región metropolitana,

los núcleos de pobreza en las ciudades intermedias muestran una presencia significativa de población menor de 18 años, tienen altos niveles de desempleo y necesidades básicas insatisfechas cuyos indicadores en algunos casos

MAPA 2.3

Concentraciones de NBI de albergue en algunas ciudades intermedias. Censo 2000



Fuente: ProDUS, a partir de datos del Instituto Geográfico Nacional y el INEC.

se corroboró que cumple un papel clave para el logro de la aspiración nacional de tener una sociedad cada vez más equitativa e integrada.

Como se indicó en el primer apartado del capítulo, el Estado costarricense asigna una cantidad apreciable de recursos, más de un billón de colones en el 2003, para financiar políticas y programas sociales que pretenden mejorar la calidad de vida de la población, apoyar la construcción de ciudadanía y aumentar la competitividad sistémica del país. En el mismo año, estos recursos representaron el equivalente a cerca de 25.000 colones por habitante al mes y, para una familia promedio de cuatro miembros, alrededor de 100.000 colones, esto es, más de un salario mínimo (Trejos, 2005). Para el 2004, la ISP per cápita mostró una contracción real por segundo año consecutivo. Esta contracción se asocia con restricciones fiscales crecientes, que ponen en peligro la sostenibilidad financiera de esa inversión. En esta sección se analiza en detalle este tema, así como las dificultades que en el 2003 y el 2004 enfrentaron los programas sociales como resultado de las restricciones fiscales y los problemas de eficiencia de los mismos programas.

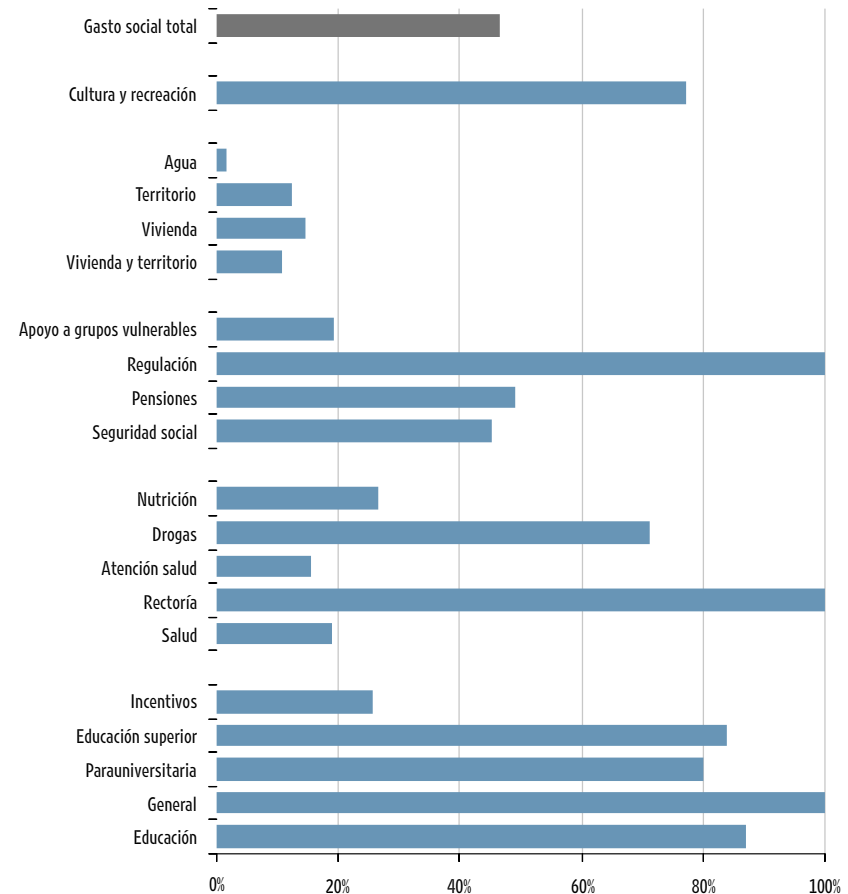
La inversión social tiene problemas de sostenibilidad

El contexto de crisis fiscal o desequilibrio estructural que impera en las finanzas públicas del país, sin perspectivas de un pronto arreglo, plantea una señal de alerta y la necesidad de indagar sobre la sostenibilidad financiera de la inversión social. Dado que el desequilibrio fiscal se origina principalmente en el Gobierno Central, es sobre este que debe centrarse la atención, considerando que su efecto sobre la inversión social está en función de la dependencia de la ISP respecto del Presupuesto Nacional (gráfico 2.18).

La alta dependencia de la inversión social se comprueba al observar que la mitad de ella, como mínimo, se financia con recursos del Presupuesto Nacional (PN). Esta es una estimación conservadora, pues al consolidarse el gasto de todas las instituciones no se están

GRAFICO 2.18

Dependencia del gasto social respecto del Presupuesto Nacional. 2001



Fuente: Trejos, 2005.

tomando en cuenta los pagos de las cargas sociales y además se está estimando a partir de lo que efectivamente aportó el Gobierno Central, no en función de lo que debería erogar. En el presente trabajo se toma como base el año 2001, que es el último para el cual la STAP muestra el gasto y los ingresos de cada institución previos a la consolidación. Solo se incorpora lo que el Gobierno Central ejecuta en forma directa y lo que financia efectivamente mediante transferencias al resto del sector público, excepto las cargas sociales (Trejos, 2005).

El gráfico 2.18 permite visualizar que hay sectores, como el educativo y el de seguridad social, que muestran altas dependencias del Presupuesto Nacional, pues en ellos casi el 90% y el 45% de la ISP, respectivamente, provienen de esta fuente. Partiendo de esa alta dependencia, la sostenibilidad de esta inversión

depende de la holgura que mantenga el PN. Esta holgura se determina considerando los ingresos tributarios de que dispone el Gobierno, netos de los gastos no discrecionales⁴². Pese a que la mayor parte de los gastos del PN son en la práctica no discrecionales -y de ahí la inflexibilidad del gasto- es posible identificar algunos que surgen de compromisos contractuales cuyo incumplimiento genera inseguridad jurídica. Estos gastos son los pagos de pensiones, los pagos de intereses sobre las deudas contraídas y, en el pasado, los certificados de abono tributario. La diferencia entre los ingresos tributarios y los gastos no discrecionales daría el monto de los recursos disponibles para financiar los restantes gastos, incluidos los sociales, aunque claramente no solo estos. Por ello, ofrece una estimación del “techo fiscal” para inversión social o políticas sociales no contributivas.

El cuadro 2.14 muestra la evolución de estos indicadores desde 1985, con base en información del Departamento de Tesorería del Ministerio de Hacienda.

Como punto de partida se tiene que los ingresos tributarios se han mantenido muy estables en un nivel relativamente bajo. Como media, estos ingresos equivalen al 13% del PIB y su coeficiente de variación es apenas del 6%. Esto significa que los ingresos tributarios han puesto un “techo” a la holgura fiscal, que ha permanecido estática. Este contexto de ingresos fiscales fijos con gastos mayores e incluso crecientes, prueba del déficit existente, ha llevado al endeudamiento interno, que aumenta la carga del pago de intereses. Estos pagos, más los otros gastos no discrecionales, pasaron de representar menos del 4% del PIB durante la segunda mitad de los ochenta, a casi el 7% del PIB desde 1995. Esto quiere decir que los gastos discrecionales que se pueden financiar sanamente con los ingresos tributarios se redujeron desde un nivel del 9% del PIB, hasta tan solo algo menos del 7% en el último quinquenio. Esto también significa que, si bien en la segunda mitad de los ochenta el Gobierno disponía del 70% de los ingresos tributarios para financiar el gasto discrecional, ahora solo cuenta con cerca de la mitad de esos recursos.

Esta baja y estancada capacidad de gasto discrecional sin duda atenta contra la sostenibilidad de la inversión social. Mientras más tiempo tome la aprobación de una reforma fiscal que aumente la holgura de ingresos en el Presupuesto Nacional, más crecerán el endeudamiento y su servicio, con lo que se incrementará el gasto no discrecional (Trejos, 2005).

Medidas de contención del gasto restringen la atención de la pobreza

En 2003 y 2004, el Ministerio de Hacienda emitió varias directrices para contener el gasto público, a fin de reducir los niveles del déficit fiscal global, que como proporción del PIB había alcanzado un tasa superior al 5% durante el año 2002, y de cara a la imposibilidad de incrementar los ingresos tributarios

CUADRO 2.14

Relación entre ingresos tributarios y gastos discrecionales^{a/}. 1985-2004

(porcentaje del PIB)

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

a/ Los gastos discrecionales se refieren a todos los rubros que no sean los pagos de salarios, pensiones e intereses de la deuda.

b/ Se refiere a pensiones, certificados de abono tributario e intereses.

Fuente: Trejos, 2005.

con una rápida aprobación del denominado Plan Fiscal. Mediante el decreto 30214-H, publicado en marzo del 2002, las autoridades hacendarias decidieron que para el 2003 el gasto presupuestario de las entidades públicas no podía incrementarse más allá de un 7% del presupuesto del año anterior. Por su parte, el decreto 31094-H, publicado en los primeros meses del 2003, fijó en 10% el tope del 2004 en relación con el presupuesto del 2003. Además se definieron condiciones restrictivas para las inversiones financieras, así como para las contrataciones de créditos internos y externos por parte de las entidades públicas, mientras que para instituciones como CONAVI, FODESAF, INVU, IDA e ICE, entre otras, se estableció que estarían sujetas a directrices específicas de seguimiento e información.

A la luz de las cifras fiscales que se iban obteniendo con el transcurso de los

meses, estas medidas fueron reforzadas o sustituidas por otras. De este modo en 2003 y 2004 el Gobierno Central logró reducir apreciablemente su déficit fiscal en comparación con el 2002, año en que superó el 5% en términos del PIB. La caída de alrededor de 1,2 puntos porcentuales del PIB que experimentó el déficit fiscal en el 2003, con respecto al faltante registrado en el 2002, se explica casi en su totalidad (98,6%) por el aumento del superávit primario. En el 2004 este superávit continuó siendo el principal factor que ayudó a que el déficit cayera 0,3 puntos porcentuales del PIB en relación con el 2003.

Debido a que el superávit primario es afectado por el comportamiento de los ingresos y los gastos sin intereses, es necesario identificar de dónde provino mayormente la mejoría observada. Con respecto al año 2002, los ingresos crecieron 0,4 puntos porcentuales del PIB

en el 2003, principalmente por efecto de la Ley de Contingencia Fiscal, mientras los gastos sin intereses cayeron 0,8 puntos porcentuales. Si se tiene que el superávit primario aumentó casi 1,2 puntos del PIB, entonces dos terceras partes de ese crecimiento pueden atribuirse a las políticas de contención del gasto. En el 2004 los resultados fueron más claros, toda vez que los ingresos permanecieron prácticamente iguales en términos del PIB, en tanto que los gastos disminuyeron 0,2 puntos. De esta forma las directrices del control del gasto explican casi la totalidad del incremento en el superávit primario.

Al examinar los gastos más afectados por esas medidas de contención se concluye que, en relación con el PIB, los gastos en salarios, pensiones e intereses, se mantuvieron e incluso tendieron a incrementarse entre los períodos 2001-2002 y 2003-2004.

El análisis de las variaciones en términos del PIB muestran que el 75% de la caída que registraron los gastos totales entre los dos períodos bienales comparados, se explica por la contracción en los gastos de capital, mientras el 25% restante corresponde a los gastos corrientes. En el primer caso, el peso del ajuste recayó sobre las transferencias al CONAVI y la formación bruta de capital fijo. En el caso de los gastos corrientes, no fueron los salarios, pensiones e intereses de la deuda pública los que recibieron el mayor impacto, sino las transferencias corrientes, entre las cuales las más afectadas resultan ser las relacionadas con el FODESAF, que pasaron de un crecimiento real de 9,9% en el primer bienio, a una contracción del 32,8% en el segundo período. La situación del CONAVI es similar, pues pasó de 9,5% a -14,6% entre ambas fechas (Rosales, 2005). El gráfico 2.19 muestra los gastos que más se contrajeron durante los años en que se aplicaron las medidas de contención. Entre los afectados figuran los rubros de orden público y seguridad, salud, seguro social y asistencia social, vivienda y servicios comunales, transporte y comunicaciones y, en menor medida, educación. Mientras en el período 2001-2002 estos renglones de gasto registra-

ron una tasa promedio de crecimiento real positiva, en los dos años siguientes la mayoría se redujo. Sumados, pasaron de una expansión de 9,2% en el primer período, a un decrecimiento de 0,2% en el último.

El impacto negativo de las medidas de contingencia en las instituciones sociales se unió a otros problemas gubernamentales reseñados por la Contraloría General de la República, en cuanto a la formulación y ejecución del plan de combate a la pobreza denominado "Vida Nueva" (recuadro 2.10)

Entrevistas realizadas a oficiales mayores de algunas de las instituciones sociales corroboran estos resultados. Por ejemplo, en el Ministerio de Salud las medidas de contención tuvieron efectos importantes, debido a que en el 2003 esta cartera recibió alrededor de 1.550 millones de colones menos de lo presupuestado; mientras en el 2004 ese faltante alcanzó unos 2.800 millones de colones. Si bien más adelante, al adentrarse estos años, se le giraron 275 y 1.400 millones de colones adicionales, respectivamente, las cifras finales fueron deficitarias. Como producto de todo esto algunos proyectos, aunque

se continuaron llevando a cabo, tuvieron menor intensidad o proyección. Un ejemplo específico fue el CENCINAI, un programa social orientado a la niñez, el cual se vio afectado por los recortes (Rosales, 2005). En reacción al impacto de las medidas de contención del gasto sobre los recursos destinados a los sectores más desprotegidos, el 15 diciembre del 2004 la Defensoría de los Habitantes interpuso un recurso de inconstitucionalidad contra el Presupuesto Ordinario de la República del 2005, por el recorte de más de cien millones de colones aplicado a la transferencia de recursos al FODESAF; la acción fue acogida por la Sala Cuarta el 18 de abril del 2005.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE MEDIDAS DE CONTENCION DEL GASTO

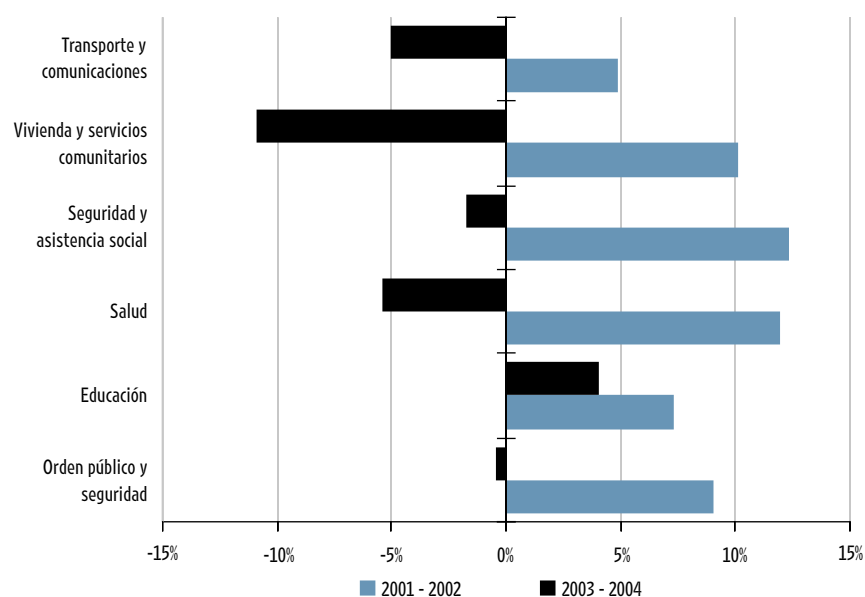
Véase Rosales, 2005 en el sitio www.estadonacion.or.cr

Se agravan los problemas de financiamiento del FODESAF

Un ejemplo de cómo la situación fiscal vulnera la inversión social se puede observar en el financiamiento del FODESAF. De acuerdo con la ley

GRAFICO 2.19

Crecimiento real de los gastos del Gobierno Central, por función o tipo de uso (colones de 2004)



Fuente: Rosales, 2005, con cifras de la CGR.

de creación de este Fondo, el Gobierno debe aportarle el equivalente a un 20% del impuesto sobre las ventas, pero esta obligación se ha venido incumpliendo desde finales de los años ochenta. En 1997 la deuda así generada se documentó y se convirtió en bonos que se cambian semestralmente, y que vencerán en el 2005. No obstante, después de 1997 el Gobierno siguió incumpliendo la transferencia y en los últimos años ni siquiera ha documentado la deuda, pese a una resolución de la Sala Constitucional en ese sentido y a que el incumplimiento ha sido señalado por la Contraloría General de la República (CGR, 2005). El cuadro 2.15 muestra la evolución reciente de los recursos que el Gobierno ha girado al FODESAF y los compara con los que debería entregar, tanto si se cuenta o no el pago de los bonos ya comentados, cuyo valor anual es de 5.972 millones de colones. Estos montos aparecen como parte de la transferencia del Gobierno, pero consisten en un cambio de bonos que vencerán, como se indicó, en el 2005.

Queda claro entonces cómo la contracción de los ingresos reales del FODESAF, que perdieron un 23% de su valor real entre el 2000 y el 2004, se debe principalmente a una reducción del aporte del Presupuesto Nacional a este Fondo. Aun incluyendo la liquidación de los bonos dentro del aporte del Gobierno, este pasa de representar un 37% de los ingresos efectivos del FODESAF en el 2000, a apenas un décimo en el 2004, lo cual se asocia a una contracción real del 79% en el período. Si la atención se pone solo en la transferencia efectiva que surge del impuesto sobre las ventas, su aporte se reduce del 27,5% en el 2000 a tan solo un 3% en el 2004, para una contracción real del 92% en ese lapso. Esto además significa que, si bien a principios del 2000 únicamente se estaba girando cerca de la mitad de lo que le correspondía al Fondo de los ingresos del citado impuesto, en los dos últimos años se ha perdido cualquier proporción con respecto a lo establecido por ley. Se puede argumentar que parte de la disminución del 2003 se sustenta en el traslado al PN de los gastos correspondientes a

RECUADRO 2.10

Problemas de formulación, ejecución y evaluación del plan "Vida Nueva"

La Contraloría General de la República realizó una auditoría operativa sobre el "Plan de Superación de la Pobreza y Desarrollo de las Capacidades Humanas Vida Nueva 2002-2006", así como de las estructuras creadas para su formulación, ejecución y evaluación, con el propósito de impulsar mejoras en esos procesos, brindar retroalimentación al Gobierno de la República y contribuir a la rendición de cuentas. El estudio identifica los siguientes resultados:

- Deficiencias de formulación que dificultan el seguimiento y evaluación del Plan.
- Debilidades de correspondencia entre esta iniciativa y el Plan Nacional de Desarrollo,
- Debilidades en la política económica para contribuir a la consecución del objetivo de reducción de la pobreza.
- Inexistencia de retroalimentación entre el Consejo Social y el Consejo Económico sobre temas importantes para la formulación y ejecución del Plan.
- Deficiencias en la definición y aplicación de criterios para la selección de los cantones, distritos y comunidades, que ocasionaron la no consideración de comunidades con altos niveles de pobreza.
- Deficiencias del Consejo Social para la ejecución de las funciones asignadas en el decreto 30493-MP-PLAN-MCAS y realización, por parte de la Secretaría Técnica del Consejo, de tareas que no le fueron asignadas por el decreto y que le competen más bien a MIDEPLAN.
- La ejecución del Plan por parte de los Consejos Sociales Regionales (COSORE) ha enfrentado varias dificultades, entre ellas: apoyo deficiente de la Secretaría Técnica del Consejo Social, renuncias constantes de los gerentes regionales, escasez de recursos humanos, económicos y materiales a nivel regional, problemas de organización de los Consejos, debido a las diferencias en la regionalización de las instituciones y la dificultad para orientar los recursos hacia los distritos y comunidades prioritarias.
- El Poder Ejecutivo desarrolló cuatro procesos de formulación de planes: el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan de Reactivación Económica, el Plan Vida Nueva y los Planes Regionales de Desarrollo, con bastante independencia uno del otro, lo que causó recargos y desorientación en las instituciones.
- A MIDEPLAN no se le definió, en el Consejo Social, un rol acorde con sus competencias.

Fuente: CGR, 2005.

CUADRO 2.15

Evolución de los ingresos del FODESAF. 2000-2004

Rubro	2000	2001	2002	2003	2004
Ingresos efectivos reales					
Monto ^{a/}	110.389,5	101.301,3	101.781,4	91.663,3	84.792,0
Variación anual		-8,2	0,5	-9,9	-7,5
Transferencias Presupuesto Nacional ^{a/}	40.325,4	31.208,1	38.613,3	19.174,6	8.521,8
Del impuesto de ventas	30.361,9	22.487,8	30.966,6	12.365,7	2.550,0
Bonos deuda FODESAF	9.963,5	8.720,3	7.646,7	6.808,9	5.971,8
Aporte del Gobierno Central					
Porcentaje de ingresos efectivos					
Transferencia total	36,5	30,8	37,9	20,9	10,1
Del impuesto de ventas	27,5	22,2	30,4	13,5	3,0
Porcentaje del impuesto de venta					
Transferencia total	10,8	8,0	10,1	4,2	2,1
Del impuesto de ventas	8,2	5,8	8,1	2,7	0,6

a/ En millones de colones del 2004, según deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General.

Fuente: Trejos, 2005, con base en las liquidaciones del FODESAF y de la STAP.

los salarios de los programas financiados bajo convenio, no por ley, pero estos se circunscriben a los técnicos de los CEN-CINAI del Ministerio de Salud y al personal de cocina de los comedores escolares del MEP. Estas partidas no solo no justifican la reducción, sino que carecen de base legal y no explican la continuada contracción observada en el 2004. Este comportamiento de los recursos dirigidos a las políticas selectivas refleja claramente cómo las restricciones fiscales vulneran la ISP y pone en duda su sostenibilidad financiera. También lleva a cuestionar la forma en que se asignan las prioridades del gasto público y su relación con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

FODESAF no logra ejecutar los pocos recursos que recibe

Desde una perspectiva económica, la eficiencia en el uso de los recursos significa que se obtiene un producto al menor costo posible o que con los mismos recursos se consigue el mayor producto posible. Para esto se requiere contar con una estimación del producto o servicio deseado, el cual debe ajustarse a los objetivos que se busca, tener un nivel de calidad determinado y obtenerse en el tiempo previsto; en otras palabras, para que la gestión sea eficiente, también debe ser eficaz (Mokate, 2001). El problema de los programas sociales, y en particular de los financiados por FODESAF, es que no se cuenta con estimaciones de productos estandarizados u homogéneos, cuyos costos, también comúnmente ausentes, puedan compararse. Se puede determinar cuánto giró FODESAF, pero no cuánto costó el servicio, incluyendo el aporte administrativo de la institución y los recursos adicionales asignados, y menos aún el aporte comunal, en dinero o especie, que es importante en este tipo de programas. No se cuenta tampoco con información homogénea sobre los servicios prestados, de modo que en el mejor de los casos se obtiene el número de beneficiarios, información que tampoco es homogénea (personas, familias, proyectos, acciones, etc.), es de difícil acceso y hasta de dudosa calidad. En este escenario, una reducción

del gasto por beneficiario no es una estimación confiable de mejoras en la eficiencia económica del programa y lo más probable es que más bien refleje deterioro en su calidad.

Por ello, la aproximación a la eficiencia en el manejo de los recursos públicos debe hacerse de manera indirecta, buscando indicadores que sugieran cambios en ella. Uno de esos indicadores es la gestión de los recursos asignados. Aunque gastar más no es sinónimo de mayor eficiencia, la incapacidad de concreción sí puede sugerir problemas de planificación y gestión. En este sentido, la Contraloría General de la República llamó la atención sobre el hecho de que, en el 2004, las instituciones encargadas de los programas selectivos mostraron un superávit de 17.500 millones de colones (CGR, 2005). El FODESAF, en particular, ha registrado superávit crecientes desde el año 2000, en un contexto en que sus ingresos reales vienen disminuyendo. Este superávit alcanzó los 5.770 millones en el 2003, que fue el año en que más se redujeron sus recursos reales, y para el 2004 el superávit fue equivalente a casi la misma cifra aportada por

el Presupuesto Nacional como parte de sus obligaciones (cuadro 2.16).

Los problemas de superávit se explican en parte por la manera en que el Ministerio de Hacienda ha venido girando los recursos a las instituciones; muchos de ellos se asignan en el último mes del año, lo cual impide la ejecución de proyectos y metas previstos en la planificación anual y evita que las instituciones puedan aplicarlos el año siguiente, dadas las disposiciones de la nueva Ley de Presupuestos Públicos. Ante esta situación surgen varias interrogantes. No queda claro si con esta forma de operar Hacienda busca contener el gasto por la vía de la no ejecución o, peor aún, responde a una estrategia poco transparente de reducción de la capacidad estatal en materia de política social.

Otra parte del superávit está asociada a devoluciones de las unidades ejecutoras por recursos que no pudieron ser reasignados en el período. El monto reportado por este concepto alcanzó los 1.572 millones de colones en el 2003 y se aproximó a los 500 millones en el 2004. Como estas devoluciones están relacionadas con las unidades ejecutoras que se encuentran bajo convenio, la

CUADRO 2.16

Algunos indicadores sobre la gestión del FODESAF. 2000-2004 (millones de colones y porcentajes)

Rubro	2000	2001	2002	2003	2004
Ingresos efectivos corrientes	66.164,1	69.372,7	79.487,3	80.393,2	84.792,0
Índice valor real	100,0	91,8	92,2	83,0	76,8
Superávit FODESAF	6,2	9,3	681,6	5.770,5	2.092,7
Reintegros de entidades ejecutoras	47,3	683,2	290,4	1.571,7	451,1
Composición según mandato	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Gasto asignado por leyes	69,4	74,0	72,3	79,9	81,9
Gasto asignado por convenio	30,6	26,0	27,7	20,1	18,1
Composición según programa	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Formación de capital humano	24,2	24,1	24,9	20,4	22,4
Financiamiento en vivienda	33,1	33,0	32,4	36,5	34,3
Apoyo productivo	4,7	5,4	3,3	5,4	5,7
Programas asistenciales	35,8	36,0	37,7	34,5	34,5
Programas no relacionados	2,1	1,6	1,8	3,2	3,0

Fuente: Trejos, 2005.

situación descrita revela una alta tasa de devolución, pues estas entidades absorben una porción decreciente de los recursos del Fondo. Los asignados por convenio representaron el 31% del total en el año 2000 y para el 2004 solo fueron equivalentes al 18% de los recursos manejados por FODESAF (cuadro 2.16). Esto significa que existe una creciente y mayoritaria porción del Fondo que se encuentra asignada por ley, y aunque ello no es intrínsecamente negativo, en este caso se asocia con la imposibilidad de FODESAF para realizar algún tipo de evaluación, según interpretación de la CGR, y es independiente de la capacidad de ejecución del destinatario, que no tiene que devolver sus recursos superavitarios. Un ejemplo de esto último es el programa de beneficios para responsables de pacientes en fase terminal. Este programa fue creado en 1998, con un financiamiento equivalente al 0,5% del FODESAF y consiste en un subsidio y una licencia para que trabajadores asalariados asegurados (no pobres) puedan cuidar a familiares enfermos en fase terminal. Entre 1998 y 2004 la CCSS solo gastó el 5% de los recursos de este programa, y mantiene un superávit acumulado de 1.349 millones de colones, la mayor parte de ellos en inversiones financieras permanentes.

Ante la asignación creciente del Fondo, la propuesta fallida de la Administración anterior fue el diseño de una nueva ley que eliminara total o parcialmente los destinos específicos. Una opción contraria por discutir es la redistribución total del Fondo en grandes áreas, como topes máximos de financiamiento previa demostración de necesidad y capacidad de administración. La distribución del Fondo es bastante estable, pero se debe evaluar su composición específica; además, la reforma debería contemplar la revisión periódica de esos topes de financiamiento, por ejemplo cada quinquenio. Esto implica fortalecer técnicamente a la administradora del FODESAF, la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF), para que pueda cumplir a cabalidad su papel⁴³.

Reforma al IVM: un esfuerzo por crear condiciones de sostenibilidad financiera en el mediano plazo

Reiteradamente en sus ediciones anteriores este Informe ha venido llamando la atención sobre los problemas de cobertura y sostenibilidad financiera del régimen de invalidez, vejez y muerte (IVM), el cual, según estudios de la CCSS, requiere una serie de ajustes urgentes en áreas como: edad de retiro, monto de las contribuciones, perfil de los beneficios, cobertura, relaciones de pensionados por invalidez y pensionados por vejez, problemas de morosidad y evasión. Las pensiones son transferencias en dinero que reemplazan el salario ante situaciones de vejez, invalidez y muerte. Este mecanismo de protección se justifica porque, en cierto momento de su ciclo de vida, las personas pierden capacidades físicas o intelectuales para continuar trabajando en forma remunerada (pensiones por vejez), enfrentan imprevistos que reducen o eliminan tempranamente esta capacidad (pensiones por invalidez), o tienen que hacerle frente al fallecimiento de quien era responsable del ingreso de la familia (pensiones por muerte). Las pensiones son parte de un conjunto más amplio de mecanismos de protección de riesgos, que incluye los seguros de salud, riesgos del trabajo y desempleo.

En abril del 2005, mediante una reforma al régimen de IVM, se introdujo una serie de cambios que no se hacían desde la creación de los seguros sociales, en los años cuarenta, y que procuran mejorar la sostenibilidad financiera del régimen para al menos las próximas cuatro décadas, así como fortalecer sus condiciones de acceso y progresividad.

El IVM se ubica en el primer pilar del sistema de pensiones⁴⁴ y constituye el principal régimen del país, por ser el de mayor cobertura y por tener una pretensión de universalización entre los distintos grupos ocupacionales. Es administrado por la CCSS y ofrece protección a la mayor parte de la población nacional. En el 2004 cubrió al 45,1% de la PEA total, el 56,8% de la PEA asalariada y al 21,7% de la PEA

no asalariada. Su importancia relativa entre la población pensionada era de 75,9%, pero entre cotizantes era de 94,4% debido al peso decreciente de los regímenes con cargo al Presupuesto Nacional (Sauma, 2004). Es además un régimen muy innovador en el contexto latinoamericano, dado que protege a independientes (de manera voluntaria pero en proceso de volverse obligatoria) y para ello no solo dispone del mecanismo individual, sino también de un mecanismo colectivo, en asociación con organizaciones de la sociedad civil. Se destaca asimismo por contar con aseguramiento individual voluntario para población no ocupada, como amas de casa y estudiantes, entre otros. Finalmente, está organizado para proteger a la familia, por lo que brinda pensiones por vejez a quienes contribuyen y pensiones por muerte a quienes son económicamente dependientes de los asegurados.

En febrero del 2004 la Gerencia de Pensiones de la CCSS hizo público un diagnóstico crítico de la situación financiera del IVM y de los tres momentos críticos que podría afrontar. Este régimen es un fondo de capitalización colectiva parcial, en el cual las contribuciones financian las pensiones actuales y, a la vez, alimentan un fondo de reserva que se capitaliza. El primer momento crítico se daría cuando las cotizaciones se tornaran insuficientes para financiar las pensiones, lo que obligaría a complementarlas con intereses del fondo de reserva. El segundo momento crítico ocurriría cuando los intereses no fueran suficientes, por lo que sería necesario recurrir al fondo de reserva propiamente dicho. El tercer momento crítico sería cuando el fondo de reserva se agotara. De acuerdo con el diagnóstico inicial de la Gerencia de Pensiones, estos momentos tendrían lugar en los años 2005, 2015 y 2022, cuando se agotarían las reservas.

Los problemas financieros del IVM se deben principalmente a factores demográficos, a la dinámica del mercado laboral, a aspectos de diseño del régimen y a los niveles de eficiencia administrativa alcanzados (cuadro 2.17). La reforma adoptada en el 2005 plantea medi-

das dirigidas en especial a los aspectos de diseño (reforma paramétrica) y de eficiencia administrativa (reforma no paramétrica). Las medidas relacionadas con otras políticas públicas, en particular con la Política Nacional de Empleo, los riesgos del trabajo, la salud ocupacional y la protección de derechos y atención de personas con discapacidad, quedaron a nivel de acciones deseables pero no se tradujeron en mandatos específicos.

El proceso de reforma del IVM tuvo cuatro fases. La primera fue la exposición pública del problema de sostenibilidad

financiera del régimen, por parte de la Gerencia de Pensiones de la CCSS, en febrero del 2004. La segunda fue la puesta en común, validación y corrección del diagnóstico inicial presentado por la CCSS, así como la elaboración de propuestas en el marco de una Comisión Social que sesionó entre abril y diciembre del 2004. En una tercera fase se dieron las deliberaciones de la Comisión Social sin algunos de los sectores integrantes iniciales y con el apoyo de un grupo de asesores técnicos, entre enero y febrero del 2005. Finalmente se produjo la aprobación de la reforma por parte

de la Junta Directiva de la CCSS, en abril del 2005 (Martínez, 2005).

La Comisión Social que acompañó el proceso se creó cuando, por iniciativa del cooperativismo y el sindicalismo, la Junta Directiva de la CCSS solicitó a la Gerencia de Pensiones convocar una instancia social que identificara medidas para restablecer la sostenibilidad financiera de IVM. Este órgano tendría un carácter consultivo y su objetivo sería recibir propuestas a partir de las cuales la Junta Directiva tomaría las decisiones pertinentes, tal como lo establece la Ley Constitutiva de la CCSS (Comisión Social,

CUADRO 2.17

Principales factores que inciden en la sostenibilidad financiera del régimen IVM

Dimensión	Breve descripción	Implicaciones para la sostenibilidad financiera del IVM
Cambios demográficos	Esperanza de vida más alta de América Latina	Cambian los montos de cotización necesarios para que quienes están activos, que cada vez son menos, sostengan a quienes están jubilados, que ahora son más y viven más tiempo
	Cada vez hay menos población activa y cotizante por cada persona pasiva ya jubilada	
Cambios en el mercado laboral	Creciente creación de empleo independiente, que no cotiza a la seguridad social	Creciente presión de población que llegará a los 65 años sin una pensión contributiva
	Dejan de cotizar pocas personas de altos ingresos por problemas de disponibilidad contributiva, y muchas personas de escasos ingresos por problemas de capacidad contributiva	
Diseño del régimen	Las contribuciones no aumentan desde hace varias décadas y aumenta el desequilibrio entre aportes y beneficios	Mayor regresividad, dado que las contribuciones alcanzan para pocos años de jubilación y luego debe recurrirse al fondo de reservas, del cual quienes tienen mayores ingresos terminan obteniendo muchos más recursos que quienes tienen menores ingresos
	Salario de referencia para el cálculo de la pensión considera los 48 mejores salarios de los últimos 60	Estimula la subdeclaración de ingresos en los años previos y la sobredeclaración en los años considerados para el cálculo de la pensión
Composición de la inversión pública social	La inversión pública en pensiones aumenta al doble del ritmo de la inversión pública en general	Mayor regresividad socioeconómica en la distribución de los recursos
	Existe una importante deuda del Estado con los regímenes no contributivos, aunque no con el IVM	Genera en la opinión pública la idea equivocada de que los problemas del IVM se resuelven si el Estado le paga lo que le debe. Sin embargo, la deuda del Estado con este régimen fue resuelta por provisiones contempladas en la Ley de Protección al Trabajador y actualmente equivale a un mes de pago de pensiones y gastos administrativos del IVM
Ineficiencia administrativa	Lenta implementación de la Ley de Protección al Trabajador en materia de aumento de cobertura de trabajadores y trabajadoras independientes.	Una alta proporción de la población no contribuye al régimen y, con ello, reduce el volumen del fondo de reserva. El fondo se constituye cuando comienzan a cotizar nuevas personas que, por lo tanto, demorarán un tiempo en contar con los requisitos para retirar sus recursos

Fuente: Martínez, 2005.

2004). La Comisión estuvo integrada por representantes de instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil. Con voz y voto participaron dieciséis personas. El Gobierno tuvo dos representantes de la CCSS (ambos de la Gerencia de Pensiones), uno del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y una del Instituto Nacional de las Mujeres. Estuvieron presentes, pero sin voto, delegados de la Superintendencia de Pensiones y la Defensoría de los Habitantes, e informalmente el Jefe de la Dirección Actuarial y de Planificación Económica de la CCSS. La sociedad civil participó con cuatro representantes de organizaciones sindicales, dos del cooperativismo, dos del solidarismo y cuatro del sector empresarial⁴⁵. Sin voto participó una representante de las organizaciones de mujeres. La OIT brindó un criterio independiente acerca

de la situación actuarial del IVM y otros técnicos de la CCSS expusieron distintos aspectos del problema. Durante los primeros cuatro meses se realizó un diagnóstico de la situación financiera del régimen y en el transcurso de los siguientes cinco meses se presentaron las propuestas. A lo largo de las sesiones se fueron demarcando distintas posiciones y se desarrollaron los debates principales.

El año 2004 terminó con gran incertidumbre, pero en enero del 2005, por iniciativa de la Presidencia Ejecutiva de la CCSS, se reactivó la discusión. Durante enero y febrero se elaboró una única propuesta a partir de las recomendaciones emitidas por los sectores durante el 2004 (Grupo Técnico, 2005). El documento final fue conocido por la Comisión Social en pleno a finales de febrero y firmado por los representantes de los sectores. En abril

del 2005 la Junta Directiva abordó el tema y aprobó por unanimidad la reforma.

La reforma adoptada

El cuadro 2.18 compara requisitos y beneficios entre dos escenarios (el actual⁴⁶ y el de la reforma aprobada) y distingue entre retiro normal, opciones de retiro anticipado, retiro con beneficio reducido y medidas para sectores de altos ingresos. El resultado de la reforma es una combinación de incentivos a la eficiencia administrativa con un ajuste en los parámetros de cálculo que, a la vez, debido a los cambios en las tasas de reemplazo, acerca los instrumentos de política al cumplimiento del principio de equidad.

En lo que concierne a los montos de pensión del retiro normal, en la reforma adoptada se escalonaron los

CUADRO 2.18

Medidas actuales y adoptadas para la reforma paramétrica del régimen IVM. 2005

Medidas	Actual	Aprobada	Comentarios
A. Retiro normal			
Edad de retiro y número de cuotas	65 años y 240 cuotas	65 años y 300 cuotas	Permiten mejorar la relación entre contribuciones y egresos del régimen
Porcentaje de cotización (distribuido en forma tripartita)	7,5%	10,5%, plazo 20 años; ajusta 0,5% cada 5 años	
Salario de referencia	48 mejores de los últimos 60	Últimos 240, actualizados por inflación	Pretende incentivar la declaración completa de los salarios desde muy temprano en la carrera laboral
Monto de pensión:	56,5%	Escalonada, entre 57,5% y 48,0%	Implica un cambio cualitativo que permite reducir la regresividad previa de las pensiones
Cuántía total real con 25 años			
Cuántía adicional real después de 240 cuotas	0,9%	1%	
B. Retiro anticipado			
B.1 Con más cuotas	Tabla diferenciada según sexo, solo entre 60 y 62 años y 3 meses	Tabla diferenciada en 6 cuotas a favor de las mujeres	Es útil para aquellos que entran a trabajar muy temprano y en puestos de trabajo formales, que tienen alta densidad de cotización y alcanzan los 60 o 62 años con muchas más cuotas que las requeridas a los 65 años
B.2 Con menor monto de pensión	No hay	Tabla diferenciada en 0,5 a favor de las mujeres	Es una modalidad de retiro anticipado útil para quienes necesitan retirarse antes, pero no disponen de un altísimo número de cuotas
C. Pensión reducida			
Pensión reducida (personas que cotizaron pero no alcanzaron las cuotas requeridas para el retiro normal)	No hay	Sí, proporcional a pensión mínima vigente, a partir de 75% con 180 cuotas	Reconoce el esfuerzo contributivo realizado, para que quienes no alcanzan el mínimo de cuotas requeridas (240) no pierdan el derecho a una pensión contributiva
D. Medidas para sectores de altos ingresos			
Incentivos para que coticen sectores de altos ingresos	No hay	Indicación a la Gerencia de Pensiones para que en 2 meses elabore una propuesta	La Gerencia de Pensiones estudia distintas opciones que deberán ser valoradas por la Junta Directiva durante el año 2005

Fuentes: Martínez, 2005, a partir de CCSS, 2004b, 2005e y 2005f, y Grupo Técnico, 2005.

beneficios en forma inversa al nivel de ingreso: a mayor ingreso, menor porcentaje de pensión. En la distribución actual del ingreso entre cotizantes a la CCSS, casi el 80% se encuentra entre 0 y 2 salarios mínimos (y da cuenta del 44% de los ingresos del IVM), mientras que, en el otro extremo, solo el 3% de las personas cotizantes tiene ingresos de 6 o más salarios mínimos (pero da cuenta del 20% de los ingresos de la CCSS). La reforma ofrece a la población asegurada que se encuentra por debajo de tres salarios mínimos, una mejora de su pensión. El aumento implica un promedio de 4.000 colones o 10 dólares por persona asegurada con estos niveles de ingreso. Por su parte, la cuantía adicional busca que las personas de altos ingresos tengan incentivos para cotizar un mayor número de años, de manera que su pérdida con respecto a la situación actual sea menor, pues la gran mayoría de esta población cotiza en promedio 35 años.

Para la aplicación de las reformas se distingue además entre tres grupos: mayores de 54 años, para quienes las contribuciones y los beneficios no se modifican, población de 45 a 54 años, para la cual se establecen cambios graduales, y menores de 45 años, a quienes los cambios se aplicarán en todos sus extremos. La mayor parte de las personas cotizantes (74,9%) comenzará a cotizar con las nuevas reglas aprobadas.

De acuerdo con estimaciones realizadas por la OIT con datos de la Dirección Actuarial de la CCSS, la reforma adoptada y las transformaciones que introduce amplían la sostenibilidad financiera del régimen por más de veinte años (cuadro 2.19). En cuanto al tema de contribuciones insuficientes para financiar pensiones, la situación actual daba un margen de sostenibilidad hasta el 2011 pero con la reforma este momento se prolonga hasta el 2041. En lo que concierne a ingresos insuficientes para gastos totales y la reducción de reservas, la situación actual daba un margen hasta el 2022, y con la reforma ese momento se prolonga hasta el 2046. Finalmente, para el agotamiento de los fondos del IVM el momento crítico

CUADRO 2.19

Momentos críticos para la sostenibilidad financiera del régimen IVM^{a/}
(años)

Momentos críticos	Situación actual	Con reforma adoptada
1. Contribuciones insuficientes para financiar pensiones y otros gastos	2011	2041
2. Ingresos totales son insuficientes para gastos totales y comienza a decrecer reserva	2022	2046
3. Se agotan las reservas del fondo de IVM	2028	2054

a/ Corresponde al escenario de base estimado por la OIT, a partir de datos de la Dirección Actuarial y de Planificación Económica de la CCSS. No considera ningún cambio en la eficiencia administrativa.

Fuente: Grupo Técnico, 2005 y CCSS, 2005f.

pasa del 2028 al 2054. En los tres casos señalados los plazos aumentarían adicionalmente cinco años si la institución aumenta la eficiencia administrativa (Martínez, 2005). Esto significa que a la mayor brevedad, la CCSS debe definir las metas de aumento de su eficiencia administrativa y su reflejo en las finanzas del régimen de IVM.

Lecciones aprendidas y desafíos futuros del IVM

En términos de contenidos, la reforma al régimen de IVM aprobada avanza en tres aspectos centrales: la sostenibilidad financiera por al menos cuatro décadas, y posiblemente cinco en un escenario de alta eficiencia administrativa, la mayor flexibilidad en las condiciones de acceso a las pensiones a través de una pensión reducida y una nueva alternativa de retiro anticipado, y la progresividad de las pensiones mediante el escalonamiento. En términos políticos estos avances se dan en el marco de una experiencia de diálogo social que tuvo lugar en un contexto nacional que muestra grandes dificultades para llegar a acuerdos. La reforma aprobada tiene además la virtud de lograr consenso sobre la base de una agenda concreta, en un tema vital para el desarrollo social del país y con la participación de actores clave como el Estado, los sectores empresariales y los sectores laborales.

Por otra parte, la reforma fortalece el protagonismo del primer pilar solidario y colectivo en el marco del sistema multipilar de pensiones. En América

Latina el modelo que más se le acerca es el uruguayo, que también combina un pilar colectivo y dos complementarios, uno obligatorio y otro voluntario. Sin embargo, en Uruguay la contribución al primer pilar se define en función de un monto predefinido de ingresos, por encima del cual la cotización se traslada al pilar de capitalización individual. Además, y sobre todo, el peso relativo del primer pilar es pequeño en comparación con el segundo, que otorga la mayor proporción de la pensión. Chile tiene el sistema que más se distancia del costarricense, dado que a inicios de la década de los ochenta fue pionero en reemplazar el pilar solidario por cuentas individuales (Martínez, 2005).

Ahora bien, la reforma adoptada no resuelve todos los problemas del régimen de IVM de una vez y para siempre. Hay desafíos pendientes, dada la incertidumbre que rodea a un régimen que depende directamente de la dinámica del mercado laboral y sus profundas transformaciones. A lo largo de las próximas décadas será necesario realizar un seguimiento actuarial atento, que tenga en cuenta factores endógenos (como el grado de eficiencia administrativa alcanzado) y factores exógenos al sistema de seguridad social (como el ritmo de creación de empleo formal). Asimismo, habrá que velar por la aplicación misma de la reforma y su consolidación en los próximos años.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

REFORMA AL IVM

Véase Martínez, 2005 en el sitio

www.estadonacion.or.cr

NOTAS DEL CUADRO 2.1

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

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

c/ Disponible a partir de 1992.

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

e/ Este índice no es comparable con los índices calculados anteriormente por el Programa Estado de la Nación (1996 y 2000), debido a cambios metodológicos y ajustes en las variables.

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

g/ Considera los casos entrados al Ministerio Público.

Se utilizan las proyecciones de población de INEC-CCP.

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

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

j/ Los datos están disponibles a partir de 1994.

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

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de Isabel Román.

Se prepararon los siguientes insumos "Pobreza, desigualdad del ingreso y empleo", de Pablo Sauma; "Avance sobre el estado de la educación en Costa Rica", de Carlos Castro; "Ciudades intermedias en Costa Rica: roles y segregación social interna", de Rosendo Pujol y Johanna Salas, de ProDUS-UCR; "La equidad del gasto público social en el 2003", de Juan Diego Trejos; "Reformas recientes de las pensiones en Costa Rica: avances hacia una mayor sostenibilidad financiera, acceso y progresividad del primer pilar de pensiones", de Juliana Martínez; "Acceso a la vivienda y política de atención a asentamientos en precario", de Eloísa Ulibarri, Carmen González y Rodolfo Gutiérrez, de FUPROVI; "Actualización de estudio de panel sobre pobreza en Costa Rica 2000-2004", de Pablo Slon y Edwin Zúñiga; "Dimensión espacial de la pobreza en la región Brunca", de Keylor Carmona, Mario Ramos y Fernando Sánchez; "Desigualdades en el acceso a los servicios de salud en la región Brunca", de Leonel Fonseca; "Impactos macroeconómicos, fiscales y sociales de las medidas de contención

del gasto total público 2003-2004", de Julio Rosales y "Administración de la justicia", de Emilio Solana.

Un agradecimiento especial por sus aportes a: Luis Rosero Bixby, del Centro Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica (CCP-UCR); Juan Pablo Pérez Saínz, de FLACSO-Costa Rica; Nancy Montiel y Guiselle Segnini, de la Contraloría General de la República; Adrián Elizondo, estudiante de TCU-UCR; Manuel Antonio Bolaños, Ministro de Educación Pública; Jorge Solano, de ProDUS-UCR; Natalia Morales, Arodys Robles y Miguel Gutiérrez, del Programa Estado de la Nación.

Un agradecimiento por sus comentarios específicos merecen: Pilar Ramos (INEC); Kathya Rodríguez (Defensoría de los Habitantes), Juan Rafael Vargas (Programa de Maestría de la Salud, Escuela de Economía de la UCR), Guido Miranda, María Elena López (Ministerio de Salud), María Fullmen Salazar (Ministerio de Seguridad Pública), Samuel Yankelewitz (UCCAEP), Marjorie Jiménez (SUPEN) y Ramiro Fonseca (Ministerio de Vivienda).

Se agradece la colaboración de la Fundación Ebert para el desarrollo de los estudios sobre pobreza e inversión social.

Los talleres de consulta se efectuaron los días 9 de febrero, 2 de junio y 20 de julio de 2005. En ellos se contó con la asistencia de las siguientes personas: Oscar Alvarado, Raquel Barrientos, Ana Lucía Bustos, José Antonio Calvo, Carmen Camacho, Marta Campos, Luisa Castillo, Rodolfo Cerdas, Aida Chaves, Jorge Arturo Chaves, Luisa Chinchilla, Helio Fallas, Haydeé Fernández, Clotilde Fonseca, Leonel Fonseca, Ramiro Fonseca, Miguel Gómez, Carmen González, María Elena González, Milena Grillo, Rodolfo Gutiérrez, Marjorie Jiménez, Carlos León, Jenny Libero, Emma Lizano, María Elena López, José Gabriel Román, Rodrigo Madrigal, Juliana Martínez, Guido Miranda, Carlos Molina, Nancy Montiel, Manuel Morales, Patricia Obando, Rodolfo Osorio, Eugenio Pignataro, Rosendo Pujol, Eliécer Ramírez, Pilar Ramos, Mario Ramos, Kathya Rodríguez, Julio Rosales, Mariano Sáenz, Fernando Sánchez, Pablo Slon, Emilio Solana, Elizabeth Solano, Jorge Solano, Juan Diego Trejos, Eloísa Ulibarri, Anayansy Valverde, Ana Karina Zeledón y Edwin Zúñiga.

La edición técnica la realizaron Marcela Román, Arodys Robles y Natalia Morales.

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

NOTAS

- 1** Para efectos operativos en esta aspiración se da cuenta del balance “macro” de la situación social del país.
- 2** Se entenderá por integración la definición original planteada en el marco conceptual del Programa Estado de la Nación: “acceso a las oportunidades de empleo, salud, educación, sin distinción de áreas geográficas, sectores y grupos de población específicos”. La participación y el acceso a derechos no serán analizados aquí por cuanto son tratados en el capítulo “Fortalecimiento de la democracia”
- 3** Dado que en el país no se han desarrollado indicadores que midan regularmente la calidad de los servicios (salud, educación, vivienda) ni de movilidad social ascendente, el capítulo se concentra en indicadores tradicionales de inversión social. Por inversión social se entienden los fondos del gobierno destinados a políticas universales (salud, educación, pensiones) y las políticas de asistencia social a las familias pobres (bonos de vivienda, becas, CEN-CINAI, comedores escolares).
- 4** Debido a que el concepto de seguridad humana es tan amplio como el de desarrollo humano, su tratamiento implicaría estudiar varios de los temas que componen el *Informe Estado de la Nación*. Con el fin de hacerlo más manejable y relacionarlo con la principal preocupación que anima al capítulo “Equidad e integración social” (la igualdad de oportunidades para ser y actuar) el tema de seguridad se abordará desde una dimensión muy específica: la seguridad frente al delito
- 5** El concepto de desarrollo humano se enfoca en la expansión de las libertades de las personas; se tiene como premisa la consideración del ser humano como un agente, es decir, un ser racional capaz de adoptar sus decisiones (“*a shared view of the human being as an agent*”; Sen, 2000). La libertad de que gozan las personas para elegir formas de vida alternativas en función de los objetivos más establecidos por ellas es indicativa del desempeño de una sociedad que respeta y promueve el valor de sus miembros.
- 6** El desempeño de las personas y la capacidad de ejercer su libertad se ven coartados por condiciones de las que no pueden suponerse responsables. La pobreza es una de esas condiciones que provoca privación de las capacidades de las personas (*poverty as capability deprivation*), porque las excluye de la vida social al impedirles participar en la comunidad o, lo que es lo mismo, interactuar libremente con las otras personas (*being able to appear in public without shame*). La pobreza es, dice Sen, un claro ejemplo de cómo una privación de capacidad adquiere forma de exclusión social (Sen, 2000). “Los pobres no tienen acceso a libertades fundamentales de acción y decisión que los más acomodados dan por descontadas” (Sen, 1999).
- 7** Este cálculo se hizo a partir de las estadísticas de “Patrones, trabajadores y salarios 2004” de la CCSS, con la información de los trabajadores asegurados según escala de salario mensual. Se tomó un salario promedio de las escalas de salarios utilizadas por esa institución y se calculó el porcentaje del total que representan los asegurados, según salarios promedio y el peso que tienen dentro del total cotizado
- 8** La capacidad contributiva de trabajadores y trabajadoras se infirió a partir de una valoración de las condiciones de acumulación ampliada, simple o de subsistencia, de los establecimientos. En los establecimientos de acumulación ampliada se consideró capacidad contributiva plena, mientras que en los establecimientos de acumulación simple y de subsistencia se asumió capacidad contributiva parcial. Esta metodología es mejor que la de líneas de pobreza, dado que estrictamente no se debería asumir que una persona en condiciones de pobreza no tiene capacidad alguna de cotizar. La explicación de la metodología empleada se encuentra en Trejos, 2003.
- 9** Las referencias que aparecen antecedidas por la letra “E” corresponden a entrevistas realizadas durante el proceso de elaboración del Informe. La información respectiva se presenta en la sección “Entrevistas”, de la Bibliografía de este capítulo.
- 10** Se entrevistó a 2.400 personas de 20 años o más que residen en el Área Metropolitana de San José. El trabajo de campo fue realizado de setiembre a diciembre de 2004 y la información se recolectó mediante visita domiciliaria de tres equipos especializados. La encuesta utilizó el muestreo multietápico por grupos de edad.
- 11** El análisis se realizó con base en los expedientes de atención del embarazo y parto de la madre, de la atención al recién nacido, de su crecimiento y desarrollo y de visitas domiciliarias a las familias (SINAMI, 2005).
- 12** En el proyecto de reforma del sector salud se estableció claramente el énfasis que debe darse al primer nivel de atención. Sin embargo, se sigue dando una importancia mayor a la atención y construcción hospitalaria (E: Miranda, 2005).
- 13** La modalidad intramuros brinda una atención más completa al beneficiado que acude a los Centros de Nutrición y Desarrollo Infantil (CEN-CINAI) y la modalidad extramuros se refiere a la atención periódica de la población que, por dificultades de acceso físico, no puede asistir a los establecimientos diariamente.
- 14** Un tema relevante que no se había trabajado en el país en relación con el cáncer es el costo económico que representa esta enfermedad y que puede ser medido de tres formas: costos directos, asociados al empleo de los recursos usados para la atención de la salud; costos indirectos, generados por la pérdida de recursos potenciales; y costos psicosociales, que resultan de costos intangibles como la pena, el sufrimiento y su impacto en la calidad de vida de los pacientes y sus familias (CCSS-MINSA, 2005).
- 15** A pesar de que el presente Informe hace referencia al año 2004, resulta imperativo mencionar que el 12 de julio del 2005 el Hospital Calderón Guardia sufrió un incendio que afectó los pisos cuarto y quinto de la estructura conocida como “la vieja torre”, en el cual fallecieron 19 personas. Esta tragedia puso en evidencia, de la manera más dolorosa, las carencias de la infraestructura hospitalaria del país.
- 16** Que en su totalidad estuvieron en manos de la Junta de Protección Social antes de ser traspasadas a la CCSS.
- 17** Esta información tiene limitaciones, por cuanto no evalúa todos los EBAS de la región, cuyo número varía (cada año se evalúa en promedio una tercera parte).
- 18** La investigación fue realizada por Adrián Elizondo, en el marco del TCU-UCR. Se solicitó información sobre el costo de la matrícula y la mensualidad de cada establecimiento, con base en una lista de centros educativos privados autorizados por el MEP, proporcionada por la División de Centros Privados de ese Ministerio. De un total de 314 centros educativos de primaria y secundaria, se contactaron 214. Al final se obtuvo información de 116 centros educativos de primaria y 89 de secundaria, localizados en todo el país.
- 19** Los datos obtenidos muestran una desviación estándar muy alta. En la mensualidad, para la educación primaria es de 49.034 colones y en secundaria de 55.166 colones. La matrícula es de 63.937 colones para las escuelas y de 87.385 de colones para los colegios.
- 20** Por lo general en estas escuelas se paga una colegiatura anual en dólares. Para efectos del estudio, ésta se dividió en diez cuotas iguales (mensualidad) y una undécima se reservó como matrícula. La norma en los colegios privados es que se paguen diez meses. El costo de la matrícula tiende a ser muy cercano al de una mensualidad. El tipo de cambio de referencia para estos cálculos fue de 471 colones por dólar.
- 21** Con posterioridad a la redacción de este apartado, se presentó una inusitada presión política y pública por parte de diputados del PUSC sobre el Ministro de Vivienda, que culminó en la renuncia de éste. El tema de mayor tensión fue la participación de representantes populares en la distribución del bono de la vivienda, lo que refuerza en mucho la preocupación mencionada. Sin embargo, será en el Duodécimo Informe donde se realice una valoración completa sobre este asunto.
- 22** Según el SIDES, el déficit habitacional se define como la suma de tres componentes: el faltante natural (los hogares nuevos menos las viviendas nuevas), las viviendas hacinadas y las viviendas en mal estado. Estos dos últimos componentes se llaman déficit cualitativo. Para más detalles véase FUPROVI, 2005.
- 23** Este índice mide la capacidad de compra de una vivienda y relaciona el ingreso promedio de las familias, el precio promedio de una vivienda y las condiciones de financiamiento. Para más detalles pueden consultarse las ediciones sexta y décima de este Informe.
- 24** Los estratos salariales se refieren al nivel de ingreso de una familia, definido en función del número de salarios mínimos. Estrato 1: familias que poseen ingresos inferiores al salario mínimo de un obrero no calificado de construcción; estratos 2, 3 y 4: familias con ingresos inferiores a la sumatoria de 2, 3 y 4 veces ese salario mínimo (MIVAH, 2005a).

25 El término “precario” se refiere a la condición de legalidad de la tenencia de la tierra en que se encuentra ubicada la vivienda de una o más familias. Debe distinguirse del término “tugurio”, que se define por el estado físico de la vivienda de una familia. Así, un tugurio puede estar en estado de precariedad, pero una vivienda en precario no necesariamente es un tugurio (FUPROVI, 2005).

26 En 1987 se creó la Comisión Especial de Vivienda (CEV) y, mediante la Ley 7052, el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV) y el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI). En su Transitorio XI, esta ley indicaba que todos los asentamientos consolidados que atendiera la CEV quedarían cubiertos por el bono total, lo cual garantizaba la disponibilidad de recursos y, a la vez, reforzaba el rol de ente ejecutor de la CEV para la erradicación de precarios y la construcción de vivienda de interés social. Además, el artículo 64 de esta misma ley estableció que la vivienda mínima (de interés social, tugurios y asentamientos en precario) podría obviar los trámites del visado y permiso municipal, dependiendo únicamente del visto bueno del Departamento de Urbanismo del INVU para ser aprobada. Este artículo (posteriormente reformado) contemplaba las diferencias entre los requerimientos de un asentamiento de vivienda mínima y una urbanización de vivienda corriente. Por ende, la atención expedita e inmediata requerida por los asentamientos consolidados se cumplía por el esquema propuesto al inicio de las operaciones del SFNV. En 1990, con el ingreso de la Administración Calderón (1990-1994) se aprobó la Ley 7208, que declaró gratuito el bono de la vivienda y permitió que la Dirección de Urbanismo del INVU aprobara planos constructivos de asentamientos consolidados que no cumplían con los reglamentos de fraccionamientos y urbanizaciones. Dicha ley, en conjunto con el artículo 64 de la ley del SFNV, facilitó la intervención estatal en asentamientos de esta índole, eximiéndolos de trámites complicados y posibilitando una atención más expedita.

27 Según la resolución no 3410 de la Sala Constitucional, emitida en 1992, el decreto que creó la Comisión Especial de Vivienda (CEV) es inconstitucional. Mediante el decreto ejecutivo 22257-MP-MIVAH-J, se ordenó que los proyectos no iniciados o concluidos por la CEV debían pasarse a las entidades autorizadas y, así, en 1994 la CEV dejó de funcionar. Además la Ley 7794, de 1998, que derogó la Ley 4574, estableció que las municipalidades deben utilizar el procedimiento de licitación pública o remate para traspasar propiedades a las familias de escasos recursos. Esta ley básicamente elimina la posibilidad de que las municipalidades desarrollen proyectos de vivienda.

28 En los programas universales se incluyen la educación general, la atención de la salud, el suministro de agua y los servicios municipales.

29 En las políticas restrictivas se incorporan la educación superior, la formación profesional, la regulación del mercado de trabajo y los servicios culturales y recreativos.

30 En las políticas selectivas se ubican los incentivos para estudiar, los programas de nutrición, el apoyo a grupos vulnerables, las pensiones no contributivas y el suministro de viviendas subsidiadas.

31 Las políticas contributivas comprenden tanto el seguro de IVM de la CCSS como los distintos regímenes de pensiones con cargo al Presupuesto Nacional, aunque algunos de estos no tienen como requisito la contribución o no existe una relación actuarial entre la contribución y el perfil de beneficios recibido. En todo caso, como en la mayoría de los sistemas existe algún grado de contribución, conviene considerarlos por separado.

32 Si bien es cierto que los hogares en cada uno de los deciles no son los mismos en cada uno de los años -tanto por factores muestrales como por la movilidad de los hogares entre deciles, en virtud de cambios en su ingreso-, las cifras agregadas por deciles reflejan adecuadamente las principales variaciones.

33 El punto de comparación es el primer estudio de panel, realizado para el período 2000-2002 y conformado por 1.420 hogares con ingreso conocido, equivalentes al 16,5% del total de hogares con ingreso conocido en la muestra de la EHPM para el año 2000. Al expandir los datos del panel construido, se obtuvo una estimación del total de hogares con ingreso conocido para todo el país de 838.372 para el año en que inicia el panel (2002), es decir, la estimación quedó por debajo de la estimación que arroja la EHPM para todo el país (a saber, 840.186 hogares con ingreso conocido) en 1.814 hogares (0,2%). En el caso del panel que se construyó en el primer estudio (período 2000-2002), la expansión para todo el país también arrojó una estimación menor a la de la EHPM y en el mismo porcentaje (Slon y Zúñiga, 2005). Para detalles metodológicos véase Slon y Zúñiga, 2004.

34 Estas cifras corresponden a una estimación propia de Sauma, 2005, que consiste en agregar a los totales de hogares pobres publicados por el INEC (que incluyen solamente los hogares con ingresos conocidos), una estimación de los hogares pobres dentro de los hogares con ingreso desconocido, que en este caso corresponden al 18,8% de esos hogares (10,6% en situación de pobreza extrema).

35 El indicador de intensidad o brecha de pobreza determina si el ingreso de los pobres se ha alejado o no de la línea de pobreza (o sea, si las personas y los hogares son más pobres o no). La severidad de la pobreza, refleja lo que sucede con la desigualdad entre los pobres. Para todos los casos se estima un indicador cuyos valores mínimo y máximo son 0 y 1, respectivamente; los aumentos en él reflejan un empeoramiento en la situación que describen (Sauma, 2005).

36 El estudio de FUPROVI (2005) utiliza los datos de cantidad de precarios y familias en precario para el año 2004 con base en la información suministrada por el MIVAH en marzo del 2005.

37 Un dato interesante que arroja este estudio es que la incidencia de la pobreza es muy sensible a la definición de línea de pobreza, es decir, existe un significativo número de personas que perciben ingresos muy cercanos a la línea de pobreza y que, ante pequeños cambios en ésta, pueden pasar a la pobreza (Carmona et al, 2005).

38 Los cantones se caracterizan principalmente por la alta desigualdad en los niveles altos de la distribución de ingreso, según el índice de entropía.

39 Se construye un indicador de clase media definido entre 0 y 1 donde 1 representa el mayor nivel de polarización (Carmona et al, 2005).

40 Cabe mencionar que ningún distrito de la región se encuentra simultáneamente en los cuartiles de menor desigualdad y pobreza, ni en los cuartiles de mayor pobreza y desigualdad.

41 El cálculo de estas poblaciones se hizo de acuerdo con los segmentos censales cercanos al centro de las ciudades con densidades de al menos diez personas por hectárea. Se utilizó como referencia la selección de zona urbana-rural del INEC y en algunos casos, como Turrialba, se revisaron las fotografías 1/25.000 a cargo del CENIGA, que fueron obtenidas en el proyecto denominado Comisión Terra y tomadas en 1998.

42 Los gastos no discrecionales se refieren a salarios, pensiones e intereses de la deuda.

43 A juicio de la CGR, la DESAF está lejos de cumplir ese papel: “Con base en las situaciones comentadas, a saber, la ausencia de estudios técnicos para la presupuestación de programas, la ineficiente distribución de los recursos, el giro de dinero a unidades que podrían no necesitarlos, los deficientes sistemas de selección de beneficiarios y la insuficiente supervisión de campo, se puede concluir que la DESAF no está cumpliendo con la principal labor para la cual se creó, que es: velar por la eficiente recaudación, administración y utilización de los recursos del FODESAF” (CGR, 2005).

44 Los otros regímenes que forman parte del primer pilar son los regímenes del Poder Judicial, el Magisterio Nacional, el INS (bomberos), el régimen transitorio con cargo al Presupuesto Nacional y el régimen no contributivo (RNC) de la CCSS.

45 Los representantes sindicales fueron de la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados (ANEP), la Confederación Rerum Novarum (CRN), la Central Movimiento de Trabajadores Costarricense (CMTC) y la Unión de Empleados de la Caja (UNDECA); los cooperativistas provenían del Consejo Nacional de Cooperativas (CONACOOOP) y las cooperativas de salud; los solidaristas actuaron a nombre de la Federación, el Movimiento Solidarista y la Escuela Juan XIII y los empresariales pertenecían a la Unión Costarricense de Cámara y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP).

46 La situación previa a la reforma es la situación “actual”, dado que la entrada en vigencia de la reforma no es inmediata, sino 18 meses después su adopción.

CAPÍTULO
3Oportunidades, estabilidad
y solvencia económicas

INDICE

Hechos relevantes del 2004	131
Valoración general	133
Valoración del Décimo Informe	134
Aspiraciones	134
Introducción	135
Comportamiento de la producción, sus componentes y sus determinantes	135
El crecimiento se desacelera	135
La demanda externa pierde dinamismo	137
Escasos encadenamientos productivos	145
Financiamiento interno de la producción	146
Crisis de los fondos de inversión afecta el crédito interno neto	147
Altos márgenes de intermediación y tasas de interés reales negativas	148
Un mercado financiero vulnerable e inestable	149
Empleo, salarios y distribución del ingreso	153
El mercado de trabajo se mantuvo estancado	153
La tasa de desempleo abierto se reduce	154
Persisten las brechas de acceso al mercado laboral	155
El salario mínimo real cae y aumenta la pobreza	155
Estabilidad y solvencia económicas	156
Se deteriora la estabilidad:	
la inflación llega a 13,1%	156
Continúa en ascenso el tipo de cambio real	157
Déficit en cuenta corriente e inflación	158
La inversión extranjera crece nuevamente	158
Incertidumbre sobre los incentivos para el fomento de las inversiones	160
La deteriorada situación fiscal amenaza la estabilidad y el crecimiento	162
Por tercer año consecutivo se reduce el déficit fiscal	162
Se estrechan los márgenes de sostenibilidad	164
Aumenta la vulnerabilidad interna	165
Tema especial: El fomento de la producción, un elemento clave para el desarrollo	166
Resultados modestos en los programas de apoyo a las PYME	166
Reflexiones sobre la banca de desarrollo en Costa Rica	169
Infraestructura: una limitante para el desarrollo de nuevas acciones de fomento a la producción	171

HECHOS RELEVANTES DEL 2004

- >> La inflación se incrementó en tres puntos porcentuales y fue de 13,1%.
- >> La inflación de Costa Rica es una de las más altas de América Latina y el Caribe. Solo Venezuela, República Dominicana, Haití y Jamaica experimentaron niveles mayores en el 2004.
- >> El crecimiento económico del PIB real fue de 4,2%, inferior al 6,5% del año 2003.
- >> La industria y la agricultura mostraron tasas de crecimiento menores que en el 2003. Solo el sector servicios mantuvo su dinamismo, debido fundamentalmente al turismo receptivo.
- >> Las exportaciones de bienes y servicios ascendieron a 8.524,5 millones de dólares, el monto máximo registrado en la historia del país. Las exportaciones bajo el régimen de zonas francas se redujeron en términos absolutos, pero siguen siendo las más importantes.
- >> La Unión Europea anunció su intención de establecer un arancel de 230 euros por tonelada métrica de banano exportado por los países productores de América Latina, a partir del año 2006. Un panel arbitral de la OMC convocado al efecto resolvió en favor de las naciones productoras.
- >> La tasa de desempleo abierto disminuyó levemente. Persistió la situación de desventaja para las mujeres, cuya tasa llegó a 8,5%.
- >> El empleo mostró un crecimiento muy reducido: poco más de 13.000 nuevos puestos de trabajo.
- >> El ingreso real de los trabajadores por cuenta propia y los patronos disminuyó un 11%. Los ingresos reales de los asalariados también cayeron, pero menos, entre 3% y 5%.
- >> La pobreza se incrementó de 18,5% en el 2003 al 21,7% en el 2004, a pesar del crecimiento que experimentó la economía.
- >> El déficit en cuenta corriente se redujo a 4,5%, y el déficit comercial empeoró. Ambos permanecen altos en relación con el PIB.
- >> Las reservas monetarias internacionales del Banco Central aumentaron en 81,8 millones de dólares, para alcanzar un total de 1.917,8 millones de dólares.
- >> Los ingresos tributarios crecieron un 17,2% y representaron un 13,4% del PIB.
- >> El déficit combinado del sector público descendió a 3,7% y fue el más bajo de los últimos tres años, producto de la reducción en las pérdidas del Banco Central (1,3% del PIB), la disminución del déficit fiscal del Gobierno Central (2,8% del PIB) y el superávit del sector público no financiero (0,4%).
- >> La reducción del déficit fiscal se logró a costa de la contracción en la inversión social (FODESAF) y en las transferencias al CONAVI.
- >> La inversión extranjera directa llegó a 617,6 millones de dólares; la mayoría consistió en reinversión de utilidades de empresas ya establecidas (57,8%).
- >> La crisis de los fondos de inversión, el acontecimiento financiero del año, dejó costosas enseñanzas a los ahorristas y a sus administradores. Además, puso al descubierto las debilidades del mercado nacional de valores y los mecanismos de supervisión, así como la poca educación bursátil de una buena parte de la población.
- >> Se firmó el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos y el Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y los países de la Comunidad del Caribe (CARICOM).

CUADRO 3.1

Resumen de indicadores económicos. 2000-2004

Indicador	2000	2001	2002	2003	2004	Promedio 1993-2003
Oportunidades						
Crecimiento del PIB real por persona (porcentaje)	-0,5	-1,0	0,9	4,5	2,3	2,2
Crecimiento real del ingreso nacional disponible por persona (porcentaje)	-0,8	1,2	1,5	2,4	0,7	1,5
Formación bruta de capital fijo/PIB (porcentaje)	20,4	20,7	21,5	21,7	20,0	21,0
Crédito al sector privado (porcentaje del crédito total)	73,2	85,6	81,5	79,5	74,0	69,3
Crecimiento de las exportaciones (\$ corrientes) ^{a/}	-12,2	-14,2	4,8	15,9	3,2	9,7
Tasa de desempleo abierto (porcentaje)	5,2	6,1	6,4	6,7	6,5	5,6
Tasa de subutilización total (porcentaje)	12,0	13,7	14,6	15,0	14,4	12,6
Índice de salarios mínimos reales (enero 1995=100) ^{b/}	107,6	107,9	107,2	106,8	105,0	103,3
Índice de ingreso promedio real mensual (1995=100) ^{c/}	110,9	113,1	111,6	112,4	105,9	104,8
Índice de términos de intercambio	100,5	98,7	97,2	94,7	90,9	104,1
Estabilidad						
Inflación (IPC) (porcentaje)	10,3	11,0	9,7	9,9	13,1	12,7
Déficit comercial/PIB (porcentaje)	1,3	5,0	7,5	6,5	8,0	4,2
Déficit de cuenta corriente/PIB	4,5	4,3	5,4	5,3	4,5	4,4
Tipo de cambio efectivo real multilateral (1997=100) ^{d/}	99,4	97,7	99,4	105,6	106,6	100,8
Déficit Gobierno Central/PIB (porcentaje)	3,1	2,9	4,3	2,9	2,8	3,3
Solvencia						
Ahorro nacional neto/PIB (porcentaje)	6,7	7,5	8,2	9,4	9,4	8,0
Reservas internacionales netas/importaciones por mes ^{e/}	3,5	3,6	3,6	4,0	3,9	3,5
Deuda interna del Gobierno Central/PIB (porcentaje) ^{f/}	26,4	27,7	28,6	27,0	27,8	23,6
Deuda externa/PIB (porcentaje) ^{g/}	19,8	19,4	19,5	21,3	21,1	23,2
Gasto público en educación/PIB (porcentaje)	4,7	5,1	5,5	5,5	5,5	4,6

a/ Exportaciones FOB; incluye el valor bruto de las exportaciones de los regímenes de zona franca y perfeccionamiento activo (admisión temporal). No incluye ajuste de balanza de pagos.

b/ Índice de salarios mínimos reales promedio del año.

c/ Las cifras del 2000 al 2004 son totalmente comparables. Sin embargo, para comparar estas cifras con las de años anteriores se debe tener presente el cambio en el cálculo de las estimaciones. INEC, EHPM.

d/ ITCER, BCCR. Promedio anual (1997=100).

e/ Reservas netas del Banco Central de Costa Rica a diciembre de cada año. Las importaciones excluyen las importaciones de materias primas de los regímenes de perfeccionamiento activo y de zonas francas.

f/ Incluye deuda documentada y amortizaciones.

g/ Denominada en moneda nacional. Para 2001, incluye 20,0 millones de dólares de CERTD\$ adquiridos por BICSA de Panamá y se excluyen 74,9 millones de dólares de títulos de propiedad denominados en dólares (TP\$) del BCIE, por estar considerados como parte de la deuda interna bonificada del Gobierno. Información sobre deuda pública proporcionada por el Departamento de Mercado de Capitales y Finanzas Públicas del BCCR.

VALORACIÓN GENERAL

El desempeño general de la economía en el año 2004 no fue satisfactorio y tampoco fue muy distinto al de años recientes. El crecimiento económico -razonable en el contexto de las economías de la región latinoamericana- fue insuficiente para impulsar la creación de mayores oportunidades de empleo; la estabilidad se deterioró y las políticas de contención del gasto, si bien fueron efectivas para reducir el déficit financiero del Gobierno, dejan serias dudas acerca de su sostenibilidad, ya que ese objetivo se logró a cambio de un deterioro en la capacidad del Estado para atender a los grupos más vulnerables, además de que ha repercutido en la postergación de inversiones en infraestructura pública, área en la que el país ya tiene un rezago importante.

Cuatro hechos relevantes caracterizaron el año. Primero, la crisis de los fondos de inversión de marzo-abril sacudió fuertemente al sector financiero y generó grandes pérdidas en el valor de las carteras administradas, así como importantes retiros de los inversionistas institucionales e individuales. Segundo, el impacto acumulado de dos años de medidas de contención del gasto redujo aún más la capacidad del Estado para satisfacer las necesidades y demandas ciudadanas. Tercero, se postergó -por otro año más- la aprobación de reformas estructurales que aumenten la carga tributaria. Y cuarto, se firmó el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana, con el cual ha resurgido un debate nacional sobre la agenda de desarrollo del país a largo plazo.

En materia de oportunidades los resultados macroeconómicos del 2004 muestran retrocesos. El menor crecimiento de la economía (4,2%) se debe al comportamiento de los sectores agropecuario y manufacturero, y está asociado a la pérdida de dinamismo de la demanda externa, elemento central para el crecimiento económico del país.

Contrario a los años anteriores, se dio una mejora en las actividades primarias de exportación (café, piña, aceite de palma), pero fue la expansión en el sector servicios, en especial del turismo, lo que sostuvo la tasa de crecimiento del producto. La contribución del sector terciario al PIB llegó a ser la más alta desde 1994, reforzando así la ya existente tendencia a la "terciarización" de la economía.

Las exportaciones superaron el máximo histórico alcanzado en 1998 y ascendieron a 8.524,5 millones de dólares. A pesar de su crecimiento y diversificación, las exportaciones no son suficientes para atenuar las fluctuaciones de la demanda externa y lograr un crecimiento sostenido. Los encadenamientos de las principales actividades de exportación con el resto de la economía son escasos y débiles, los programas para el fomento de las PYME y su internacionalización son incipientes y existe una alta concentración del volumen exportado en pocos productos (veinte productos representan el 68,3% de las exportaciones totales de bienes).

En el 2004 se crearon tan solo 13.492 nuevos puestos de trabajo, en comparación con un promedio de cerca de 48.000 anuales en los últimos diez años. Si bien el desempleo disminuyó ligeramente, ha venido mostrando pequeños incrementos como tendencia de mediano plazo. El índice de salario mínimo real decreció por tercer año consecutivo, y si bien la desigualdad en la distribución del ingreso se redujo levemente, su nivel es todavía superior al del año 2000. Especial atención merece el fuerte aumento de la pobreza en el 2004, de 18,5% a 21,7%, pese al crecimiento de la economía. El número total de hogares pobres pasó de 195.306 a 234.005 (6.436 en pobreza extrema), y fue el más alto del período 1990-2004.

En el ámbito de la estabilidad y la solvencia -factores determinantes del crecimiento- la evolución de la economía en el 2004 muestra también un deterioro que puede comprometer la sostenibilidad en los próximos años, si no se llevan a cabo reformas

estructurales tendientes a acrecentar los ingresos del Gobierno. Por una parte, el deterioro de los términos de intercambio, debido a la fuerte alza en el precio de los hidrocarburos y el incremento de los precios regulados por encima del promedio de la inflación, generó un aumento no previsto de la tasa de inflación con respecto a la meta inicialmente anunciada por el Banco Central, ya que al final del año ese indicador llegó al 13,1%. A su vez, el mayor precio de las importaciones y la insuficiencia de las exportaciones de bienes y servicios propiciaron un incremento del déficit comercial. El financiamiento de este último a través de la inversión extranjera directa y el ingreso de divisas por turismo enfrenta serios obstáculos, tanto por la incertidumbre acerca del establecimiento de un nuevo régimen para la atracción de inversiones, como por la insuficiente y deteriorada infraestructura del país.

Por otra parte, si bien el déficit combinado del sector público bajó a 3,6% del PIB y fue menor que en los últimos tres años, esa reducción se logró a costa de la inversión social y en infraestructura vial, sin que, por otro lado, se afectara a los "disparadores" del gasto: salarios, intereses de la deuda y pensiones. En particular, los recursos para el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) disminuyeron en términos reales un 11,6%, y las transferencias al Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) cayeron en un 0,2%. La contención del gasto, si bien permitió ciertos grados de libertad para ajustar el año a resultados razonables en materia fiscal, sobrepasa el ámbito de la solvencia y se convierte en un obstáculo al crecimiento y la ampliación de las oportunidades para la población. Un factor adicional de riesgo es la posibilidad de un aumento sustantivo en la tasa de interés internacional, lo que podría provocar un incremento en el servicio de la deuda, comprometiendo aún más la sostenibilidad del déficit fiscal.

VALORACIÓN DEL DÉCIMO INFORME

En el *Décimo Informe Estado de la Nación* se documentó que en la última década la economía continuó siendo el eslabón débil del desarrollo humano sostenible de Costa Rica. Los indudables avances registrados en el logro de una mayor estabilidad y diversificación económica, el dinamismo exportador y la atracción de inversiones fueron insuficientes para impulsar una nueva época del rápido desarrollo. El país no ha logrado un crecimiento económico arraigado y persistente y la generación de oportunidades laborales y empresariales asociadas a aumentos de productividad y mejoramiento tecnológico. La modernización institucional y la solvencia económica son temas pendientes y apremiantes, lo mismo que el crecimiento de los ingresos de las personas y, sobre todo, de la equidad.

La última década deja lecciones importantes. Es claro que no basta con que la política económica busque la estabilidad macroeconómica; tampoco la apertura comercial resulta suficiente para el desarrollo humano. Empero, sin apertura comercial este desarrollo es imposible. Para apalancarlo son necesarios, además encadenamientos fiscales que transfieran a las instituciones capacidad de hacer encadenamientos sociales que generen empleos de calidad y encadenamientos productivos que dinamicen a otros sectores y transfieran tecnología.

ASPIRACIONES

>> CRECIMIENTO ECONOMICO SOSTENIDO

Crecimiento económico sostenido, con efectos favorables en el empleo, los ingresos y las oportunidades de los distintos grupos sociales, con base en la formación de recursos humanos, una creciente competitividad y el uso racional de los recursos naturales.

>> DISTRIBUCIÓN EQUITATIVA DE LOS INGRESOS

Distribución equitativa de los ingresos, las remuneraciones y las oportunidades económicas y sociales entre los distintos sectores sociales y regiones del país, sin discriminaciones de raza, género, religión o edad.

>> GENERACIÓN DE AHORRO NACIONAL SOSTENIDO

Generación de ahorro nacional sostenido que contribuya de modo significativo al financiamiento de un proceso sostenible de inversión en el país.

>> INFLACIÓN REDUCIDA Y MENOR DE DOS DÍGITOS

Inflación reducida y menor de dos dígitos en el mediano plazo, fundamentada, en parte, en un déficit fiscal reducido y controlado.

>> ESTABILIDAD EN EL SECTOR EXTERNO

Estabilidad en el sector externo sobre la base de un déficit reducido de la cuenta corriente y reservas internacionales que financien en forma satisfactoria la necesidad de importación.

>> NIVEL PRUDENTE DE DEUDA PÚBLICA DEL GOBIERNO

Nivel prudente de deuda pública del gobierno que no ponga en peligro las inversiones que deba realizar el Estado en infraestructura y servicios básicos para la población.

CAPÍTULO
3Oportunidades, estabilidad
y solvencia económicas**Introducción**

El análisis de la economía costarricense que se presenta en el *Informe Estado de la Nación* tiene el objetivo de evaluar el desempeño nacional en esta materia desde el punto de vista del desarrollo humano. Para ello, se identifican las oportunidades generadas por la economía, con respecto a las posibilidades de la población para adquirir bienes y servicios que satisfagan sus necesidades y le permitan cumplir sus objetivos personales y colectivos en el corto, mediano y largo plazo. Las oportunidades están determinadas por el crecimiento económico sostenido, que genera empleo e ingresos. Sin embargo, de la forma en que se dé ese crecimiento, y se distribuya la riqueza resultante, depende la provisión de mayores o menores beneficios para los diferentes grupos sociales y las distintas zonas del país.

El crecimiento económico sostenido está condicionado por la estabilidad y la solvencia económicas. La estabilidad, expresada en tasas de inflación y desempleo reducidas a lo largo del tiempo, fluctuaciones moderadas del tipo de cambio, reservas monetarias suficientes y un sector público que mantenga la inversión social y física requerida por la sociedad, permite el crecimiento económico sostenido sin comprometer las oportunidades de las futuras generaciones. La solvencia es la capacidad del país para cubrir adecuadamente sus gastos y apoyar sostenidamente el crecimiento, pero en un contexto de estabilidad.

El presente capítulo estudia, en primera instancia, el desempeño de la economía costarricense en términos del comportamiento de la producción, sus componentes y sus determinantes. El ejercicio es complementado con un examen de los efectos de ese desempeño sobre la evolución del empleo, los salarios, la distribución del ingreso y la pobreza. Luego se analiza el tema de la estabilidad y la solvencia económicas desde el punto de vista de la sostenibilidad, en tanto su desequilibrio representa un obstáculo futuro para el crecimiento, la generación de oportunidades y el logro de las aspiraciones de la población.

El trabajo de este año incluye cuatro temas que fueron estudiados en profundidad, dada su relevancia en el año 2004 y su impacto sobre las oportunidades, la estabilidad y la solvencia económicas: la crisis de los fondos de inversión; las recientes acciones para el fomento de las pequeñas y medianas empresas; los efectos macroeconómicos, fiscales y sociales de las medidas de contención del gasto público aplicadas durante 2003 y 2004 y, finalmente, una evaluación sobre el estado de la red de infraestructura vial, las inversiones en este campo y los criterios para la elaboración de un modelo de gestión vial en el país. En la segunda parte del Informe se presenta un “miniforo” sobre los límites en la inversión pública y sus repercusiones sobre las posibilidades de crecimiento de la economía costarricense en el mediano y el largo plazo.

Comportamiento de la producción, sus componentes y sus determinantes

El comportamiento de la producción se analiza a la luz del crecimiento de la economía y la dinámica de sus componentes en el 2004, considerando las tendencias de los años recientes y descomponiendo los factores que determinaron su desempeño. Se estudian también los componentes de la demanda agregada y su aporte al crecimiento.

El crecimiento se desacelera

En el 2004 el crecimiento de la economía mostró una evolución medianamente satisfactoria. La producción nacional y el ingreso nacional crecieron, pero menos que el año anterior y que el promedio de la década; en términos per cápita, continúan siendo escasos. El PIB creció 4,2% frente a 6,5% del 2003 y el ingreso nacional disponible (IND) se incrementó menos de 1% en términos per cápita. Esta evolución se dio en un entorno internacional bastante dinámico, ya que el crecimiento mundial fue de 3,8% y en América Latina y el Caribe de casi 6%. Sin embargo, países con respecto a los cuales Costa Rica tuvo un mayor crecimiento en el 2003 volvieron a ganar posiciones; tal es el caso de Chile, con un crecimiento del 6,1%, y el de México, con 4,4% en el año 2004¹.

Tal como se ha mencionado en ediciones anteriores de este Informe, en los últimos diez años el crecimiento del PIB y del IND ha sido volátil y

modesto. Pero además su tendencia es hacia la baja, principalmente en el caso del IND. Por su parte, la brecha entre ambos indicadores (gráfico 3.1) representa la magnitud del pago neto a factores externos, que caracteriza el patrón de crecimiento de la economía nacional y sus escasos encadenamientos productivos. Esa característica del crecimiento limita la expansión de las oportunidades, por sus reducidos efectos sobre la generación de empleo e ingresos y la disminución de la pobreza.

La industria y la agricultura se estancan, el sector servicios repunta

La pérdida de dinamismo experimentada por la economía en el 2004 se explica principalmente por el comportamiento de los sectores manufacturero y agropecuario, que mostraron una desaceleración con respecto al año 2003 y al promedio de la última década (gráfico 3.2). La industria manufacturera creció 1,5% en el 2004, luego de haber crecido 8,7% un año antes. La actividad agropecuaria lo hizo en 1,6%, frente al 7,5% registrado en el 2003.

Los sectores productivos restantes también mostraron tasas de expansión inferiores a las obtenidas en el 2003, salvo en el caso de los servicios de construcción y del comercio, restaurantes y hoteles. Estos últimos crecieron a una tasa superior a la del año previo y permitieron contrarrestar la desaceleración en el crecimiento de todos los otros servicios, con lo que el sector terciario mantuvo el crecimiento del 2003 (5,9%). Cabe resaltar que la disminución en otros sectores de servicios no fue muy fuerte, y en el caso de la actividad de transporte, almacenaje y comunicaciones, se dio una notable expansión (12,1%), como consecuencia del incremento en la demanda de servicios de Internet y telecomunicaciones y, en especial, del dinamismo del turismo receptivo (BCCR, 2005b).

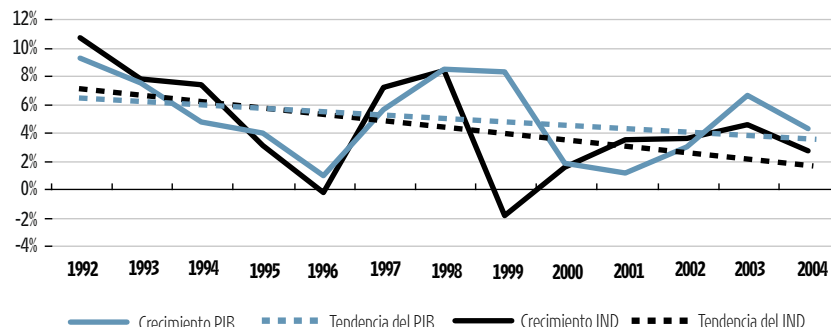
Continúa la tendencia hacia la "terciarización" de la economía

Dos resultados claros se observan en el desempeño del 2004. Por una parte, se redujo el ritmo de crecimiento

GRAFICO 3.1

Tasa de crecimiento del PIB real y del ingreso nacional disponible real

(porcentajes)

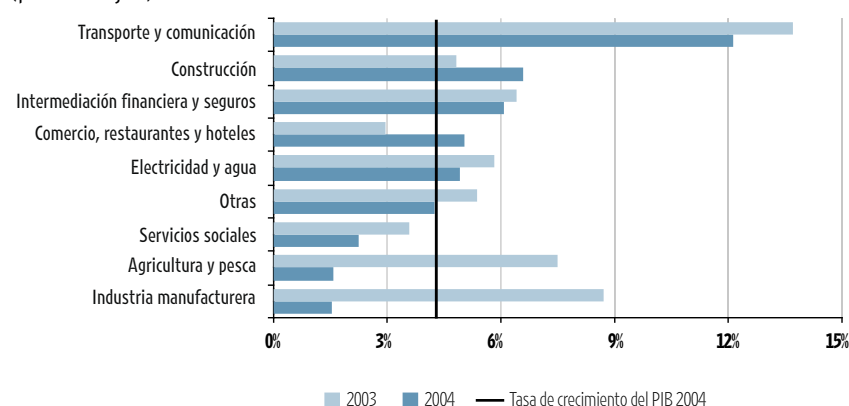


Nota: La línea punteada corresponde a la tendencia lineal del crecimiento del PIB y del IND, y muestra la dirección en la que se mueven las variables.

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

GRAFICO 3.2

Tasa de crecimiento de los principales sectores económicos



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

económico, y por otra, se reforzó la ya existente tendencia a la "terciarización" de la economía (gráfico 3.3). La importancia del sector servicios se refleja en su aporte al crecimiento del PIB. Ese aporte, denominado contribución al crecimiento global², fue de 3,4% en el año bajo análisis, inferior en 0,1 puntos porcentuales con respecto al 2003. La contribución de la industria manufacturera fue de 0,3% en el 2004, frente a 1,9% en el 2003; en el caso de agricultura, silvicultura y pesca, el aporte al crecimiento global también disminuyó: de 0,8% en el 2003 a 0,2% en el 2004.

Si se comparan los sectores de mayor participación en el crecimiento de los años 2003 y 2004, se observa que el único que mantuvo su dinamismo fue el de transporte, almacenaje y comunicaciones, que contribuyó en 1,6% y 1,5%, respectivamente. Para el 2004 el crecimiento adicional de la economía se explica por la expansión del sector comercio, restaurantes y hoteles, con 0,9% de contribución al crecimiento del PIB y el sector de transporte, almacenaje y comunicaciones, que aportó un 1,5%.

El dinamismo de las diferentes actividades productivas y su contribución

CUADRO 3.2

Tasas de crecimiento medio del valor agregado según sector de actividad. 1994-2004

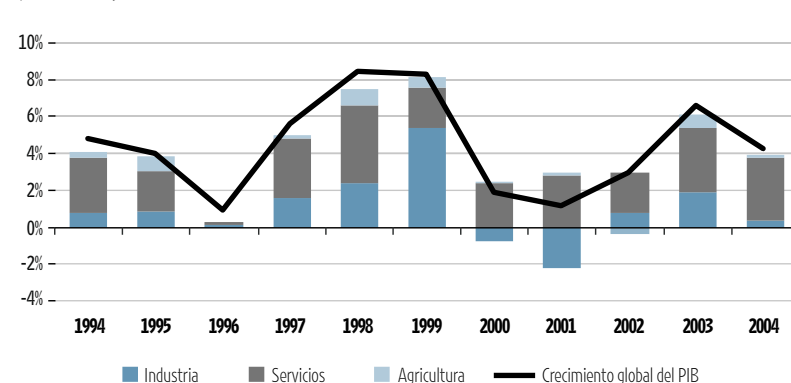
(porcentajes)

	1994-2003	2003	2004
Producto interno bruto a precios básicos	4,4	6,8	4,3
Sector primario	3,3	7,5	1,6
Sector secundario	5,2	8,7	1,5
Sector terciario	4,5	5,9	5,9
Construcción	4,1	4,8	6,6
Electricidad y agua	5,5	5,8	4,9
Comercio, restaurantes y hoteles	3,3	2,9	5,0
Transporte, almacenaje y comunicaciones	9,0	13,7	12,1
Servicios financieros y seguros	6,9	11,3	10,6
Actividades inmobiliarias	2,6	2,3	2,0
Otros servicios prestados a empresas	8,6	8,5	6,5
Servicios de administración pública	1,0	1,0	0,9
Servicios comunales, sociales y personales	3,2	3,6	2,2
Menos: servicios de intermediación financiera medidos indirectamente (SIFMI)	9,1	9,1	11,7

Fuente: BCCR.

GRAFICO 3.3

Crecimiento del PIB según contribución de los distintos sectores



Nota: La diferencia entre el alto de la barra, que corresponde a la suma total de la contribución de los tres sectores, y la línea de crecimiento del PIB, se debe al aporte de los impuestos netos de subvenciones sobre los productos.

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

al crecimiento global se materializan en la participación relativa de cada una de ellas en el PIB. En el 2004, el sector de servicios representó el 59,3% del PIB, el más alto de los últimos diez años y superior al promedio de ese período (57,3%). Destacan la participación relativa de los subsectores de comercio, restaurantes y hoteles, con 17,2%, ligeramente inferior al promedio (18,3%), transporte, almacenaje y comunicaciones, con

13,2%, superior al promedio (9,7%) y, en menor medida, los servicios financieros y seguros, con un 4,6% que sin embargo es superior al promedio de 3,7% (cuadro 3.3).

La participación relativa de la industria manufacturera fue de 21,7%, cifra ligeramente inferior al promedio de 22,1% de los últimos diez años. Por su parte, la participación relativa del sector agropecuario en la producción se ha

reducido, desde 11,2% en 1994 a 9,9% en el 2004.

La demanda externa pierde dinamismo

La desaceleración del crecimiento en el 2004 obedece al comportamiento de la demanda externa, elemento fundamental para el crecimiento de una economía pequeña como la costarricense. La demanda externa creció un 6,8% en el 2004, frente a un 12,3% en el 2003. En cuanto a sus componentes, las exportaciones de bienes se desaceleraron fuertemente, de 13,4% en 2003 a 6,4%, mientras las exportaciones de servicios registraron una tasa similar a la del año anterior (8,1% en el 2004).

La demanda interna tuvo un ligero repunte. El consumo privado decreció levemente, de 3,3% en el 2003 a 3,0% en el 2004, en tanto que el gasto de consumo del Gobierno General mostró un crecimiento de 2,4%, debido a las mayores compras para la prestación de servicios de salud pública. La formación bruta de capital, que incluye la variación de existencias, reportó una tasa de crecimiento de 7,1%. Sin embargo, al separar ese componente se obtiene que la formación bruta de capital fijo se redujo en términos absolutos (-3,6%), producto de la disminución de la inversión pública en maquinaria, equipo y nuevas construcciones. En esto último influyó el atraso en la remodelación del aeropuerto Juan Santamaría y en los proyectos de telecomunicaciones del ICE. Por su parte, la inversión privada aumentó por la inversión en nuevas construcciones (viviendas, centros comerciales, bodegas en parques industriales y supermercados) y el incremento en las importaciones de bienes de capital (BCCR, 2005e)³.

Las exportaciones de zonas francas caen en términos absolutos

El comportamiento de las exportaciones en el 2004 muestra un cambio en relación con años recientes. Las exportaciones de bienes no amparados a regímenes especiales y las de servicios fueron las que más aportaron al crecimiento de las exportaciones, mientras que las de zonas francas

CUADRO 3.3

Participación relativa en el PIB por sector de actividad económica. 1994-2004

(porcentajes)

	1994-2003	2003	2004
Sector primario ^{a/}	11,0	10,2	10,0
Industria manufacturera	22,1	22,2	21,7
Servicios	57,3	58,3	59,3
Construcción	3,8	3,8	3,9
Electricidad y agua	2,8	2,9	3,0
Comercio, restaurantes y hoteles	18,3	17,1	17,2
Transporte, almacenaje y comunicaciones	9,7	12,2	13,2
Servicios financieros y seguros	3,7	4,3	4,6
Actividades inmobiliarias	5,2	4,7	4,6
Otros servicios prestados a empresas	2,7	3,4	3,5
Servicios de administración pública	2,6	2,3	2,2
Servicios comunales, sociales y personales	10,8	10,3	10,1
Menos: servicios de intermediación financiera medidos indirectamente (SIFMI)	2,3	2,8	3,0
Total ^{b/}	90,4	90,7	91,0

a/ Incluye las actividades de agricultura, silvicultura y pesca, y extracción de minas y canteras.

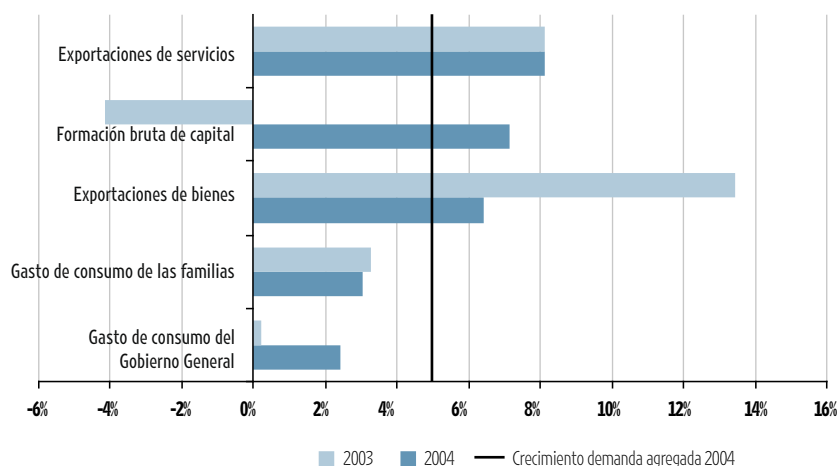
b/ No se incluyen los impuestos netos de subvenciones sobre los productos, por lo tanto la sumatoria total no es igual al 100%.

Fuente: BCCR.

GRAFICO 3.4

Crecimiento de los componentes de la demanda agregada

(porcentajes)



Nota: La formación bruta de capital incluye la variación de inventarios.

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

el 2004, han hecho que esas exportaciones presenten una notable recuperación en los últimos dos años.

A su vez, las exportaciones de banana se han venido reduciendo debido al impacto de fenómenos naturales y a la evolución de los precios internacionales. Aun así, ocupan el tercer lugar en importancia dentro de las exportaciones totales del país. Es probable que la producción bananera experimente una significativa disminución en el corto plazo, producto de las inundaciones en la zona atlántica a fines del año 2004 e inicios del 2005 y de la nueva incertidumbre que ha generado la decisión de las autoridades europeas, de modificar las condiciones de acceso de la fruta a ese mercado (recuadro 3.1).

En el caso de la piña las exportaciones muestran un crecimiento vertiginoso y alcanzaron la cifra de 256 millones de dólares en el 2004. Aceite de palma, otras preparaciones alimenticias, manufacturas de cuero y otras muchas exportaciones de bienes, por montos bajos, son las que han impulsado las exportaciones no amparadas a regímenes especiales.

Por otra parte, el valor de las exportaciones de bienes desde zonas francas se ha venido reduciendo en los últimos años, debido al estancamiento de la economía mundial, pero también a la caída en el precio de los procesadores de la firma Intel, cuyas exportaciones tienen un peso relativo importante dentro de las exportaciones de ese régimen. De hecho, las exportaciones de Intel⁴, de 1.371,9 millones de dólares en el 2003, cayeron a 897,8 millones de dólares en el 2004. Sin embargo, en este sector también destaca el incremento de las exportaciones de los bienes incorporados en la partida de “partes para emisores y receptores de televisión, radio y similares”, que pasaron de 23.000 dólares en el 2003 a 110 millones de dólares en el 2004, como resultado del lanzamiento de una nueva línea de producción en una sola empresa.

Las exportaciones bajo el régimen de zonas francas continúan siendo el rubro de mayor relevancia dentro del total del país; los microprocesadores de Intel son el principal producto de

registraron una contribución negativa (cuadro 3.4); no obstante, éstas siguen siendo, en términos absolutos, las de mayor importancia.

Las exportaciones tradicionales han mostrado un comportamiento oscilante

y, en general, con tendencia descendente, sobre todo por la reducción en los precios del café. Sin embargo, la combinación de los esfuerzos para diferenciar este producto en el mercado internacional y la mejora del precio en

CUADRO 3.4

Participación relativa y contribución al crecimiento de las exportaciones totales^{a/}, por categoría. 2000-2004

(porcentajes)

	2000	2001	2002	2003	2004	Promedio 1994-2003
Contribución al crecimiento						
Exportaciones menos zona franca y perfeccionamiento activo	-2,2	-2,4	-0,4	2,6	2,9	2,2
Zona franca	-7,6	-7,8	4,1	9,4	-0,9	5,6
Perfeccionamiento activo	0,0	-0,4	-0,2	-0,3	0,4	-0,3
Servicios	3,2	-0,5	-0,4	2,2	2,5	2,0
Crecimiento total de las exportaciones	-6,5	-11,1	3,1	14,0	4,9	9,5
Participación relativa						
Exportaciones menos zona franca y perfeccionamiento activo	32,0	33,3	31,9	30,3	31,7	43,0
Zona franca	38,0	33,9	36,9	40,6	37,9	27,0
Perfeccionamiento activo	5,1	5,3	5,0	4,1	4,3	6,8
Servicios	24,9	27,5	26,2	24,9	26,1	23,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

a/ Corresponde a la suma de las exportaciones totales y los ingresos por concepto de servicios.

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

exportación nacional (14,3%), y si a ellos se agregan las ventas de un nuevo artículo comercializado por esa empresa (*chipset*), llegan a representar el 17,2% de las exportaciones totales de bienes.

Las exportaciones bajo el régimen de perfeccionamiento activo, que en su mayoría son productos de la maquila textil (75,2%), también han venido disminuyendo, aunque en el 2004 se mantuvieron como el segundo rubro de exportación más importante del país. Varios factores han afectado esta reducción: por una parte, la migración de empresas textiles hacia otros países de la región, que ofrecen costos de mano de obra más bajos (Honduras y Nicaragua, especialmente); por otra parte, la creciente participación de China en los mercados mundiales de productos textiles (recuadro 3.2), situación que se acentuará tras la expiración del Acuerdo sobre Textiles y Vestido

RECUADRO 3.1

La controversia comercial del banano: evolución del conflicto

La profundización de la integración europea y los nexos históricos y económicos entre esa región y los países en desarrollo de África, Caribe y Pacífico, comúnmente denominados ACP, son los dos factores que dan origen a los conflictos comerciales entre los exportadores bananeros de América Latina y la Unión Europea (UE), debido a regímenes de importación diferenciados que esta última ha aplicado a esos dos grupos de proveedores. Sin embargo, la relación entre la UE y los países ACP, por una parte, y la presencia de empresas comercializadoras estadounidenses en las naciones exportadoras latinoamericanas, así como la relación política y económica con los Estados Unidos, por otra, agregan un elemento político a las controversias comerciales por el banano que surgieron a inicios de los noventa.

La constitución de un mercado único en Europa, en 1993, requirió cambios en el régimen de importación de banano a la UE. Hasta esa fecha existían tres regímenes diferentes: i) un mercado libre

de aranceles en Alemania; ii) un esquema que contemplaba un arancel de nación más favorecida (NMF) equivalente a 20%, y otro de 0% para los ACP, aplicado por Bélgica, Dinamarca, Holanda, Luxemburgo e Irlanda; y iii) un sistema basado en restricciones cuantitativas, utilizado por España, Francia, Italia, Grecia, Portugal y el Reino Unido. El régimen acordado consistió en un contingente de dos millones de toneladas para el banano de NMF, que no representaba el volumen que entraba a ese mercado en aquel momento, un arancel de 100 ECU⁵ por tonelada métrica y contingentes libres de aranceles para los países ACP.

Lo anterior dio lugar a la primera controversia bananera planteada ante el GATT, que se desarrolló entre 1992 y 1993. Los países demandantes fueron Colombia, Costa Rica, Guatemala y Nicaragua. Las recomendaciones que al respecto emitió el Grupo Especial que analizó el caso favorecían a los demandantes, pues se determinó que el nuevo régimen era inconsistente con los acuerdos del GATT. No obstante, la adopción de esas recomendaciones fue bloqueada por la UE.

Al estar tan cerca el cierre de la Ronda Uruguay era posible que estos resultados, basados en la metodología de la "arancelización" para la conversión de barreras no arancelarias, fuera parte de los compromisos asumidos por la UE en las negociaciones de la Ronda, lo que consolidaría y legitimaría su oferta en materia bananera. Estas consideraciones llevaron al mismo grupo de países demandantes a formular una nueva demanda contra la UE entre 1993 y 1994. La argumentación fue similar a la anterior. Sin embargo, las recomendaciones del segundo panel conformado para estos efectos también fueron bloqueadas por la UE.

La finalización de la Ronda Uruguay y la necesidad de un consenso para su aprobación, crearon las condiciones para una negociación entre las naciones demandantes y la UE. El resultado fue el Acuerdo Marco de Banano, suscrito en marzo de 1994, que fue altamente satisfactorio para los demandantes y para Costa Rica en particular, pero no para otros países latinoamericanos que

RECUADRO 3.1 (continuación)

no eran miembros del GATT, ni para algunas empresas comercializadoras, que no se vieron favorecidas en la asignación de licencias. Surgió así una tercera controversia, que esta vez contó con nuevos actores como demandantes: Ecuador, Honduras, México y Estados Unidos, además de Guatemala.

Con la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995, el mecanismo de solución de diferencias se fortaleció sustancialmente, y fue a su amparo que se planteó la nueva, y cuarta, controversia en 1996. El panel encargado condenó algunos elementos discriminatorios del Acuerdo Marco de Banano, pero no la asignación de cuotas específicas por país ni la emisión de certificados de exportación. Para los países firmantes, el Acuerdo Marco brindó estabilidad al sector bananero. Durante los años 1998 y 1999 hubo problemas en la implementación de las medidas por parte de la UE y sanciones económicas autorizadas a los Estados Unidos por el organismo de solución de diferencias. En abril del 2001 la UE llegó a un acuerdo con Estados Unidos y Ecuador. En esencia, en estos

dos acuerdos se establece el compromiso, por parte de la UE, de poner en marcha un régimen de importación exclusivamente arancelario que entraría a funcionar el 1 de enero del 2006.

Durante la Conferencia Ministerial de la OMC en Doha, Qatar, en noviembre del 2001, la UE y los países ACP condicionaron la suscripción de los resultados de esa Ronda a la aprobación de una decisión tendiente a ampliar el acuerdo de asociación entre la UE y los países ACP (Convenio de Cotonú). Esta medida permitiría la extensión de las preferencias, incluyendo las del banano, hasta el 31 de diciembre del 2007. Ante las implicaciones de esa decisión, los países latinoamericanos lograron incluir un anexo que establecía algunas condiciones en materia de banano a favor de los proveedores de fruta de NMF.

El 31 de enero del 2005 la UE anunció oficialmente la aplicación de un arancel de 230 euros por tonelada métrica para los proveedores de banano NMF, a partir del 1 de enero del 2006, contraviniendo así las condiciones incluidas en el anexo de la decisión adoptada en la Conferencia Ministerial de la OMC. Esta es la base del actual conflicto bananero (quinto) entre la UE y nueve países latinoamericanos:

Guatemala, Honduras, Costa Rica, Panamá, Colombia y Ecuador, que manifestaron su posición a este respecto mediante la firma de la Declaración de Quito (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2005), además de Nicaragua, Venezuela y Brasil, que se integraron al grupo posteriormente. El 31 de marzo del 2005 se solicitó un arbitraje al Director General de la OMC. Los árbitros debían analizar "si la reconsolidación prevista en el arancel de las CE aplicable a los bananos tendría como resultado el mantenimiento, al menos, del acceso total a los mercados para los proveedores de banano NMF, teniendo en cuenta los compromisos de las CE antes citados" (Comunidades Europeas, 2001). El 1 de agosto del 2005 la OMC emitió un fallo a favor de los países productores, obligando a los europeos a rectificar su decisión inicial. La propuesta de la UE fue un arancel de 187 euros por tonelada métrica; pero ésta fue rechazada por los países latinoamericanos. La falta de consenso respecto a la tarifa parece indicar que los productores de banano solicitarán un segundo arbitraje.

Fuente: López, T., 2005.

(ATV) dentro del marco de la OMC, a fines del año 2004, con la cual se eliminó el sistema de cuotas de exportación. El incremento de las exportaciones del régimen de perfeccionamiento activo en el año bajo análisis se debió a la incorporación a ese régimen de empresas no textiles ya establecidas en el país y que se han sumado al proceso exportador. En el 2004 se incorporaron 16 empresas (PROCOMER, 2005).

Finalmente, cabe destacar que en los últimos ocho años las exportaciones de servicios han venido incrementando su participación relativa en las exportaciones totales; en el 2004 llegaron a representar el 26,1%. La expansión del sector servicios, en particular los procesos de expansión del turismo y los servicios de *call centers* y *back office*⁶ son los factores que explican ese crecimiento.

Dos casos de inserción y adaptación ventajosa: café y turismo

Mejor desempeño del sector cafetalero basado en diferenciación del producto⁷

En respuesta a la caída de los precios internacionales del café a partir de los años 1999 y 2000, la producción nacional del grano disminuyó en un 30,2% entre las cosechas 1999-2000 y 2004-2005. Igualmente, el valor de sus exportaciones se redujo de 409,4 millones de dólares en 1998 a 277,7 millones en el 2000, hasta llegar a 165,3 millones de dólares en el 2002 (PROCOMER, 2005).

La caída de los precios internacionales fue acompañada por una disminución de la cantidad exportada, que ascendió a 657.945 quintales en el

período 1999-2004, dada la pérdida de rentabilidad relativa del sector. Según el ICAFE, en la cosecha 2003-2004 se presentó una reducción del 7,4% en el volumen destinado al mercado externo: de 2,6 millones de sacos de 46 kg en la cosecha 2002-2003 a 2,4 millones en la cosecha 2003-2004.

Sin embargo, la cosecha 2003-2004 resultó ser uno de los períodos de mayores ingresos por concepto de exportación del último trienio. Si bien las exportaciones decrecieron, los precios mejoraron en relación con los obtenidos en años anteriores. El precio promedio de venta de café de exportación de la cosecha 2003-2004 fue de 81,4 dólares por quintal, un 14,0% superior al promedio registrado en la cosecha anterior (71,4 dólares). Este comportamiento favoreció los ingresos de los diferentes sectores que conforman la actividad

RECUADRO 3.2

Creciente participación de China en el comercio mundial

La competitividad de Costa Rica en los mercados internacionales se verá afectada en el corto plazo por la creciente participación de China en la economía mundial, dada la capacidad competitiva de este último país en términos de costos de mano de obra no calificada. En especial, las exportaciones de productos textiles pueden enfrentar una competencia muy fuerte, debido a la expiración del Acuerdo sobre Textiles y Vestido (ATV), al amparo del cual se venía desarrollando esa industria en Costa Rica y los demás países de Centroamérica. La incursión de China en los mercados mundiales, incluso antes de la finalización del ATV, ha generado una migración de compañías textiles de Costa Rica hacia otros países, pero también en estos se ha dado el cierre de operaciones de algunas empresas. Hasta octubre del 2004 se habían cerrado 8 plantas en Honduras, en El Salvador las exportaciones empezaron a declinar a mediados del 2003 y en Guatemala se dio un reacomodo del sector, con el cierre de 24 empresas y la apertura de otras 24 (Agosín, et al, 2005).

Los empresarios centroamericanos del sector de confección, anticipando el fin de las cuotas en el mercado estadounidense, han empezado a utilizar la producción de operaciones de *cut, make and trim* (corte de la tela, terminado, costura y agregado de accesorios) y de *full package* (paquete completo), en las cuales el productor recibe del comprador especificaciones detalladas para las prendas de vestir y un presupuesto, y se responsabiliza por la adquisición o producción de los insumos y la coordinación de todas las etapas del proceso productivo (Agosín et.al, 2004). La utilización del paquete completo en la industria textil centroamericana ha contribuido al surgimiento del denominado *cluster* textil y de la confección. Así por ejemplo, los productores de vestuario que trabajan el paquete completo producen tela para otras empresas especializadas en vestuario. Del mismo modo, tal como informa Dussel (2004), han surgido productores de botones, cremalleras y otros accesorios. En la actualidad, los *clusters* más desarrollados se encuentran en Guatemala, Honduras y El Salvador, y son principalmente nacionales. Sin embargo,

la consolidación de este tipo de conglomerados de empresas se ha visto limitada por la existencia de aduanas poco expeditas en el ámbito centroamericano y por los altos costos de transporte en la región, derivados de una infraestructura vial inadecuada (INCAE, 2003).

Por otra parte, la mayor parte de las empresas maquiladoras centroamericanas realiza su actividad aprovechando los beneficios de la ley, denominada Caribbean Basin Trade Promotion Act (CBTPA) que permite, mediante restricciones de origen y limitaciones a ciertos productos (la mayoría a base de tejidos de punto), usar telas producidas en la región a partir de hilaza estadounidense. Si el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos (TLC-CA) entra en operación, la industria textil obtendría mayores ventajas para acceder a los Estados Unidos, gracias a la reducción a 0% del arancel para sus exportaciones a ese mercado, y por la flexibilización de las reglas de origen (acumulación de origen a nivel de los países miembros del Tratado, posibilidad de contabilizar en el origen materias primas importadas de México y Canadá) (Programa Estado de la Nación, 2005). Esas preferencias, que les darían ventaja sobre China en el mercado estadounidense, permitirían a los países de la región desarrollar un modelo de industria mucho más integrado (Dussel, 2004), mitigando así la ventaja de costos que tiene China en la confección (CEPAL, 2004). No obstante, según Agosín et al (2004) ni la tela ni la hilaza estadounidenses son competitivas internacionalmente, por lo que no puede asegurarse que la tela manufacturada en Centroamérica lo será.

Pero la creciente participación de China en el comercio internacional también abre oportunidades para Latinoamérica. Las exportaciones de esta región a China se incrementaron en 34% entre 2003 y 2004, y alcanzaron un monto de 14.566 millones de dólares; de ese total, las naciones centroamericanas solo representaron el 5% (Agosín et al, 2004). En el caso específico de Costa Rica, las exportaciones a China han pasado de 12,7 millones de dólares en el año 2000, a 88,9 millones en el 2003 y 163, 2 millones en el 2004 (COMEX, 2005).

Fuente: Rodríguez, S., 2005.

cafetalera: productores, beneficiadores, torrefactores y exportadores.

Es importante destacar que una proporción cada vez mayor del café costarricense obtiene precios superiores a las cotizaciones registradas en las bolsas internacionales. En particular, los diferenciales del café especial (Primer Pergamino, Chorro Europeo y Strictly Hard Bean) han aumentado sostenidamente hasta alcanzar un sobreprecio de 32,3 dólares por quintal en la cosecha 2004-2005⁸. Asimismo, la participación de este café en las exportaciones totales del grano pasó de un 38,8% en la cosecha 2001-2002 a un 49,7% en la cosecha 2004-2005 (gráfico 3.5).

Estas cifras confirman que la estrategia definida por el ICAFE en conjunto con el sector cafetalero, en el sentido de producir calidad y no cantidad, está dando sus frutos. El posicionamiento que se ha ido alcanzando es resultado de la investigación y el desarrollo permanente de proyectos que agregan valor al concepto de calidad “desde la semilla hasta la taza”. Algunos de esos proyectos son:

- Mayor asistencia técnica e investigación.
- Pago al productor de acuerdo con su calidad (liquidaciones diferenciadas). El programa de café diferenciado se inició durante la cosecha 2001-2002, con la participación de dos firmas beneficiadoras que procesaron en conjunto el 0,43% de la producción nacional; para la cosecha siguiente el programa se incrementó a siete empresas, con un aporte a la producción nacional de 1,89%, y para el período 2003-2004 operaron 11 beneficiadoras inscritas bajo la categoría de café diferenciado, con una contribución del 7,79%.
- Fomento de procesos de certificación de normas ISO 9000 e ISO 14000 en el proceso de beneficiado.
- Instauración de la carrera universitaria de técnico en beneficiado de café.
- Apoyo a proyectos tendientes a proteger el medio ambiente.

Aún es temprano para evaluar la sostenibilidad de la estrategia de diferenciación aplicada por el sector cafetalero, liderado por el ICAFE. No obstante, la recomposición de la producción nacional hacia mejores cafés, el aumento en el sobreprecio que se paga por el café especial y el hecho de que cada vez más beneficios se involucran en actividades de mercadeo internacional directo, hacen prever que el futuro de la actividad se orientará por esta senda.

Turismo en Costa Rica, actividad de interés nacional⁹

Desde 1997, la afluencia de turistas al país se ha incrementado en forma sostenida, al pasar de 811.490 visitantes internacionales en ese año a 1.452.926 en 2004, sin considerar los visitantes de cruceros. El ingreso de divisas alcanzó 1.357,4 millones de dólares en el mismo año; con esta cifra el turismo mantuvo la posición que ostenta desde el 2001, como el primer rubro de ingreso de divisas para el país¹⁰. El principal mercado de origen es el estadounidense, que representó casi el 44% del total de turistas recibidos en el último año (cuadro 3.5).

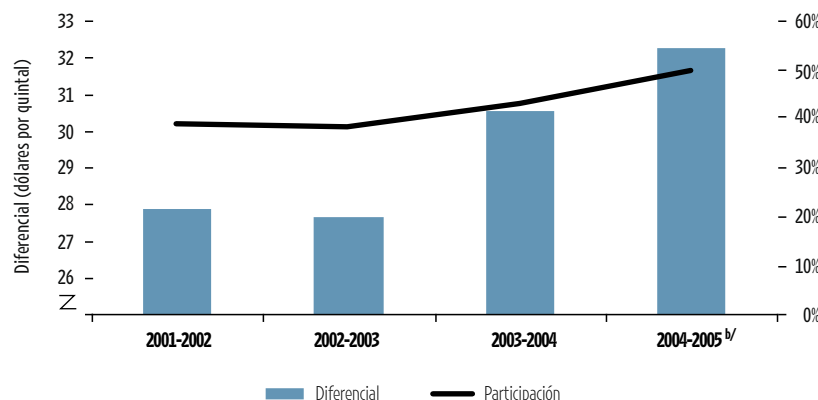
El 2004 se caracterizó por presentar el mayor crecimiento de los últimos doce años en la actividad turística (17,3%), superado solo por el alcanzado en 1992 (21%). Entre las razones que justifican este comportamiento se encuentran las siguientes:

- Recuperación de la economía de los Estados Unidos, con un crecimiento proyectado del 3,4% del PIB, según la OCDE.

- Negociación del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana, que ha incidido en la difusión del destino centroamericano en la opinión pública estadounidense.
- Fortalecimiento y toma de conciencia de los países centroamericanos sobre la conveniencia de agruparse regionalmente para impulsar la atracción de turismo internacional, mediante la consolidación de la Agencia de Turismo de Centroamérica (CATA, por su sigla en inglés) en Madrid, para la promoción en los mercados europeo y asiático.
- Incremento en la llegada de turismo europeo (cerca del 8,4% en el 2004), gracias a la apreciación del euro.
- Existencia de problemas de índole político, catástrofes naturales y enfermedades (SARS)¹¹ en otros destinos competidores.
- Percepción de los mayoristas de que Costa Rica es un destino “maduro” (que ofrece ventajas como un ambiente de paz y seguridad, educación y salud, segundo idioma, producto diferenciado, biodiversidad, ubicación geográfica, oferta hotelera, diversidad de productos, entre otros).

GRAFICO 3.5

Diferencial^{a/} en dólares y participación porcentual del café especial en las exportaciones



a/ Se refiere al diferencial promedio ponderado (dólares por saco de 46 kg: \$/46kg), que es igual al precio FOB promedio ponderado menos el precio promedio ponderado de la Bolsa de Nueva York (posición baja).

b/ Cosecha 2004-2005 al 30 de junio de 2005.

Fuente: ICAFE, Unidad de Liquidaciones.

CUADRO 3.5

Principales indicadores turísticos. 1997-2004

Indicador	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Turistas internacionales	811.490	942.853	1.031.585	1.088.075	1.131.406	1.113.359	1.238.692	1.452.926
Divisas en millones de US\$	719	884	1.036	1.229	1.096	1.078	1.199	1.357
Inversión en millones de US\$	78	209	25	38	48	173	60	56
Número de habitaciones	27.860	28.084	28.826	29.497	31.706	33.126	35.003	36.299
Número de cruceros	202	220	253	199	195	186	202	215
Visitantes en cruceros	201.386	224.405	235.039	189.814	188.596	222.496	275.585	318.103

Fuente: Elaboración propia con base en ICT, varios años y López, A., 2005.

- Consolidación del Aeropuerto Internacional Daniel Oduber como destino directo (en el año 2004 ingresaron 98.094 turistas por ese punto).
- Mejoras en aeropuertos nacionales con vocación turística (Barra del Colorado, Palmar Sur, Golfito, Tamarindo, entre otros).
- Puente La Amistad, sobre el río Tempisque.
- Despegue del polo turístico Papagayo.
- Campañas de promoción dirigidas al turismo interno (como la campaña de Cultura Turística).

La expansión que ha venido experimentando la actividad turística está asociada, entre otros factores, a la promulgación de la Ley de Incentivos Turísticos, n° 6990 del 15 de julio de 1985, que generó el interés de nuevas empresas por establecerse en Costa Rica, al otorgar un importante conjunto de incentivos: exoneración de los impuestos de ventas, territorial y algunos aranceles a la importación, aplicación de la depreciación acelerada de acuerdo con la ley del impuesto sobre la renta, y concesión de las patentes municipales que requirieran las empresas para el desarrollo de sus actividades, entre otros. El fuerte proceso de crecimiento de la actividad continuó a pesar de que algunos de esos incentivos fueron derogados por la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria (n° 8114 del 4 de julio del 2001), que específicamente eliminó las exenciones del pago de los impuestos sobre las ventas y la renta (artículos 17 y 22). Asimismo, la Ley Reguladora de Exoneraciones Vigentes, Derogatorias y Excepciones, del 31 de marzo de 1992 (n° 7293), excluyó del otorgamiento de exenciones de impuestos en rubros como pesca deportiva, *rafting* y gastronomía, y derogó el artículo 11 de la Ley 6990, que señalaba un incentivo de un 50% deducible sobre la renta del monto invertido en actividades turísticas¹².

La industria del turismo y sus posibilidades de crecimiento parecen prometedoras. Para aprovechar ese potencial es fundamental el desarrollo de actividades de promoción por parte de las instituciones que tutelan el sector, así como considerar si será necesario el desarrollo de mecanismos específicos de apoyo.

Diversificación de las exportaciones no logra atenuar las fluctuaciones de la demanda externa

En anteriores Informes se ha comentado que la política económica nacional tiene severas limitaciones para estimular el crecimiento económico, pues carece de influencia sobre la demanda externa. Sin embargo, la política económica sí puede reducir el riesgo de las fluctuaciones de esa demanda, y diversificarlo mediante la ampliación de la oferta exportable y de los mercados de destino (Programa Estado de la Nación, 2003). Se trata de expandir la frontera de posibilidades de producción, a fin de hacer más diversa la actividad económica (Vargas y Miranda, 2003).

Dado que la demanda externa es el principal motor para el crecimiento de la economía costarricense, la ampliación de la oferta exportable y la diversificación de los mercados de destino han sido el eje central de la política comercial externa del país en los últimos veinte años, como complemento de la política macroeconómica de apertura e inserción en la economía mundial. Esa política ha sido acompañada, asimismo, por la negociación de tratados de libre comercio, siendo el más reciente el firmado por Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos (TLC-CA), pendiente de ratificación por parte de la Asamblea Legislativa¹³.

En el 2004, las exportaciones totales de bienes y servicios ascendieron a 8.524,5 millones de dólares, que equivalen a un incremento de 300% en quince años y representan la cifra más alta de toda la historia. Según PROCOMER, el principal mercado de exportación de bienes, incluyendo los regímenes especiales, continúa siendo Estados Unidos (46,9%), seguido por la Unión Europea (16,8%). En relación

con este último mercado, la incertidumbre generada por la exclusión de ciertos productos de exportación bajo el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), en el año 2004, se disipa con la entrada en vigencia del SGP Plus, que da acceso preferencial a ese mercado a partir de finales del 2005 y hasta el 2008 (recuadro 3.3).

Por su parte, el mercado centroamericano absorbe el 14,2% de las exportaciones costarricenses y desde hace cinco años registra un notable crecimiento. A este respecto es importante señalar la labor que se está realizando para facilitar el comercio intrarregional con la creación de una unión aduanera centroamericana, lo que podría dar un impulso adicional al crecimiento y la diversificación de las exportaciones nacionales (recuadro 3.4).

Sin embargo, los esfuerzos desplegados y el relativo éxito obtenido no han sido suficientes para atenuar las fluctuaciones de la demanda externa y lograr un crecimiento sostenido. El 50% de las exportaciones totales de bienes está concentrado en siete productos y casi el 70% en veinte rubros, de los más de 3.600 que Costa Rica exporta actualmente. Esta fuerte concentración se explica, en parte, por el tamaño de planta que utilizan las empresas extranjeras que se instalan en el país, diseñadas para el abastecimiento del mercado global, en comparación con el tamaño de la gran mayoría de las empresas locales que, poco a poco, han incurrido en los mercados de exportación. Esa alta concentración en pocos rubros relativiza el grado de diversificación de las exportaciones totales del país y su capacidad para enfrentar caídas en los términos de intercambio. Cabe aclarar, no obstante, que la diversificación sí es muy alta con respecto al mercado centroamericano; cerca del 80% (2.893 productos) de las exportaciones de bienes costarricenses se dirige al resto de la región (Matarrita, 2005a).

Será necesario hacer mayores esfuerzos para incrementar la producción y la diversificación de las exportaciones, con mayores grados de diferenciación de los productos. Ejemplos de actividades que han venido a ampliar la oferta exportable

RECUADRO 3.3

Acceso al mercado de la Unión Europea para Costa Rica: sustitución del régimen Droga por el SGP Plus

La Unión Europea (UE) es el segundo mercado de exportación de Costa Rica, al cual se dirigieron 1.061,4 millones de dólares en el año 2004 (PROCOMER, 2005). Este es un mercado esencial para productos como piña, melón, mango, flores tropicales, plantas ornamentales, helechos, palmito, jugos y concentrados de frutas, purés y pastas de frutas, amplificadores, partes para circuitos modulares, entre otros. La UE está integrada por veinticinco países, diez de los cuales se adhirieron al esquema de integración regional el 1 de mayo del 2004.

Los países en vías de desarrollo pueden ingresar al mercado comunitario europeo bajo el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), que concede un arancel preferencial con respecto a los aranceles que pagan las naciones desarrolladas. Recientemente la UE informó que las partidas arancelarias incluidas en un nuevo reglamento para el SGP, que regirá a partir de finales del 2005, se dividirán en dos grupos: i) las no sensibles, que pagarán 0% de arancel, y ii) las sensibles, que tendrán una reducción del 30% sobre el arancel que pagaría un producto proveniente de un país desarrollado.

Costa Rica es beneficiaria del SGP y del Régimen Especial de Apoyo a la Lucha contra la Droga (régimen Droga), que la UE estableció en 1991 en apoyo a los países de la Comunidad Andina (Colombia, Venezuela, Perú, Ecuador y Bolivia), y que hizo extensivo a los cinco países centroamericanos en 1992. Los productos incluidos en el régimen Droga pagan 0% de arancel cuando ingresan al mercado europeo. Dado que los productos costarricenses que podrían calificar para el SGP

también lo hacen para el régimen Droga, el SGP no se utiliza.

El régimen Droga contiene todos los productos industriales cubiertos en el SGP y aproximadamente el 80% de las exportaciones agrícolas y agroindustriales de Costa Rica. El banano tiene un régimen diferente, por lo que no está incluido en el SGP ni en el régimen Droga.

En el 2001, la UE incorporó a Pakistán en la lista de los beneficiarios del régimen Droga, como parte de las respuestas europeas a la lucha contra el terrorismo. India se consideró afectada por esta medida, ya que algunas de sus exportaciones solo se beneficiarían del SGP, con un arancel preferencial, mientras que las de Pakistán ingresarían sin pagar aranceles. India cuestionó entonces el régimen en el seno de la OMC, donde se llegó a determinar que ese mecanismo es incompatible con los acuerdos de la Organización, por lo que se obligó a la UE a ajustarlo a la normativa de la OMC o a eliminarlo.

En consecuencia la UE propuso, en el marco del nuevo Reglamento del SGP, establecer un nuevo régimen especial en apoyo al desarrollo sostenible y la gobernabilidad, conocido como "SGP Plus". Con ese régimen, los derechos aduaneros serán de 0% para todos los productos y países beneficiarios del SGP, siempre que cumplan con las reglas de origen respectivas y satisfagan las siguientes condiciones:

- Que se ratifique e implemente efectivamente una lista de convenciones relativas a derechos humanos, derechos laborales y ambientales, lucha contra la droga y la corrupción, en algunos casos antes y en otros después de que el país haya sido designado como beneficiario del SGP Plus.

- Que el país no sea considerado por el Banco Mundial como país de altos ingresos durante tres años consecutivos, además de que más del 75% del valor total de sus productos cubiertos por el SGP se ubique en cinco secciones del arancel de la UE.

- Que sus exportaciones a la UE de productos cubiertos por el SGP representen menos del 1% del total de todos los productos importados por esa región bajo el SGP.

Tanto el nuevo SGP como el SGP Plus entrarán en vigor en enero del 2006, y estarán vigentes hasta el 31 de diciembre del 2008. El SGP Plus se aplicará a todos los productos costarricenses cubiertos por el régimen Droga. Adicionalmente, en el caso de los productos agrícolas la lista del SGP Plus se extenderá a toda la cobertura del SGP, lo que abre oportunidades para nuevos productos que el país pueda desarrollar en el futuro, además de permitirle a la gran mayoría de las exportaciones costarricenses continuar ingresando a la Unión Europea con un arancel de 0%.

Según el análisis realizado por el Ministerio de Comercio Exterior, Costa Rica cumple con los requisitos para ser beneficiario del SGP Plus. Con ello, las exportaciones nacionales seguirán teniendo acceso preferencial al mercado europeo hasta el 31 de diciembre del 2008, fecha en que se espera hayan avanzado las negociaciones de un acuerdo de asociación entre Centroamérica y la Unión Europea, el cual incluirá un tratado de libre comercio.

Fuente: Osterlof, 2005.

del país son: la creciente importancia de la investigación y el desarrollo apoyado en el aprovechamiento de la diversidad biológica, que en el 2004 produjo los primeros ingresos por regalías del desarrollo de productos de bioprospección (más detalle en el capítulo 4), el desarrollo de la industria del *software* y la diversificación

de las áreas relacionadas con la actividad turística, a partir de los nuevos enfoques de turismo rural, turismo de aventura y turismo académico y ecológico. También la oferta industrial y agrícola, así como las nuevas actividades de la industria de servicios, podrían incrementarse y diversificarse aún más si se realizan cambios

importantes en las políticas de fomento al desarrollo productivo y de articulación de los elementos asociados al Sistema Nacional de Innovación (Segura y Vargas, 1999).

Empero, las condiciones para el fomento de las inversiones, para la atracción de inversiones extranjeras y para la expansión

RECUADRO 3.4

Retos, oportunidades y avances en la constitución de la Unión Aduanera Centroamericana

Con la suscripción, en 1961, del Tratado General de Integración Económica Centroamericana -entre Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, y a partir de 1963 Costa Rica- los países de la región se propusieron impulsar una mayor integración de sus economías, como forma de propiciar conjuntamente el desarrollo de Centroamérica. Para ello definieron como objetivos, primero, la creación de una zona de libre comercio, en la que se intercambiaran libremente los bienes producidos en la región, y luego continuar con la creación de una unión aduanera, en la que se comerciarían también libremente los bienes originarios del resto del mundo, para lo cual se requería la armonización del arancel externo de los países.

La suscripción del Tratado dio un gran impulso al comercio intrarregional, que creció de manera significativa hasta 1980, cuando los conflictos económicos, políticos y sociales de la región afectaron negativamente ese dinamismo. En 1986 empezó a crecer de nuevo la actividad comercial entre las naciones del área y en la década de los noventa se reactivó el tema de la integración económica regional, con los objetivos de perfeccionar la zona de libre comercio y avanzar hacia una unión aduanera. Esto se evidenció con la suscripción, en 1993, del Protocolo al Tratado General de Integración Económica, conocido como Protocolo de Guatemala, que reiteró el compromiso de los cinco países con la integración económica, ahora

dentro de un marco más general, el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), marco jurídico e institucional de la integración de Centroamérica, según se definió en el Protocolo de Tegucigalpa, de 1991.

Al marco jurídico de la integración económica se suman reglamentos técnicos que regulan los diferentes temas relacionados con el comercio, como normas de origen, salvaguardias, comercio desleal, normas técnicas, y normas sanitarias y fitosanitarias.

Con el propósito de seguir profundizando la integración económica, en 1992 Guatemala y El Salvador firmaron un acuerdo para acelerar el proceso de conformación de la unión aduanera, esfuerzo al que se incorporaron formalmente Honduras y Nicaragua en el 2000 y Costa Rica en junio del 2002. El concepto de unión aduanera implica la creación de un territorio aduanero común, con el objetivo de permitir la libre movilidad de mercancías independientemente de su origen. Su conformación supone la conclusión de un número de acciones en diferentes áreas de trabajo, entre las cuales destacan: contar con un marco normativo común para el comercio; eliminar los aranceles o impuestos al comercio para los productos regionales que se comercien; armonizar los aranceles que se cobran a mercancías provenientes de terceros países; hacer equivalente u homologar la normativa que afecta las transacciones comerciales, en especial la referente a la tramitación y obtención de registros y el cumplimiento de controles sanitarios y fitosanitarios; establecer una

administración aduanera común y, consecuentemente, una recaudación tributaria común.

A inicios del año 2005 los países centroamericanos mostraban un significativo grado de integración económica, que se expresa en los siguientes hechos e indicadores:

- Normativa común en todos los temas relacionados con el comercio.
- Libre comercio para el 99% de los productos originarios de la región, excepto azúcar y café.
- Armonización del 94% del arancel externo común, es decir, los impuestos al comercio que se cobran a productos de países de fuera de la región (sin incluir vehículos).
- Negociaciones comerciales conjuntas con Chile, República Dominicana y Estados Unidos, en las que la negociación de la parte normativa es común, lo mismo que una mayoría de los temas incluidos en el capítulo de acceso a mercados. Se está trabajando en la armonización de los tratados vigentes con México y se está iniciando un proceso conjunto de preparación para la negociación de un acuerdo comercial con Europa.

Fuente: Pacheco, 2005.

de las actividades de turismo enfrentan serios obstáculos, dadas la incertidumbre sobre el régimen de incentivos para las empresas bajo zonas francas -ya que el actual sistema deberá ser desmantelado en el año 2007- y las limitaciones que el estado de la infraestructura nacional impone al desarrollo de los sectores productivos.

Escasos encadenamientos productivos

En anteriores Informes se ha hecho referencia a la falta de encadenamientos productivos que generen un efecto de

arrastre sobre las pequeñas y medianas empresas y contribuyan a dinamizar el resto de la economía costarricense.

El concepto de encadenamiento se entiende como una relación de largo plazo que establecen unidades empresariales con el propósito de obtener beneficios conjuntos. De ahí que el interés de las políticas públicas por promoverlos debe sustentarse en los beneficios económico-sociales que se derivan de ellos, y no en el encadenamiento *per se*. El encadenamiento productivo se puede definir como el conjunto de actividades involucradas en el diseño, la producción

y el mercadeo de un producto o servicio. Desde esta perspectiva, la existencia de relaciones insumo-producto es una condición necesaria pero no suficiente para que haya un encadenamiento productivo, ya que éste implica cierto grado de compromiso entre las empresas más allá de una compra-venta normal. La vinculación, por su parte, puede describirse como la compra y venta de productos estandarizados que pueden ser sustituidos con facilidad por la empresa compradora y que, por sus características, no necesariamente genera una relación de largo plazo.

CUADRO 3.6

Evolución de los principales veinte productos exportados en el 2004

(millones de US\$)

Producto	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	
									Total	Porcentaje
Otras partes para circuitos modulares	0,5	0,5	550,0	2.484,1	1.627,1	788,6	897,6	1.371,8	897,8	14,2
Textiles	302,8	401,9	688,4	690,7	737,6	677,5	689,9	586,1	546,7	8,7
Banano	578,5	560,0	628,4	632,2	531,5	502,5	469,1	548,3	532,7	8,5
Equipos de infusión y transfusión de sueros	43,5	52,2	64,8	79,6	170,5	257,8	334,8	436,9	439,7	7,0
Piña	69,1	100,6	112,5	133,1	121,1	142,2	159,0	207,6	256,1	4,1
Circuitos integrados y microestructuras electrónicas	11,5	7,7	440,9	65,9	38,2	45,7	43,7	82,2	253,3	4,0
Medicamentos	65,2	72,3	83,7	98,9	143,5	173,1	177,1	202,9	227,4	3,6
Café oro	378,8	391,3	409,4	289,5	277,7	162,5	165,3	190,7	199,6	3,2
Otras preparaciones alimenticias	24,9	33,9	45,2	62,3	63,6	70,6	111,1	133,1	140,5	2,2
Partes para emisores y receptores de televisión, radio, y similares	0,1	0,3	0,1	0,1	0,1	0,5	0,2	0,2	110,6	1,8
Aceite de palma	31,0	34,0	31,1	45,2	35,9	22,9	34,6	54,8	90,7	1,4
Llantas	20,7	22,2	23,9	31,8	33,0	31,6	39,9	45,6	75,2	1,2
Materiales eléctricos	30,9	38,0	41,6	36,1	54,9	53,4	55,6	68,3	74,9	1,2
Plantas ornamentales	48,1	48,7	50,4	55,5	54,6	53,8	59,3	66,3	70,8	1,1
Melón	44,4	56,9	60,9	66,5	62,8	59,7	55,3	66,5	70,1	1,1
Jugos y concentrados de frutas	27,0	32,0	41,3	36,5	62,3	46,5	57,0	55,7	69,9	1,1
Artículos para el envasado de plástico	23,1	15,4	17,4	24,4	34,6	43,2	51,7	59,7	65,7	1,0
Follajes, hojas y demás	59,0	52,9	55,2	58,8	62,5	59,0	59,5	55,3	61,5	1,0
Empaquetaduras de caucho	29,1	34,2	35,8	39,9	40,8	43,4	45,2	51,7	61,3	1,0
Las demás manufacturas de cuero	0,6	0,8	1,5	1,7	0,2	0,2	0,1	30,4	58,5	0,9
Subtotal	1.788,7	1.955,6	3.382,6	4.932,8	4.152,4	3.234,6	3.506,1	4.314,0	4.302,8	68,3
Resto de las exportaciones	1.915,1	2.237,7	2.126,3	1.787,8	1.778,3	1.805,4	1.776,9	1.807,9	2.000,6	31,7
Total de exportaciones FOB	3.703,8	4.193,3	5.508,9	6.720,6	5.930,7	5.040,0	5.283,0	6.121,9	6.303,4	100,0

Fuente: PROCOMER, 2005b.

Un encadenamiento no hace distinción entre el origen del capital de las empresas o el tamaño de las mismas, por lo que los encadenamientos productivos son igualmente posibles en cualquier tipo de empresa, no solo en la relación entre establecimientos de zona franca y compañías de base local. No obstante, en el caso de Costa Rica la importancia de las firmas multinacionales en el sector exportador bajo el régimen de zonas francas hace que muchos de los esfuerzos por lograr encadenamientos se orienten hacia ese sector.

La medición de encadenamientos productivos es compleja, y requiere una investigación profunda e individualizada que permita determinar el grado efectivo de vinculación que existe entre la empresa demandante y la oferente. Debido a que ese nivel de detalle no está disponible en el país, para el presente trabajo se utilizó como aproximación la información sobre las compras locales realizadas por las

empresas inscritas en el régimen de zona franca, que se reporta a PROCOMER. Las compras locales pasaron de 30,7 millones de dólares en 1994 a 79,7 millones de dólares en el 2004, pese a este significativo crecimiento, la participación de las compras locales con respecto a las compras totales ha tendido a disminuir, de un 8% a un 3% en el mismo período.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
ENCADENAMIENTOS PRODUCTIVOS

Véase Matarrita, 2005b en el sitio www.estadonacion.or.cr

La experiencia reciente de Costa Rica es que las empresas multinacionales ubicadas en zonas francas han aumentado las compras que realizan a múltiples proveedores establecidos en el país. Esa relación ha sido estable y consistente a lo largo de los últimos años. Sin embargo, y aunque existen más de 2.000 proveedores locales, se observa una elevada concentración en

unos pocos productos y empresas, con características simples en la cadena de producción y poco estratégicas en conocimiento o especialización. Tales son los casos de los productos de empaque y los materiales de limpieza y oficina. Esto no debe interpretarse como una total desvinculación, sino como un nivel básico y simple que no llega a ser un encadenamiento en sentido estricto, ya que también hay casos sobresalientes, específicamente en los sectores electrónico y médico, en que los productos de empaque son especializados; por ejemplo, se utilizan bolsas antiestáticas y materiales que aseguran bajos niveles de energía estática.

Financiamiento interno de la producción

En esta sección se analiza el comportamiento del crédito bancario y las tasas de interés, con el propósito de determinar si el financiamiento de la producción constituye o no un

impulso para el crecimiento económico. En cuanto al crédito se examina su composición y su distribución sectorial, así como la eficiencia del sistema bancario en la canalización de recursos, medida a través del margen de intermediación financiera.

Crisis de los fondos de inversión afecta el crédito interno neto

El 2004 estuvo marcado por los esfuerzos del Banco Central por controlar la cantidad de dinero en circulación, y pese al fuerte incremento que registró el crédito al sector público como producto de la crisis de los fondos de inversión, no se dieron presiones importantes en materia de crédito.

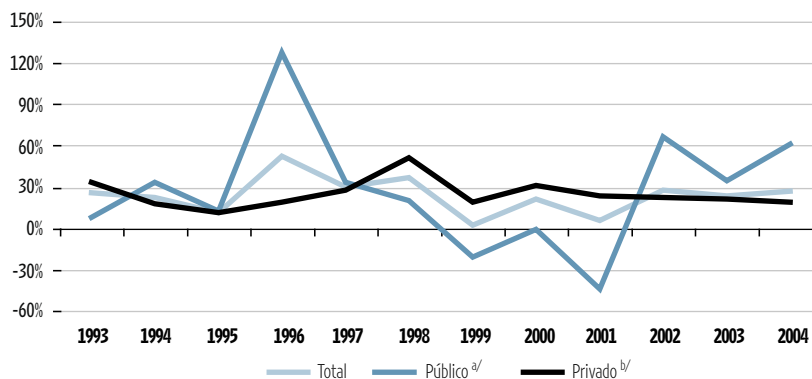
En el año bajo análisis, la expansión del crédito interno neto del Sistema Bancario Nacional alcanzó un 26,2%, y fue ligeramente superior a la cifra registrada en el 2003 (23,0%). Esto se explica por un crecimiento de 59,9% en el crédito al sector público, frente a un 33,9% del año anterior. En términos de sus componentes adquiere importancia el crecimiento del crédito al Gobierno (65,4%) ya que el crédito al resto del sector público solamente creció un 0,2% en el 2004.

La situación anterior fue producto de una mayor tenencia de títulos fiscales por parte de los bancos comerciales, cuyo saldo en el segundo semestre del 2004 se incrementó en 76.000 millones de colones; de ellos más del 60% se originó en la compra de títulos denominados en dólares. Debe aclararse que dichos títulos fueron adquiridos a través del mercado secundario y, por tanto, no constituyen un incremento en el financiamiento neto al Gobierno. Este aumentó en el crédito al sector público respondió también al traslado de recursos de los fondos de inversión y pensiones colocados en valores del Ministerio de Hacienda, a depósitos bancarios motivados por la crisis de los fondos de inversión, tema que se discutirá más adelante. Sin embargo, el crédito del BCCR al Gobierno se redujo, como resultado del incremento de los depósitos gubernamentales en dicha institución, que se originaron por una mayor recaudación de algunos

GRAFICO 3.6

Crecimiento del crédito interno neto total del Sistema Bancario Nacional

(porcentajes)



a/ Incluye el crédito al Gobierno y al resto del sector público.

b/ Incluye el crédito al sector privado no financiero y al sector privado financiero no bancario.

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

impuestos (renta, ventas y propiedad de vehículos), el crédito de la banca estatal y la compra de títulos fiscales por algunas entidades públicas no financieras¹⁴ (BCCR, 2005b).

Por su parte, el crédito al sector privado creció a una tasa inferior en el 2004, un 18%, en contraste con el 20,6% del 2003. No obstante, siguió representando un porcentaje muy alto del crédito interno (75,1%) y, como es la norma, con una importancia relativa mucho mayor en el crédito al sector privado no financiero (74,0%).

En términos de la composición de la cartera por actividad no se observan cambios significativos con respecto a lo reseñado en el Décimo Informe. Los sectores con un crecimiento superior al del año 2003 fueron vivienda (34,5%), turismo (27,5%), comercio (21,8%), agricultura (13,3%) y ganadería (10,6%). Sin embargo, estos dos últimos sectores continúan perdiendo participación en el crédito privado, mientras el consumo se mantiene como la actividad de mayor importancia, con una participación de 25,7% en el 2004. En relación con el PIB el balance no es muy diferente: actividades como vivienda, consumo y comercio superan el 4%, en tanto que las actividades agropecuarias no alcanzan el 1%. Llama la atención el caso del

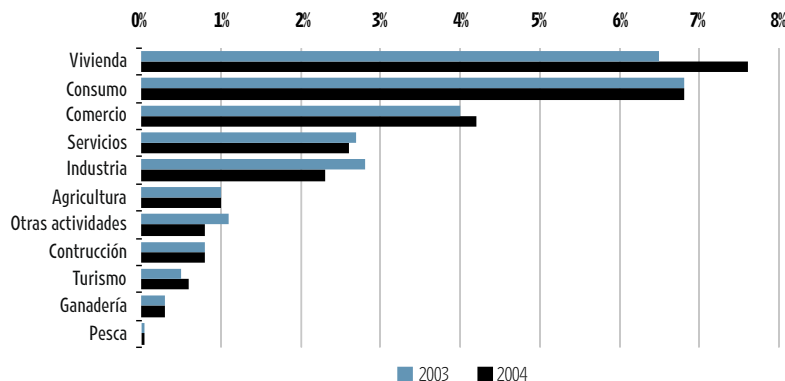
sector turismo ya que, no obstante su crecimiento, apenas supera el 0,5% del crédito con respecto al PIB.

En el 2004, se redujo el porcentaje de la cartera crediticia del Sistema Bancario Nacional denominada en moneda extranjera, al pasar de 56,3% en el 2003 a 54,2%. La disminución se debe a acciones implementadas por los bancos estatales, entre ellas restringir el acceso al crédito en dólares para aquellos agentes económicos que no generen ingresos en dicha moneda. Sin embargo, dicho porcentaje continúa siendo alto, por lo que genera un elemento de preocupación desde la perspectiva de la vulnerabilidad. En el caso de los pasivos bancarios el porcentaje en moneda extranjera se incrementó, principalmente en los bancos estatales, al pasar de 41,9% en el 2003 a 50,7% en el 2004. En los bancos privados el aumento fue de 2,1 puntos porcentuales; estas entidades mantuvieron el 64,0% de sus pasivos en moneda extranjera en el 2004, lo que provocó un cambio en la riqueza financiera global (BCCR, 2005a). El comportamiento del sector financiero y el traslado de recursos como consecuencia de la crisis de los fondos de inversión ocasionaron que la riqueza financiera creciera un 17,6%, pero a una tasa menor que la mostrada en el 2003 (19,8%).

GRAFICO 3.7

Crédito interno al sector privado no financiero, por actividad, en relación con el PIB

(porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

CUADRO 3.7

Porcentaje de la cartera de crédito en dólares, por actividad. 1999-2004

(porcentajes)

	Total	Comercio	Consumo	Industria	Servicios	Vivienda
1999	32,9	51,0	16,3	68,3	32,9	8,9
2000	40,3	55,4	22,5	76,4	36,3	23,5
2001	45,8	63,2	24,3	74,2	53,2	39,0
2002	49,3	67,2	26,3	76,2	49,8	44,7
2003	56,3	64,7	33,2	77,0	62,4	62,2
2004	54,2	62,0	30,8	74,1	56,8	59,0

Fuente: BCCR, 2004a y 2005a.

Al observar la cartera en dólares (cuadro 3.7) industria y comercio destacan como las actividades en las que más de la mitad de los créditos se encuentran denominados en esa moneda, mientras que, en el otro extremo, solo la tercera parte del crédito para consumo corresponde a financiamiento en dólares.

Altos márgenes de intermediación y tasas de interés reales negativas

Desde varios años antes y hasta mediados del 2004, el comportamiento de la tasa básica pasiva indicaba una tendencia a la disminución en las tasas de interés. La tasa de interés internacional tocó fondo en junio del 2003 e inició una leve pero continua subida, sobre todo a partir del marzo del 2004.

En el marco de una economía globalizada y vinculada al mercado internacional, la tendencia no tardó en afectar el comportamiento de las tasas locales, que mostraron un ligero incremento a fines del año 2004.

Si bien en los resultados del 2004 no parece notarse un efecto importante sobre la composición de los activos de deuda del sector público -por el contrario, la caída en los intereses fue lo que prevaleció en el primer semestre del año- el comportamiento de la tasa de interés en el segundo semestre del 2004, y en especial en el 2005, afectará las condiciones de sostenibilidad o estabilidad de mediano plazo, tal como se discutirá más adelante, en el apartado sobre deuda.

El comportamiento de los márgenes de intermediación financiera es uno de

los principales obstáculos para reducir el costo del crédito en el mercado local. En este sentido, el Décimo Informe documentó que a lo interno del mercado local se observan diferencias importantes en términos de eficiencia financiera, especialmente por el contraste entre el mercado en colones y el mercado en moneda extranjera. La actitud acomodaticia de la banca es evidente en el mercado en colones, donde la banca estatal es dominante y el “piso” de las tasas de interés se encuentra condicionado por las decisiones internas de los intermediarios financieros, para el establecimiento de las tasas que pagan a sus depositantes y a su estructura de fondeo, más que a los niveles de tasas de interés de la subasta conjunta del Ministerio de Hacienda y el Banco Central, que por restricciones del mecanismo, históricamente se han ubicado por encima de las tasas de captación de los intermediarios bancarios.

En el 2004 este comportamiento persistió. Así, mientras para los bancos estatales el margen en colones disminuyó en casi tres puntos porcentuales, pasando de 16,2% en el 2003 a 13,7% en el 2004, para los bancos privados el margen de intermediación en colones aumentó levemente, de 10,9% en el 2003 a 11,2% en el 2004. Se observa una disminución en la diferencia del margen de intermediación financiera en colones entre la banca privada y la estatal, que responde a las fuertes colocaciones en créditos del Banco Nacional de Costa Rica en Unidades de Desarrollo (UDs) en el sector vivienda. En ausencia de dicho mecanismo, la estructura de márgenes no habría cambiado significativamente.

Los elevados márgenes de intermediación se explican en parte por las imperfecciones del mercado financiero. Así, los bancos estatales pueden trabajar con un margen de intermediación bajo, si se considera el menor costo de fondeo, como resultado de la garantía ilimitada y gratuita sobre los depósitos que reciben y del traslado, a tasas inferiores a las de mercado, del 17% del saldo de los depósitos a la vista en la banca privada (Programa Estado de la Nación, 2003). Adicionalmente,

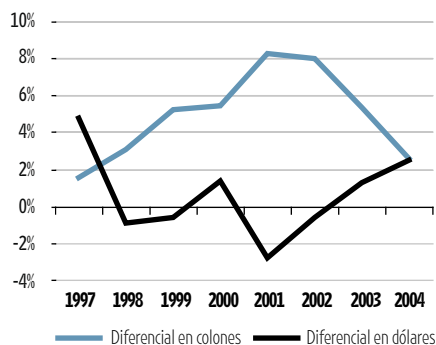
los bancos estatales tienen acceso a un mercado cautivo, ya que los entes públicos deben manejar sus cuentas en estos bancos, aunque tengan opciones financieramente más atractivas en la banca privada. Por otra parte, los bancos estatales enfrentan presiones para mantener altos márgenes de intermediación, al operar bajo un régimen de derecho público no concebido para empresas comerciales que ofrecen servicios en un mercado competitivo, y además están obligados a realizar contribuciones especiales, que reducen las utilidades que podrían emplear para capitalizarse, lo que impacta sus posibilidades de crecimiento.

En dólares la situación es diferente. La brecha entre tasas activas y pasivas en esta moneda en la banca estatal y la privada aumentó con respecto al 2003. El margen en dólares de la banca estatal se incrementó de 5,6% en el 2003 a 6,8% en el 2004, tal como lo viene haciendo desde el 2001 (como resultado de la mayor tenencia de títulos por parte de los bancos a raíz de la crisis de los fondos de inversión). En el caso de la banca privada el cambio fue menor, ya que el margen pasó de 4,3% a 4,4% en el mismo período. Esto sigue revelando la distorsión existente en el mercado costarricense, donde el margen de intermediación en dólares es menos de la mitad del margen correspondiente en moneda local (donde la estructura de mercado de la banca estatal permite el mantenimiento de un “subsidio” de colones hacia dólares) con consecuencias negativas para una eficiente asignación de los recursos financieros y para revertir el proceso de dolarización (Programa Estado de la Nación, 2004).

En el panorama general de las tasas de interés no se observan cambios importantes con respecto al 2003, salvo la disminución que registraron las dirigidas al sector vivienda, que no solo fueron inferiores a las tasas de los demás sectores, sino que alcanzaron su nivel más bajo de los últimos doce años. Es probable que este hecho explique el creciente y marcado dinamismo que experimentan las actividades de construcción. En orden ascendente las tasas

GRAFICO 3.8

Diferencial^{a/} del margen de intermediación financiera de la banca estatal y la privada (porcentajes)



a/ Corresponde a la diferencia entre el margen de intermediación financiera de la banca estatal menos el de la banca privada para cada año.

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

de interés para vivienda son seguidas por las correspondientes a la industria, las actividades agrícolas y otras como el comercio.

A pesar de la tendencia a la disminución en las tasas que se viene manifestando desde enero de 2004, los márgenes de intermediación siguen siendo muy amplios y evidencian el problema estructural del sistema financiero ya mencionado en Informes anteriores. A esto hay que agregar otro problema fundamental que parecía haberse solventado con el proceso de reformas financieras: la presencia de tasas de interés negativas en términos reales que los intermediarios financieros han estado reconociendo sobre los depósitos. La persistencia de altos márgenes de intermediación y tasas reales negativas constituyen incentivos para la dolarización de créditos y depósitos, lo que refleja una alta vulnerabilidad del sistema ante ataques especulativos al tipo de cambio. De igual forma, esta situación restringe la capacidad del Banco Central para el manejo de la política monetaria.

Un mercado financiero vulnerable e inestable

El año 2004 registró dos hechos nuevos y muy particulares. El primero, que

se abordará en detalle seguidamente, fue el ajuste del mercado de títulos asociado a la “burbuja” especulativa que terminó con una crisis en los fondos de inversión. El segundo está relacionado con las expectativas del público ante los rumores de una posible intervención del banco BAC San José. Ambos fenómenos pusieron en evidencia la vulnerabilidad del sistema financiero costarricense. Si bien los ajustes en el mercado financiero tienden a generar efectos en uno o dos períodos hacia adelante, la inestabilidad del sistema juega como un factor negativo en el entorno macroeconómico y puede alterar las expectativas de los agentes, las familias y las empresas.

Tema especial: La crisis de los fondos de inversión

En los meses de abril y mayo del 2004, la industria de inversión colectiva en Costa Rica –administradoras de fondos de inversión y de pensiones– enfrentó un período de turbulencia caracterizado por una aguda corrección en los precios de los instrumentos de renta fija, emitidos por el Ministerio de Hacienda y el Banco Central. El ajuste que reflejaron los precios de estos activos condujo al registro de pérdidas en el valor de las carteras administradas por los fondos de inversión y de pensiones, generando importantes retiros de los inversionistas, institucionales e individuales, de estas entidades.

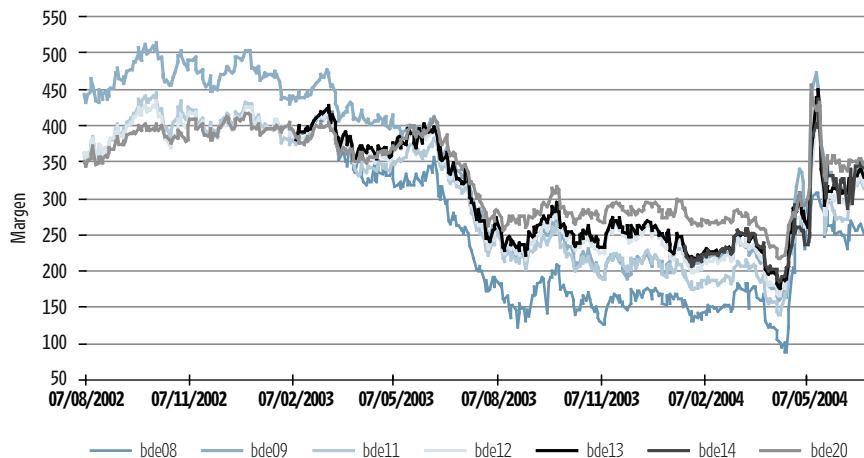
Caracterización y causas de la crisis

Los precios de los bonos denominados en moneda extranjera –tanto los emitidos en mercados internacionales como los colocados internamente– se apreciaron fuertemente durante el 2003, lo que condujo a una reducción sustancial de los *spreads*¹⁵, tanto con respecto a los registrados en años previos, como con los emitidos por otros países con calificaciones crediticias similares e incluso superiores a la de Costa Rica. Este comportamiento implicó, para las carteras mancomunadas, grandes ganancias de capital, que se reflejaron en altos rendimientos durante el 2003 e inicios del 2004.

GRAFICO 3.9

Bonos^{a/} de deuda externa de Costa Rica: margen sobre los bonos del Tesoro de los Estados Unidos

(puntos básicos)



a/ Bonos de plazos relevantes.

Fuente: Arce, 2005.

Varios hechos explican la apreciación observada en los precios de estos activos:

- i. Un aumento de liquidez en el sistema financiero local provocó un incremento de la demanda por ese tipo de instrumentos de deuda, producto de dos factores:
 - Ingreso de capitales del exterior, especialmente de costarricenses (repatriación), debido a las bajas tasas de interés en los mercados internacionales.
 - Cambios realizados por el Ministerio de Hacienda y el Banco Central en sus políticas de gestión de deuda pública, que ocasionaron un aumento adicional de liquidez en el sistema:
 - i) incremento del endeudamiento en moneda extranjera en los mercados internacionales;
 - ii) prolongación del plazo promedio de la deuda pública;
 - iii) ajustes en los mecanismos de colocación en el mercado primario de la deuda pública; y
 - iv) redención anticipada de los bonos Brady.
- ii. Los altos rendimientos de los bonos denominados en moneda extranjera atrajeron a inversionistas institucionales e individuales, generando así

un aumento sustancial en los recursos administrados por los fondos de inversión y de pensiones. Ello fue exacerbado por errores en la comercialización de estos productos financieros, al atraer, además, a muchos inversionistas poco sofisticados que desconocían los riesgos asociados con este tipo de inversión, en especial el de variación en los precios.

- iii. Errores en el diseño de los productos y de los incentivos para la permanencia de los inversionistas facilitaron la afluencia de recursos para invertir en este tipo de instrumentos, generando más demanda por ellos. En el caso de los fondos de inversión de largo plazo, e incluso en los de pensiones, los administradores de cartera no establecieron incentivos para alargar la permanencia de los inversionistas en el fondo, como corresponde a estos mecanismos de inversión, y tampoco se fijaron comisiones de penalización por el retiro temprano, lo que convirtió a estos fondos de inversión de largo plazo en instrumentos a la vista.
- iv. Se dio una excesiva concentración en instrumentos del sector público costarricense, presumiblemente libres de riesgo de incumplimiento,

pero con alta exposición al riesgo de tasa de interés o de precio. Esta excesiva concentración de las carteras mancomunadas en instrumentos de deuda soberana de Costa Rica fue el resultado de los pocos incentivos de diversificación internacional que tenían los administradores de portafolio del país, debido por una parte a cierto grado de aversión a riesgos distintos del crédito nacional y a que muchos inversionistas institucionales en los fondos mutuos, especialmente entidades del sector público, tenían restricciones legales y normativas para invertir sus excedentes en opciones distintas a la deuda pública costarricense.

Cronología de la crisis

Lo sucedido en los meses de abril a junio de 2004 en el mercado bursátil puede interpretarse como el estallido de una “burbuja” en los precios de los activos financieros emitidos por el sector público costarricense¹⁶. El detonante se dio a inicios de 2004, cuando los aumentos en las tasas de interés de corto plazo en los Estados Unidos marcaron el fin del período de dinero barato que caracterizó a la economía mundial durante los tres años anteriores. Se inició entonces un proceso de ajuste a la baja en los precios de los instrumentos de deuda (bonos); los operadores de los mercados decidieron deshacerse de sus posiciones de largo plazo con el fin de hacer efectivas las ganancias acumuladas en el valor de los activos financieros y mantener posiciones más líquidas y de corto plazo para aprovechar los aumentos esperados en los rendimientos. A mediados de marzo esta expectativa provocó un aumento pronunciado en los rendimientos de los bonos del Tesoro de los Estados Unidos y, por esa vía, afectó negativamente los precios de la deuda de mercados emergentes. Tal efecto incluyó el mercado de Costa Rica, donde los operadores y administradores de cartera revaluaron sus exposiciones y decidieron realizar ajustes en sus carteras. Como resultado, propiciaron una caída en los precios de algunos instrumentos de deuda, elemento que

hizo detonar un intenso proceso de ajuste en las semanas siguientes (cuadro 3.8).

Durante las primeras dos etapas de ese proceso, los grupos financieros participaron en el mercado de deuda tratando de dar liquidez a sus subsidiarias en problemas -fondos de inversión y de pensiones- con el objetivo de reducir la posibilidad de que los retiros masivos de las carteras mancomunadas contagiaran a la banca comercial vía las percepciones de los ahorrantes. Este comportamiento debe haber significado para algunos bancos pérdidas de

capital, sobre todo durante el período de alta volatilidad, y además los expone en la actualidad a importantes riesgos de mercado, por mantener en su activo estos instrumentos de largo plazo, cuyo precio es muy sensible a variaciones en las tasas de interés.

La participación de los bancos comerciales como inversionistas en los fondos de inversión pertenecientes a su mismo grupo financiero, y el papel de dichos intermediarios proporcionando liquidez durante la turbulencia, son prácticas inapropiadas de defensa de

precios y rendimientos por parte de actores relevantes de la industria, que causaron perjuicio a los inversionistas individuales más pequeños, debido a un conflicto de intereses en las transacciones intragrupo financiero: las compras y ventas de activos de las carteras de los fondos y las decisiones de ingreso y salida de los bancos de los fondos. Estas son distorsiones de un mercado bursátil poco desarrollado y altamente concentrado.

Por otra parte, las demandas de liquidez que enfrentaron los administradores de carteras colectivas evidenciaron serias incongruencias entre el tipo de instrumento de inversión y los objetivos de los inversionistas. Los fondos de inversión de crecimiento e ingreso, típicamente instrumentos de largo plazo, eran utilizados por los inversionistas como mecanismos de corto plazo que generaban rentabilidades impresionantes, con lo que los exponían a mayores riesgos de precio, debido al descalce de plazos entre las carteras de inversión y el período medio de tenencia de las participaciones por parte de los ahorrantes. Este fue un caldo de cultivo perfecto para la crisis de liquidez posterior al ajuste en los precios, conforme los participantes en el mercado huían de sus posiciones sin que existieran incentivos para motivarlos a mantenerse en los fondos, pues la práctica de la industria local ha sido evitar los castigos que implican períodos mínimos de inversión y altas comisiones de salida.

Efectos de la crisis sobre los fondos de inversión colectiva

Entre el 1 de abril y el 28 de junio del 2004, los activos netos administrados por los fondos de inversión se redujeron en 1.505 millones de dólares, lo que equivale a un 8,1% del PIB, la reducción se dio especialmente en los fondos en dólares (1.222 millones de dólares) y entre ellos los de crecimiento (1.034 millones de dólares). En las carteras en colones la reducción fue más pequeña, el equivalente a 283 millones de dólares (un 1,5% del PIB), y también se concentró en los fondos de crecimiento (cuadro 3.9).

CUADRO 3.8

Cronología de la crisis de los fondos de inversión

Etapas	Características de las crisis
I. Corrección en los precios de los activos financiero. Mediados de marzo a segunda semana de abril de 2004	<ul style="list-style-type: none"> Los inversionistas institucionales modificaron la composición de sus carteras para responder a las nuevas expectativas acerca de la evolución futura de las tasas de interés. Los ajustes alinearon las cotizaciones de los activos costarricenses con los referentes internacionales y, en especial, con el perfil de riesgo que mostraban esos instrumentos.
II. Retiros masivos de inversionistas y presiones de liquidez. Tercera semana de abril y mes de mayo de 2004	<ul style="list-style-type: none"> Alta volatilidad en los precios, motivada por las presiones de liquidez sobre los administradores de carteras colectivas debido a retiros masivos de los inversionistas. Los retiros presionaron aún más a la baja los precios de los activos y volvieron al mercado bursátil relativamente ilíquido (pocos compradores para estos instrumentos). Las presiones de liquidez propiciaron un ajuste excesivo (<i>overshooting</i>) a la baja en los precios de los bonos, por lo que compradores externos entraron al mercado atraídos por los bajos precios de la deuda costarricense. El ajuste de los instrumentos en dólares se extendió a los instrumentos en colones, como consecuencia del retiro de inversiones de los fondos en moneda local, por temor a sufrir fuertes pérdidas, y del aumento en la rentabilidad de los instrumentos en colones, ante la subida de los correspondientes a dólares en el mercado secundario.
III. Vuelta a la estabilidad Junio de 2004	<ul style="list-style-type: none"> Cesaron las presiones de liquidez. Retornó la estabilidad a los precios de los instrumentos de deuda pública costarricense (a menores precios y con volúmenes de transacciones menores en el mercado bursátil).

Fuente: Arce, 2005.

CUADRO 3.9

Activos netos administrados por los fondos de inversión

(en millones de US\$ y miles de millones de colones)

	Montos nominales				
	1 de marzo de 2004	31 de marzo de 2004	30 de abril de 2004	31 de mayo de 2004	28 de junio de 2004
Total fondos (en millones de US\$)	2.966	2.955	2.272	1.508	1.461
Colones (en miles de millones)					
Total	318	304	330	209	205
En millones de US\$	751	709	765	481	468
Accionario	1	1	1	1	1
Corto plazo	87	74	83	68	64
Crecimiento	111	110	116	44	42
Ingreso	63	67	68	52	53
Mercado de dinero	56	52	62	44	45
Dólares (en millones de US\$)					
Total	2.215	2.246	1.507	1.027	993
Accionario	2	2	2	2	2
Corto plazo	26	29	46	42	48
Crecimiento	1.337	1.321	662	317	303
Titularización hipotecaria	9	9	9	9	9
Ingreso	578	611	381	223	190
Inmobiliarios	210	216	218	220	222
Megafondos	0	1	1	1	1
Mercado de dinero	53	57	188	213	218

Fuente: Arce, 2005, con datos de la SUGEVAL.

los mecanismos de inversión colectiva se desplazó hacia la banca comercial en forma de depósitos bancarios de corto plazo. Entre marzo y mediados de junio de 2004, este tipo de pasivos aumentó en 1.402 millones de dólares. De ese monto, correspondió a los depósitos a plazo un alza de 831 millones, mientras que en los de cuenta corriente fue de 431 millones.

Debe destacarse como un aspecto positivo el hecho de que los inversionistas mantuvieron sus recursos en el sistema financiero local. Esto redujo los efectos negativos de la crisis y demostró que el resto del sistema financiero no se contagió de la pérdida de confianza en los mecanismos de inversión colectiva. Por ese motivo no se dio un comportamiento anómalo en los niveles de reservas monetarias internacionales, en forma de fuga de capitales ante la inestabilidad observada en el sistema financiero local.

Con la información existente es imposible determinar con exactitud quiénes fueron los ganadores y quiénes los perdedores durante este período de volatilidad. Presumiblemente, los pequeños ahorrantes fueron el segmento de clientes de las carteras mancomunadas que sufrieron las mayores pérdidas, ya que fueron los últimos en retirarse de los fondos, en virtud de las asimetrías de información entre inversionistas pequeños y poco sofisticados y los inversionistas institucionales, que cuentan con mayores recursos y están mejor preparados para evaluar el entorno y tomar decisiones informadas.

Comportamiento de los reguladores durante y después de la crisis

Lo sucedido durante la crisis de los fondos de inversión ha generado y generará en el futuro cambios importantes en la normativa de regulación prudencial del sector, con el fin de proteger a los inversionistas de los efectos adversos de eventos como los que se presentaron entre marzo y mayo de 2004. Debe advertirse, sin embargo, que situaciones como las vividas en esos meses no pueden evitarse del todo y, en cierta forma, movimientos como

Otros tipos de fondos de inversión, en particular los cerrados -que no valoran sus activos a precios de mercado- y los inmobiliarios, no fueron afectados por la crisis y más bien se convirtieron en un refugio seguro para muchos inversionistas en medio de la turbulencia.

Esta reducción en los activos administrados fue provocada, fundamentalmente, por los retiros de los inversionistas, cuyo número cayó de 73.678 al 1 de abril (en todos los fondos de inversión) a 39.568 el 28 de junio. Solo por efecto de la valoración, es decir, por los cambios en los precios, el ajuste se estima en alrededor de 225 millones de dólares.

En el caso de los fondos de pensión voluntarios, entre diciembre de 2003 y junio de 2004 el valor de los activos administrados se redujo en aproximadamente 55,0%, lo cual significa que se presentó una caída de poco más de 400 millones de dólares.

Al igual que en los fondos de inversión, en los de pensiones el descenso

más pronunciado se dio en las carteras denominadas en dólares estadounidenses. Los fondos de pensión voluntarios en esa moneda mostraban a inicios de marzo activos administrados cercanos a 437 millones de dólares; al finalizar el mes de junio de 2004 ese saldo se había reducido en 317 millones de dólares, es decir, habían experimentado una disminución del 72,5%. La caída en los activos administrados por los fondos de pensión voluntarios en colones fue menor, alrededor de 107 millones de dólares, que equivalen a una reducción de 35,0%.

Como es natural en situaciones en que los inversionistas esperan aumentos futuros de los tipos de interés, la mayor parte de los recursos retirados de los fondos de crecimiento e ingreso se refugiaron en alternativas de inversión de corto plazo. Así, las carteras de los fondos de corto plazo y de mercado de dinero en dólares aumentaron en 188 millones de dólares. No obstante, la mayoría de los recursos retirados de

los ocurridos en los precios de los activos financieros pueden repetirse y son parte de los riesgos inherentes a las inversiones en los mercados de valores y de deuda.

El objetivo de los cambios en las regulaciones es, entonces, dotar a los mercados financieros de mejores herramientas para enfrentar eventos como los experimentados durante el 2004.

En virtud de lo acontecido, a partir del segundo trimestre del 2004 se ha visto la necesidad de impulsar normas y ejecutar medidas que propicien una mayor educación del inversionista en cuanto a la naturaleza de las inversiones en los mercados financieros abiertos. Además, se han fortalecido -o se está en proceso de hacerlo- las normas y regulaciones que obligan a los administradores de cartera a conocer mejor a los clientes y a diseñar productos acordes con sus necesidades.

En el ámbito del diseño de productos de inversión colectiva, es necesario que los administradores de cartera utilicen incentivos claros, como las comisiones de salida, para propiciar que los ahorrantes sean correctamente orientados hacia los diferentes tipos de fondos mutuos, con base en sus objetivos y plazos esperados de inversión.

Además, en virtud de las debilidades técnicas observadas en muchos participantes en el mercado de valores durante la crisis, los reguladores han trabajado en mecanismos para fortalecer la transparencia en la gestión de riesgo de las carteras mancomunadas. Con ese propósito se avanza hacia mayores controles y más apertura en los comités de inversión de los operadores de pensiones y en los administradores de fondos de inversión, así como hacia el mejoramiento -o creación en el caso de los fondos mutuos- de las unidades de gestión de riesgos financieros.

La crisis también mostró debilidades importantes en el esquema de autorregulación ejercido por la Bolsa Nacional de Valores, en especial en términos de los estándares de conducta (ausencia de control y sanción ante posibles conflictos de interés), en el diseño de los sistemas de negociación y en los mecanismos de supervisión para evitar la manipulación de precios.

El organizador del mercado, la Bolsa Nacional de Valores, debe ajustar la estructura de éste para facilitar la participación en el mercado secundario de inversionistas institucionales sofisticados, como los bancos comerciales. Esto requiere el diseño de mercados mayoristas y de mecanismos que permitan las transacciones de alto valor sin que se distorsionen sustancialmente los precios de mercado, y que garanticen la liquidez.

Los hechos que se presentaron durante el 2004 evidenciaron, además, la necesidad de mejorar y poner en vigencia un esquema normativo y de sanciones para controlar y penalizar malas prácticas de los participantes del sistema en contra de los intereses de los inversionistas.

En el ámbito de la regulación bancaria, el traslado de los recursos de los ahorrantes a los bancos comerciales y las compras de los activos financieros vendidos por los fondos por parte de los intermediarios financieros señala la conveniencia de fortalecer la regulación y la supervisión consolidada de los grupos financieros, en especial en cuanto a las condiciones y naturaleza de las transacciones intragrupo, los posibles conflictos de intereses y el impacto de tales transacciones sobre la gestión de riesgo del grupo y de los bancos comerciales propiamente dichos.

La crisis también reveló que se deben mejorar las políticas de gestión de la deuda pública, con el fin de hacer más transparente y efectivo el mercado en el proceso de fijación de precios, y profundizar la eficiencia y la liquidez de los mercados secundarios de este tipo de activos financieros.

Empleo, salarios y distribución del ingreso

En términos de oportunidades para la población, el año 2004 no representó mayores avances. El empleo mostró un crecimiento muy reducido, pero dado el estancamiento en la tasa de participación, la tasa de desempleo abierto disminuyó ligeramente, aunque se ha venido incrementando en los últimos años con respecto a la observada en la década de los noventa. Por su parte, el

salario mínimo real cayó por tercer año consecutivo y la distribución del ingreso, si bien registró una leve mejoría, lo hizo en un contexto de deterioro del ingreso de todos los deciles. La incidencia de la pobreza alcanzó al 21,7% de los hogares.

El mercado de trabajo se mantuvo estancado

Durante el 2004, el empleo creció solamente en 0,8% con respecto al 2003. Esto significó la creación de poco más de 13.000 puestos de trabajo adicionales, cifra muy baja si se compara con el promedio anual de los últimos diez años, cercano a 48.000 puestos. En el 2004, de cada 3 ocupados, 2 fueron hombres y 1 mujer, con lo cual se mantuvo la tendencia, lenta pero sostenida, de aumento en la tasa de participación relativa de las mujeres en el empleo total. Por otra parte, 7 de cada 10 ocupados son asalariados, pero la participación de los trabajos independientes tiende a crecer (Sauma, 2005).

Con respecto al empleo por rama de actividad, sobresale la pérdida de importancia relativa del sector agropecuario dentro del empleo total, e incluso en términos absolutos (de casi 265.000 ocupados en 1990, a 245.000 en el 2004). La industria también redujo su participación dentro del empleo total, aunque en términos absolutos las variaciones no fueron grandes y el empleo en este sector se mantiene alrededor de los 200.000 ocupados desde 1990. Destaca asimismo el fuerte aumento en la participación del empleo en comercio, restaurantes y hoteles, que se asocia al auge del turismo, pero también a las actividades informales, que en la mayoría de los casos son comerciales. Más del 85% del total de ocupados está en el sector privado. Su participación en el empleo total muestra una tendencia creciente, debido a la reducción en la participación del sector público.

El 62,3% de los ocupados reside en áreas urbanas y el 67% en la región Central del país, situación que se relaciona con la elevada concentración territorial de la actividad productiva. La segunda región en importancia en

términos del empleo, muy lejos de la anterior, es la Huetar Atlántica, donde reside un 9,1% de las y los ocupados.

La tasa de desempleo abierto se reduce

La tasa de desempleo abierto (6,5%) disminuyó levemente con respecto al 2003 (6,7%), a pesar de que se generaron pocos puestos de trabajo. Esto fue posible gracias a que la tasa neta de participación se redujo de 55,5% en el año 2003 a 54,4% en el 2004. Si se agrupan los últimos quince años en quinquenios, todas las tasas de subutilización se han venido deteriorando (gráfico 3.10). La pregunta es si cabe esperar que esta situación continúe o hay signos de posible mejoría. Es claro que bajas tasas de desempleo abierto no garantizan que el mercado de trabajo esté generando suficientes empleos; si se toma en consideración a los inactivos desalentados¹⁷, la tasa de desempleo abierto aumentaría a 8,6%. Debe recordarse además que siempre existe la opción del autoempleo, que refiere a empleos de baja productividad y que por lo general permiten a las personas que los realizan obtener ingresos de subsistencia. Aunque estadísticamente estas personas aparecen como ocupadas, su situación laboral es de mala calidad.

Por esa razón, este Informe ha dado seguimiento al tipo de empleos generados, tratando de determinar si son de baja productividad o no. En las ediciones novena y décima se hizo referencia al sector informal, que abarca aquel conjunto de actividades productivas no agropecuarias cuyo rasgo distintivo es la baja dotación de capital (humano y físico) con que se realizan -es decir, una baja relación capital/trabajo-, lo cual se traduce en pocos ingresos, por lo que generalmente se trata de actividades de subsistencia. Se incluyen dentro del sector informal los trabajadores por cuenta propia (excluidos los profesionales y técnicos), los trabajadores familiares no remunerados, los trabajadores en microempresas (asalariados y patronos en establecimientos de cinco empleados o menos, excluyendo los profesionales y técnicos), y se suele agregar el servicio

CUADRO 3.10

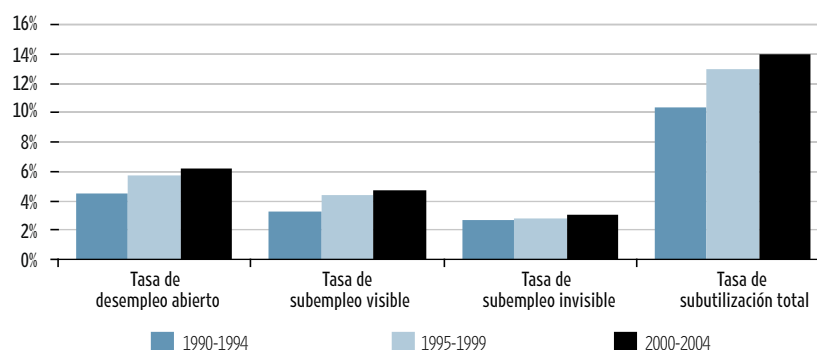
Principales características de la población ocupada. 1990-2004 (porcentajes)

	1990	1994	2000	2003	2004
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Sexo					
Hombres	71,9	70,4	67,3	65,2	66,1
Mujeres	28,1	29,6	32,7	34,8	33,9
Categoría ocupacional					
Independientes	24,8	24,7	26,2	27,9	28,9
Patrono o socio activo	5,3	6,7	5,7	8,6	8,1
Trabajadores cuenta propia	19,6	18,0	20,5	19,3	20,7
Asalariados	70,0	71,9	71,5	69,5	68,8
Sector público	17,0	15,3	15,0	13,9	14,1
Sector privado	48,7	52,4	51,9	51,0	50,7
Servidor doméstico	4,3	4,2	4,7	4,6	3,9
No remunerados	5,1	3,4	2,2	2,6	2,4
Rama de actividad					
Agropecuario	25,9	21,4	17,3	15,1	14,8
Explotación minas y canteras	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2
Industrias manufactureras	18,0	17,9	14,8	14,0	13,9
Electricidad, gas y agua	1,2	1,5	0,8	1,3	1,4
Construcción	6,5	6,6	6,7	6,7	6,5
Comercio, restaurantes y hoteles	15,7	18,4	21,3	25,2	25,5
Transporte, almacenaje y comunicaciones	3,9	5,1	6,2	5,7	5,8
Establecimientos financieros, bienes inmuebles	3,3	4,4	5,4	8,4	8,4
Servicios comunales, sociales y personales	24,6	23,6	26,7	24,0	23,2
No bien especificado	0,7	0,9	0,7	0,5	0,3
Sector institucional					
Sector público	17,0	15,3	15,0	13,9	14,1
Gobierno Central	8,1	7,0	7,4	7,0	6,8
Instituciones autónomas y semiautónomas	8,4	7,6	6,9	6,3	6,7
Municipalidades	0,6	0,7	0,8	0,6	0,7
Sector privado	82,8	84,6	84,8	85,9	85,6
Organismos internacionales	0,2	0,2	0,1	0,2	0,3

Fuente: Sauma, 2005, a partir de las Encuestas de Hogares del INEC.

GRAFICO 3.10

Tasas de desempleo y subutilización (porcentajes)



Fuente: Sauma, 2005, a partir de las Encuestas de Hogares del INEC.

doméstico. Los demás empleos no agropecuarios se consideran formales, y con fines analíticos se trata por separado el sector agropecuario.

A partir de los años noventa alrededor de la mitad de los ocupados ha estado en actividades formales. No obstante, ese período también se caracteriza por una reducción en el empleo agropecuario y un aumento en el empleo en actividades informales no agropecuarias (gráfico 3.11). En los años 2003 y 2004 se estancó el crecimiento del empleo en el sector informal, en tanto que en el formal siguió su tendencia creciente y en el agropecuario continuó decreciendo.

Persisten las brechas de acceso al mercado laboral

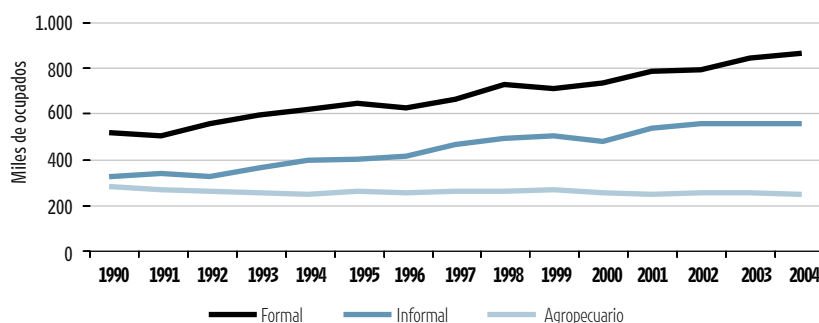
Las brechas de acceso al mercado laboral se estiman como las diferencias relativas entre grupos, en los principales indicadores de desocupación (Sauma, 2005). En el año 2004, las mujeres registraron una mayor tasa de desempleo abierto que los hombres (8,5% versus 5,4%); no obstante, los hombres representaron más de la mitad de los desempleados. La tasa de desempleo abierto no difiere mucho entre las áreas urbana y rural, aunque es ligeramente mayor en la urbana (6,7% frente a 6,1%). Hay prácticamente 2 desocupados residentes en área urbana por cada desocupado residente en área rural.

Por regiones, la Chorotega y la Pacífico Central tienen las mayores tasas de desempleo abierto (7,6% y 7,1% respectivamente). Sin embargo, más de 2 de cada 3 desocupados del país (68%) viven en la región Central, que muestra una tasa de desempleo abierto de 6,6% (debe recordarse que en la región Central reside el 67% del total de ocupados). La Huetar Atlántica es la segunda región en lo que concierne al porcentaje de desempleados que engrosan el total, aunque también reporta una tasa baja (6%) y, casualmente, es la segunda región en importancia en términos de ocupación, con un 9,1% del total de ocupados.

Por grupos de edad, los jóvenes de 16 a 20 años son los que muestran las mayores tasas de desempleo abierto, 17,2%, si bien la situación del desempleo se puede extender a todo el grupo de 12 a 25 años. Los jóvenes de 16 a

GRAFICO 3.11

Evolución del empleo por sectores de productividad



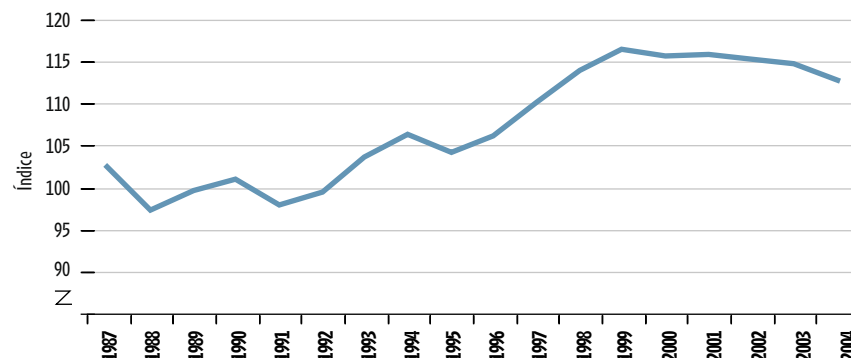
Nota: Para la estimación se ajustaron los factores de expansión del período 1990-1999.

Fuente: Sauma, 2005, a partir de las Encuestas de Hogares del INEC.

GRAFICO 3.12

Índice de salarios mínimos reales

(base 1984=100, promedio del año)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

25 años representan la mitad del total de desocupados, mientras que la población de 31 a 50 años da cuenta de un 33,1% de este indicador, aunque casi 3 de cada 5 ocupados tienen entre 31 y 59 años. Finalmente, por nivel educativo, la población con primaria completa o secundaria incompleta registra la mayor tasa de desempleo abierto (7,5%) y aporta más de la mitad del total de desocupados (56,6%). Este mismo grupo representa casi la mitad de la población ocupada.

El salario mínimo real cae y aumenta la pobreza

En el 2004 el índice de salario mínimo real cayó en 1,6%. Este comportamiento se repitió por tercera vez desde

el año 2001, luego de que el índice había experimentado una tasa de crecimiento importante entre 1995 y 1997, seguida de una tasa de crecimiento moderada hasta el año 2000. Con el resultado del 2004 el índice de salario mínimo real se ha situado en una posición muy similar a la de 1998 (gráfico 3.12).

Los salarios son el principal rubro de ingreso de los hogares costarricenses, y los ajustes salariales para la mayor parte de las categorías de ocupación por lo general se hacen en función de la variación nominal decretada oficialmente para los salarios mínimos¹⁸ (la cual se sustenta en un mecanismo tripartito, entre trabajadores, empleadores y Gobierno, considerando principalmente el comportamiento de la

inflación). La práctica de ajustar el salario mínimo con base en la inflación del semestre inmediatamente anterior introduce inercia en el proceso inflacionario. Aparte de que esto implica un problema para los esfuerzos por reducir la inflación, provoca también que, cuando ésta se acelera, como en el caso del segundo semestre del 2004, se tiende a perder poder adquisitivo.

Por su parte, la desigualdad en la distribución del ingreso medida por el coeficiente de Gini mostró una nueva reducción en el 2004, también por tercer año consecutivo, aunque su nivel es todavía superior al del año 2000 (gráfico 3.13). Luego de algunos años de relativa estabilidad (de 1990 a 1997) en 1998 se inició un período de incremento sostenido de la desigualdad, que alcanzó su máximo nivel en el 2001. Un análisis más detallado sobre salarios y desigualdad se presenta en el capítulo “Equidad e integración social”.

En el 2004 se produjo un fuerte aumento en la pobreza, de 18,5% a 21,7%, a pesar del crecimiento de la economía. Este hecho merece especial atención por su gran magnitud (3,2 puntos porcentuales). La pobreza extrema también se incrementó en el año bajo análisis y afectó a un 5,6% de los hogares, frente a un 5,1% registrado en el 2003. El número total de hogares pobres pasó de 195.306 a 234.005 (INEC, 2003 y 2004, cifras ajustadas), para un incremento de 38.700 hogares en condición de pobreza (6.436 en pobreza extrema)¹⁹, la cifra más alta del período 1990-2004. Un análisis pormenorizado al respecto se presenta en el capítulo 2.

Estabilidad y solvencia económicas

El crecimiento económico sostenido está condicionado por la estabilidad y la solvencia económicas. La estabilidad es el resultado de reducidos desequilibrios internos (déficit fiscal e inflación) y desequilibrios externos (balanza comercial y balanza de pagos) que permitan el crecimiento económico sin comprometer las oportunidades de las futuras generaciones. La solvencia es la capacidad de la sociedad para cubrir adecuadamente sus gastos y apoyar

el crecimiento, sin comprometer la estabilidad.

Uno de los principales logros de la economía costarricense en la última década fue haber alcanzado una mayor estabilidad, expresada en una inflación menor y menos volátil. Sin embargo, en el año 2004 la tasa de inflación se incrementó en dos puntos porcentuales con respecto a la meta proyectada. Además persistió el deterioro de la solvencia económica que se dio a lo largo de la última década, comprometiendo así la estabilidad; la carga tributaria siguió siendo baja y si bien se redujo el déficit fiscal, ello se logró mediante el recorte de la inversión social y la inversión en infraestructura.

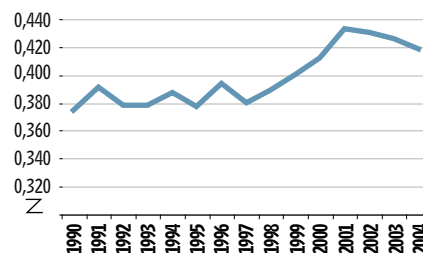
Se deteriora la estabilidad: la inflación llega a 13,1%

La inflación anual, medida por el índice de precios al consumidor (IPC), llegó al 13,1% en el 2004, la cifra más alta de los últimos ocho años y aproximadamente dos puntos porcentuales mayor que la meta establecida en la revisión del programa monetario del mes de julio del mismo año (BCCR, 2005c).

El análisis de este comportamiento permite inferir que el aumento de la inflación no obedeció a desequilibrios adicionales en el mercado monetario que ejercieran presión sobre la demanda interna -los medios de pago experimentaron aumentos conforme a lo programado- sino a un deterioro en los términos de intercambio, producto del incremento de los precios en los hidrocarburos y, en menor medida, de los materiales de construcción. También contribuyó el aumento, más allá del 11%, de los precios regulados (agua y electricidad). Esta situación no solo se presentó en Costa Rica, sino también en otros países de la región; por ejemplo, en El Salvador la inflación se duplicó con respecto al 2003 y se estima que el 72% de ese crecimiento se explica por el alza en los precios del petróleo, que incidió en los precios del transporte y los alimentos de manera determinante. Lo mismo sucedió en otras naciones de América Latina, donde igualmente se hace referencia al impacto de los

GRAFICO 3.13

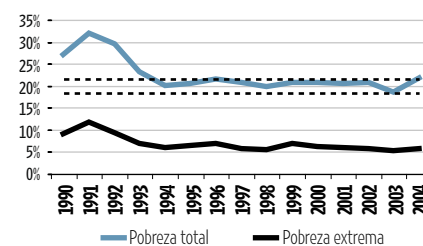
Evolución del coeficiente de Gini



Fuente: Sauma, 2005, a partir de las Encuestas de Hogares del INEC.

GRAFICO 3.14

Incidencia de la pobreza entre los hogares (porcentajes)



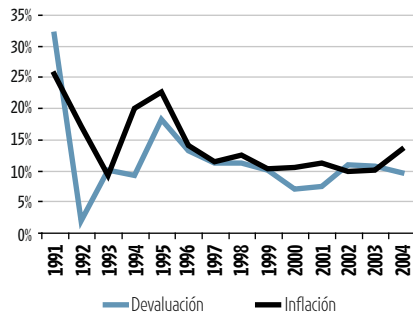
Fuente: Sauma, 2005, a partir de las Encuestas de Hogares del INEC.

precios de *commodities* sobre los precios internos (BCCR, 2005c).

Tal como se señaló en el Décimo Informe, en el sistema monetario costarricense existen factores estructurales que han impedido llevar los indicadores inflacionarios a tasas inferiores al 9% durante los últimos quince años. Por un lado, las pérdidas del Banco Central le restan capacidad para controlar los agregados monetarios, y el sistema de subasta conjunta lo obliga a captar recursos a precios altos. Por otro lado, en un contexto de déficit fiscal y pérdidas de la autoridad monetaria, poco se puede hacer para reducir la devaluación, que funciona como uno de los motores de la competitividad del sector externo. Finalmente, el alto grado de vinculación externa de la economía nacional y la fuerte dependencia de los hidrocarburos en la generación de energía hacen al país muy vulnerable a las fluctuaciones de los precios internacionales.

GRAFICO 3.15

Tasas de devaluación e inflación (porcentajes)



Fuente: BCCR.

Costa Rica está llegando a un escenario de alta vulnerabilidad. Por una parte, la autoridad monetaria está perdiendo grados de libertad e instrumentos para controlar la liquidez. Por otra parte, pareciera que el componente inercial ha llevado la inflación a límites más altos que los que intenta anticipar y pronosticar el Banco Central. Debe considerarse, adicionalmente, que durante el 2004 comenzaron a subir las tasas internacionales de interés.

La inflación sube por componente importado y precios de bienes regulados

Los subcomponentes del índice de precios que explican el efecto inflacionario adicional del 2004, por su mayor crecimiento, fueron el transporte, la vivienda y los alimentos y bebidas. Las demás actividades que componen

el IPC registraron incrementos inferiores al 11%, lo que coincide con la meta inflacionaria del programa monetario del año.

Tanto el comportamiento de los precios del transporte como, parcialmente, el de los costos de la vivienda, se pueden asociar con el crecimiento en los precios internacionales del crudo. En el 2004 los combustibles se incrementaron en alrededor de 36%, lo que claramente motivó un impulso a los costos de la economía local.

Otro factor importante en este contexto tiene que ver con las presiones externas en la demanda por ciertos productos industriales, entre ellos el acero y los materiales de construcción. En particular se pueden identificar efectos sobre los costos de importación de dichos bienes como resultado del crecimiento de la economía china. Los componentes del índice de vivienda que se han incrementado por encima del promedio inflacionario son los servicios de la vivienda, cerca de 20,2% en el año 2004. Esto se explica por el hecho de que la totalidad de los precios regulados subió por encima del promedio de la inflación durante el 2004; destacan así el agua, con un aumento de 30,5%, y la energía eléctrica con 17%, mientras que el teléfono y los servicios municipales tuvieron tasas inferiores a la inflación. Este aumento en los servicios de la vivienda afectó fuertemente los ingresos de los hogares que tienen poco margen para reducir su consumo.

Continúa en ascenso el tipo de cambio real

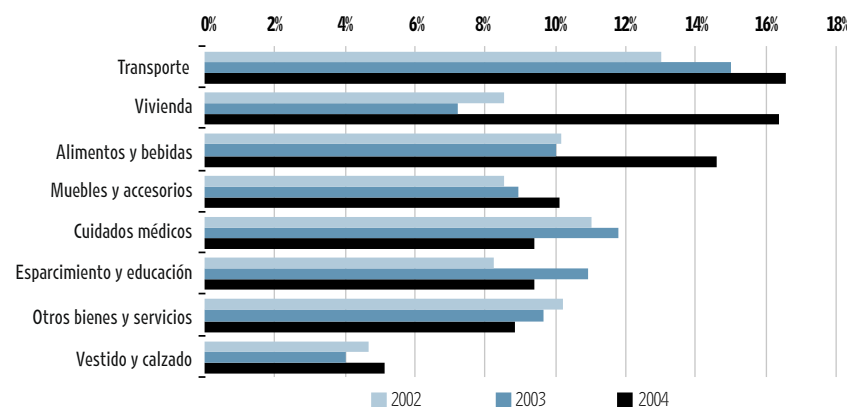
El tipo de cambio real bilateral con Estados Unidos, y multilateral con los socios comerciales relevantes, es un indicador de competitividad relativa de las exportaciones del país *versus* la situación de sus socios comerciales. Durante el 2004 continuó la tendencia a una creciente devaluación iniciada entre 2001 y 2002. Luego de un período de estabilidad, de 1995 al 2000, se dio un breve ciclo de apreciación de la moneda que se revirtió a partir del 2002, y desde entonces se ha instaurado un proceso de devaluación creciente que ha estado favoreciendo al sector exportador (gráfico 3.17).

Este es un factor que podría incidir particularmente en los exportadores hacia Europa, ya que sus costos en colones se han incrementado en menor proporción que sus ingresos en divisas, por lo que podrían experimentar un ligero aumento en su competitividad relativa en ese mercado. Este efecto relativo podría ser mayor para aquellas industrias intensivas en mano de obra donde el factor de costos relativos es más claro. Por el contrario, en industrias en las que el componente importado es alto el efecto sería compensado por el hecho de tener que adquirir a mayor costo las materias primas y los bienes intermedios.

Cabe notar que la forma de manejo del tipo de cambio puede ocasionar inestabilidad en los precios internos,

GRAFICO 3.16

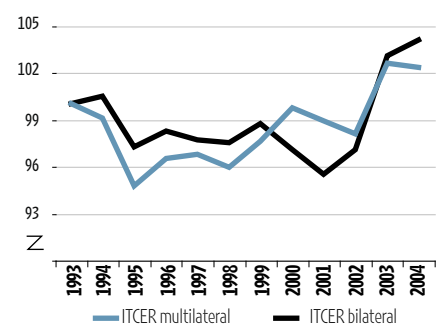
Tasa de inflación por componentes del IPC



Fuente: INEC.

GRAFICO 3.17

Valor del índice de tipo de cambio efectivo real bilateral y multilateral (base 1993=100)



Fuente: BCCR.

debido a la indexación de costos asociada a la importación. Se puede considerar que parte del crecimiento de los precios del 2004 tiene relación con un cierto efecto de rezago de costos, producto del crecimiento en el ritmo de devaluación de los años 2002 y 2003.

Déficit en cuenta corriente e inflación

El desempeño del sector externo no solo es importante en términos de la solvencia de la economía, sino también por sus efectos sobre la estabilidad (recuadro 3.5). A partir del año 1996, la cuenta corriente de la balanza de pagos inició un proceso de déficit creciente que coincidió con el período en que la tasa de inflación disminuyó su nivel y su volatilidad (gráfico 3.18). Los recurrentes déficit corrientes han permitido financiar los excesos de gasto agregado por medio de incrementos en las importaciones.

Tal como se documentó en el Décimo Informe, el superávit de la cuenta de capital y financiera de la balanza de pagos ha sido esencial para financiar el déficit en cuenta corriente en los últimos quince años. En el 2004 la inversión extranjera directa volvió a constituirse en la principal fuente de financiamiento, poco más del 74% (gráfico 3.19). A pesar de la importancia de los flujos de inversión externa de ese año, el saldo de la cuenta de capital y financiera se redujo fuertemente, casi dos y medio puntos porcentuales del PIB, por efecto de una severa disminución en el rubro de “otra inversión”²⁰.

Además, la estabilidad de la economía costarricense tiene otro frente de vulnerabilidad, la dolarización de los agregados monetarios, que se asocia a una baja percepción de riesgo cambiario por parte de la población, dada la predictibilidad de la política de minidevaluaciones. En términos de agregados monetarios, la relación entre cuasidinero denominado en moneda extranjera y la liquidez total viene creciendo sostenidamente desde 1993 y alcanzó 50,1% en el 2004. La dolarización de la economía aumenta la exposición al riesgo cambiario y es un factor de gran fragilidad para el sistema financiero.

La inversión extranjera crece nuevamente

La inversión extranjera directa (IED) en Costa Rica se incrementó de manera constante a partir de 1990 y hasta 1996, como resultado de las políticas de apertura e inserción en la economía mundial, así como de los esfuerzos realizados para atraer inversiones extranjeras que complementarían la inversión nacional orientada hacia el fomento de las exportaciones. En 1997 mostró una leve caída, pero aumentó nuevamente en 1998, con las inversiones para la instalación de la firma Intel, con lo que en ese año ascendió a 600 millones de dólares. En 1999 y 2000 se presentaron fuertes oscilaciones, relacionadas con las adversas condiciones de la economía

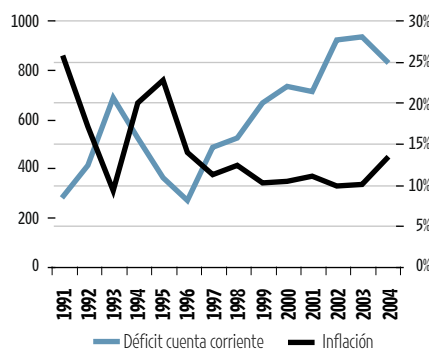
mundial (Programa Estado de la Nación, 2004). Los montos de IED se recuperaron en el 2001, sufrieron una reducción en el 2003 y se recuperaron nuevamente en el 2004, cuando llegaron a 617,6 millones de dólares (gráfico 3.21). Ese monto representa el 3,4% del PIB y financia cerca del 74% del déficit de la cuenta corriente. Sin embargo, es importante mencionar que la renta de la inversión directa, compuesta por los dividendos y las utilidades acumuladas o reinvertidas, es uno de los principales componentes de ese déficit (BCCR 2005e).

Durante el período 1997-2003 la IED se concentró en el sector industrial, mientras que el agrícola más bien sufrió una “desinversión” neta desde el año 2000. El sector servicios experimentó una aceleración, producto de las políticas de atracción de inversiones extranjeras hacia el turismo y las actividades industriales, además de la creciente importancia que ha venido adquiriendo la inversión en servicios de negocios y de investigación y desarrollo por parte de empresas transnacionales, con el objetivo de lograr mayor eficiencia mediante la centralización de procesos y la reducción de costos (BCCR, 2005e).

En relación con el país de origen, las compañías de los Estados Unidos siguen siendo las de mayor presencia, aunque en 2003 y 2004 también aumentaron su participación las firmas del resto de América, principalmente de capital colombiano, venezolano, argentino y peruano. Por otra parte, en el 2004 se dieron cambios en el destino

GRAFICO 3.18

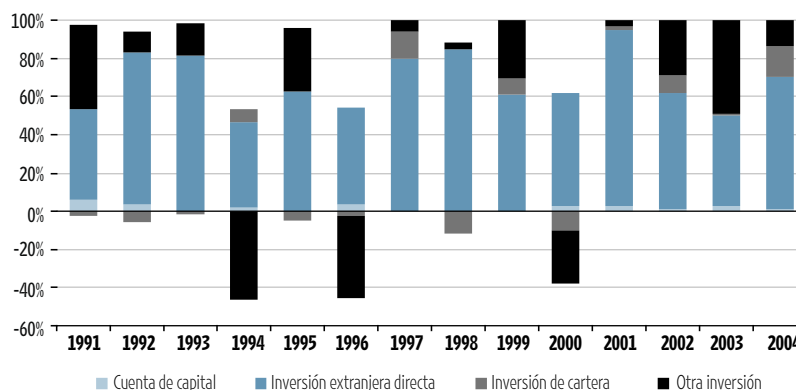
Tasa de inflación y déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos (millones de US\$ y porcentajes)



Fuente: BCCR.

GRAFICO 3.19

Financiamiento del déficit de la cuenta corriente



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

RECUADRO 3.5

Resultados de la balanza de pagos en el 2004

En el año 2004 el déficit de la cuenta corriente representó el 4,5% del PIB, mientras que en el 2003 había sido de 5,3%. Este resultado obedece al dinamismo de la actividad turística y al desempeño de las exportaciones de bienes, no obstante el deterioro en los términos de intercambio por los aumentos en los precios de los hidrocarburos y de algunas materias primas. El país continuó teniendo acceso a los recursos financieros internacionales, por lo que fue posible financiar la brecha del sector real de la balanza de pagos y acumular reservas monetarias internacionales.

El déficit de la balanza comercial mostró un incremento de casi dos puntos como porcentaje del PIB, al pasar de -6,5% en el 2003 a -8,0% en el 2004, lo cual es consecuente con el crecimiento en el valor de las compras externas. Según el BCCR, el aumento de las importaciones responde a la depreciación del dólar frente a las monedas de la zona del euro y de Asia, así como a los mayores precios internacionales de los hidrocarburos y de ciertas materias primas y granos básicos. Por otro lado, las exportaciones de bienes y de los regímenes especiales registraron un modesto desempeño, muy influenciado por la disminución del valor de las ventas externas que sufrió la industria electrónica.

Las transacciones de servicios mostraron un incremento cercano al 9% en sus

ingresos, en tanto que las compras externas por este mismo concepto crecieron solo un 7%. El resultado fue una mejora en el aporte neto de este sector a la cuenta corriente, básicamente por el dinamismo del turismo receptivo, los servicios de informática e información, los empresariales, profesionales y técnicos, y los relacionados con comisiones por compra-venta de mercancías. La cuenta de servicios pasó de representar el 4,8% como proporción del PIB en el 2003, a 5,1% en el 2004. Ello permitió financiar en parte el déficit de la cuenta corriente.

A su vez, la cuenta de renta presentó una reducción con respecto al año anterior. Este comportamiento se originó en las menores utilidades percibidas por las empresas extranjeras del sector tecnológico, financiero y de productos médicos ubicadas en el país, así como en la disminución en el pago de intereses de la deuda pública externa, el cual fue similar al del año anterior. A estos factores se agrega el hecho de que el Gobierno Central realizó pagos de bonos soberanos y el Banco Central disminuyó los egresos por este mismo concepto, debido a la reestructuración de sus pasivos externos.

La cuenta de transferencias corrientes fue positiva y creció en términos nominales a una tasa cercana al 8%, principalmente por las remesas familiares provenientes de Estados Unidos (240 millones de dólares), que fueron superiores a las remesas familiares enviadas a Nicaragua (120 millones de dólares).

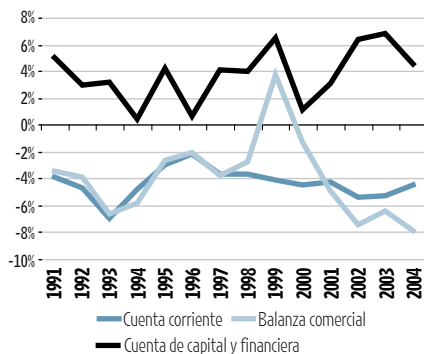
En relación con el acceso de ahorro externo, se observaron menores flujos de capital, tanto públicos como privados, en comparación con los reportados para el 2003. Sin embargo, fueron suficientes para financiar el déficit de cuenta corriente e incrementar los activos de reserva en 80,3 millones de dólares.

El gráfico 3.20 ilustra las relaciones entre los saldos en cuenta corriente, cuenta comercial y cuenta financiera y de capital, con respecto al PIB. Se observa una tendencia a la ampliación de la brecha de balanza comercial, que nuevamente se fortaleció en el 2004; al mismo tiempo son evidentes una recuperación por dos años seguidos de la cuenta corriente, debido a la mejora en la partida de servicios, y un cambio de tendencia en la cuenta de capitales, que volvió a disminuir su superávit. En conclusión, la balanza de pagos costarricense del 2004 muestra una clara debilidad, el déficit comercial y de cuenta corriente, que a pesar de mantenerse en términos de su porcentaje del PIB, sigue siendo alto y representa una fragilidad para el manejo del sector externo, es decir, la política cambiaria y la capacidad de sostener el monto de las reservas monetarias internacionales con condiciones razonables.

Fuente: Elaboración propia con base en BCCR, 2005c.

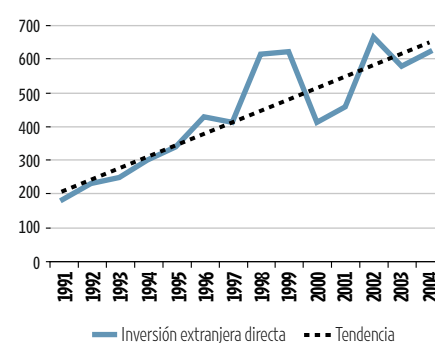
de la inversión. Los sectores agrícola, comercial y financiero registraron un incremento con respecto a los años precedentes. En el primer caso esto fue producto del financiamiento neto concedido por las casas matrices de las empresas transnacionales, que ascendió a 45 millones de dólares, el 89% de la IED registrada en este sector. En las unidades empresariales dedicadas al comercio y a los servicios financieros destacaron los aportes de los socios y las utilidades reinvertidas (BCCR, 2005e). En el sector inmobiliario se dio una reducción de la inversión, después de la expansión lograda en los años 2002 y 2003 con la construcción de centros comerciales y complejos de oficinas.

GRAFICO 3.20
Saldos de las cuentas de la balanza de pagos en relación con el PIB
(porcentajes)



Fuente: BCCR.

GRAFICO 3.21
Evolución de la inversión extranjera directa
(millones de US\$)



Fuente: BCCR.

El sector industrial continúa siendo el principal destino de la IED, la cual se concentra mayoritariamente en las zonas francas. De los 456 millones de dólares de IED destinados a la industria en el 2004, 401,9 millones se canalizaron hacia las zonas francas. Sin embargo, es importante mencionar que, desde hace ya varios años, la mayor parte de esos recursos corresponde a reinversiones de empresas ya establecidas en el país, entre las que destaca Componentes Intel, con una inversión de alrededor de 100 millones de dólares (BCCR, 2005e). En el 2003 se establecieron bajo el régimen de zonas francas doce firmas, con un monto de inversión cercano a 7 millones de dólares, en el año 2004 se mantuvo el monto de inversión, pero se instalaron e iniciaron operaciones más compañías, entre ellas IBM y Hewlett Packard, en servicios, Intrapack Parking y Ajecen del Sur, en industria (BCCR 2005e y PROCOMER, 2005). En el régimen de perfeccionamiento activo se da una situación similar, para el 2004 la mayoría de las empresas extranjeras que ingresaron estaban operando de antemano en el país (PROCOMER, 2005).

Por su parte, el sector turismo experimentó una caída en sus inversiones con respecto a los últimos tres años. En el sector servicios, pese a que la instalación de empresas ha venido en aumento, en el 2004 se registró una fuerte caída en comparación con el año anterior. El menor monto recibido en este caso se asocia a mayores pagos netos de las subsidiarias transnacionales a las casas matrices, que no han sido compensados por nuevas inversiones de esas mismas compañías, o por la instalación de nuevas empresas durante ese mismo año (BCCR, 2005e).

La composición de los flujos de IED ha variado en años recientes. La variación de capital y el "otro capital" fueron, a fines de la década de los noventa, los principales rubros de esta inversión, a raíz de la llegada de importantes empresas como Intel y Abbott, las cuales financiaron sus inversiones con aportes directos de los socios o por medio de créditos con la casa matriz o los accionistas (otro capital). A partir del 2000 el rubro de utilidad acumulada

CUADRO 3.11

Inversión extranjera directa en el sector servicios. 2000-2004 (millones de US\$)

	2000	2001	2002	2003	2004
Total sector servicios	17,3	57,4	52,8	83,2	37,2
Servicios basados en TIC ^{a/}	12,1	22,2	19,9	32,2	8,9
Call centres	1,7	11,9	6,7	5,2	4,9
Back office & shared services	10,4	9,7	12,0	25,9	-0,2
Software	0,0	0,0	0,0	0,15	1,5
Ingeniería y diseño	0,0	0,6	1,2	0,9	2,7
Otros servicios	5,2	35,2	32,9	51,0	28,3

Nota: Las cifras del 2004 se refieren a una estimación realizada por el BCCR y CINDE.
a/ Tecnologías de información y comunicación.

Fuente: BCCR, 2005d.

CUADRO 3.12

Componentes de la inversión extranjera directa neta. 1997-2004

(millones de US\$)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Variación de capital	131,0	226,2	278,1	159,3	236,4	375,8	255,9	136,3
Otro capital	151,6	270,9	129,6	55,2	-100,6	-58,0	-70,8	124,1
Utilidad acumulada	124,2	114,6	211,8	194,0	322,8	340,6	389,0	356,9
Inversión extranjera	406,9	611,7	619,5	408,6	458,5	658,4	574,2	617,3

Nota: La información fue publicada en julio del 2005.

Fuente: BCCR, 2005e.

o reinvertida adquiere mayor relevancia y se convierte en la principal fuente de recursos para las expansiones de las empresas (BCCR, 2005d). En el período 2001-2003 destaca el financiamiento neto concedido por las subsidiarias residentes a la casa matriz o a los accionistas, reflejado en el cuadro 3.12 por el componente negativo de "otro capital", que en general corresponde a amortizaciones netas o a incrementos en las cuentas por cobrar por exportaciones realizadas. Este comportamiento, y la posterior recuperación en el 2004, son consistentes con las tendencias mundiales (UNCTAD, 2004), ya que, al inicio de la presente década, el escaso crecimiento económico en los países desarrollados disminuyó las ganancias de las transnacionales y, por ende, contrajo el financiamiento otorgado a las subsidiarias; no obstante, el mayor dinamismo de la economía mundial en el 2004 reactivó el financiamiento.

Incertidumbre sobre los incentivos para el fomento de las inversiones

Las zonas francas constituyen el régimen de exportaciones más importante del país. No obstante, de conformidad con los acuerdos de la OMC los beneficios de ese régimen serán eliminados a partir del año 2007, sin que a la fecha exista un esquema alternativo que resulte atractivo para los inversionistas y, además, sea congruente con la normativa internacional. Esto ha generado un ambiente de incertidumbre con respecto a la continuada operación de las empresas extranjeras en Costa Rica, así como sobre el flujo de inversiones en el futuro.

En el Noveno Informe (2003) se externó la preocupación por esta situación y se señaló la necesidad de desarrollar acciones no solo para formular opciones alternativas al actual régimen de zonas francas, sino para mantener, desde una

perspectiva integral, la competitividad del país para atraer inversión extranjera, considerando que la solvencia de las cuentas públicas, en sí misma, era un obstáculo para ello. Dos años después, las decisiones a este respecto se siguen posponiendo.

En el proyecto de ley conocido como Pacto Fiscal se incluyó el establecimiento de un nuevo régimen de incentivos para las empresas bajo el régimen de zonas francas, en sustitución del actual. La propuesta original planteaba la reducción progresiva del tipo impositivo del impuesto de sociedades hasta un 15%, a partir de dos condiciones básicas: que las empresas de zona franca tributarán junto con las demás, y que ese 15% fuera el único incentivo. Con este esquema se buscaba que el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) se erigiera en el centro recaudatorio del impuesto sobre la renta, que es la aspiración clásica de la imposición personal y progresiva sobre la renta. Al ser el impuesto de sociedades un crédito contra el IRPF, se seguía una posición muy extendida en el derecho comparado, que recomienda el establecimiento de un mecanismo para evitar la doble imposición. No se generaba un problema de equidad al incluir los dividendos y ganancias de capital de acciones en el IRPF. A esta opción se le apuntaba como ventaja el favorecer el ahorro y la reinversión, al crear un incentivo para diferir la tributación en el IRPF a través de la reinversión de utilidades. Se constituía, finalmente, en un instrumento para la atracción de inversión extranjera, que a la vez mantenía el principio de progresividad del sistema, al no bajar las tarifas del IRPF. Se apostaba a reducir la desventaja de generar una tentación a la distribución encubierta de beneficios, a través del sistema de riesgos financieros y penales del sistema y del fortalecimiento de la Administración Tributaria. Un esquema de estas características ha sido aplicado con éxito en países como Irlanda y Chile.

Sin embargo, durante la discusión del proyecto se introdujeron dos tipos de incentivos: el régimen para empresas pioneras (que no se define) y el régimen

para empresas que se ubiquen en zonas de menor desarrollo relativo, con exoneración del impuesto sobre la renta. Al no garantizarse que la tarifa se reduciría solo si entraban a contribuir las zonas francas, podría generarse una merma recaudatoria muy relevante, que amenazaría los objetivos de la reforma. Se optó entonces por mantener la tarifa del 30%, previendo su descenso al 25% hasta el año 2010 (una reducción de dos puntos porcentuales por año, con el límite del 25% si se da un crecimiento de la recaudación en una proporción mayor al crecimiento del PIB). Para los dos regímenes de atracción de inversiones se estableció una tarifa impositiva del 15% (Torrealba, 2005a).

Los tratados de doble imposición: una alternativa para la atracción de inversiones

Los tratados de doble imposición son convenios por medio de los cuales un país renuncia a cobrar el impuesto sobre la renta a una persona física o jurídica si ésta ha tributado en el otro país signatario. Estos acuerdos, que han cobrado importancia en el marco de la globalización de las relaciones económicas internacionales, tienen el propósito de lograr una mejor distribución del pago de los tributos generados por actividades transnacionales y controlar la evasión, mediante el encadenamiento fiscal de esas actividades (Proyecto Estado de la Región-PNUD, 2003), a la vez que pueden ser un mecanismo adicional para la atracción de inversiones extranjeras.

En Costa Rica, por ser la exoneración del impuesto sobre la renta el principal instrumento para la atracción de inversiones extranjeras, los tratados de doble imposición no han tenido relevancia. Sin embargo, el compromiso de eliminar los beneficios fiscales en el régimen de zonas francas a partir del 2007 y la prioridad de la solvencia fiscal hacen que cobre sentido el uso de estos instrumentos²¹.

Dos hechos marcan un viraje en la política nacional en relación con este tipo de convenio, por un lado, la emisión del decreto; 31098-RE-H (Gobierno de Costa Rica, 2002) firmado

conjuntamente por los ministros de Hacienda y de Relaciones Exteriores, que aclara las competencias entre ambas carteras en materia de negociación de esos tratados, incluyendo el intercambio de información tributaria y, por otro, la creación de la Subdirección de Fiscalidad Internacional, en la División Normativa de la Dirección General de Tributación, mediante la Resolución General n° 45, del 11 de noviembre del 2002.

La lógica de los tratados para evitar la doble imposición surge cuando dos Estados adoptan el criterio de que sus residentes deben pagar impuestos por las rentas y patrimonios obtenidos en cualquier lugar del mundo (criterio de renta mundial). En tal caso, el contribuyente que reside en el Estado A y que genera rentas en el Estado B, estaría sujeto a doble imposición²².

Aun estando ausente la finalidad de evitar la doble imposición de los propios residentes, como sucede actualmente en Costa Rica con el criterio de renta territorial, subsisten otros objetivos muy importantes para la firma de tratados de doble imposición, entre ellos la atracción de inversiones del país con el que se negocia, ya que aumenta la seguridad jurídica de los inversionistas al resolver problemas de colusión que no son bien atendidos por las normas unilaterales. Por ejemplo, la aplicación de normas para determinar la residencia en uno u otro país podría resultar en que un sujeto o empresa sea residente en dos países al mismo tiempo; o bien el uso de normas contradictorias para determinar la fuente de la renta podrían llevar a que una renta se considere fuente de ambos países; asimismo, la aplicación de ajustes a los precios de transferencia entre entidades vinculadas podría ser practicada por la Administración de un país, pero no aceptada por la del otro, lo que produciría una doble imposición al reducirse, por ejemplo, un gasto deducible en un país pero no el ingreso de la entidad que lo recibe en el otro país. Adicionalmente, a través de la disminución de la tributación sobre rentas como dividendos, intereses y cánones, se incentivan las inversiones, en especial cuando el propio país de

residencia tiene mecanismos de incentivo interno que redundan en la aplicación del método de exención para evitar la doble imposición internacional: los dividendos que provengan de una subsidiaria en el exterior entran exentos al país de residencia, con la condición de que la subsidiaria haya realizado una actividad empresarial sustantiva y haya pagado el impuesto a las sociedades del país de la fuente.

Si se aprueba la ley del Pacto Fiscal en lo referente a la renta mundial, y Costa Rica, por ejemplo, negocia un convenio con Canadá, una empresa de ese país podría abrir una subsidiaria en territorio nacional para desarrollar una actividad empresarial pionera y sus dividendos entrarían exentos a Canadá. La subsidiaria pagaría un 15% de impuesto sobre la renta en Costa Rica. Al salir, los dividendos pagarían un 5% adicional (esta es la disminución que se negociaría en el convenio en relación con el 15% usual). Con el actual sistema, a esta empresa solo sería posible atraerla por medio del régimen de zona franca, con una recaudación nula para el país. La experiencia internacional ha demostrado que la reducción de las tasas impositivas aplicables termina generando un aumento en la recaudación. Así, se obtiene mayor recaudación de un 5% de dividendos por 100 millones que de 15% de dividendos por 20 millones.

No obstante lo anterior, la tasa efectiva de impuesto sobre la renta en Costa Rica debería revisarse en relación con la prevaleciente en otros países competidores, ya que si es comparativamente muy alta podría desincentivar la atracción de inversiones extranjeras. El hecho de que, en particular, las empresas norteamericanas disponen de varios años para diferir el impuesto de renta por utilidades generadas en sus operaciones en el exterior, si las reinvierten, hace que esas empresas busquen una tasa efectiva de impuestos más baja, ya que, de todas formas, no pagan impuestos en su país de origen. Si a esto se agrega que otros países que compiten por la atracción de inversiones extranjeras permiten deducciones y créditos al pago de impuesto sobre la

renta por la generación de empleo y por inversiones adicionales realizadas, además de otorgar otros beneficios, ello se traduce en una tasa efectiva de impuesto sobre la renta más baja, que afecta la competitividad de Costa Rica como sitio atractivo para la inversión.

La deteriorada situación fiscal amenaza la estabilidad y el crecimiento

La situación fiscal del país se ha vuelto cada vez más compleja, en virtud del retraso en la aplicación de medidas que ofrezcan una solución de largo plazo al déficit fiscal. Por una parte las reformas institucionales en materia de hacienda pública avanzan muy despacio -las reformas de aduanas, las mejoras en el área de tributación directa y los procesos de modernización de la administración tributaria, incluyendo el tema de “gobierno digital”- y por otra, no se ha logrado generar un consenso político claro sobre si la reducción y el control del déficit deben darse por un ajuste de los gastos, por un crecimiento de los ingresos, o por ambos. Esto a pesar de la abundante evidencia empírica que muestra a Costa Rica con un importante rezago en su nivel de carga tributaria en el contexto internacional, y pese también a que es conocida la relación positiva entre el grado de desarrollo de las naciones y su nivel de tributación (Programa Estado de la Nación, 2004).

Es claro que el proyecto de ley de Pacto Fiscal aún en debate no ha sido fácil de negociar y todavía presenta limitaciones en las reformas propuestas para atender los desequilibrios del sistema (recuadro 3.6). Los principios de simplificación de la estructura de impuestos y la necesidad de una importante ampliación de la base tributaria parecen estar amenazados por intereses en lograr exenciones.

El desbalance fiscal se agrava por la existencia de una deuda interna de gran magnitud, así como por los “disparadores” del gasto -salarios, pensiones e intereses- que ponen en riesgo la sostenibilidad de las políticas de contención de gasto aplicadas en los dos últimos años. Del lado de los ingresos, el país no solo sufre la escasez de recursos que

impone una baja carga tributaria, sino que adicionalmente existen altas tasas de evasión fiscal.

Por tercer año consecutivo se reduce el déficit fiscal

En el 2004, el déficit combinado del sector público fue de 3,6% del PIB, el más bajo de los últimos tres años. Este resultado fue producto de la reducción en las pérdidas del Banco Central, que representaron un 1,3% del PIB, y de la disminución en el déficit del Gobierno Central al 2,8% del PIB, combinada con un superávit de alrededor de 0,4% del PIB en el resto del sector público no financiero (gráfico 3.22).

La explicación de esta situación fiscal, en un entorno claramente negativo para las finanzas públicas, es preocupante. En el 2003 el Gobierno adoptó una política de contención del gasto público sustentada en dos pilares fundamentales: por un lado, una reducción de la inversión social, particularmente la relacionada con los programas impulsados a través del FODESAF²³, y por otro, una disminución de las transferencias al CONAVI para la inversión en infraestructura vial. La disminución relativa en los rubros de asistencia social y transporte y comunicaciones, en relación con el gasto consolidado del Gobierno de la República, fue muy significativa en el período 2003-2004 y explica aproximadamente el 1% del ahorro o descenso en los egresos del Gobierno. Cabe resaltar que el sector educación tuvo un crecimiento real en materia de gasto público durante el período que aquí se comenta (Rosales, 2005). Para más detalle sobre este último tema, consúltese el capítulo 2.

Al acudir a la reducción del déficit por la vía de una generación de “ahorro” en el sector público no financiero, muchas veces se hace a costa de la postergación de inversiones o con efectos sobre la calidad de los servicios que prestan las entidades a cargo de programas sociales. De hecho, en un análisis del comportamiento histórico del superávit primario y el déficit fiscal, Bolaños y Delgado (2004) confirman que, en períodos de políticas fiscales restrictivas, la inversión pública es la que más

RECUADRO 3.6

Se modifican aspectos tributarios del proyecto de ley de Pacto Fiscal²⁴

El proyecto de Ley de Pacto Fiscal, que desde hace varios años se encuentra en discusión en la Asamblea Legislativa, se originó en las recomendaciones incluidas en el informe que hiciera la Comisión de Exministros de Hacienda, denominado "Agenda de Transformación Fiscal para el Desarrollo", y tiene como objetivo principal elevar la carga tributaria, mediante una reforma radical al sistema tributario costarricense. La reforma consiste en la modificación de la imposición sobre la renta y el consumo, y el fortalecimiento de la Administración Tributaria.

La reforma al impuesto sobre la renta sustituye los criterios actuales de renta territorial y renta cedular por los criterios de renta mundial y renta global. Para el cálculo del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) se suman las rentas, sin distinción de su origen o lugar de obtención, en una sola base imponible, y se someten a una única escala progresiva del 5% al 30%, con un mínimo exento y las respectivas deducciones²⁵, salvo la presencia de una base imponible especial para las ganancias patrimoniales, que inicialmente tributarían al 12%, para luego reducirse al 10%, y se hace una excepción en cuanto a las ganancias patrimoniales por venta de acciones, que tributarían en la base general. En la evolución del proyecto, el debate se ha centrado en el tratamiento de las rentas de mercado financiero. El resultado en la última versión es que las rentas de interés tendrían una retención del 10%, pero entrarían en la base general para fijar el tipo medio en la escala progresiva, y se prevé una deducción que resultaría de multiplicar el monto de las rentas por dicho tipo medio, siempre que no sobrepasaran los 55.000 dólares.

Otro tema en discusión ha sido el monto por fijar como mínimo exento en el impuesto sobre la renta, que originalmente era de 1,4 millones colones como regla general, además de las deducciones por cargas familiares y otros gastos, y se concedía una deducción especial de 2,5 millones de colones solo a las rentas de trabajo dependiente. Ahora los 2,5 millones de colones se suman a los 1,4 millones de colones para fijar el mínimo exento, aplicable a todas las rentas. Además se introducen dos distinciones sobre las rentas de capital de fuente extranjera: a) si el origen del capital es costarricense, se grava la renta con su devengo; si es extranjero, se grava con su ingreso; b) registro del capital y declaración de las rentas, o el caso contrario: en el primer caso se aplica un régimen idéntico al de las rentas de mercado financiero, en el segundo caso se da el tratamiento general.

En cuanto al impuesto sobre la renta para sociedades, desde la propuesta original se

amplía el concepto de renta para que abarque el gravamen de las ganancias de capital realizadas, con ajustes para no potenciar indebidamente el efecto de la progresividad. Por otra parte, la base imponible busca acercarse a los principios contables (Normas Internacionales de Contabilidad) y se prevé la publicación de un Plan General Contable. El proyecto original planteaba la reducción progresiva del tipo impositivo hasta un 15%. Esta propuesta se ligaba a dos condiciones básicas: a. que las empresas de zona franca tributarán junto con las demás; b. que ese 15% fuera el único incentivo. A partir del informe final de la Comisión Especial Mixta, el descenso de la tarifa previsto originalmente se desvinculó de las dos condiciones básicas, con lo cual se le despojó de su sentido, y al no garantizarse que la tarifa se reduciría solo si entraban a contribuir las zonas francas, podría generarse una merma recaudatoria muy importante.

En la última versión se opta por mantener la tarifa máxima del 30%, previendo su descenso hasta el año 2010, al 25% (salvo que en años posteriores se diera un crecimiento de la recaudación en una proporción mayor al crecimiento del PIB, en cuyo caso se admitiría un descenso de un punto porcentual por año, con el límite del 25%). Asimismo, se crean dos regímenes de atracción de inversiones: el régimen para empresas pioneras y el régimen para empresas que se ubiquen en zonas de menor desarrollo relativo; para estos regímenes se estableció una tarifa impositiva del 15%. La modificación no define el concepto de empresa pionera.

Por otra parte, la sustitución de la imposición general sobre el consumo consiste en gravar tanto los bienes como los servicios, sin que existan listas taxativas. A la fecha de edición del presente Informe se habían aprobado mociones para crear excepciones en su aplicación, así como la introducción de algunas tarifas favorables para ciertas actividades (servicios médicos (6%), servicios profesionales (10%) y servicios de vigilancia privada (6%), entre otros). Justamente en estos dos puntos se ha centrado la discusión en la evolución del proyecto.

En lo que concierne al fortalecimiento de la Administración Tributaria, originalmente se proponía la creación de la Agencia Nacional de Administración Tributaria (ANAT), como un ente con personería jurídica instrumental, integrando las áreas de Tributación y Aduanas en una entidad independiente y con potestades para el manejo de recursos humanos, materiales y tecnológicos; además obtendría financiamiento con un porcentaje de la recaudación. La idea inicial fue sustituida por el proyecto de creación de la Dirección Nacional de Tributos, mediante el cual Tributación y Aduanas se integran bajo una sola dirección técnica, no política, pero se mantienen fuera de la Administración las oficinas de recursos

humanos, materiales e informáticos y no se le garantiza suficiente financiamiento. Con respecto a la entrada y escala del personal en función de su conocimiento de la materia tributaria, se crea un título especial en el Estatuto del Servicio Civil para la carrera tributaria y aduanera. Finalmente, no se renuncia al Servicio Civil, como se proponía originalmente para los funcionarios nuevos, pero se espera que con un funcionamiento más por objetivos claramente estructurados en toda la organización se pueda realizar despidos con cierta celeridad aún dentro del Régimen de Servicio Civil.

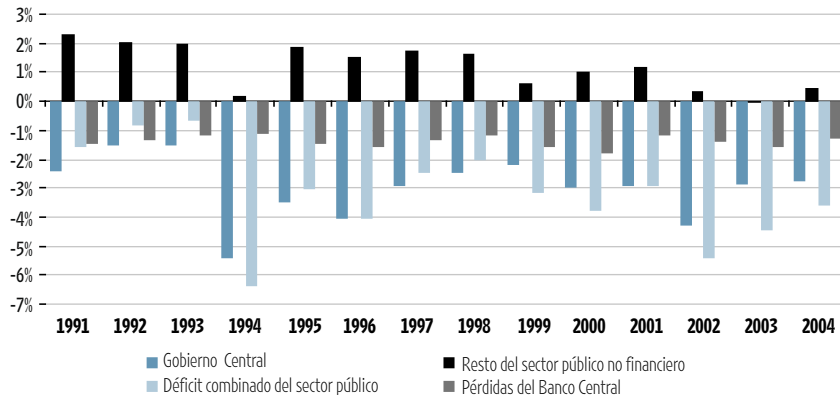
En relación con la reforma al Código de Normas y Procedimientos Tributarios, se incluyen modificaciones sobre infracciones administrativas y delitos tributarios:

- Originalmente se buscaba introducir un sistema de bandas en la estructuración de sanciones administrativas, pero luego se sustituyó por un régimen de reincidencia en el no suministro de información, especialmente de los terceros, que llevaría, tras dos reincidencias, al cierre de negocio.
- En un principio se ampliaría el sistema de sanciones a todos los tributos, sin importar la Administración Tributaria. Sin embargo, se optó por eliminar dicha ampliación.
- Se propone redefinir el delito de defraudación en algunos elementos (en especial, su aplicación a los beneficios fiscales y a las maniobras de desviación u ocultación de bienes en la fase de cobro), para mejorar sus aspectos de idoneidad técnica. En la última versión se elimina la ampliación del umbral de punibilidad de doscientos a trescientos salarios base, incluida en la propuesta original.
- Se plantea la transferencia del cobro ejecutivo de sede judicial a la sede administrativa, para completar el ciclo de gestión y recaudación en manos de la propia Administración. Esto vendría acompañado por mejoras en la regulación de las medidas cautelares desde el procedimiento de fiscalización.
- En el proyecto inicial se proponía ampliar el acceso de la Administración a la información bancaria, pero se optó por eliminarlo, al igual que el requisito de que haya indicios de ilícitos tributarios para que un juez autorice el acceso individual a información bancaria.

GRAFICO 3.22

Déficit fiscal del sector público combinado y sus componentes, en relación con el PIB

(porcentajes)

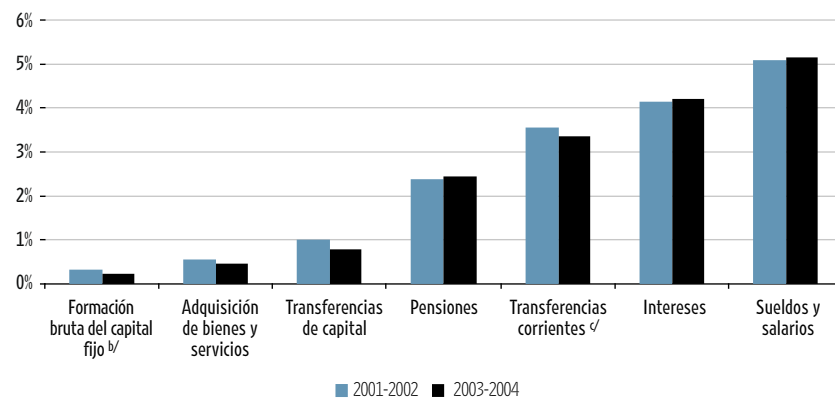


Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y el BCCR.

GRAFICO 3.23

Componentes del gasto público^{a/} en relación con el PIB

(porcentaje promedio en cada período)



a/ Cifras del gasto efectivo consolidado del Gobierno de la República.

b/ Incluye construcciones, maquinaria y equipo y terrenos.

c/ Las transferencias corrientes excluyen el gasto en pensiones.

Fuente: CGR.

Estos resultados llevaron a que la participación de los salarios, pensiones e intereses dentro de los egresos totales aumentara de 68,0% a 70,6% entre 2001-2002 y 2003-2004.

A la menor disponibilidad de recursos que resultó de las medidas de contención, se sumaron los problemas en la efectividad del gasto social que viene arrastrando el país. Se estima que durante el 2004 unos 17.500 millones de colones orientados a la atención de la pobreza se quedaron “engavetados” en varias instituciones sociales (CGR, 2005b).

En la educación, donde en apariencia no se nota un efecto negativo de las medidas de contención, el problema de efectividad se manifiesta al observar al divorcio entre la tendencia del gasto y los porcentajes de aprobación escolar (gráfico 3.24).

La situación del gasto público, entonces, si bien dio ciertos grados de libertad para ajustar los resultados del año 2004 a niveles razonables en materia de déficit fiscal, pone en peligro las inversiones de mediano y largo plazo, tanto en capital humano -reducción de la pobreza y la vulnerabilidad social- como la inversión en infraestructura, ambas vitales para el desarrollo y el bienestar de la población (para una estimación de los efectos fiscales de largo plazo véase el Apéndice Metodológico).

Se estrechan los márgenes de sostenibilidad

La situación deficitaria reciente del Estado costarricense tiene una doble dimensión. Por un lado crecen los ingresos, a pesar de que no se cuenta ya con las medidas de la Ley de Contingencia Fiscal que estuvo vigente durante el 2003, y por otro, si bien se han aplicado fuertes medidas de contención del gasto, la inercia de crecimiento de los gastos no discrecionales, tradicionalmente llamados “disparadores”, limita el alcance de los recortes.

En el año 2004 los ingresos del Gobierno Central representaron un 13,4% del PIB, cifra apenas superior en 0,1% al resultado del 2003. La composición de los ingresos tributarios mostró un claro comportamiento regresivo,

se ha contraído, en tanto que en períodos expansivos el ajuste ha beneficiado más los gastos corrientes que los gastos de capital. Al final de cuentas, el déficit no se evidencia en la macroeconomía de corto plazo, pero se expresa en condiciones, de mediano y largo plazo, de rezago y deficiente calidad de los bienes y servicios que presta el Estado.

En relación con los tradicionales “disparadores” del gasto, el 2004 no fue particularmente restrictivo; la relación con el PIB de los gastos en salarios, pensiones e intereses se mantuvo e

incluso tendió a incrementarse entre los períodos 2001-2002 y 2003-2004 (gráfico 3.23). Por el contrario, los gastos en bienes y servicios, las transferencias corrientes y de capital, así como la formación bruta de capital fijo, experimentaron una contracción con respecto al PIB en los mismos lapsos. Aunque el crecimiento real de los primeros tres gastos citados disminuyó, de un promedio de 8,9% a 1,9% entre los períodos bienales estudiados, su crecimiento durante los años de contención superó el de los gastos totales (-0,4%).

dado que el porcentaje recaudado por impuestos indirectos fue mucho mayor que lo percibido por la vía de impuestos directos. El impuesto sobre la renta representó apenas un 3,2% del PIB en el 2004, ligeramente superior al 3,1% del 2003.

Otro hecho relevante asociado con el comportamiento fiscal del año 2004 es la permanencia de una relación entre los ingresos y el PIB muy cercana a la registrada en el 2003, pese a que ya no está vigente la Ley de Contingencia Fiscal²⁶. El nivel de carga tributaria se logró mantener, no obstante de la caída en los ingresos por el impuesto selectivo de consumo y una desaceleración en el crecimiento del impuesto de renta y otros, gracias a una sustantiva mejora

en la recaudación de los impuestos de aduanas y de ventas²⁷ (cuadro 3.13).

Por su parte, los gastos del Gobierno Central fueron ligeramente inferiores a los del año 2003: 15,4% frente a 16,0% del PIB (gráfico 3.25). Claramente los egresos se han concentrado en tres partidas básicas, a saber, salarios, intereses de la deuda y transferencias. Estas últimas se realizan dentro del sector público y comprenden los gastos en pensiones y los aportes al Fondo Especial de la Educación Superior (FEES).

Ante la ausencia de reformas fiscales que resulten en un incremento de la carga tributaria, que a su vez permita aumentar los ingresos del Gobierno, la forma en que se ha venido atacando la

vulnerabilidad existente ha estrechado los márgenes de su sostenibilidad, lo que compromete la solvencia y amenaza la estabilidad.

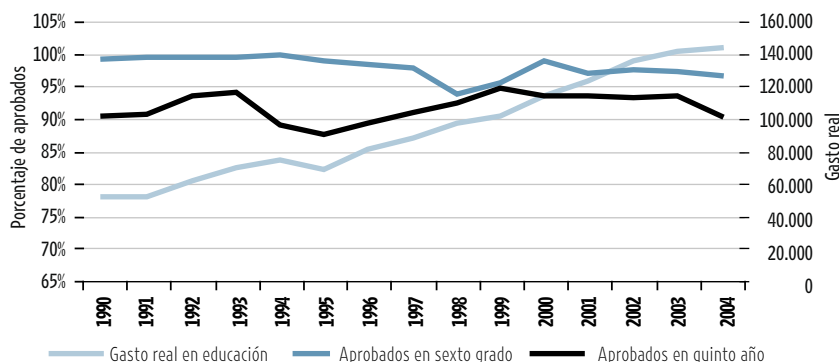
Aumenta la vulnerabilidad interna

En el 2004 la deuda pública total alcanzó el equivalente al 59,9% del PIB, con lo que apenas se logró disminuir el 60,6% del año 2003. La deuda interna representó un 38,8% del PIB, mientras que la externa registró un tamaño relativo de 21,1% del PIB. A finales del 2004 la deuda interna llegó a 3,1 billones de colones. Dado que la capacidad de pago de la deuda requiere cobros en colones, es decir, el pago de impuestos, el crecimiento de la deuda, tanto interna como externa, es un reflejo de la insolvencia del Estado costarricense para enfrentar sus compromisos de corto y mediano plazo²⁸.

Existe una clara relación entre el crecimiento de la economía y la capacidad de pago. En el tanto la tasa de expansión de la deuda sea inferior a la tasa de crecimiento económico, el tamaño de la deuda como proporción del PIB decrece y, como tal, la capacidad de

GRAFICO 3.24

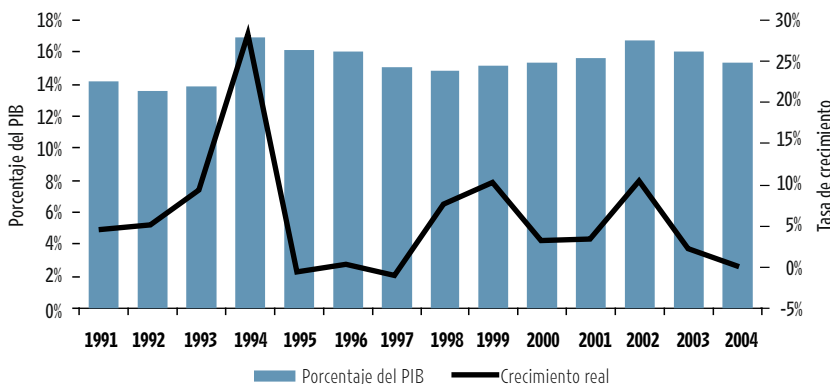
Gasto real en educación e indicadores de desempeño
(millones de colones constantes de 1995 y porcentajes)



Fuente: Rosales, 2005 a partir de datos del MEP.

GRAFICO 3.25

Evolución del gasto del Gobierno Central
(tasa de crecimiento real y porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

CUADRO 3.13

Ingresos del Gobierno Central^{a/} como porcentaje del PIB y crecimiento anual. 2001-2004
(porcentajes)

	2001	2002	2003	2004
Porcentaje del PIB				
Ingresos totales	13,1	12,9	13,3	13,4
Aduanas	5,5	6,0	4,8	4,8
Renta	2,8	2,8	3,1	3,2
Ventas	2,4	2,4	2,2	2,5
Consumo	0,6	0,2	0,2	0,2
Otros	1,8	1,6	2,9	2,8
Crecimiento anual				
Ingresos totales	17,5	11,0	18,4	16,7
Aduanas	10,0	22,9	-7,1	15,9
Renta	25,1	11,3	28,0	17,0
Ventas	3,2	11,0	6,9	29,0
Consumo	13,9	-61,8	9,5	-3,6
Otros	5,0	-1,6	117,6	9,5

a/ Para el cálculo de los ingresos se utilizó el flujo de caja.

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda, STAP.

pago es menos vulnerable. Por el contrario, si la deuda crece por encima de la tasa de expansión de la economía se generan condiciones de fragilidad, ya que la razón deuda a PIB se hace mayor y puede conducir a una situación de insolvencia. Por supuesto, al considerar todos estos factores se asume que existe un nivel de partida de endeudamiento, así como condiciones de negociación de la deuda, tasas fijas o flexibles, plazos y capacidad para enfrentar el servicio.

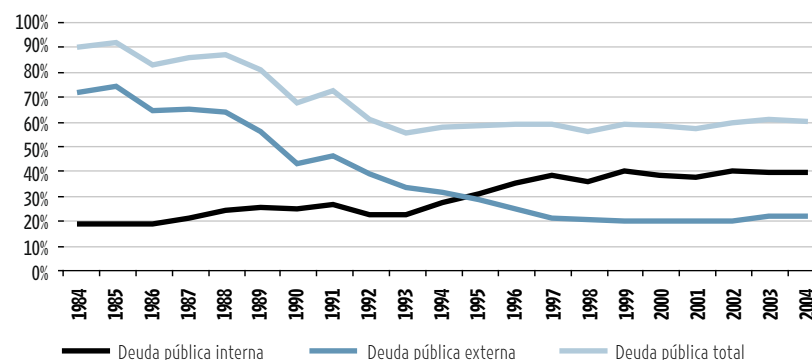
Como se mencionó en el Décimo Informe, la deuda costarricense sigue mostrando una tendencia creciente, a pesar de los esfuerzos por contener el gasto. La tendencia de corto plazo parece indicar una cierta estabilización en términos de la razón deuda a PIB (gráfico 3.26).

Una práctica relativamente reciente ha sido el uso de moneda extranjera para adquirir deuda interna. En el año 2000 un 19,8% de la deuda interna estaba denominado en moneda extranjera; para el 2004 esa proporción aumentó a 26,9%. En relación con la deuda externa, un elemento de relevancia es la ya continuada tendencia a la disminución en la participación de la deuda del Banco Central, que en el año 2000 representaba un 25,7% y en el 2004 disminuyó a un 6%, pero a la vez sigue creciendo la participación de la deuda del Gobierno Central (61,8%), del sector público no financiero (26,3%) y del sector público financiero cuya participación en el 2004 (5,9%) representa la más alta de los últimos quince años.

Al analizar la deuda es importante, desde luego, considerar su servicio y la capacidad de pago asociada. Como se observa en el gráfico 3.27, el componente de los intereses mantiene su importancia relativa en el servicio de la deuda, pero la amortización del principal mostró en el 2004 un crecimiento de 217,1 millones de dólares con respecto al año anterior, como resultado, entre otros factores, de la bonanza provocada por la disminución de las tasas de interés internacionales en el 2003. Sin embargo, un factor adicional de riesgo es la posibilidad de tener un aumento sustantivo en la tasa de interés internacional, proceso que ya inició desde

GRAFICO 3.26

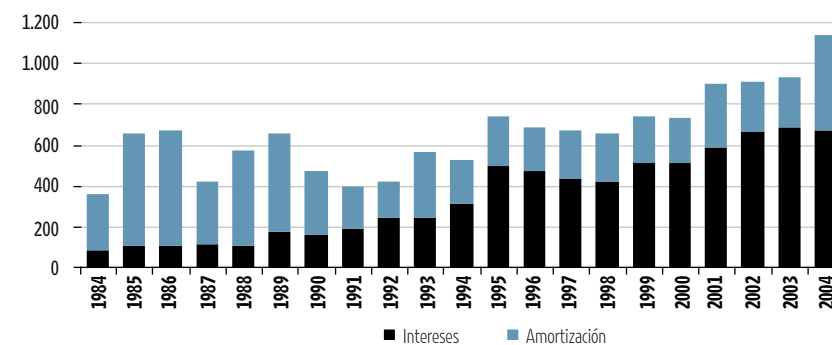
Deuda pública bruta total, en relación con el PIB (porcentajes)



Fuente: BCCR y Ministerio de Hacienda.

GRAFICO 3.27

Servicio de la deuda total del sector público (millones de US\$)



Fuente: CGR.

marzo del 2004, lo que podría provocar un incremento en el servicio, producto del crecimiento en el pago de intereses.

Finalmente, como se indicó en el *Décimo Informe Estado de la Nación*, la forma de contratación de la deuda ha variado sustantivamente. En el año 2004 la composición de la deuda por instrumentos fue más diversificada que una década atrás.

Tema especial: El fomento de la producción, un elemento clave para el desarrollo

Resultados modestos en los programas de apoyo a las PYME

En anteriores ediciones de este Informe se ha señalado la ausencia de políticas activas de fomento a la actividad productiva, o lo que los economistas

llaman “política industrial”, como una de las deficiencias más severas en las acciones impulsadas en Costa Rica en las últimas décadas para fomentar el crecimiento económico y un mayor dinamismo de las exportaciones (Programa Estado de la Nación 2003 y 2004). Esa carencia no ha sido resultado del cierre de instituciones, sino de su debilitamiento, tanto en lo que concierne a la dotación de presupuesto para la ejecución de sus actividades, como en la disponibilidad de personal para realizarlas²⁹.

La mayor parte del parque empresarial costarricense está conformado por micro y pequeñas empresas, y es poco lo que se sabe de ellas. Se estima que el número total de establecimientos se ubica en el orden de los 122.000 (E: Trejos, 2005³⁰) de los cuales el 75%

corresponde a unidades productivas pequeñas, de entre 1 y 4 empleados, que es el segmento de microempresas. Por su parte, las empresas formales son alrededor de 41.000 y representan una tercera parte del total de establecimientos. Si de ese total de empresas formales se deducen las microempresas, el número de pequeñas y medianas empresas (PYME) se sitúa alrededor de 15.000 (Castillo y Chaves, 2001).

La falta de información ha resultado ser una restricción fundamental para diseñar un adecuado modelo de intervención. Las entidades financieras tienen dificultades para cuantificar apropiadamente los riesgos del sector de PYME y, por tanto, limitan su oferta; las instituciones de formación y capacitación no logran suplir contenidos acordes con sus necesidades y los proveedores de servicios de desarrollo empresarial, tanto públicos como privados, no están en capacidad de identificar de manera adecuada la clientela potencial. Por el lado de la demanda, las empresas tampoco tienen muy claros sus requerimientos y ello se manifiesta en una baja disposición a pagar por los servicios.

La aprobación de la Ley para el Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas en abril del 2002 (Ley n° 8262, conocida como Ley PYME) generó grandes expectativas con respecto al desarrollo futuro de las micro y pequeñas empresas, incluyendo su incorporación al esfuerzo exportador, y vino a complementar una serie de acciones aisladas que se venían realizando en materia de fomento a los encadenamientos productivos (recuadro 3.7). Las disposiciones de la nueva normativa en cuanto a acceso a fuentes de financiamiento, avales y garantías, así como el marco institucional de apoyo a ese sector, implican un conjunto de tareas que se pusieron en marcha en el año 2004 y que condujeron al inicio de la definición de una política de fomento de la pequeña y mediana empresa.

La Ley PYME estableció en sus transitorios una serie de obligaciones que debían cumplirse en plazos definidos. En el año 2004 el MEIC impulsó la implementación de la nueva

RECUADRO 3.7

El proyecto "Costa Rica Provee"

El proyecto "Desarrollo de Proveedores para Empresas Multinacionales de Alta Tecnología", conocido como "Costa Rica Provee", fue un proyecto piloto financiado por el BID que se inició en el año 2001 y concluyó a mediados del 2005. A partir de esa fecha fue asumido por PROCOMER y se pretende que esta institución le dé seguimiento. Esta iniciativa tuvo su origen en la preocupación generalizada por la falta de encadenamientos productivos entre las empresas bajo el régimen de zonas francas y las pequeñas y medianas empresas nacionales. Su objetivo general fue desarrollar proveedores locales, a fin de aumentar el valor agregado nacional en la producción de las empresas multinacionales de alta tecnología (EMAT), y a la vez mejorar la competitividad de las PYME. Con una dotación de 1,3 millones de dólares, el proyecto contempló tres componentes: a) un programa piloto de desarrollo de proveedores, b) la creación de un sistema de información sobre oferta y demanda de PYME, empresas multinacionales e instituciones de apoyo, y c) el establecimiento de una oficina nacional de desarrollo de proveedores. El resultado esperado era lograr 45 vinculaciones exitosas.

A lo largo del proyecto se realizaron diagnósticos en 674 PYME y se trabajó

con 36 empresas multinacionales. Se identificó un total de 336 oportunidades de negocios, de las cuales 99 se concretaron, 76 están en proceso de desarrollo, 56 son intenciones de vinculación y 105 son vinculaciones no concretadas. Un 17,3% de los negocios vinculados por el proyecto está relacionado en forma directa con el producto final manufacturado por las EMAT en el país. El restante 82,7% corresponde a bienes o servicios necesarios para la manufactura del producto. El proyecto se centró en el desarrollo de proveedores para la industria médica y electrónica, y generó vinculaciones por un valor de 49,5 millones de dólares en bienes y servicios provistos por cerca de 50 PYME, que recibieron asistencia para cumplir con las exigencias de las empresas multinacionales. Un estudio realizado por el proyecto sobre la demanda consolidada de las veinte multinacionales más importantes en esos sectores, indica que las importaciones de esas empresas ascienden a 711 millones de dólares. Considerando que, en productos, el país sufre actualmente 30 millones de dólares a esos sectores, es claro que el potencial de encadenamientos productivos que existe representa una buena oportunidad de negocios para las PYME.

Fuente: Chaves, 2005.

normativa, creando la Dirección General de la Pequeña y Mediana Empresa (DIGEPYME), instaurando el Consejo Asesor PYME, promulgando el reglamento de la Ley e iniciando una serie de acciones tendientes a conformar la Red de Apoyo a las PYME.

La Red de Apoyo fue conformada en abril del 2004, con la participación del INA, el programa BN-Desarrollo del Banco Nacional, el ITCR, PROCOMER y la Cámara de Industrias de Costa Rica. Desde entonces se han integrado otras instituciones: BPDC, ACORDE, FUNDES, REDCOM, CAATEC, BCAC, UCR, UNA, IMAS, JAPDEVA, Zona Económica Especial (ZEE) de la Región Huetar Norte, y otras más están en proceso de incorporación.

En el primer año de operación, con recursos de la Fundación CR-USA las instituciones de la Red lograron diagnosticar a 466 PYME y desarrollar programas de capacitación y asistencia técnica en 222 de ellas. Con PROCOMER se participa en el esfuerzo de apertura de oficinas regionales y se sensibiliza a las PYME sobre las condiciones necesarias para iniciar procesos de internacionalización. Además, un plan piloto de capacitación y asesoría dirigido a mujeres con ideas de negocio en la provincia de Cartago, permitió generar 19 planes de negocio y posibilitó el trabajo coordinado del BPDC, la Municipalidad y algunas ONG. Las acciones de la Red han logrado acciones conjuntas con la Agencia de Cooperación Internacional

de Japón (artesanos en bambú), con el Instituto Italo-Latinamericano (metodología didáctica), la OEA (E-MIPYME), el Banco Mundial (tecnologías de información) y la Agencia de Cooperación Canadiense (encadenamientos entre empresas y espíritu emprendedor, con jóvenes de la región Huetar Norte).

Es importante destacar el surgimiento de iniciativas regionales propias, no al

amparo de la Ley PYME, que han logrado ordenar la intervención del Estado en las comunidades. Un ejemplo de ello es la Zona Económica Especial (ZEE) de la región Huetar Norte, que empezó a establecerse en marzo del 2001 y se constituyó jurídicamente en mayo del 2002 (cuadro 3.14). Por ser una ZEE un espacio participativo, no existe una afiliación como tal. Está abierto a todos los actores socia-

les de la región, interesados en aportar, enriquecer y beneficiarse de los avances del proceso (sectores productivos, municipios, iglesia y demás actores de la sociedad civil). Entre los asociados fundadores se encuentran la Cámara de Comercio, Industria y Turismo de la localidad, los cuatro diputados de la región, el jerarca de la Iglesia Católica, la Municipalidad de San Carlos, el Movimiento Comunal

CUADRO 3.14

Perfil de la Zona Económica Especial de la región Huetar Norte

Razón social Asociación Agencia para el Desarrollo de la Región Huetar Norte, conocida como Zona Económica Especial (ZEE)

Financiamiento	Funciona bajo el esquema de aportes institucionales. El local es alquilado y se paga con el aporte de cuatro empresarios privados, a través de los ingresos que genera el alquiler de cuatro vallas publicitarias del Banco de Costa Rica. Coocique (sector financiero local) aporta 780.000 colones semestrales; Coopelesca (sector eléctrico local) 200.000 colones mensuales, la Unión de Asociaciones de Desarrollo cubre los costos de electricidad, la empresa Tico Frut brinda una contribución anual de un millón de colones para gastos operativos y la Municipalidad de San Carlos aporta equipamiento y papelería; además diversas instituciones y personas aportan recursos de transporte y combustible. La Cámara de Comercio, Industria y Turismo de la Zona Norte cubre los costos de teléfonos; la Subdirectora es una empleada a préstamo del MAG; el Director Ejecutivo es un funcionario cedido por el ITCR.
Conformación y órganos decisivos	El espacio más importante de análisis y diseño de la propuesta de desarrollo se da en el foro de discusión abierto a la sociedad que se realiza cada quince días en la sala de sesiones de la ZEE. No obstante, por razones de orden legal existe una Junta Directiva integrada por miembros elegidos entre los 40 socios fundadores, en la cual cada miembro representa a un sector; recientemente esta instancia fue reelegida para un segundo período de operación. Las asambleas son por invitación abierta y participan asociados fundadores, nuevos asociados e invitados. Existen comisiones para tratar los temas y generar las propuestas que se convertirán en las líneas de trabajo de la ZEE.
Plan estratégico para el fomento de la competitividad regional	La ZEE parte de un enfoque centrado en la región Huetar Norte (cantones de Upala, Guatuso, Los Chiles, San Carlos y Sarapiquí, 20% del territorio nacional) y se sustenta en cuatro pilares básicos: infraestructura, incremento del valor agregado regional, educación y mercado financiero, todo ello orientado a la generación de empleo de calidad y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural. La propuesta estratégica se sustenta físicamente en lo que se ha denominado el Corredor Noratlántico. La labor de la ZEE se concentra en formular una propuesta de visión, definir orientaciones y proyectos estratégicos y realizar gestiones ante el Gobierno Central, empresas e instituciones públicas y privadas y municipalidades. El planteamiento de la ZEE está presente en la política pública de la actual administración y fue incorporado en su totalidad como parte del Plan Regional de Desarrollo.
Capacidad para incidir en la zona de influencia	Los avances en el proceso son producto de la capacidad de incidencia que se ha logrado en las esferas gubernamental, municipal, cooperativa, empresa privada, cooperación internacional y en el espacio político de la Asamblea Legislativa, lo cual se expresa en diez proyectos estratégicos en curso.
Visión y enfoque	La ZEE concibe la región Huetar Norte como un corredor estratégico que une al Caribe con el Pacífico y a la frontera norte con el interior del país. La estrategia apunta a la generación de empleo de calidad y se centra en las PYME de la industria y la agroindustria local con ventaja competitiva, en el turismo rural y en el desarrollo de oportunidades en el sector de tecnologías de comunicación e información, todo ello orientado a agregar valor a la producción local. La estrategia se centra además en aspectos críticos y en ubicaciones prioritarias, lo cual le ha permitido plantear al Gobierno, la cooperación internacional, empresarios y municipalidades, diez proyectos concretos basados en una concepción transversal en la zona de influencia. La participación de los municipios es clave y, por tanto, es una prioridad para la ZEE.
Capacidad para difundir la estrategia	Una de las claves del éxito es hacer un esfuerzo de difusión amplio de los fines pretendidos y los medios disponibles, entendiendo dicha difusión como informar de manera activa a los destinatarios potenciales de la estrategia, estimular el surgimiento de iniciativas públicas y privadas coherentes con las necesidades de cada espacio -en especial con las de empleo-, acompañar dichas iniciativas con la asesoría, la asistencia técnica, la orientación y los recursos que se tengan disponibles y, finalmente, dar seguimiento a los resultados de las iniciativas y divulgar las más relevantes, a fin de estimular el surgimiento de efectos demostrativos replicables en otras zonas del país.

CUADRO 3.14 (continuación)

Proyectos que impulsa la ZEE	<p>Corredor Vial: implica la gestión de inversión pública en proyectos de gran magnitud, tales como infraestructura vial, telefonía celular e Internet de banda ancha.</p> <p>Gestión de procesos en marcha: <i>cluster</i> de la industria de la madera, turismo sostenible, surgimiento del sector de tecnologías de información y comunicación (TIC), foro industrial, <i>cluster</i> de energía y telecomunicaciones impulsado por COOPELESCA.</p> <p>Implementación de proyectos en marcha tendientes al desarrollo de capacidades regionales: plan educativo ZHN, fortalecimiento de capacidades municipales, sistema de información regional (SIRZEE), reorientación de la educación técnica, programa de incremento de la competitividad de las PYME (PICZEE) y parque industrial.</p>
Orientación de la gestión de la ZEE	<p>Desarrollo y profundización de redes regionales (municipales, empresariales, encuentros, encadenamientos) y sectoriales (turismo, industria, agroindustria, maderas, TIC) con orientación hacia la asociatividad y el incremento de la competitividad.</p> <p>Espacios de difusión y motivación (crear visión, identificar oportunidades, activar demanda por servicios empresariales).</p> <p>Papel articulador (estimular alianzas, espacios de encuentro público-privado, relaciones intersectoriales orientadas al trabajo grupal y la búsqueda de impactos sectoriales).</p>

Fuente: Angulo, 2005.

de Asociaciones de Desarrollo, el sector agropecuario, instituciones públicas como el INA, la Filial del Colegio de Ingenieros Agrónomos y Forestales, el ITCR, cooperativas y empresarios de la zona.

El proceso iniciado por la ZEE fue declarado de utilidad pública, según Ley 8357, del 7 de julio del 2003.

Aun cuando el modelo de atención a las PYME a través de la Red de Apoyo es de reciente conformación, la coordinación de iniciativas entre las diversas entidades permitió brindar respuesta a 3.000 empresas durante el 2004. Por medio del Programa BN Desarrollo del Banco Nacional, y con la participación del ITCR, la UNA y consultores privados, se desarrollaron actividades con cerca de 2.000 PYME. Por otra parte, el Programa PYME del INA capacitó a 600 empresas, mientras que PROCOMER atendió a 400 PYME en el seminario “La decisión de exportar” y a 86 más en el programa “Creando Exportadores”. Por su parte, el BPDC promovió servicios no financieros, especialmente de capacitación en gestión empresarial, a grupos de PYME.

El esfuerzo inicial se ha centrado en despertar el interés de las PYME; sin embargo, la Ley 8262 se orienta únicamente a empresas formales o en proceso de formalización y, por tanto, excluye de la atención al sector informal, que es mayoritario. Es todavía prematuro evaluar el atractivo de la Ley PYME para las empresas, dados los escasos incentivos disponibles en la actualidad y el hecho de que aún no inician programas como el

que pretende incentivar la participación de las PYME en las compras del Estado.

El número de PYME inscritas en DIGEPYME no llega a 300, y los fondos asignados por ley y administrados por el BPDC no muestran dinamismo, a pesar de que existe disponibilidad³¹. Al 31 de diciembre del 2004, el Fondo Especial para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (FODEMIPYME) reportó solo 16 operaciones, por un monto de 132 millones de colones en crédito y 46,6 millones en avales. Por su parte, Fondo de Financiamiento registró apenas una operación crediticia, por 5,9 millones de colones. Estos resultados demandan una profunda reflexión acerca del tipo de PYME elegibles, los criterios utilizados para asignar los recursos y la disposición de otros intermediarios financieros para hacer uso de los fondos que la Ley PYME ubicó en el BPDC.

Es claro que la Ley PYME apenas empieza a evidenciar avances y logros, y falta mucho para que el proceso se consolide. La mayor parte de los requisitos iniciales que exigió la Ley se han cumplido y, con la creación de la DIGEPYME, el MEIC ha adquirido mayor capacidad de gestión interna y atención regional. No obstante, hay retos pendientes y el tema de la participación de las PYME en las compras del sector público es una tarea pendiente de central importancia. Las instituciones públicas están obligadas por ley a enviar sus programas de compras al MEIC, pero, este es solo el primer

paso para el desarrollo de un sistema útil, tanto para las PYME como para el Estado.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE PYME

Véase Angulo, 2005 en el sitio www.estadonacion.or.cr

Reflexiones sobre la banca de desarrollo en Costa Rica

Definir la banca de desarrollo no es fácil, y ello se manifiesta en el estado de la discusión y en el contenido de las diversas iniciativas que a lo largo de los años han sido presentadas a la Asamblea Legislativa, la mayoría de las cuales no logró el apoyo necesario para convertirse en Ley de la República³². Esta característica de falta de precisión también está presente en los proyectos que actualmente se encuentran en trámite legislativo³³.

No obstante, sin haberse aclarado el qué, los distintos proyectos de ley que se han planteado en esta materia enfatizan en el cómo hacerlo. Un análisis de los cinco proyectos que han estado en la discusión legislativa en los últimos años muestra que la discusión se centra en disyuntivas como: la conveniencia de crear una institucionalidad nueva y especializada o aprovechar la existente; ubicar la banca de desarrollo en un solo banco estatal o ponerla a funcionar en todos los bancos comerciales, incluyendo los privados; atender directamente la clientela u operar como entidad de segundo piso; utilizar recursos captados del público o recurrir a otras fuentes ajenas al proceso de

intermediación (impuestos a las utilidades de los intermediarios financieros y a los movimientos de divisas, fideicomisos agropecuarios, entre otros).

En un intento por brindar respuesta a una clientela desatendida, se mezclan segmentos con características disímiles y se imponen restricciones cuantitativas y cualitativas a los potenciales beneficiarios. Como resultado se obtiene un diseño dual, en el que la entidad bancaria debe, por un lado, ser eficiente, rentable y cumplir con la normativa prudencial y, por otro, estar en capacidad de proveer recursos financieros en condiciones diferenciadas, gestionar capacitación y asistencia técnica, registrar y supervisar proveedores de servicios no financieros y hasta brindar acompañamiento empresarial.

Ante la dificultad para definir la modalidad de banca de desarrollo que conviene adoptar en Costa Rica, es preciso hacer un esfuerzo para identificar las áreas de consenso y divergencia, a partir de los contenidos de los diferentes proyectos de ley existentes (expedientes 15699 y 15795). Como áreas de consenso se pueden mencionar:

- El legislador parece comprender que los bancos comerciales son las entidades idóneas para desempeñar las funciones de una banca de desarrollo y que, como tales, necesariamente estarán supeditados a la regulación de la SUGEF, por lo que deberán procurar adecuados indicadores de gestión.
 - Todo parece señalar que el legislador no está pensando en una banca para atender proyectos de alto riesgo y tampoco pretende financiar proyectos de naturaleza social, dado que para ello existen instituciones y presupuestos especiales, como el FODESAF, el IMAS y el BANHVI, entre otros.
 - Los proyectos son convergentes en la necesidad de profundizar la atención al sector de PYME y esta visión también es compartida por la banca comercial que, por iniciativa propia, hace importantes esfuerzos por aumentar su participación de mercado mediante el desarrollo de productos financieros especialmente concebidos para este sector.
 - Otro elemento de coincidencia tiene que ver con una aparente disposición a no crear nueva institucionalidad, sino a aprovechar la capacidad instalada existente en la banca comercial, tanto pública como privada.
 - En el tema regulatorio parece haber acuerdo sobre la conveniencia de crear una normativa diferenciada para la atención de las micro, pequeñas y medianas empresas, que va desde flexibilizar los requisitos y el tipo de análisis crediticio, hasta la calificación misma de la cartera por parte de la SUGEF. La actual falta de diferenciación (legislación y metodología de supervisión) es percibida como una seria barrera para fortalecer la atención de este sector.
 - También existe un relativo consenso en cuanto a que la profundización del apoyo a las PYME, va a requerir un componente no financiero importante, que las entidades financieras no deberían suplir directamente. Por tanto, se hace necesario que en el esquema participen otros actores especializados en brindar capacitación, acompañamiento, asistencia técnica, promoción, innovación y demás servicios de desarrollo empresarial.
 - La falta de un mecanismo generalizado de avales y garantías se percibe como una de las barreras fundamentales para que las micro, pequeñas y medianas empresas puedan acceder a la banca comercial. Sin embargo, la deficiente ejecutoria mostrada por los fondos que opera el BPDC, creados por la Ley 8262, señala la necesidad de revisar su diseño y procurar que este tipo de instrumentos sean de uso generalizado por todos los intermediarios financieros autorizados.
 - Es preciso desarrollar una central de deudores que permita una mejor gestión de la información y amortigüe los riesgos y costos que implica atender al sector de micro, pequeñas y medianas empresas.
- Sin embargo, existen importantes áreas de divergencia:
- Persisten serios problemas de información y no está clara la delimitación del cliente meta al que se debe enfocar la banca de desarrollo. Por momentos parece evidente que el foco de atención es el segmento de micro y pequeñas empresas. No obstante, cuando se analizan las restricciones que deben enfrentar las empresas para acceder a los recursos, el énfasis parece dirigirse a un segmento menos masivo, compuesto por unidades productivas establecidas, de mayor tamaño relativo y del sector formal, similar a lo que ocurre con la Ley 8262.
 - Hay posiciones encontradas en lo que concierne a la naturaleza sectorial de una banca de desarrollo. Unos creen que el énfasis debe estar en el sector agropecuario y en los temas de seguridad alimentaria, mientras otros favorecen un enfoque multisectorial, que brinde respuestas a otras áreas de la economía que enfrentan importantes retos en términos de competitividad.
 - Sin que se haya hecho un estudio de necesidades, se mantiene la percepción de que los fondos que actualmente se destinan a las PYME son insuficientes y caros y que, por tanto, se debe obligar a las instituciones financieras a reservar una parte de sus fondos prestables para beneficio de dicho sector. Esa presunción dificulta el establecimiento de un esquema de participación voluntaria de las instituciones en banca de desarrollo, en el que resulte rentable atender a las PYME, tal como sucede en otras áreas de negocio, como banca de inversión, banca corporativa, banca de consumo, banca al detalle, etc.
 - En un afán por allegar la mayor cantidad posible de recursos para los propósitos de la banca de desarrollo,

ambos proyectos de ley pretenden hacer uso de numerosos fondos y fideicomisos públicos de naturaleza agropecuaria, sin que se haya podido precisar su disponibilidad efectiva. Lo mismo sucede con el establecimiento de impuestos a todas las entidades financieras, incluidos los seguros, y a las transacciones en divisas.

- Donde más dificultad parece existir es en la compatibilización de todas las acciones de naturaleza no financiera que, a través de la banca de desarrollo, se pretende proveer, sin que ello signifique “contaminar” a la institución financiera.

¿Es la banca de desarrollo una banca para financiar proyectos que, por su alto riesgo, no resultan de interés para la banca comercial?, ¿se trata del financiamiento de proyectos de infraestructura que son determinantes

para la productividad de los micro, pequeños y medianos productores, pero que por su magnitud no pueden ser emprendidos por estos?, ¿es una banca regional, donde instancias locales son las responsables de la asignación de fondos?, ¿consiste en una banca centrada en la atención de los muy pequeños, cuya capacidad de repago es limitada?, ¿se entiende como una banca especializada en un determinado sector de actividad y en el medio rural? o más bien, ¿se trata de llegar a nuevos segmentos y atenderlos de forma generalizada con la banca comercial existente? La reflexión sobre estos cuestionamientos resulta central en la discusión (recuadro 3.8).

Infraestructura: una limitante para el desarrollo de nuevas acciones de fomento a la producción

Ningún país puede concretar un modelo de desarrollo sostenible si no cuenta con una red de infraestructura

de transportes (carreteras, muelles y aeropuertos) en buen estado, que atienda las necesidades de toda la sociedad y de los sectores productivos, que permita la cohesión territorial y promueva la equidad social y el equilibrio ambiental. En el año 2004, el país siguió careciendo de una visión nacional compartida que responda las preguntas: ¿qué se requiere?, ¿cuándo se requiere?, ¿cuánto cuesta? y ¿cuáles son las alianzas más efectivas entre el Estado y la empresa privada en materia de infraestructura?

Durante los años 2002 y 2004, el Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (LANAMME), de la Universidad de Costa Rica, realizó dos evaluaciones del índice internacional de regularidad superficial (IRI), parámetro que está relacionado con la condición de la superficie de la carretera; este es un indicativo del nivel de servicio que proporciona la vía y tiene una alta incidencia en el costo de operación de la flota vehicular. Aunque los resultados comparativos de esas mediciones muestran una mejoría en el año 2004, en más del 60% de la red nacional persisten condiciones de servicio regulares o malas, y solo un 33% se encuentra en buenas condiciones (gráfico 3.28).

Adicionalmente, en el 2004 el país contó por primera vez con la evaluación del 100% de la red vial nacional por deflectometría (también conocida como FWD), parámetro que se relaciona con la capacidad estructural del pavimento. Al igual que en la evaluación del IRI, los resultados de este análisis indican que más de la mitad (64%) de la red vial nacional se encuentra en mala o pésima condición, un 22% en estado regular y apenas el 14% se puede considerar en buenas condiciones (gráfico 3.29).

Según provincias, la evaluación de la capacidad estructural o resistencia de la red vial revela que, con excepción de Puntarenas (35%), todas presentan porcentajes menores al nacional en cuanto a buenas condiciones estructurales, y es Heredia la que muestra la red vial nacional en peor estado: menos del 6% en buenas condiciones. Por regiones,

RECUADRO 3.8

Los requerimientos mínimos de un proyecto de ley sobre banca de desarrollo

Considerando el estado de la discusión legislativa en la actualidad, es posible derivar un conjunto de lineamientos o requisitos que un programa de banca de desarrollo en Costa Rica tiene que considerar, a saber:

- Utilizar la capacidad institucional instalada, no crear una nueva institucionalidad.
- Permitir que los bancos comerciales realicen las transformaciones internas que consideren necesarias para conformar unidades especializadas en la atención del sector de las PYME.
- Establecer un perfil general del cliente meta de la banca de desarrollo, pero dejar la decisión final a la banca comercial.
- Asegurar cobertura nacional al programa y no desatender las áreas agrícolas y rurales del país.

- Insistir en que las acciones de la banca de desarrollo no deben centrarse en el componente crediticio, sino incorporar apoyos no financieros como asistencia técnica, capacitación administrativa, gestión de mercado, etc.
- Diseñar un mecanismo simple para que las PYME puedan acceder a recursos complementarios de presupuesto para la provisión de servicios no financieros.
- Revisar el diseño actual del fondo de avales y garantías que provee la Ley 8262 e introducirle las modificaciones necesarias para su mejor funcionamiento.
- Propiciar la conformación de una central de deudores de uso generalizado.

Fuente: Angulo, 2005.

con excepción de la Pacífico Central (47%) y la Brunca (21%), el resto también arroja porcentajes por debajo del nacional.

En el año 2004 se realizó además la primera evaluación del 21% de la red vial nacional mediante el parámetro de fricción, que determina las zonas con potencial peligro de deslizamiento para los vehículos que circulan cuando la superficie del pavimento está mojada, así como la pérdida de las características superficiales del pavimento (textura) con el paso del tiempo y bajo la acción del tráfico. Cabe advertir que esta evaluación se efectuó en tramos de carretera que previamente habían mostrado mejores valoraciones de IRI y FWD (las que están en mejor estado). Casi la cuarta parte de las carreteras examinadas (24,3%) presenta grados serios de peligrosidad; el 41,0% es poco deslizante y el 34,7% es seguro.

Los datos que aportan todas estas evaluaciones son indicadores objetivos que colocan al país en una situación en la que, evidentemente, se está lejos de contar con un modelo de gestión vial que atienda, aunque sea en forma parcial, las necesidades de planificación económica, regional o urbana y el ordenamiento territorial.

Como se señaló en el *Décimo Informe Estado de la Nación*, en los años ochenta los elevados niveles de deuda, los programas de ajuste estructural y los graves desequilibrios fiscales, sumados a una escasa o pobre visión del desarrollo vial, contribuyeron a reducir la inversión en infraestructura de las naciones latinoamericanas. Los resultados de esa situación sobre el patrimonio vial han sido expuestos en informes de varios organismos internacionales (Banco Mundial, 1998; CEPAL, 1992; BID, 2002). En ellos se ha señalado la urgencia de buscar soluciones para enfrentar el problema del deterioro sostenido de la red vial de los países latinoamericanos³⁴, causada no solo por la falta de inversión, sino principalmente por las inadecuadas políticas de gestión del desarrollo vial.

Estos informes advierten que, de persistir la ausencia de una inversión planificada, sostenida y con un adecuado control de calidad, se impactará

negativamente la competitividad y el éxito de los modelos de economía abierta que se impulsa en la mayoría de los países. En Costa Rica, las entidades encargadas de esa inversión, el MOPT y el CONAVI, disponen en principio de los recursos provenientes del impuesto a los combustibles que la Ley 8114, aprobada en el año 2001, asigna expresamente al mejoramiento de la infraestructura vial. No obstante, la inversión realizada entre el citado año y el 2004 continúa mostrando una tendencia hacia la baja y sigue sin alcanzar siquiera el 1% del PIB (grafico 3.30).

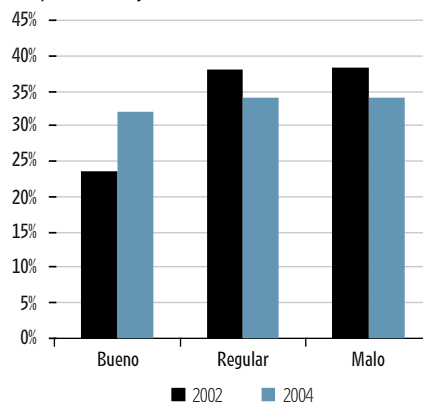
A pesar del interés público por contribuir a la generación de recursos que permitan superar el atraso en la inversión vial, existe una brecha importante entre los fondos que se recaudan para ese fin y los que efectivamente llegan al MOPT-CONAVI. En los últimos dos años, solo por concepto del impuesto a los combustibles los recursos no trasladados representaron poco más del 40% de la inversión total proyectada. Si bien la subejecución del presupuesto asignado ha ido disminuyendo, de 33% en el 2001 a 14% en el 2004, la situación descrita, unida a la falta de un modelo de gestión vial, limita significativamente las posibilidades reales del país en términos de inversión para alcanzar metas de desarrollo, competitividad y equidad social.

En 1998 surgió la figura de la concesión como la posible solución privilegiada para atender las demandas de desarrollo, conservación, mantenimiento y operación de la red vial nacional. El 1 de octubre del 2004 se otorgó la primera concesión de carretera en la ruta San José-San Ramón, por veinticinco años.

Es conocido que las concesiones viales generalmente son focalizadas y de alta rentabilidad, por lo que a menudo el servicio resultante no es accesible para toda la población, en particular para las personas de escasos recursos. En el caso de Costa Rica, la concesión se ha planteado para un total de 359,3 kilómetros, que representan el 4,9% de la red vial nacional total. No es de esperar, entonces, que por sí mismo el mecanismo de concesión contribuya a

GRAFICO 3.28

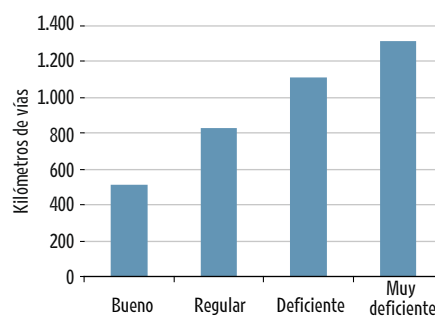
Comparación de los resultados de las evaluaciones del estado de la red vial nacional según IRI (porcentajes)



Fuente: LANAMME-UCR, 2005.

GRAFICO 3.29

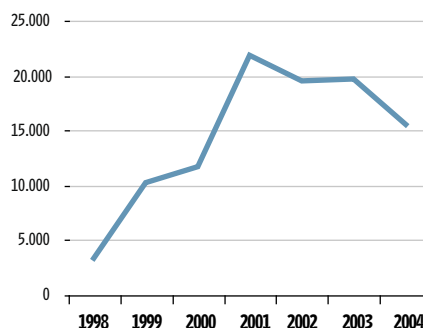
Evaluación estructural de la red vial nacional. 2004



Fuente: LANAMME-UCR, 2005.

GRAFICO 3.30

Ingresos recibidos por el MOPT-CONAVI (colones constantes de 1995)



Fuente: LANAMME-UCR, 2005, con base en datos de la CGR.

resolver el problema del 60% de la red en mal estado superficial y estructural, o el del mantenimiento periódico para evitar el deterioro del 40% restante, o la modernización de ambos. Por ello es imperativo que el Estado combine las iniciativas de concesión con la generación de políticas de inversión y desarrollo de infraestructura vial para la atención de las demandas en todo el territorio y de toda la población.

Ni en términos de estructura organizativa, ni en términos de planificación, capacidad técnica, regulatoria o normativa, el país está preparado para decidir, basado en el legítimo interés público, la orientación de la inversión en infraestructura vial (véase la opinión de expertos en esta materia en el miniforo “Inversiones públicas y crecimiento económico en el contexto de los problemas de solvencia” (en la segunda parte del Informe). Los elementos básicos para una adecuada gestión vial son los siguientes:

- Sólido fundamento técnico³⁵.
- Programación de largo plazo, que garantice que las inversiones para

el mantenimiento preventivo y el desarrollo de la red vial se hagan de forma oportuna, de modo que los gastos para el Estado sean mínimos.

- Optimización de las inversiones en el largo plazo (mínimo costo para la sociedad), que además garantice a los usuarios el máximo beneficio, es decir, un alto nivel de servicio de transporte (mínimo tiempo de viaje, carreteras seguras para peatones y conductores, mínimo deterioro del vehículo, mínimo costo de operación de la flota vehicular, superficie de rodamiento en buen estado, vías peatonales seguras, mínimo impacto ambiental, entre otros).

La aplicación de un modelo integral de gestión, que abarque los componentes de pavimentos, puentes y seguridad vial, entre otros, no solo determina el programa óptimo de inversión (de mínimo costo para la sociedad) sino que también le da al país un criterio objetivo para establecer el monto y las formas que debe adoptar la inversión que se destine a la

infraestructura vial. Esto permite, asimismo, determinar objetivamente el costo que representa para el país el hecho de reducir o no hacer la inversión requerida en carreteras, en términos del impacto negativo que ello implica para los sectores productivos y la calidad de vida de las y los ciudadanos.

En síntesis, la infraestructura es la base para hacer efectivas las políticas de fomento al desarrollo productivo nacional, propiciar el crecimiento sostenible y la generación de mayores oportunidades para la población. Sin embargo, su estado actual evidencia la dificultad para alcanzar esos objetivos. La elaboración de un modelo de gestión vial es un prerrequisito para el desarrollo eficiente y eficaz de la infraestructura del país, pero para ello, es esencial que exista la solvencia fiscal requerida.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
INFRAESTRUCTURA VIAL

Véase LANAMME-UCR, 2005 en el sitio www.estadonacion.or.cr

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de Eduardo Alonso.

Se prepararon los siguientes insumos: “El balance de la economía costarricense en el año 2004”, de Leiner Vargas; “Pobreza, desigualdad del ingreso y empleo”, de Pablo Sauma; “PYME y banca de desarrollo”, de José Eduardo Angulo; “Ajuste en los precios de los instrumentos de deuda emitidos por el Gobierno de Costa Rica en moneda extranjera y la turbulencia de la industria de inversión colectiva”, de José Luis Arce; “Impactos macroeconómicos, fiscales y sociales de las medidas de contención del gasto público 2003-2004”, de Julio Rosales, y “La infraestructura: base para el desarrollo económico y social”, del LANAMME-UCR, y “Comercio y Medio Ambiente” de Carlos Murillo.

Se adiciona a estos trabajos una serie de contribuciones especiales: “El proyecto Costa Rica Provee”, de Hugo Chaves; “Turismo

en Costa Rica, actividad de interés nacional”, de Alberto López; “La controversia comercial del banano: evolución del conflicto”, de Tania López; “Encadenamientos y exportaciones”, de Ricardo Matarrita; “Acceso al mercado de la Unión Europea para Costa Rica: sustitución del régimen droga por el SGP Plus”, de Doris Osterlof; “Retos, oportunidades y avances en la constitución de la Unión Aduanera Centroamericana”, de Amparo Pacheco; “Creciente participación de China en el comercio mundial”, de Susan Rodríguez; “Aspectos tributarios del proyecto de ley de pacto fiscal” y “Los convenios para evitar la doble imposición internacional: complemento de la renta mundial y elemento clave en una estrategia para atraer inversiones”, de Adrián Torrealba. Se agradece la colaboración del INFOCOOP para el desarrollo del tema PYME y banca de desarrollo.

La edición técnica fue realizada por Miguel Gutiérrez, Susan Rodríguez y Marcela Román.

La revisión de cifras la realizó Arianna Tristán y Elisa Sánchez.

Un agradecimiento especial a Francisco de Paula Gutiérrez y a José Eduardo Angulo por sus valiosos aportes durante las sesiones especiales de revisión del capítulo.

Los talleres de consulta se realizaron los días 11 de febrero, 1 de junio y 21 de julio de 2005, con la asistencia de: Rocío Aguilar, Jaime Allen, Eduardo Alonso, Mario Arce, Geovanny Barboza, Jorge Brizuela, Marta Campos, Lucy Conejo, Jorge Cornick, Jorge Chaves, Néstor Chinchilla, José L. Desanti, Helio Fallas, Ronald García, Miguel Gómez, Emilia González, Carlos Francisco Granada, Francisco de Paula Gutiérrez, Fernando Herrero, Katia Madrigal, Guido Miranda, Luis Navarro, José Pablo Rivera, Keynor Ruíz, Walter Robinson, Pablo Sauma, Desirée Segovia, Adrián Torrealba, Leiner Vargas, Luis Diego Vargas, Saúl Weisleder, Rita Zúñiga y Joyce Zürcher.

NOTAS

- 1** Otros países latinoamericanos cuya tasa de crecimiento superó la de Costa Rica en el 2004 fueron Argentina, Brasil, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela.
- 2** Esta contribución se refiere al aporte de cada sector al crecimiento total del PIB. Por lo tanto, la sumatoria total del aporte de cada sector es igual a la tasa de crecimiento del PIB. Los porcentajes negativos denotan que hubo una disminución en el valor agregado de dicha rama, en comparación con el año anterior.
- 3** Otro componente que provoca que el efecto neto en la formación bruta de capital sea positivo es la variación de existencias, la cual creció en 37.391 millones de colones, al incrementar la acumulación de inventarios en las empresas de zona franca, principalmente Intel.
- 4** Corresponden a la partida arancelaria de otras partes para circuitos modulares, que representaron en el 2003 el 97% de las exportaciones totales de Intel y en el 2004 el 81%.
- 5** ECU: sigla en inglés para "Unidad de Cuenta Europea".
- 6** Al respecto es importante señalar que las exportaciones de servicios de *call centers* y *back offices* se realizan bajo el régimen de zonas francas, pero no se contabilizan como exportaciones de ese régimen. No se cuenta con un registro separado de esas actividades, aunque sí se contabilizan en el rubro de ingresos de divisas por servicios que mantiene el Banco Central. Por este motivo, se subestiman las exportaciones del régimen de zonas francas y su contribución al crecimiento.
- 7** Esta sección se elaboró con base en ICAFE, 2005.
- 8** Al 30 de junio de 2005 se había comercializado el 92% de la producción.
- 9** Esta sección se elaboró con base en López, A., 2005; Rodríguez, W., 2005 y CGR, 2005.
- 10** Solamente en el año 2003 las exportaciones de otras partes para circuitos modulares superaron levemente al turismo, como el principal rubro de ingreso de divisas, pero incluso en ese año se mantuvo la tendencia creciente de los ingresos por turismo.
- 11** Síndrome respiratorio agudo severo (SARS, por su sigla en inglés).
- 12** Hotelería, transporte aéreo y acuático de turistas, transporte internacional y nacional, turismo receptivo de agencias de viajes que se dediquen exclusivamente a esta actividad, arrendamiento de vehículos a turistas tanto extranjeros como nacionales.
- 13** En el *Décimo Informe Estado de la Nación* se incluyó una guía para el estudio del TLC-CA. Además, el volumen 9 de la serie *Aportes para el análisis del desarrollo humano sostenible*, publicado en febrero del 2005, presenta un análisis, capítulo por capítulo, del contenido de ese tratado.
- 14** Dichas compras se dieron en cumplimiento de los lineamientos estipulados en la Ley de Reestructuración de la Deuda Pública, n.º 8299.
- 15** Los *spreads* o márgenes se refieren a la prima que un emisor como el Gobierno de Costa Rica debe pagar por sobre el rendimiento que genere un activo considerado libre de riesgo de incumplimiento de características similares. Lo usual en el mercado financiero internacional es expresar ese margen en puntos básicos, tomando como referencia el rendimiento de los bonos del Tesoro de los Estados Unidos.
- 16** Una "burbuja" en los precios de los activos financieros es una situación en la que los precios de mercado de esos instrumentos aumentan sustancialmente sin guardar relación con los fundamentos macroeconómicos y financieros que deberían determinar, en el largo plazo, su "valor justo o correcto". Es decir, se trata de una situación en la que los precios de los bonos y otros instrumentos financieros aumentan en forma artificial, impulsados por factores técnicos o distorsiones que afectan a los mercados de valores, en especial a los menos desarrollados.
- 17** Los inactivos desalentados son el conjunto de personas de 12 años o más que no trabajaron en la semana de referencia de la EHPM, ni buscaron empleo, o nunca lo han intentado convencidas de no poder encontrarlo.
- 18** Hasta finales de los años noventa, los índices de salarios de los trabajadores calificados y no calificados evolucionaron igual que el de los salarios mínimos. A partir del año 2000 el índice de los asalariados calificados se separó y empezó a reflejar aumentos por encima de los salarios mínimos, lo cual no ha ocurrido con los no calificados.
- 19** Estas cifras son el resultado de una estimación que consiste en agregar a los totales de hogares pobres publicados por el INEC, que incluyen solamente los hogares con ingresos conocidos, una estimación de los hogares pobres dentro del grupo de los hogares con ingreso desconocido, que en este caso corresponden al 18,8% de esos hogares (10,6% en situación de pobreza extrema) (Sauma, 2005).
- 20** El componente "otra inversión" es parte de la cuenta financiera de la balanza de pagos. Incluye fundamentalmente créditos comerciales, préstamos, moneda y depósitos, y otras categorías de inversión.
- 21** La firma de tratados de doble imposición es solo una de dos soluciones para evitar la doble imposición, y se le denomina convencional. También existe la solución unilateral y bilateral. La solución convencional consiste en resolver discrepancias entre las diferentes legislaciones nacionales distribuyendo las facultades impositivas entre los países; el principal efecto indeseable de estos convenios que uno de los dos países signatarios sufrirá, irremediablemente, una disminución en sus ingresos tributarios. En el caso de la solución unilateral y bilateral se encuentran, básicamente, los métodos de exención y de imputación. El primero consiste en que un país no computa, entre las rentas que grava, aquellas que se obtengan en otras jurisdicciones, mientras el segundo consiste en que las rentas obtenidas en otra jurisdicción se incluyen dentro de las rentas gravadas por el país de residencia, pero se concede un crédito por las cantidades pagadas en la jurisdicción fiscal de la fuente. Se estima que los tratados de doble imposición resultan más ventajosos que los unilaterales, debido primordialmente a sus repercusiones positivas sobre el clima de inversión (Estado de la Región-PNUD, 2003).
- 22** También los países que aplican el criterio de residencia pueden tener la finalidad de intercambio de información, para controlar mejor la tributación de sus residentes. Los convenios de doble imposición generalmente incluyen una cláusula de intercambio de información tributaria.
- 23** Los grupos meta a los cuales se les destinan recursos por medio del FODESAF son los subsidios para el bono de vivienda girados al BANHVI; de la CCSS: las pensiones del régimen no contributivo, los pacientes en fase terminal, la atención de indigentes y el sistema de invalidez vejez y muerte de trabajadores independientes de ingreso bajo; del MEP: los comedores escolares, el FONABE, el bono para la educación y el transporte de estudiantes con discapacidad; del Ministerio de Salud: los programas de nutrición (CEN-CINAI) y la vigilancia de la salud (dengue y malaria); del IDA: la formación de asentamientos campesinos, PROINDER y la dotación de infraestructura básica. Otros grupos meta son el PANI, el IMAS, los programas de reconversión productiva del CNP, el INAMU, el ICODER, el Fondo de Apoyo para la Educación Superior y Técnica del Puntarenense y el Fondo Nacional de Becas de Solidaridad Social, INCIENSA, IAFIA, CONAPAM, CNREE y el suministro de agua potable a las comunidades rurales del ICAA (Castro, 2004).
- 24** Los cambios a la versión original de este proyecto de ley que aquí se comentan, corresponden a las modificaciones documentadas hasta el 2004.
- 25** Además se pueden hacer algunas correcciones de progresividad para las rentas irregulares. Asimismo, a la cuota líquida se le aplicarían las deducciones para evitar la doble imposición internacional, para obtener la cuota por ingresar con la declaración o por devolver.
- 26** Si a los resultados de 2003 se les resta el efecto de la Ley de Contingencia Fiscal, los ingresos totales crecen en términos reales un 5,9% en el 2004, contra 3,5% en el 2003. Esto significa un aumento de medio punto del PIB entre ambos años. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que en el 2002 se reflejaron diversos efectos de la Ley de Simplificación Tributaria, por lo que la tasa de crecimiento del 2003 debe verse con cuidado. El aumento en el número de contribuyentes es claro desde el 2003, aunque en este año se registraron niveles similares a los del 2001, luego de una importante caída en el 2002.
- 27** La inscripción de nuevos contribuyentes y la mejora en la recaudación en el 2004 podría asociarse a factores coyunturales, como los efectos de las detenciones de importantes figuras políticas y su impacto en la actitud de los evasores, que

podrían estar percibiendo un aumento en las posibilidades de ser castigados por la ley, además del incremento en la eficacia de la Administración Tributaria, la aplicación de la reforma al Código de Normas y Procedimientos Tributarios, que endurece el cobro de intereses por atrasos, así como el establecimiento de mayores castigos para las prácticas evasivas.

28 Cuando se habla de solvencia no se trata de que un país tenga deuda cero o cercana a cero, sino de que tenga una razón de deuda que permita garantizar su pago y que no comprometa los gastos básicos del Estado.

29 Sin embargo, paralelamente a los recortes presupuestarios que han venido experimentando las instituciones de fomento a la producción, se han creado fuentes de financiamiento no bancario para el apoyo de actividades productivas. En el sector agropecuario, por ejemplo, se cuenta con las siguientes fuentes de financiamiento extrapresupuestario: Programa de Reconversión Productiva/CNP; Fideicomiso MAG/PIPA; Fideicomiso Pesquero/INCOPECA; Crédito Rural/IDA; Programa Nacional de Centros de Acopio (PRONACA)/PIMA; Fondo de Crédito y Desarrollo Agrícola para Pequeños Productores de la Zona Norte (PPZN); Programa de Pequeño Riego/SENARA (E: Barrientos, 2005). La creación de programas

de fomento con recursos extrapresupuestarios abre una nueva línea de investigación acerca de la provisión de asistencia a los sectores productivos al margen del Presupuesto Nacional.

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

31 El Fondo de Garantías alcanzó la meta de los 9.000 millones de colones en octubre del 2004 y el Fondo de Financiamiento tiene en cartera 1.626 millones de colones, a pesar de que en el 2005 el BPDC no le trasladará nuevos recursos, debido a que la inflación influyó negativamente sobre el incremento real de las utilidades del Banco.

32 Fueron rechazados los expedientes 14199, "Reformas de la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional, de la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica y de la Ley del Impuesto sobre la Renta"; 14660, "Banco de Desarrollo para la Producción Nacional y transformación de los bancos comerciales del Estado en sociedades anónimas" y, recientemente, el 14286, "Reformas de la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica,

la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional y otras leyes", conocido como Reformas Financieras.

33 En la actualidad se tramitan los expedientes 15795, "Creación del Sistema de Banca de Desarrollo Agropecuario", iniciativa del diputado Mario Redondo Poveda (PUSC) y el expediente 15699, "Ley para hacer efectiva la función de desarrollo de la banca", iniciativa del diputado Rodrigo A. Carazo Zeledón (PAC).

34 De acuerdo con el Banco Mundial, durante las décadas de los ochenta y noventa, 85 países en vías de desarrollo perdieron infraestructura vial por un valor de 43.000 millones de dólares. CEPAL estima una pérdida anual de 10.000 millones de dólares y señala que muchos países gastan inútilmente por esta razón hasta el 3% de su PIB.

35 Un ejemplo de las deficiencias en este ámbito es el hecho de que en 1995 la mayoría de los empleados del MOPT-CONAVI que efectuaban estudios de demanda del transporte se acogió a la movilidad laboral, lo que debilitó la labor de estas entidades y provocó que, a partir de entonces, únicamente se realicen estudios para proyectos específicos.

CAPÍTULO 4

Armonía con la naturaleza

INDICE

Hechos relevantes del 2004	177
Valoración general	179
Valoración del Décimo Informe	180
Aspiraciones	180
Introducción	181
Gestión del patrimonio	181
Protección de la biodiversidad	182
Conocimiento de la biodiversidad	188
Usos de la biodiversidad	189
Gestión del cambio	190
Recurso energía	190
Recurso aire	194
Manejo de los desechos sólidos	197
Recursos forestales	199
Tierras de uso agropecuario	201
El recurso de las aguas continentales	205
Recursos marino-costeros	209
Gestión del riesgo	211
El escenario de desastres en Costa Rica	211
Reforma a la Ley Nacional de Emergencia	213
Indicadores internacionales de gestión del riesgo: resultados en Costa Rica	213
Sociedad civil y gestión ambiental	215
Participación de la sociedad civil	215
Conflictos ambientales por uso de los recursos	218
Mecanismos de control y denuncia ambiental	218

HECHOS RELEVANTES DEL 2004

>> Según el índice de sostenibilidad ambiental calculado por el World Economic Forum, Costa Rica ocupa el lugar número 18 entre 146 países con mayores probabilidades de conservar sus recursos naturales.

>> La Sala Cuarta ratificó el estatus de la isla San Lucas como refugio de vida silvestre bajo la administración del MINAE.

>> Se creó el Corredor Biológico Marino entre el Parque Las Baulas y la Isla del Coco y se suscribió la iniciativa del Corredor Marino de Conservación del Pacífico Tropical Oriental, que consiste en un anillo submarino compuesto por archipiélagos de Ecuador, Costa Rica, Colombia y Panamá.

>> Los ecosistemas coralinos de bahía Culebra se encuentran amenazados por el alga tóxica *Caulerpa sertularioides*.

>> La Sala Cuarta, en respuesta a una consulta de constitucionalidad sobre el artículo 9 de la nueva Ley de Pesca y Acuicultura, ratificó el deber del Estado de preservar integralmente aquellas zonas que ha declarado parques nacionales, monumentos naturales o reservas biológicas, lo cual supone su obligación de impedir actividades humanas que puedan perturbar los ecosistemas.

>> Por primera vez el SINAC y el InBio obtuvieron regalías para dedicarlas a la conservación; recibieron 201.557 colones como resultado de la bioprospección y la comercialización de un producto derivado de la planta *Q-assia*.

>> Los precios promedio de los hidrocarburos empleados en el sector transporte se incrementaron en un 39% con respecto al 2003. El consumo nacional creció un 2,4% y la flota vehicular aumentó un 6,5% en el mismo período.

>> El proyecto Aire Limpio, del Ministerio de Salud, estima en 92.246 millones de colones el costo de los efectos en la salud por la contaminación del aire en la Gran Área Metropolitana (GAM).

>> Por primera vez en siete años se redujo el número de playas galardonadas con la Bandera Azul Ecológica.

>> La producción acuícola sobrepasó por primera vez el volumen de pesca total del país.

>> La producción per cápita de desechos en el Área Metropolitana de San José casi se duplicó en los últimos veinte años.

>> Se publicó un nuevo reglamento de procedimientos para la presentación y evaluación de estudios de impacto ambiental por parte de la SETENA.

>> Las actividades de construcción constituyeron el principal motivo de denuncias ambientales presentadas ante la Sala Cuarta y el Tribunal Ambiental Administrativo.

>> 72 cantones sufrieron algún nivel de impacto por eventos hidrometeorológicos o geológicos. Desamparados siguió siendo el cantón con mayor número de reportes.

CUADRO 4.1

Resumen de indicadores ambientales. 1999-2004

Indicadores	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Gestión del patrimonio						
Área en parques nacionales (hectáreas) ^{a/}	567.852	624.098	623.773	625.634	621.267	622.708
Área en reservas biológicas (hectáreas) ^{a/}	21.432	21.674	21.675	21.675	21.663	22.031
Área en refugios nacionales de vida silvestre (hectáreas) ^{a/}	175.524	178.189	180.034	180.642	182.473	182.283
Área en reservas forestales (hectáreas) ^{a/}	284.133	227.834	227.834	227.834	227.545	228.629
Área en zonas protectoras (hectáreas) ^{a/}	163.714	155.829	155.816	153.955	166.404	152.605
Área en humedales (hectáreas) ^{a/}	88.289	66.359	77.871	77.871	65.122	71.989
Área de fincas del Estado fuera de ASP (hectáreas) ^{a/}		15.743	15.743	15.743	15.743	15.743
Área de reserva natural absoluta (hectáreas) ^{a/}		1.330	1.330	1.330	1.367	1.314
Área de monumento nacional (hectáreas) ^{a/}		232	232	232	234	230
Tasa de variación de visitantes a las ASP (porcentaje)	6,9	-9,1	0,7	25,5	-7,4	2,1
Gestión del cambio						
Uso de recursos forestales						
Aplicación del PSA en manejo de bosque (hectáreas) ^{b/}	5.125	0	3.997	1.999	0	0
Aplicación del PSA en protección de bosque (hectáreas) ^{b/}	55.776	26.583	20.629	21.819	63.405	80.003
Aplicación del PSA en reforestación (hectáreas) ^{b/}	3.156	2.457	3.281	1.086	3.254	2.243
Número de permisos forestales tramitados por el SINAC ^{c/}	3.448	1.343	3.135	3.423	3.768	3.581
Porcentaje de aprovechamiento anual de madera correspondiente a bosque con planes de manejo	18,7	17,9	16,7	6,7	5,5	
Contratos de PSA inscritos en FONAFIFO	925	501	406	329	755	1.077
Tasa de crecimiento anual de crédito forestal (porcentaje)	20,5	-57,8	54,0	60,0	39,8	
Porcentaje asignado por el Estado al PSA, del tercio recaudado del impuesto selectivo de consumo a los combustibles ^{d/}	41,5	22,9	44,5	100,0	100,0	100,0
Porcentaje de incendios forestales dentro de las ASP		17,1	16,6	6,3	19,2	13,4
Uso de fauna marina^{e/}						
Porcentaje de variación de la captura total de pesca	18,6	19,1	2,0	-1,4	-21,6	-22,0
Porcentaje de pesca artesanal respecto del total	81,8	87,2	86,5	80,6	77,7	78,0
Agricultura orgánica^{f/}						
Área registrada en cultivos orgánicos (hectáreas)		8.606	8.870	9.003	9.100	10.800
Número de productores		3.569	3.720	3.900	3.970	3.450
Agricultura transgénica						
Área total de semilla de soya y algodón transgénico (hectáreas) ^{g/}	112,9	111,7	299,1	583,6	626,2	1.441,8
Daños a la salud por efecto de contaminación						
Tasa de crecimiento de las intoxicaciones por plaguicidas	3,7	11,5	-15,3	5,1	0,3	-46,6
Desechos sólidos recolectados por el COCIM (toneladas métricas/año)	384.132	387.054	404.829	440.009	480.687	447.801
Producción de desechos per cápita en el Área Metropolitana (gramos/per cápita/día)	987	969	1.044	1.108	1.135	1.107
Contaminación del aire en San José^{h/}						
Concentración de material particulado PM10 (ug/m ³)			41	52	53	55
Porcentaje promedio de cobertura del servicio de agua de calidad potable en la población		78,0	75,8	78,4	79,5	82,8
Gestión del riesgo						
Número de eventos dañinos de origen hidrometeorológico y geológico (totales)	506	314	379	368	557	749

Ver notas al final del capítulo

VALORACIÓN GENERAL

Como en los otros campos de la vida económica y social, durante el 2004 el desempeño ambiental del país estuvo marcado por el tema energético. Por un lado, fuertes incrementos en los precios de los hidrocarburos (más del 30%) encontraron una sociedad con patrones de consumo poco sostenibles y una flota vehicular que continuó en aumento, y que supera ya las 950.000 unidades. Por otro lado, el escaso crecimiento de la capacidad instalada para la producción hidroeléctrica, de apenas 1,2% *versus* una expansión del 4,4% en el consumo, abrió el debate nacional acerca de los riesgos de desabastecimiento que podrían darse a futuro con este tipo de energía y la importancia económica y ambiental que tiene para Costa Rica desarrollar fuentes alternativas.

En relación con los hidrocarburos, a finales del 2004 los precios internacionales del petróleo registraron niveles históricamente altos, y llevaron a aumentar la factura petrolera costarricense de 525 millones de dólares en 2003 a 729 millones, cifra que supera, por ejemplo, el total de divisas recibidas por inversión extranjera directa. El uso intensivo de hidrocarburos en el transporte es relevante no solo por su impacto económico, sino también porque, unido al desorden urbano que impera en el país, es uno de los principales causantes de la contaminación del aire, la cual, como se sabe, tiene efectos nocivos en la salud de las personas. Aunque los esfuerzos por controlar las emisiones vehiculares parecen haber logrado una reducción del dióxido de carbono presente en la atmósfera, el rápido crecimiento del parque automotor y las presiones por reducir los estándares de medición de la contaminación ponen en duda la sostenibilidad de ese resultado. Esto ocurre además en un contexto en el que no avanzan las medidas para diversificar y mejorar la oferta de transporte público y la calidad de la red vial.

La contaminación no solamente está asociada a la calidad del aire, sino más bien al conjunto de los recursos naturales. Las evidencias halladas con respecto a la calidad del agua, confirman que el estado de deterioro en que se encuentran varias fuentes de aguas superficiales y subterráneas compromete, más allá de su calidad, la disponibilidad futura. Se ha reportado que las concentraciones de nitratos en algunos pozos y manantiales de la Gran Área Metropolitana (GAM) han alcanzado en al menos una medición el nivel máximo recomendado por las autoridades de salud. Asimismo, continua sin resolverse el tema del manejo de los desechos sólidos. Si bien han surgido en el país iniciativas importantes como el control de emisiones y el canon de vertidos, éstas siguen siendo medidas aisladas que no logran atender integralmente los problemas y frente a las cuales todavía son muchas las resistencias de diversos sectores sociales y económicos. Las opciones de política que se presentan en materia ambiental tienen como característica una desproporcionada insuficiencia, en relación con los desafíos que deben atender. Entre tanto, el proyecto de Ley del Recurso Hídrico, aunque ya fue dictaminado por una comisión legislativa, permanece estancado en la corriente parlamentaria y aún enfrenta resistencia por parte de algunos sectores.

Los problemas que genera el tema energético ocurren, además, en un contexto de escasos recursos y capacidades del Estado para mejorar en el desempeño de sus tareas de conservación y protección del patrimonio y manejar los efectos del crecimiento urbano. El país, que ha sido exitoso a lo largo del tiempo en el diseño de mecanismos de protección de áreas silvestres, no logra avanzar hacia una política que integre los desafíos de la gestión del cambio. El MINAE, como ente rector en materia ambiental, está estructurado y orientado a las actividades de conservación en zonas de protección, pero tiene poca experiencia e instrumentos para

manejar la presión que ejerce el cambio social sobre el uso de los recursos naturales. La ausencia de una visión de conjunto y la excesiva fragmentación de atribuciones en relación con estos recursos, parecen ser dos de los principales problemas, a los cuales se suman las limitaciones que arrastra el país en lo que concierne a la generación de información y conocimiento sobre el estado de su patrimonio natural.

En una situación de grandes limitaciones económicas, las experiencias de cooperación pública y privada en las labores de protección y conservación adquieren una relevancia inusitada, pero no se reproducen en el tema de la gestión del cambio, donde la co-responsabilidad ciudadana con el Estado ante los problemas ambientales es todavía incipiente y desarticulada.

La creciente competencia por la utilización de los recursos y las preocupaciones ciudadanas por los efectos que esta provoca en el entorno inmediato (contaminación sónica, atmosférica y del agua, manejo inapropiado de los desechos, uso inadecuado de la tierra, entre otros) han favorecido el aumento de los conflictos ambientales, y aunque se han ampliado los mecanismos de denuncia y defensa de derechos, los instrumentos creados para atenderlos son insuficientes para canalizar el descontento ciudadano ante el deterioro en el uso de los recursos. Por el contrario, la falta de atención preventiva de los problemas ha terminado por incrementar los escenarios de riesgo de la población, como la ubicación de viviendas en zonas peligrosas, la recurrencia de los desastres asociados a problemas tecnológicos (especialmente el manejo de gas licuado) o los incendios estructurales, sobre todo en comunidades pobres asentadas en precario en la GAM, que a fin de cuentas son las más afectadas por una sociedad que no logra ponerse de acuerdo sobre cómo resolver el desafío de tener un desarrollo humano en armonía con la naturaleza.

VALORACIÓN DEL DÉCIMO INFORME

La exitosa política de conservación y ampliación del conocimiento del patrimonio natural, que sirvió de eje a la gestión ambiental de Costa Rica durante las décadas de los setenta, los ochenta y principios de los noventa, ha sido condición necesaria, pero no suficiente, para garantizar el desarrollo sostenible del país. Los principales desafíos en esta materia se encuentran fuera de las áreas protegidas y están asociados a los usos inadecuados de los recursos naturales que se ubican más allá de ellas. Los desequilibrios en el uso afectan no solo la calidad y reposición de los recursos, sino que además generan nuevas amenazas para los mismos territorios que con

tanto esfuerzo se viene protegiendo desde hace tres décadas. Si hace diez años se empezaban a señalar con inquietud los problemas de contaminación, manejo de los recursos hídricos y marinos, uso del suelo, energía, ordenamiento del territorio y trastornos relacionados con fenómenos naturales, hoy no cabe duda de que ocupan un lugar prioritario en la agenda nacional. Los logros obtenidos en las décadas pasadas podrían perderse si no se continúa invirtiendo en ellos. Adicionalmente, la atención de los nuevos desafíos ambientales requerirá profundos cambios en la legislación, las instituciones y las políticas en los próximos años.

ASPIRACIONES

>> UTILIZACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES SEGÚN SU CAPACIDAD DE REPOSICIÓN

La tasa de utilización de los recursos naturales es menor o igual a la de reposición natural o controlada por la sociedad, siempre y cuando esto no amenace la supervivencia de otros seres del ecosistema.

>> NIVEL ASIMILABLE DE PRODUCCIÓN DE DESECHOS Y CONTAMINANTES

La tasa de desechos y contaminantes es igual o inferior a la capacidad del ambiente para asimilarlos, ya sea en forma natural o asistida por la sociedad, antes de que puedan causar daños a la población humana y a los demás seres vivos.

>> REDUCCIÓN DEL DETERIORO AMBIENTAL

Existen medidas socioeconómicas, legales, políticas, educacionales, de investigación y generación de tecnologías limpias, que contribuyen a evitar un mayor deterioro ambiental.

>> PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

La sociedad civil participa en el diseño, ejecución y seguimiento de medidas de protección y manejo responsable y sostenido de los recursos naturales.

>> MINIMIZACIÓN DEL IMPACTO DE LOS DESASTRES

El impacto de los desastres provocados por fenómenos de origen natural o antropogénico es minimizado por medio de las capacidades de prevención, manejo y mitigación.

>> EQUIDAD EN EL USO Y DISFRUTE DE LOS RECURSOS NATURALES

Existe equidad en el uso y disfrute de los recursos naturales, de un ambiente saludable y de una calidad de vida aceptable para toda la población.

>> CONCIENCIA EN LAS Y LOS CIUDADANOS

Existe conciencia acerca de la estrecha relación entre la sociedad, sus acciones y el ambiente, y de la necesidad de realizar un esfuerzo individual y colectivo para que dicha relación sea armónica.

>> UTILIZACIÓN DEL TERRITORIO NACIONAL

El uso del territorio es acorde con la capacidad de uso potencial de la tierra y su ordenamiento, como parte de las políticas de desarrollo en los ámbitos nacional y local.

Armonía con la naturaleza

Introducción

Corresponde a este capítulo del Informe dar seguimiento anual al desempeño del país en materia ambiental, desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible. Su propósito es determinar cuánto se acercó o se alejó Costa Rica de la aspiración de tener un desarrollo en armonía con la naturaleza, es decir, un desarrollo que no comprometa la conservación y el uso de los recursos naturales en el presente, ni para las generaciones futuras.

Costa Rica sigue siendo valorada, en el plano internacional, como un país con grandes avances en materia de gestión ambiental, pese a las limitaciones crecientes que tiene para proteger su patrimonio y la mayor complejidad que adquieren los problemas asociados al desarrollo urbano. En el 2005, el índice de sostenibilidad ambiental presentado en el World Economic Forum coloca a Costa Rica en la posición número 18 entre 146 naciones. Este índice analiza el estado del desempeño y la habilidad de los países para proteger el ambiente en las próximas décadas, dando seguimiento a la inversión en recursos naturales, a los niveles pasados y actuales de contaminación, a los esfuerzos en el manejo ambiental y a la capacidad de la sociedad para mejorar su gestión en este campo. Esta medición internacional, aunque importante, no evalúa por falta de datos comparables aspectos clave como la calidad del manejo de desechos, la destrucción de humedales y la contaminación por

metales pesados, lo que podría variar la posición relativa de los países¹.

Este capítulo analiza la información a partir del concepto de gestión ambiental, entendida como el conjunto de acciones que realizan los distintos actores públicos y privados en materia de conservación y uso de los recursos naturales. Este concepto general se desagrega a su vez en tres dimensiones específicas. La primera es la gestión del patrimonio, que se refiere a la voluntad de la sociedad costarricense para conocer y preservar la extraordinaria biodiversidad que posee y todos aquellos recursos que son de propiedad común. En la sección dedicada a este ámbito se da seguimiento al tema de la vulnerabilidad de las áreas protegidas, y cobran relevancia la protección del patrimonio marino y su incorporación a la agenda nacional. La segunda dimensión corresponde a la gestión del cambio, que remite a los esfuerzos que se realizan en el país para mitigar o minimizar los impactos del uso y transformación de los recursos naturales, ocasionados por la expansión urbana y patrones de consumo crecientes. Este año destaca el análisis de la situación energética, que se posicionó como el tema más relevante durante el 2004. Finalmente, reconociendo el “escenario de multiamenazas” con el que coexiste la población costarricense por causas naturales o antropogénicas, se considera una tercera dimensión, denominada gestión del riesgo, que se refiere a todas aquellas acciones, programas y políticas que se impulsan en el país para prevenir el

riesgo frente a esas amenazas y atender sus efectos cuando ocurren los desastres. En esta edición por primera vez el Informe presenta índices internacionales de medición de la gestión del riesgo. Además el capítulo incluye una cuarta sección, que explora la participación de la sociedad civil y los mecanismos de control y denuncia en materia ambiental existentes en Costa Rica.

Gestión del patrimonio

Esta sección desarrolla el tema de la conservación del patrimonio natural, en tres esferas de actividad: proteger, conocer y usar la biodiversidad. Se analizan las políticas, programas y actividades, públicas y privadas, orientadas a la conservación y protección de ecosistemas y especies amenazadas. En cuanto al desempeño de las áreas protegidas, resalta la creciente importancia del patrimonio marino en la agenda nacional, tema en el cual el país adquirió compromisos novedosos en el 2004. Por otro lado, si bien no se registró un aumento significativo de las áreas silvestres protegidas (ASP), sí se reforzaron otras formas de protección, como los corredores biológicos. La generación de conocimiento sobre la biodiversidad siguió en aumento, y se inició el proceso de actualización del “Proyecto de ordenamiento territorial para la conservación de la biodiversidad”, conocido como Grúas. Asimismo, en el año estudiado se obtuvo nueva evidencia sobre el significativo aporte económico que las ASP hacen al país,

aunque esto no se traduce en mayores recursos para ellas. Por otra parte, se mantuvo la tendencia decreciente en el turismo que visita las ASP en relación con el crecimiento total del turismo en el país.

Protección de la biodiversidad

Avances hacia una mejor gestión de las ASP y su sostenibilidad financiera

Durante el 2004 el SINAC puso en marcha esfuerzos para solucionar sus problemas presupuestarios, que han sido señalados como un obstáculo importante para la protección del patrimonio natural. Con el apoyo técnico y económico de la organización The Nature Conservancy (TNC), se impulsó un proyecto de ordenamiento financiero que, para mediados del 2003, había permitido elaborar planes financieros para cada área de conservación. En el 2004 se ejecutó la primera etapa del proyecto y se determinó la necesidad de un presupuesto mínimo de 19.000 millones de colones, que incluyen el pago de tierras y la contratación de 309 guardaparques adicionales (SINAC-MINAE, 2004). La administración actual del SINAC ha propuesto algunas opciones para la obtención de recursos, tales como el cobro de una parte del canon por uso de aguas y el canje de deuda externa por naturaleza, entre otros (E: Jiménez, S., 2005)², que acompañen una estrategia de manejo más eficiente. Además, esta entidad ha sugerido que sus ingresos vayan a un fideicomiso, no a la caja chica del Estado (E: Solórzano, 2005), tema que requeriría una amplia discusión.

En cuanto a la deuda por compra de tierras en ASP el avance es escaso. En el 2004 se pagó un total de 3.272,76 hectáreas, por un monto de casi 2.000 millones de colones (SINAC-MINAE, 2005). El área de conservación en la que se sufragó mayor cantidad de tierras fue ACOSA, específicamente la Reserva Forestal Golfo Dulce, con 1.137 millones de colones destinados a finiquitar la compra de 1.981 hectáreas (60% del total adquirido) que se cubrieron con cooperación internacional atraída

sobre todo por la Campaña Osa³. Con respecto a parques nacionales y reservas biológicas, que el Estado está obligado a pagar en su totalidad, se cancelaron 343,33 hectáreas en Manuel Antonio, Tenorio, La Cangreja y Las Baulas, por un monto cercano a 400 millones de colones. Esto equivale a tan solo el 10% del territorio adquirido en estas categorías y a un 1,7% de la deuda total por este concepto; quedan pendientes alrededor de 23.648 millones de colones (SINAC-MINAE, 2005).

Otro aspecto importante es la implementación de planes de manejo en las ASP. En el 2004 estaban en proceso de elaboración 15, de los cuales 8 correspondían a parques nacionales, 4 a refugios de vida silvestre y los 3 restantes a un humedal, una zona protectora y una reserva forestal. Existían 9 planes ya elaborados y estaba en trámite de aprobación el del Parque Nacional Volcán Poás (SINAC-MINAE, 2005). Estos 25 casos representan apenas el 15% del total de áreas protegidas del país. Las 138 restantes carecen de planes de manejo.

Se refuerza la importancia de los corredores biológicos en la protección del territorio

Las ASP siguen representando poco más del 25% del territorio nacional (véase Compendio Estadístico). En el 2004 solamente se presentaron algunos cambios de categoría, entre ellos la modificación del estatus del Refugio de Vida Silvestre Bosque Nacional Diríá, que pasó a ser el Parque Nacional Diríá. También se ratificó el estatus de la isla San Lucas como refugio de vida silvestre bajo la administración del MINAE. En este lugar se han emprendido acciones como la asignación de personal fijo, equipo e inversiones por aproximadamente tres millones de colones por parte del MINAE; el INBio realizó un inventario de biodiversidad, en tanto que el Museo Nacional y el Ministerio de Cultura registraron los recursos arqueológicos y el patrimonio cultural (E: Araya, 2005). San Lucas conserva casi un 90% de su cobertura forestal y tiene un gran potencial turístico por su riqueza natural, arquitectura e historia. Un adecuado manejo de la isla es un reto para el

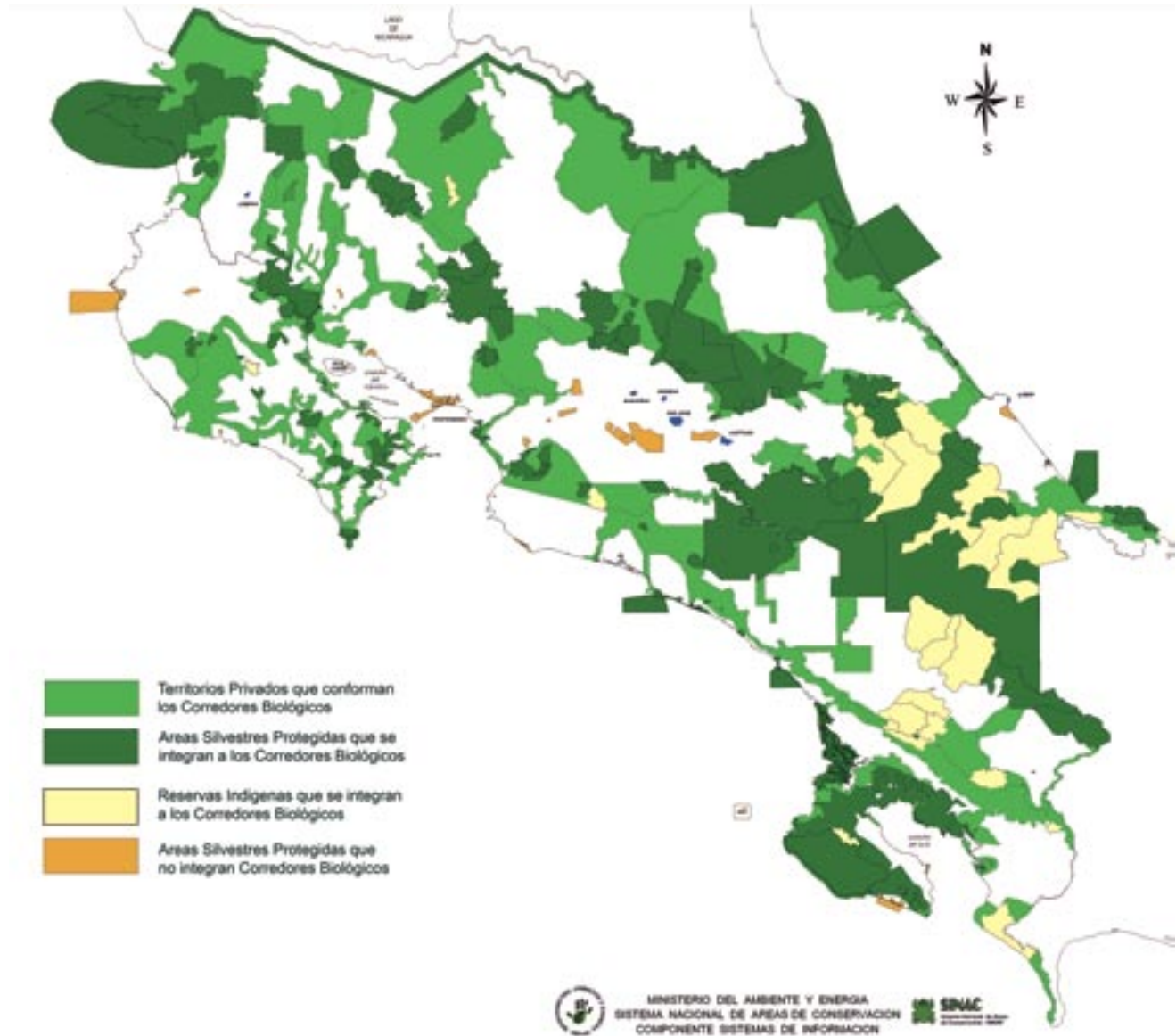
ACOPAC, que cuenta con la colaboración de diversas entidades y organizaciones, así como de las comunidades cercanas, en su mayoría dedicadas a la pesca artesanal.

Paralelamente a la gestión de las ASP, el SINAC otorga una importancia crucial a los llamados “corredores biológicos”⁴, dado el papel que desempeñan en la migración y dispersión de especies de flora y fauna y, por ende, en la reducción de la vulnerabilidad de las áreas protegidas, con las cuales tienen estrecha relación. Para fortalecer estos espacios de conectividad resultan vitales las reservas naturales privadas; en la actualidad, 33 de las 110 reservas de este tipo existentes en el país forman parte de corredores biológicos, lo que significa un aporte de 48.851 hectáreas (TNC et al, 2004). El mapa 4.1 muestra la importancia de los terrenos privados y las reservas indígenas en la totalidad de estos corredores.

En los últimos cinco años esta estrategia de conservación tomó relevancia nacional y regional, gracias al proyecto del Corredor Biológico Mesoamericano (CBM) financiado por el Banco Mundial, y al impulso que le dio la CCAD al concepto como tal. Este proyecto finalizó en el 2004, por lo que el SINAC enfrenta el reto de continuar promoviendo los corredores. Con este propósito se han formado veinte comisiones locales integradas por organizaciones de productores, campesinos, indígenas y municipalidades, en las zonas relacionadas con las 33 iniciativas de corredores biológicos desarrolladas en el país (Obando et al, 2005). También se estableció la Comisión Binacional San Juan-La Selva-El Castillo, entre Costa Rica y Nicaragua, y se fortaleció la consecución de fondos para proyectos formulados por las comisiones locales a través de entidades como el Fondo Costa Rica-Canadá y el Programa de Pequeñas Donaciones (PPD). Además, el proyecto Ecomercados definió como prioritarias para el pago de servicios ambientales (PSA) las fincas ubicadas en los corredores biológicos. En el 2004 se extendió este concepto al territorio marino, como se expone en el siguiente apartado.

MAPA 4.1

Áreas silvestres protegidas, territorios privados y reservas indígenas que integran corredores biológicos. 2003



Fuente: SINAC-MINAE.

Crece interés en la protección del patrimonio marino

El patrimonio marino cobra cada vez más importancia en Costa Rica. Hay una más amplia disponibilidad de fondos para investigación, un aumento en el número de ONG que trabajan en el tema y un mayor interés gubernamental (E: Rothschild, 2005). La principal iniciativa en este campo

se dio en el 2004, en una reunión de los ministros de ambiente de Costa Rica, Ecuador, Panamá y Colombia, cuando se echó a andar el proyecto del Corredor Marino de Conservación del Pacífico Tropical Oriental, con la participación de los gobiernos de estos países, y el apoyo adicional de más de cincuenta organizaciones internacionales y regionales. El corredor

consiste en un anillo submarino de varios kilómetros de longitud y más de 200 kilómetros de amplitud, compuesto por cinco archipiélagos: Galápagos, en Ecuador; Coco, en Costa Rica; Malpelo y Gorgona, en Colombia, y Coiba, en Panamá, además del Parque Nacional Las Baulas, en territorio costarricense. La iniciativa es única en el mundo; protege algunos de los hábitats marinos

de mayor biodiversidad del planeta y varias especies amenazadas o en peligro de extinción, como la ballena azul y la tortuga baula (Conservation International, 2004).

En el 2004 también fue importante la decisión del MINAE de establecer “una Comisión Interdisciplinaria Marino Costera de la Zona Económica Exclusiva, para determinar la viabilidad de dedicar hasta un 25% de la Zona Económica Exclusiva a la conservación, restauración, manejo y aprovechamiento sostenible de las especies y ecosistemas existentes, dando particular énfasis, entre otros, a los sitios de agregación, reproducción, alimentación y migración” (decreto 31832-MINAE). Este decreto pone a Costa Rica en camino de proteger en el mar un área parecida a la que tiene en la parte terrestre. Además, la nueva Ley de Pesca y Acuicultura, que se analiza en el apartado sobre recursos marino-costeros, aporta nuevos instrumentos para la protección de estas áreas (recuadro 4.1). El conocimiento en este campo es aún incipiente, pues la mayoría de las investigaciones sobre biodiversidad realizadas en el país corresponde a las zonas terrestres (E: Rothschild, 2005).

Se mantiene la vulnerabilidad de las áreas protegidas

Numerosos factores inciden sobre las ASP y ponen en peligro la integridad de los ecosistemas y la biodiversidad que estas resguardan. La falta de recursos económicos y humanos, la cacería, la extracción de flora y fauna silvestres y las invasiones de tierras amenazan la conservación del patrimonio natural (E: Araya, 2005). Uno de los principales problemas señalados por las autoridades del SINAC es la presión para segregar áreas protegidas y utilizarlas de manera privada para el desarrollo de actividades turísticas, como la construcción de hoteles y marinas en refugios de vida silvestre. Ejemplo de esto son los proyectos de ley para segregar playa Rey, en el Parque Nacional Manuel Antonio y la Zona Protectora Tivives (E: Solórzano, 2005). Igualmente, al SINAC le preocupa el otorgamiento de permisos municipales en toda la zona

RECUADRO 4.1

La nueva Ley de Pesca y el manejo de áreas marinas protegidas

La nueva Ley de Pesca y Acuicultura, promulgada en abril de 2005, presenta novedades que influyen en el manejo de las ASP con porciones marinas. Las más importantes se refieren a la prohibición de la actividad pesquera con fines comerciales y deportivos en parques nacionales, monumentos naturales y reservas biológicas (artículo 9), el establecimiento de multas por la violación de este artículo y el trabajo conjunto que debe darse entre el MINAE e INCOPECSA para desarrollar planes conjuntos de manejo y aprovechamiento racional de los recursos marinos de los humedales, excepto en parques y reservas biológicas (Cajiao, 2005). El artículo 9 también define que, para crear o ampliar zonas protegidas que cubran áreas marinas, salvo las que apruebe la Asamblea Legislativa, el MINAE deberá consultar el criterio del INCOPECSA sobre el uso sostenible de

los recursos biológicos. La prohibición de la actividad pesquera en ASP ha generado polémica, pues existe preocupación en el SINAC de que, lejos de proteger, la medida significará un enfrentamiento permanente con pescadores artesanales (E: Solórzano, 2005). Sin embargo, la Sala Cuarta ratificó la constitucionalidad del artículo, afirmando que “cuando el Estado decide dar a un sector la condición de parque nacional, monumento natural o reserva biológica, asume frente a sus habitantes y frente a la comunidad internacional deberes ineludibles, entre los que se encuentra la preservación integral de los hábitat presentes en dichas zonas, impidiendo que actividades humanas (económicas y mucho menos de simple recreo) puedan perturbar la intangibilidad de tales ecosistemas” (resolución 2004-10484).

Fuente: Obando et al, 2005.

de protección marítimo-terrestre. A este respecto es clave la jurisprudencia dictada por la Sala Cuarta en el 2004 (resolución 2004-10484), en el marco de las consultas de constitucionalidad sobre la Ley de Pesca y Acuicultura, en tanto determina que el compromiso de protección asumido por el Estado en las ASP es absoluto, por lo que no pueden realizarse en ellas actividades humanas (económicas o recreativas) que puedan afectar los ecosistemas.

El turismo masivo y la urbanización extensiva -tanto en la zona marítimo-terrestre, como en las zonas aledañas a las ASP- constituye una gran presión para estas áreas y para los acuíferos. Se han dado iniciativas para regular la construcción de proyectos turísticos en zonas de interés ambiental, pero no han generado consenso y han quedado sin efecto. Así por ejemplo, en el 2004 se emitió un decreto (31750-MINAE-TUR) que planteaba una reglamentación para la zona marítimo-terrestre (ZMT) en cuanto a la construcción de proyectos considerados ecoturísticos, estableciendo límites de cobertura para su desarrollo;

en el caso de bosques primarios el máximo permitido era de 15% y para bosques secundarios de 25%. Después de algunos cuestionamientos de grupos ambientalistas, la Sala Cuarta ordenó la anulación del decreto (Pomareda, 2004). Otra amenaza identificada por el SINAC es el proyecto de ley que propone entregar el 25% de los ingresos del Parque Nacional Volcán Poás a la municipalidad de Poás, pues se reducirían los ya limitados recursos financieros de las ASP (E: Solórzano, 2005). Lograr la identificación de estas vulnerabilidades y de los desafíos que conllevan es parte de los retos que enfrentan las áreas de conservación, como es el caso de la ACOPAC expuesto en el recuadro 4.2.

El fuego también sigue representando un peligro para las ASP. En el 2004 hubo un ligero aumento (7,5%) de los incendios forestales, los cuales afectaron un total de 35.228 hectáreas, el 13,4% de ellas perteneciente a las ASP. De las 4.706,09 hectáreas afectadas en estas áreas, 1.880,6 fueron del Área de Conservación Guanacaste (ACG) y 1.320 del Área de Conservación Tempisque (ACT). Para combatir estos

RECUADRO 4.2

Diversidad y desafíos en el Área de Conservación Pacífico Central

El Área de Conservación Pacífico Central (ACOPAC) se ubica en la parte central-occidental del país, desde el río Lagarto, que divide las provincias de Guanacaste y Puntarenas, hasta el río Barú, entre los cantones de Aguirre y Osa. Abarca las regiones de Los Santos, Puriscal, Acosta y los cerros de Escazú, en un área de 5.623 km² que incluye 21 cantones y 83 distritos. La altitud varía desde el nivel del mar hasta más de 3.600 metros, en la cordillera de Talamanca. Sus cuatro oficinas subregionales (Los Santos, Puriscal, Aguirre-Parrita y Esparza-Orotina) administran parques nacionales, reservas biológicas y refugios de vida silvestre, además de áreas de protección mixtas como zonas protectoras, reservas forestales y refugios de vida silvestre, para un total de 33 ASP.

ACOPAC es una región heterogénea, como consecuencia de su relieve, diversidad climática, biodiversidad y patrones históricos de colonización y población. En sus áreas protegidas y zonas adyacentes se encuentra cerca del 54% de la biodiversidad del país, y posee reductos únicos de bosque natural, como los parques nacionales La Cangreja, Carara y Manuel Antonio. Su variada población ocupa desde áreas con fuertes lazos marítimos (como Puntarenas y Esparza) hasta zonas enclavadas en valles intermontanos de arraigo agrícola (como Santa María de Dota y San Marcos de Tarrazú). Algunas poblaciones muestran un gran crecimiento urbano y son el límite de la expansión de la GAM, como Ciudad Colón, Escazú y Santa Ana, a la vez que hay cantones rurales con escasa población, como Turrubares. Del mismo modo, los índices de desarrollo y pobreza presentan grandes contrastes, que van desde cantones de muy poco desarrollo social, como Aguirre, Parrita, Garabito, Turrubares, Puntarenas y los de la región Brunca, hasta algunos con índices que se

ubican entre los más altos del país, como Escazú y Ciudad Colón.

La industria turística es la actividad de mayor crecimiento en el área, lo que la ha convertido en una de las más llamativas para inversión en Centroamérica. Según datos del ICT, la ocupación hotelera se estima en cerca del 64% del total del país. La diversidad de atractivos de la zona ha hecho posible que la estadía promedio del turista sea de siete días y la presencia de áreas protegidas de gran relevancia, como Manuel Antonio y Carara, ha generado interés en los inversionistas extranjeros.

En este contexto, el ordenamiento territorial, la planificación del uso del suelo y el desarrollo sostenible surgen como los grandes retos de ACOPAC. A pesar de los esfuerzos para la protección de los recursos naturales, la atracción de inversiones y la planificación del uso del suelo, no hay una coordinación adecuada entre las entidades responsables, como el ICT, el INVU, el MINAE y las municipalidades, ni mucho menos con el sector privado de bienes raíces y los promotores de inversión. Como resultado de esta descoordinación existe confusión en el inversionista y pérdida de inversión, delitos y causas judiciales en materia ambiental, conflictos por el uso del suelo y los recursos naturales, deterioro ambiental y aumento de la pobreza. Llevar adelante el Plan de Uso del Suelo y Desarrollo Turístico de la región, así como su cumplimiento, brindará un instrumento técnico consensuado, en que el respeto a la legislación ambiental permitirá mantener los parches boscosos de la zona y su belleza escénica. También dará directrices para que las municipalidades lo incorporen en sus planes reguladores y definirá claramente, para el inversionista, cuáles áreas son de aptitud turística y cuáles son de conservación.

Fuente: Gutiérrez, 2005.

incendios se incurrió en gastos por 202 millones de colones, que incluyeron el aporte de varias ONG, empresa privada, entes de cooperación internacional y municipalidades. También se contó con el

apoyo de 797 voluntarios, la mayoría de los cuales (436) trabajó en el ACT (Lobo, 2004).

En el caso de los humedales de importancia internacional, la acción

humana genera efectos diversos. El Parque Nacional Palo Verde conserva más de 7.000 hectáreas de lagunas y humedales y es sitio Ramsar desde 1991. Desde 1993, por cambios observados después de la interrupción de actividades ganaderas una década antes, fue incluido dentro de un registro internacional de áreas que requieren manejo o protección especial. La reducción del espejo de agua en la laguna Palo Verde por la invasión de la planta acuática *Typha dominguensis*, propicia que las aves visiten los arrozales colindantes al Parque, lo que pone en riesgo las poblaciones debido al uso de plaguicidas agrícolas. A raíz de esta situación, se han implementado acciones de manejo para rehabilitar 350 hectáreas de laguna mediante la introducción de ganado y labores mecánicas de “fangueo”, con el objetivo de eliminar y controlar el crecimiento de la planta, así como la corta de especies leñosas en los bordes y el interior del humedal (González y Jiménez, 2003). También se restauró la hidrología original del ecosistema, afectada por obras realizadas en el Parque mismo y por cambios globales en la cuenca baja del río Tempisque. Esto no solo ha favorecido a las aves acuáticas sino la biodiversidad en general (González y Jiménez, 2003). Muchas de las especies vegetales del humedal tienen valor forrajero; el ganado vacuno, al alimentarse, expone la lámina de agua y de esta manera se rehabilitan hábitats para aves acuáticas.

Sobre el tema de los humedales Ramsar, el principal avance en el 2004 fue la inclusión de Costa Rica en el desarrollo de una estrategia para la conservación de los humedales andinos que involucra la parte alta de la cordillera de Talamanca, la cual posee vegetación similar a la andina, como turberas y páramos, con la ventaja de que en Costa Rica esas áreas están protegidas.

Limitados avances en la protección de flora y fauna

Un problema que se ha agravado en el país es el manejo de la fauna silvestre decomisada. Las autoridades de los centros de rescate señalan la poca capacidad de la legislación actual para enfrentar el problema de la cacería de animales silvestres y su tenencia en cautiverio, ya que las multas son mínimas y no se cuenta con la infraestructura

necesaria para atenderlos (E: Guillén, 2005), a lo cual se suma la carencia de recursos financieros. Por estas razones, a partir del 2004 se decidió priorizar la recepción de animales con mejor perfil para programas de reintroducción; sin embargo, al final del año los tres centros que aceptan especies decomisadas no recibieron más animales por falta de capacidad. Debido a esto, áreas como la ACCVC instruyeron a sus funcionarios para que no realicen más decomisos. Con el fin de mejorar esta situación, en el 2004, una comisión interna del SINAC propuso un nuevo reglamento a la Ley de Vida Silvestre, que eleva las multas y penas y actualiza la lista de especies en peligro. Además se planteó un plan de contingencia que busca conseguir fondos para construir tres centros de acopio a nivel nacional, así como para desarrollar una campaña de divulgación, ya que la población sigue adquiriendo animales silvestres como mascotas (E: Calvo, 2005).

El estado de los animales silvestres mantenidos en cautiverio para fines de exhibición fue motivo de debate en el 2004. Un informe técnico elaborado por el MINAE sobre el zoológico Simón Bolívar y el Centro de Conservación Santa Ana, luego de diez años de administración por parte de Fundazoo, reveló deficiencias en infraestructura y subsistencia de los animales (Obando et al, 2005). Esto dio lugar a una pugna legal ente la Fundación y el MINAE, que para fines del 2004 aún no se había solucionado. Por otra parte, hubo avances en los programas de reintroducción de especies, principalmente de aves, que realizan diversas organizaciones en el país; por ejemplo, Zoo Ave liberó 48 lapas rojas (*Ara macao*), cuya tasa de supervivencia alcanzó el 80%. También fueron exitosas las experiencias de reintroducción del pavón (*Crax rubra*), la lora nuca amarilla (*Amazona auropalliata*) y el mono congo (*Allouatta palliata*) (E: Guillén, 2005). En este ámbito se considera prioritario homogeneizar el manejo de animales silvestres con fines de reintroducción y mejorar el marco legal en la materia.

En el 2004, la Defensoría de los Habitantes y la Fundación para la Restauración de la Naturaleza

interpusieron un recurso de amparo contra el decreto de regulaciones de caza y pesca, que está a la espera de resolución. Argumentan que no existen estudios técnicos que respalden si las especies incluidas en el decreto se pueden explotar, así como los períodos y las zonas señaladas. Por otro lado, la Sala Constitucional acogió un recurso de amparo presentado por una organización local contra los permisos forestales concedidos en el ACT, específicamente en Nicoya, y en favor de la veda para varias especies forestales, con base en un estudio ecológico del Programa Conjunto INBio-SINAC realizado por investigadores del ITCR. La resolución de la Sala obligó al área a suspender todos los permisos otorgados y en proceso, así como a no dar ninguno nuevo, hasta que no se completen los estudios biológicos necesarios, y ya no solo para Nicoya sino para toda el ACT (Obando et al, 2005).

Biodiversidad marino-costera enfrenta riesgos diversos

La introducción de especies marinas exóticas es un tema poco documentado en el país. En este campo, recientemente se detectó el crecimiento de la población del alga verde tóxica *Caulerpa sertularioides*, la cual está amenazando las comunidades coralinas de bahía Culebra. Esta alga reduce la filtración de la radiación solar y la circulación del agua (Fernández y Cortés, 2005), y se dispersa rápidamente debido a su capacidad para producir nuevos organismos a partir de fragmentos de hojas, posiblemente desprendidos por las anclas de los botes turísticos y de pesca. Esta especie ha colonizado todo tipo de sustrato arenoso, rocoso, coral vivo y muerto entre los 0 y 17 metros de profundidad y se ha extendido, en un período de dos años, sobre 150 hectáreas. En la década de los noventa se descubrió un parche pequeño frente a playa Ocotol, pero fue unos diez años después que se identificó en bahía Culebra. Una fronda apareció en la zona de Murciélagos en el 2004 (E: Cortés, 2005). El crecimiento es favorecido por los nutrientes que afloran durante la estación seca en el golfo de Papagayo y además porque la

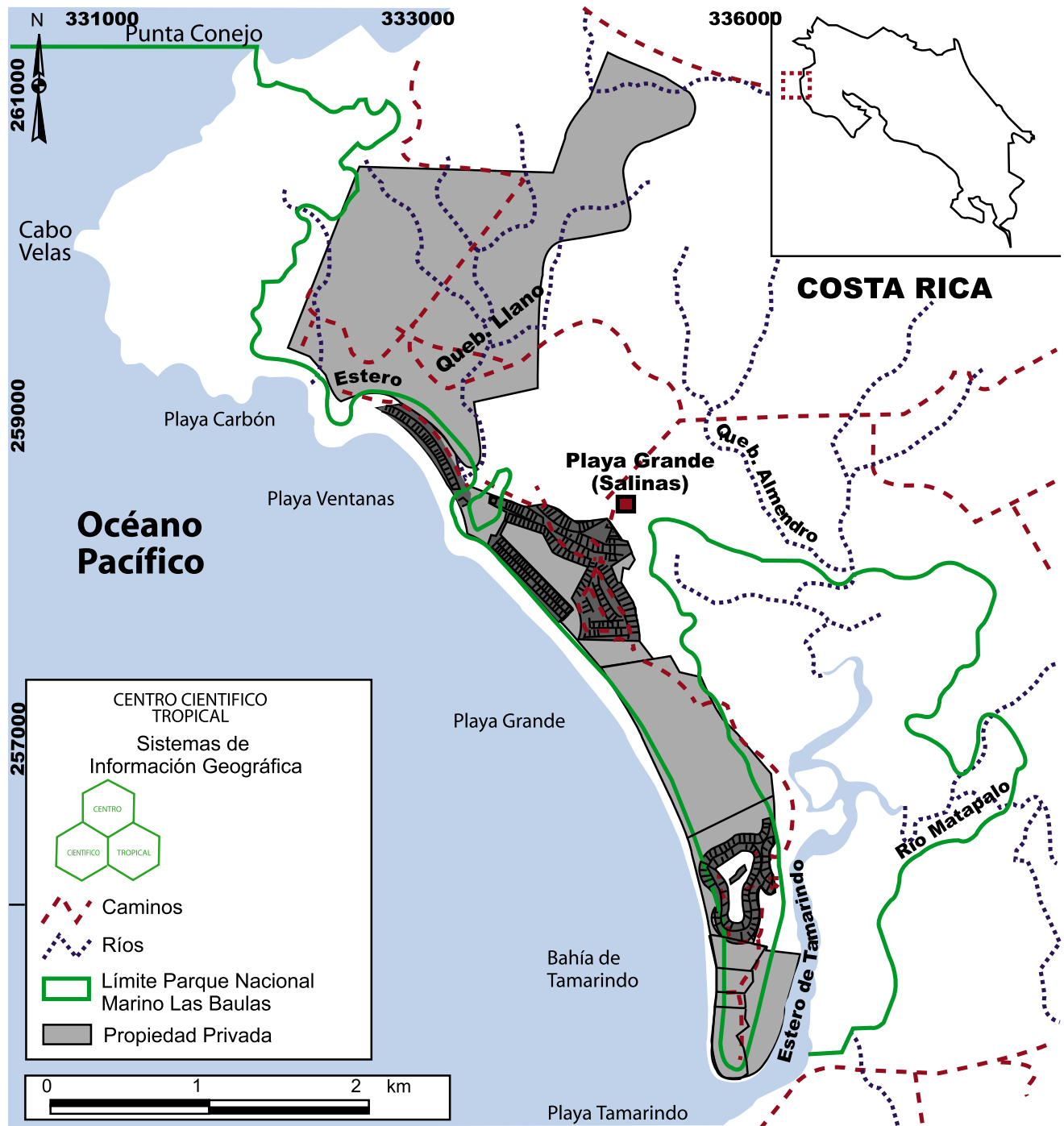
presencia de *caulerpina*, la sustancia tóxica, hace que sean pocos los organismos herbívoros que se alimentan del alga (Fernández, 2004)⁵.

Otra población marina que generó preocupación en el 2004 fue la de tortugas baula, de las cuales solo 49 anidaron ese año en el Parque Nacional Marino Las Baulas (Paladino y Spotila, 2005). Este es el número más bajo reportado para ese sitio, que se estima recibió 1.400 individuos en 1988 (Spotila, 2002). La especie está en peligro de extinción según el registro de la UICN. La mayor anidación ocurrió frente al sector de playa Grande, que no tiene aún infraestructura turística pero sí planes de desarrollo en ese sentido. En el sector norte el porcentaje de nidos disminuyó por la construcción de casas cercanas a la playa, cuyos propietarios, al remover la vegetación natural, han ocasionado contaminación lumínica; la iluminación atrae a los neonatos y los aleja del mar. El Parque presenta una alta fragilidad ambiental por su reducido territorio continental, la expansión urbana y turística en sus costas y alrededores, y la deforestación en su cuenca de drenaje. Existe una intensa lotificación en las playas y planes de más construcciones en el área (Fournier, 2005) (mapa 4.2). Se han encontrado diferencias físicas y químicas en la arena entre los sectores de playa con alta o baja influencia humana, en cuanto a porosidad, contenido de humedad, salinidad, materia orgánica y acidez, provocadas por la erosión de las playas, debida a su vez a la alteración de la vegetación de la parte alta y a drenajes de tanques sépticos, entre otros (Paladino y Spotila, 2005). Los esfuerzos conservacionistas deben intensificarse, tanto en las playas de anidación como en las rutas migratorias y en los campos de alimentación (Paladino et al, 2005). En las playas de desove las tortugas cuentan con cierta seguridad, por tratarse de áreas silvestres protegidas, mientras que en el mar continúa el problema de la pesca incidental (E: Solano, 2005).

En la actualidad el país ocupa la Secretaría Pro Tempore de la Convención Interamericana de Tortugas

MAPA 4.2

Tenencia de la tierra en los alrededores del Parque Nacional Marino Las Baulas. 2003-2004



Fuente: CCT, 2004.

Marinas, y trabaja por obtener la sede permanente. El mayor avance reciente en el cumplimiento de esta convención fue la aprobación de la Ley de Pesca y Acuicultura, por sus alcances en la

protección de las tortugas. Además, Costa Rica intensificó su participación en el esfuerzo internacional de protección a las tortugas marinas, en especial las baula, al anunciar el compromiso

de proteger el 25% de sus aguas territoriales en el Pacífico en un lapso de diez años (Agencia AP, 2004). El país también fue sede en el 2004 del XXIV Simposio Internacional de Tortugas

Marinas, que reunió a expertos de 78 países y en el cual se hizo un llamado de atención por la inminente desaparición de la tortuga baula.

Conocimiento de la biodiversidad

Avances en el registro y caracterización de especies y ecosistemas

En el área de conocimiento de la diversidad el país tuvo diversos avances. El proyecto ECOMAPAS, que forma parte del Programa Conjunto INBio-SINAC, desarrolla desde 1998 una caracterización de los ecosistemas nacionales y un mapa de identificación de bosques, manglares, humedales, matorrales, herbazales, páramos, plantaciones forestales, cultivos agrícolas, tierras yermas, poblados y cuerpos de agua. Hasta el momento el proyecto cubre el 44% del territorio. También como parte del citado programa, en el 2004 se iniciaron cinco estudios ecológicos en ACA-T, ACLA-P, ACOSA, ACLA-CA y ACT (véase sección “Siglas y acrónimos”). Las investigaciones incluyen: monitoreo de especies de agua dulce en la región de Talamanca; caracterización de la laguna Mata Redonda, en Nicoya, con énfasis en especies de aves, peces y calidad del agua (dos estudios); caracterización integral de Palo Verde desde los puntos de vista social y biológico, y demografía de especies forestales en ACOSA, específicamente en la Reserva Forestal Golfo Dulce. Estos estudios son realizados por investigadores de la UNA y la UCR y cuentan con un componente de capacitación para funcionarios de las ASP. Existe además un avance en la publicación de información geográfica de uso público; en el 2004 una alianza entre FUNDECOR, el MINAE y el Instituto Geográfico Nacional puso a disposición del público, por primera vez, información geográfica oficial gratuita, mediante una mapoteca en línea (www.fundecor.org).

Una iniciativa que ha tenido mucha relevancia en la gestión ambiental es el proyecto conocido como Grúas, que llevó a cabo un esfuerzo de ordenamiento territorial en 1995-1996, con el fin de diseñar estrategias de conservación en

el territorio nacional. Sus resultados han servido de base para lineamientos del SINAC en el establecimiento de corredores biológicos, ampliación de áreas protegidas, cambios de categoría de manejo y promoción de actividades privadas de conservación, entre otros. También han sido usados por FONAFIFO como criterio para el pago de servicios ambientales (E: Solórzano, 2005). En 2004 inició el proceso de actualización de este proyecto (Grúas 2), que se desarrollará con un nivel de detalle de división cantonal, tomando en cuenta las cuencas y las áreas de conservación. Además se ha agregado el tema del agua y se contará con una estrategia de incidencia o plan de acción que incluirá los ambientes marinos entre las prioridades de conservación para Costa Rica, tema que no fue cubierto en Grúas 1 (SINAC-MINAE et al, 2004).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

GESTIÓN DEL PATRIMONIO

Véase Obando et al, 2005 en el sitio www.estadonacion.or.cr

En el 2004 el INBio catalogó 1.545 especies, lo que representa un 7,25% de crecimiento con respecto al 2003, para un total de 22.843 especies catalogadas desde 1989 en el Inventario Nacional de Biodiversidad (cuadro 4.2). De las especies registradas en el año, 424 fueron nuevas para la ciencia. Entre ellas el grupo más grande lo constituyen los insectos, con 390 especies nuevas descritas, seguidos por las plantas con

18, los hongos con 12 y los moluscos con 4. Entre 1989 y 2004 se describieron 2.331 nuevas especies en el marco del convenio INBio-MINAE. En el 2004 el promedio de especies descritas nuevas para la ciencia fue de 1,16 por día (E: Ugalde, 2005). Además del INBio, otras instituciones llevan registros de especies, principalmente la UCR, la UNA y el Museo Nacional.

En otro orden de ideas, el tema de la diversidad genética del bosque es central no solo en términos de conocimiento de la biodiversidad, sino en el debate sobre la calidad de la cobertura forestal del país. Un estudio genético efectuado en un bosque secundario aledaño a la Estación Biológica La Selva (Sezen et al, 2005), reveló una baja diversidad genética, pese a la cercanía del área examinada a un bosque primario. El flujo de genes entre este último y la población fundadora del bosque secundario es muy bajo, ya que más de la mitad de los árboles del bosque secundario comparte a uno de sus progenitores. El estudio indica que la pérdida del bosque primario es más significativa de lo que se había pensado, y que tomará muchas generaciones para que la diversidad genética del bosque secundario logre alcanzar el nivel que originalmente pudo tener (Ponchner, 2005). La pérdida de biodiversidad o empobrecimiento biótico es uno de los problemas ambientales más apremiantes a nivel mundial. En este sentido, la evaluación y categorización del estado de conservación de especies y la asignación de categorías de amenaza son instrumentos de enorme utilidad para los tomadores de decisiones en este ámbito.

Por otra parte, el nuevo reglamento de la Ley de Vida Silvestre, que se elaboró en el 2004 y no había sido publicado al momento de redactarse este Informe, contiene una actualización de la lista oficial del SINAC-MINAE de 1997, de especies de animales amenazadas y con poblaciones reducidas. Para el caso específico de los mamíferos, en el marco del Programa Conjunto INBio-SINAC, investigadores especialistas participaron en el análisis de las listas de UICN, MINAE y CITES, así como de otras especies no incluidas

CUADRO 4.2

Especies catalogadas en el Inventario Nacional de Biodiversidad. 1989-2004

Grupo	Total 1989-2004	2004
Plantas	9.669	195
Insectos	9.780	802
Hongos	1.439	461
Moluscos	1.746	68
Nemátodos	111	5
Arácnidos	94	14
Otros	4	
Total	22.843	1.545

Fuente: INBio.

en ellas. Se obtuvo un registro de 79 especies de mamíferos, de las cuales 51 ya forman parte de alguna lista oficial y 28 son nuevas. Además se elaboraron indicadores de amenazas, se aportó información sobre el estado del conocimiento y se sugirió al SINAC la categoría de conservación para algunas especies.

Usos de la biodiversidad

Actividades vinculadas a la naturaleza fuera de las ASP atraen turistas

Como se consignó en el Décimo Informe, el turismo que visita los parques nacionales ha venido creciendo a un ritmo más lento que el turismo total. En el 2004, de 1.452.926 extranjeros que ingresaron al país, solamente 460.993 (un 31%) visitaron parques nacionales estatales, mientras en 1994 esta proporción fue del 50% (ICT, 2005 y SINAC-MINAE, 2005). Es probable que una importante cantidad de turistas esté visitando reservas privadas, dada la gran oferta existente, aunque este dato que no es medido por las encuestas del ICT. En el país existen más de 110 reservas naturales privadas (Bien, 2005) y la Cámara Nacional de Ecoturismo (CANAECO) posee 59 afiliados. En el 2004, con apoyo del BID se realizó el primer esfuerzo de planificación conjunta entre el ICT y el SINAC, con el propósito de definir las necesidades de inversión para mejorar la atención del turismo y promover las ASP, ya que varios estudios han demostrado que estas áreas generan importantes ingresos al país en los ámbitos local, regional y nacional (recuadro 4.3).

Entre las actividades recreativas vinculadas a la naturaleza destaca el *canopy*, que es practicado por entre el 30% y el 35% de los turistas y que constituye una de las atracciones de mayor crecimiento en las reservas privadas (E: Madrigal, 2005), así como el avistamiento de cetáceos, negocio al que se dedican 62 operadores turísticos (WWF, 2005). Costa Rica posee 28 especies de cetáceos, que corresponden al 35% del total de delfines y ballenas del mundo. La actividad de

RECUADRO 4.3

Se ratifica aporte de los parques nacionales y las reservas biológicas al desarrollo económico

Los parques nacionales y las reservas biológicas generan en sus alrededores diversas actividades que contribuyen al desarrollo socioeconómico del país. En los últimos tres años, varios estudios han documentado que, además del tradicional aporte del turismo a las áreas protegidas por concepto de visitas, existe una serie de actividades que benefician a una amplia gama de actores. Según una investigación publicada por CINPE e INBio en el 2004, la contribución de la ASP en el 2002 fue de aproximadamente 334.128 millones de colones, que equivalen a un 6,1% del PIB. Los parques nacionales, como Chirripó, Cahuita y Poás, son polos de desarrollo que, a la vez que brindan servicios ambientales, favorecen

el surgimiento de nuevas actividades y oportunidades de carácter socioeconómico, como la investigación científica, el turismo y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos. En el 2002, estas tres áreas aportaron en conjunto 11.400 millones de colones (gráfico 4.1), que se distribuyeron en los ámbitos local, regional y nacional. Las ASP contribuyen a la generación de ingresos, tanto para la economía formal como para la informal (E: Araya, 2005). A pesar de lo anterior, el presupuesto que recibe el SINAC a través del Fondo de Parques Nacionales representa apenas un 0,03% del PIB.

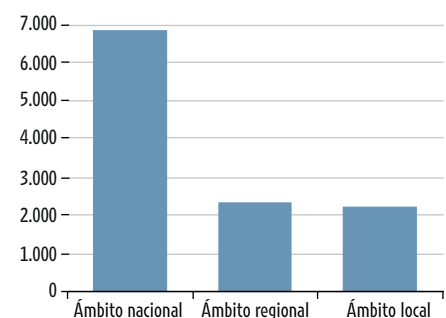
Fuente: Elaboración propia con base en Obando et al, 2005 y CINPE-INBio, 2004.

avistamiento se realiza principalmente en golfo Dulce, bahía Drake, bahía Ballena, Quepos y golfo de Papagayo, en el Pacífico, y en Manzanillo en el Caribe; en el 93% de 46 viajes efectuados por turistas en el 2004 se observaron tres especies: el delfín manchado (*Stenella attenuata*), el delfín nariz de botella (*Tursiops truncatus*) y la ballena jorobada (*Megaptera novaeangliae*). La alta tasa de observación demuestra la abundancia de ciertas especies en el litoral (Cubero-Pardo et al, 2004). No obstante, algunas ONG han expresado preocupación por el posible impacto de esta actividad, si no es manejada adecuadamente; un diagnóstico efectuado por PROMAR con 31 operadores de turismo de observación de cetáceos mostró un gran desconocimiento sobre la biología de estos animales y errores en su manejo turístico, como el uso de botes de alta velocidad, la interrupción de su actividad sexual y alimentaria y la falta de información al turista (E: Cubero, 2005).

El buceo es otra atracción turística del país, debido a la riqueza de su patrimonio natural marino. Esta actividad se realiza en trece zonas arrecifales, más de la mitad de ellas

GRAFICO 4.1

Aporte económico de los parques nacionales Chirripó, Cahuita y Poás. 2002 (millones de colones)



Nota: el cálculo toma en cuenta aspectos como visitas, hospedaje y atención de turistas, uso de recursos naturales para actividades productivas, empleo, PSA, entre otros.

Fuente: CINPE-INBIO, 2004.

dentro de ASP, como el Parque Nacional Cahuita y el Refugio de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo, entre otras (Sánchez, 2005). Se encuentra regulada por los decretos ejecutivos 29421 y 31095-MEIC-TUR, del 2001 y el 2003, que buscan garantizar la calidad de las empresas con base en aspectos de

seguridad, mantenimiento y personal guía (ICT, 2003). Los operadores de este sector deben someterse a evaluación e inscripción ante el ICT; sin embargo, hasta el momento solo se han inscrito seis empresas de la región de Guanacaste (Sánchez, 2005). La fragilidad de los arrecifes subraya la importancia de la inscripción y capacitación de quienes se dedican a esta actividad, para asegurar la formación de instructores y guías de buceo, de *snorkeling* y de observación de manglares, en temas ambientales y de protección de los ecosistemas marinos, ya que se producen grandes impactos, principalmente en áreas de arrecife, por aspectos como anclaje y manipulación del recurso. En el país se acreditaron 751 guías entre 1996 y 2004 (E: Cubero, 2005).

Por último, en el 2004 se estableció la Alianza para el Turismo Rural Comunitario, conformada por ACTUAR, COOPRENA y la Mesa Nacional Campesina. Los grupos involucrados en esta iniciativa han recibido asistencia técnica y financiera, y están comercializando sus servicios a través de redes. En esta actividad “la cultura rural es un componente clave del producto ofrecido”, pues involucra “el disfrute del entorno físico y el acercamiento al estilo de vida de la población local” (Alianza para el Turismo Rural Comunitario, 2004). Sus alcances se perciben en el complemento del ingreso de las familias campesinas, pescadoras e indígenas, dan valor agregado a los esfuerzos de conservación y desarrollo local con participación comunitaria y ayudan a frenar la migración campesina y la venta de tierras. Entre los proyectos de la Alianza se protegen alrededor de 25.000 hectáreas de bosque (Alianza para el Turismo Rural Comunitario, 2004).

Otros usos de la biodiversidad en el campo productivo

La vida silvestre es la base de distintas actividades productivas. Una de ellas es la producción y comercialización de mariposas, de las cuales en los últimos años fueron domesticadas 150 especies diurnas, que representan un 10% del total existente en el país

(E: Montero, 2005). El número de mariposarios con fines comerciales activos y legalmente inscritos es cercano a 100; en la mayoría de los casos se trata de microempresas familiares que obtienen su sustento de esta actividad. En el Área de Conservación Tortuguero, donde se concentra la mayor cantidad de productores del país, algunos llegan a tener ganancias por exportaciones cercanas al millón de colones mensuales. En total, el monto generado por exportación de pupas de mariposa y gusanos para su crianza fue de 1.363.048 dólares en el 2004 (PROCOMER, 2005). Estudios recientes plantean la necesidad de establecer requisitos básicos y el control del MINAE en este tema, para conocer la magnitud del trasiego de las especies y sus plantas hospederas en el territorio (E: Montero, 2005). También se da en el país la extracción de peces ornamentales con fines comerciales. A diferencia de las mariposas, que son reproducidas para la exportación, estas especies son capturadas directamente en el mar. La actividad preocupa a algunas ONG, debido a la carencia de estudios sobre las poblaciones de las distintas especies y la falta de capacitación de los buzos artesanales (E: Cubero, 2005).

Otro tipo de actividad generó en el 2004 la primera regalía por el uso de la biodiversidad. La empresa farmacéutica costarricense Laboratorios Lisan S.A. lanzó un producto hecho con extractos estandarizados de plantas medicinales de uso popular, denominado *Q-assia*, para problemas digestivos. El SINAC y el INBio recibieron por este concepto 201.557 colones que serán destinados a conservación e investigación (Obando et al, 2005).

En el 2004 también fue importante la puesta en marcha de la normativa de acceso a recursos genéticos, bajo la responsabilidad de CONAGEBIO; se otorgaron dos permisos para investigación básica al INBio y se encuentran en trámite seis más para esta misma institución, uno para la UCR y dos para la UNA (E: Jiménez, M. 2005).

Gestión del cambio

Conocer las políticas, programas y actividades que se llevan a cabo en relación con el uso y la transformación de los recursos naturales, así como sus resultados, es el objetivo principal de esta sección. Los datos del 2004 muestran que Costa Rica se encuentra lejos de implementar los cambios requeridos para vivir en armonía con la naturaleza. Aún no se cuenta con los mecanismos necesarios para un eficaz monitoreo y control, ni con un adecuado diseño de incentivos que ayuden a prevenir el deterioro gradual del ambiente. El crecimiento urbano desordenado y las amenazas que surgen del uso no sostenible de los recursos naturales son desafíos ambientales insoslayables, en tanto comprometen la calidad de vida de la población costarricense.

En el 2004 la energía se convirtió en un tema prioritario, dado que, junto a los fuertes aumentos en los precios de los hidrocarburos, el país mostró una limitada expansión en su capacidad de generación eléctrica. Por su parte, el manejo de desechos sólidos siguió sin resolverse, confirmando la necesidad de que este tema sea abordado como una responsabilidad compartida entre la ciudadanía y el Estado. También se presentaron más evidencias del deterioro de las fuentes subterráneas y superficiales de agua. Sin embargo, en el 2004 y a principios del 2005, se dieron algunos avances puntuales relacionados con la aprobación de nueva legislación que provee mecanismos para la protección ambiental, así como en el uso de tecnologías limpias.

Recurso energía

El aumento drástico de la factura petrolera durante el 2004 reavivó la preocupación por el tema energético. Mientras los precios del petróleo se incrementaron en forma exorbitante, no hubo indicios de una reducción en el consumo. Se han planteado propuestas para reducir el uso de hidrocarburos mediante la sustitución con fuentes alternativas de energía, como los biocombustibles para el transporte, pero estas todavía se encuentran en estado inicial. En el sector eléctrico se presentó un bajo crecimiento de la capacidad instalada, menor que el planificado para

el año. Los conflictos que rodean la creación de nuevas plantas hidroeléctricas y la necesidad de diversificar la oferta presentan desafíos importantes. En cuanto al tema de la modernización y fortalecimiento del ICE, no hay aún en la Comisión que lo estudia en la Asamblea Legislativa una propuesta concertada con todos los grupos involucrados.

El consumo crece más que la producción total de energía

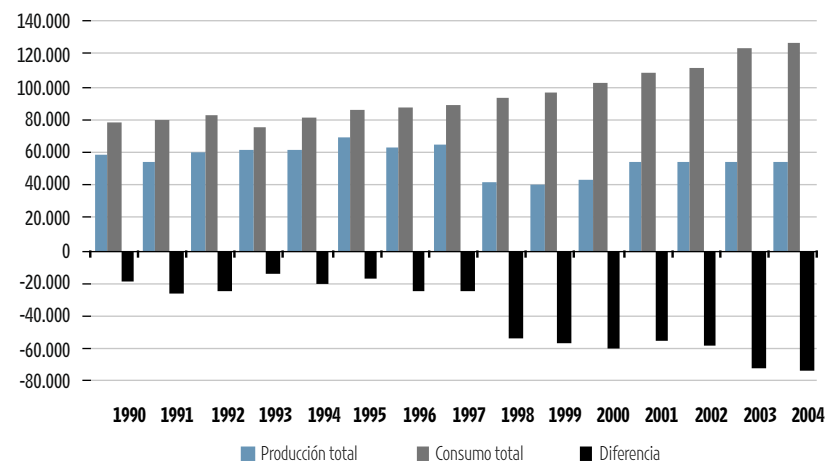
En la última década, el consumo energético ha aumentado a un ritmo sostenido, que no ha sido compensado por el crecimiento de la producción nacional de energía (gráfico 4.2). Como resultado, de manera creciente el país suple sus necesidades energéticas por medio de importaciones; además, estas últimas corresponden mayoritariamente a productos terminados, dada la paralización del refinamiento de petróleo en RECOPE, que explica en parte la menor producción que se observa en el gráfico (E: Castillo, 2004). En el 2004, el consumo de energía comercial fue provisto en un 70% por hidrocarburos importados, en un 20% por electricidad y el restante 10% por recursos biomásicos como leña, bagazo de caña, cascarilla de café y cascarilla de arroz, utilizados en los sectores residencial y agroindustrial (DSE, 2005). El sector transporte es el principal consumidor de hidrocarburos: 78% del diesel y 98% de la gasolina (DSE, 2005). Por su parte, el sector residencial domina el consumo de energía eléctrica (42%) (ICE, 2005a).

El subsector petrolero: drástico crecimiento en los precios de los hidrocarburos

Durante el 2004 los precios de los energéticos importados, principalmente diesel y gasolinas, registraron niveles históricamente altos. El costo de los hidrocarburos empleados en el sector transporte aumentó en promedio un 39% con respecto al 2003 (gráfico 4.3) (E: Quesada, 2005). Entre setiembre de este último año y setiembre de 2004, el precio promedio por barril pagado por RECOPE pasó de 34,52 a 44,78 dólares.

GRAFICO 4.2

Producción y consumo total de energía (terajulios)



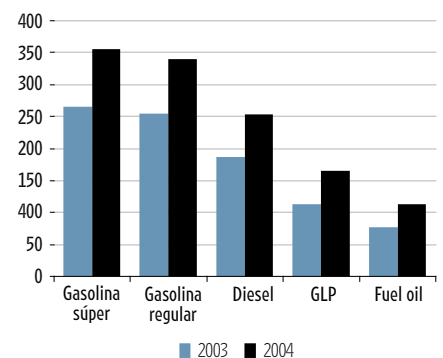
Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección Sectorial de Energía.

Las importaciones de hidrocarburos fueron equivalentes a un 11% de los ingresos del país por exportaciones y la factura petrolera creció un 38,8%, al pasar de 525 millones de dólares en 2003 a 729 millones a finales de 2004 (BCCR, 2004 y 2005). Esta situación tiene un fuerte impacto en la economía y en el costo de vida de los costarricenses (véase capítulos 2 y 3). Pese al fuerte aumento en su costo, el consumo de hidrocarburos se incrementó en un 3% y ascendió a 15.685.416 barriles (DSE, 2005). A esto ha contribuido el rápido crecimiento del parque automotor (6,5%), que pasó de 894.501 vehículos en el 2003 a 952.295 unidades en el 2004 (MOPT, 2005), así como la inadecuada organización del transporte en el Área Metropolitana de San José (recuadro 4.4).

Como parte de los esfuerzos para enfrentar el alza en el costo de los combustibles, desde hace varios años en algunos segmentos de la flota automotriz se comenzó a utilizar gas licuado de petróleo como sustituto de la gasolina y actualmente se encuentra en estudio una propuesta para normar su uso. También continúan en el país algunas iniciativas para reducir el consumo de hidrocarburos. La Comisión de Trabajo Interinstitucional de Estudio de Biodiesel busca impulsar la producción de este compuesto a partir de recursos biomásicos, tales como aceite de palma

GRAFICO 4.3

Precio promedio al consumidor de los combustibles (colones por litro)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de RECOPE.

africana, vinagre de banano y otras fuentes alternativas al diesel importado (E: Polimeni, 2005). Asimismo, en el MINAE existe una comisión interinstitucional que promueve la oxigenación de las gasolinas con etanol, y la Estrategia Nacional de Energía prevé el reemplazo del metil-terbutil-etileno, empleado en la gasolina "súper", con productos de origen vegetal como el etanol anhidro, con lo que además se contribuiría a la reducción de contaminantes hídricos. Otra opción que se ha evaluado en el país es la utilización de vehículos eléctricos validados por la CNFL. En una prueba efectuada en el

2004, cinco de estos automóviles hicieron un recorrido de 13.930 kilómetros, y produjeron un ahorro de 1.400 litros de combustible y 1.083 kilogramos de dióxido de carbono que se dejó de emitir (E: Chinchilla, 2005).

El subsector eléctrico: capacidad instalada aumenta menos de lo planeado

El consumo nacional de electricidad del Sistema Interconectado Nacional (SIN) creció un 4,4% en el 2004 con respecto al 2003 (de 6.705 a 7.000 GW/h). Como se mencionó anteriormente, el sector residencial es el mayor consumidor, con un 42%, seguido por los sectores industrial y general, con 28%, y el alumbrado público con 2%. En el 2004 hubo 1.203.579 abonados, que representan un crecimiento de 2,9% en comparación con el año anterior. El consumo promedio anual de electricidad fue de 5.816 kW/h por cliente, ligeramente superior al registrado en 2003, que fue de 5.732 kW/h por cliente (ICE, 2005b). El análisis por regiones evidencia que el consumo se encuentra concentrado en la región Central, que es la más poblada y la que alberga la mayor parte de las industrias del país (gráfico 4.4); mientras esta región consume el 71,4% del total de energía eléctrica utilizada por el sector residencial, la Brunca apenas da cuenta del 4,8%. En la industria, la región Brunca consume un 2% de la electricidad, contra el 73,7% en la Central. En términos generales, el 71,3% de la energía eléctrica en todos los sectores es usada en la región Central, en tanto que el consumo eléctrico más bajo corresponde a las regiones Brunca y Huetar Norte, con 3,8% cada una (ICE-MIDEPLAN, 2005).

La cobertura de la electrificación a nivel nacional fue de 97,1% en el 2004. Se estima que hay unas 50.000 viviendas sin electrificar, ubicadas sobre todo en las provincias de Puntarenas, Guanacaste y Alajuela, en zonas geográficas donde no es costo-eficiente extender la red pública debido a su bajo consumo eléctrico y su alta dispersión (ICE, 2005b). Sin embargo, se ha venido desarrollando una política de electrificación rural con fuentes aisladas

RECUADRO 4.4

Sistema de transporte en San José genera alto gasto en combustibles

Los cambios en la ubicación residencial de la población metropolitana, que se ha desplazado de San José hacia la periferia, han implicado aumentos en los tiempos de viaje y en los costos de transporte, así como un crecimiento del Área Metropolitana (AMSJ), que ha tomado la forma de una mancha urbana desordenada de baja densidad. La flota vehicular crece dentro de una red vial limitada, con gran gasto de combustibles. El transporte privado cubre menos del 20% de la demanda de viajes totales, pero consume casi el 80% del espacio de la infraestructura vial, incrementando la congestión y la contaminación atmosférica y sónica. En contraste, el servicio de transporte público por autobús, que es utilizado por más del 75% de la población del AMSJ, ocupa un espacio vial menor y consume menos combustible por pasajero transportado. No obstante, este servicio tiene serios problemas. Las rutas formales están concesionadas a un sinnúmero de empresas privadas que operan en forma desintegrada, con tecnologías distintas y compitiendo en las vías del AMSJ. Muchas rutas finalizan en sitios donde se producen grandes aglomeraciones de autobuses y personas que contribuyen a la contaminación ambiental

y visual de la capital. Casi todas las líneas de la periferia del AMSJ, e incluso de zonas más distantes, llegan al centro de San José, lo que hace necesarias soluciones sostenibles desde varios puntos de vista: ambiental, urbano, económico, tecnológico y, por supuesto, social.

El MOPT ha observado experiencias en otras ciudades (Curitiba, Quito, Bogotá, León-Guanajuato) y en coordinación con otras entidades públicas ha planteado algunas alternativas, como la sectorización del transporte público. Esta estructura consiste en establecer una serie de rutas secundarias e intersectoriales del AMSJ (periféricas) que operen por sectores y alimenten una sola ruta primaria. Según el diagnóstico del MOPT, con esta medida disminuirían en un 50% tanto los tiempos de viaje como la flota total de autobuses, y el ingreso de estos últimos al centro de San José se reduciría en un 75%. El proyecto ha sido avalado por el MOPT, el Ministerio de Salud, el MINAE, la SETENA, la Defensoría de los Habitantes, el Consejo Nacional de Rehabilitación y la Municipalidad de San José. El MOPT busca el contenido financiero para llevarlo a cabo.

Fuente: Flores, 2005.

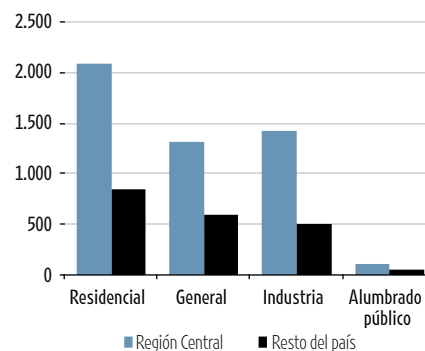
de energía renovable, que ha contado con la colaboración de varias agencias internacionales. Hasta el año 2004, el ICE y CoopeGuanacaste R.L. habían instalado 814 sistemas fotovoltaicos en viviendas rurales aisladas. También ha aumentado el uso de la tecnología de biodigestores para la producción de gas metano, a partir de excremento de animales, para fines de iluminación y cocción; actualmente existen en el país más de 200 biodigestores activos (Blanco y Fajardo, 2005)

La capacidad instalada del SIN para la generación de electricidad prácticamente no varió en el 2004 (oferta), ya que pasó de 1.938 MW en el 2003 a 1.961, un aumento mucho menor que el estimado en los planes nacionales, de

GRAFICO 4.4

Ventas directas de energía eléctrica según sector de consumo. 2004

(millones de kW/h)



Fuente: Elaboración propia con datos de ICE-MIDEPLAN, 2005.

unos 110 MW anuales. Las plantas térmicas que emplean hidrocarburos no se utilizaron, ya que la generación eléctrica con fuentes renovables representó el 98% de la producción total. Esas plantas cubren la demanda máxima en ciertos días y exclusivamente en horas pico; esta última creció de 1.253 MW en 2003 a 1.312 MW en 2004 (ICE, 2005a). La participación del sector privado contabilizó 178,4 MW, generados por 26 empresas.

El leve aumento en la capacidad instalada de generación eléctrica se debió a la modernización de la planta hidroeléctrica de Cachí, a la entrada en operación del proyecto biotérmico Río Azul y a la reincorporación al SIN de la planta de cogeneración con bagazo del ingenio El Viejo, cuyo contrato había vencido en el 2000 (ICE, 2005a). El potencial de generación eléctrica a partir del bagazo de caña en los ingenios azucareros se estima en 30 MW (BUN-CA, 1997). El ingenio Taboga, con una capacidad instalada de 16,5 MW, entregó a la red un total de 12.164 MW en el 2004 (ICE, 2005a). Durante el año también se evidenció el potencial de aprovechamiento del gas metano emitido por los rellenos sanitarios, con el inicio de un innovador proyecto biotérmico que utiliza el metano del relleno sanitario Río Azul. Este comenzó a operar en agosto del 2004, como resultado de una alianza comercial entre la CNFL y una empresa privada; tiene una capacidad instalada de 3,7 MW para atender a 8.000 clientes anuales, por un período de diez años (Mora, 2004).

Varios proyectos para aumentar la capacidad de generación eléctrica han sido desestimados. Uno de ellos es el del río Pacuare, que en conjunto con otros proyectos era parte del Plan Nacional de Expansión Eléctrica; en el 2005 el Consejo Directivo del ICE desechó la realización del proyecto. Además en el 2004 se enfrentó la limitación impuesta por la Autoridad Presupuestaria, que fijó topes al incremento del gasto y el endeudamiento destinados a inversión y mantenimiento de infraestructura energética (Blanco y Fajardo, 2005).

Sistemas de generación eléctrica: indicadores de impacto ambiental

En Costa Rica se utilizan siete sistemas de generación eléctrica. El impacto ambiental de cada uno de ellos puede ser monitoreado por medio de indicadores que valoran diferentes aspectos, como por ejemplo las emisiones de gases de efecto invernadero que producen los sistemas durante su vida útil, lo cual puede medirse a través de unidades de emisiones equivalentes (EE)⁶. Otro factor por considerar es la eficiencia del sistema en términos de la cantidad de energía que genera durante su vida útil, en contraposición a la que se requiere para su construcción, mantenimiento y operación, que se puede estimar mediante la razón de recuperación energética (RRE)⁷; mayores valores de RRE son más favorables para el ambiente (Chaves y Obando, 2005). La energía hidroeléctrica es el sistema más eficiente medido por estos dos indicadores (cuadro 4.3).

En el caso de los sistemas de generación hidroeléctrica, otros impactos ambientales están asociados a la ubicación y tamaño de la represa, el área inundada y las condiciones naturales del área; asimismo, debe considerarse si se respeta el caudal ambiental, si el agua utilizada se regresa al río del que fue tomada, si hay desplazamiento de poblaciones y alteración de infraestructura. Este sistema constituye la principal fuente

de energía eléctrica de Costa Rica (80%) y aunque su potencial es alto, está limitado porque algunas áreas donde técnicamente se podrían instalar proyectos hidroeléctricos son parques nacionales o reservas indígenas.

La segunda fuente de energía eléctrica en el país es la geotérmica. Esta no produce emisiones de gases de efecto invernadero (EE=0), pero sí genera fluidos geotermales con gases compuestos por dióxido de carbono, sulfuro de hidrógeno y pequeñas proporciones de amonio, mercurio, radón y boro. La mayor parte de estos se concentra en el agua de desecho que es reinyectada en los hoyos de perforación, por lo que no se libera al ambiente. El sistema puede ser muy eficiente en generación de energía y, además, la inversión en infraestructura tiene un ciclo de vida de largo plazo, por lo que la relación entre la energía producida y la utilizada (RRE) es muy favorable al ambiente. La energía geotérmica aporta un 15% de la producción del SIN (Chaves y Obando, 2005).

El tercer lugar en contribución lo ocupa la energía eólica, que provee tan solo el 3% de la energía eléctrica. Esta provoca emisiones en el proceso de construcción de las turbinas, por lo que tiene un valor mayor que la generación hidroeléctrica por unidad de energía producida, pero significativamente menor que la solar fotovoltaica y

CUADRO 4.3

Indicadores ambientales en sistemas de generación eléctrica en Costa Rica. 2004

Fuente de energía	Aporte al SIN (porcentaje)	Potencial (MW)	Porcentaje del potencial instalado	Emisiones equivalentes ^{a/}	Razón de recuperación energética
Hidroeléctrica	80	6.924	19	20 (con embalse) ó 12 (filo de agua)	48 a 260 (con embalse) ó 30 a 267 (filo de agua)
Eólica	3	274	24	50	5 a 39
Solar fotovoltaica				300	1 a 14
Térmica	2			808	7 a 21
Geotérmica	15	257	61	0	
Biomásica		95	11		

a/ Toneladas de dióxido de carbono por cada GW/h.

Fuente: Chaves y Obando, 2005, con base en ICE, 2004.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE ENERGÍA

Véase Blanco y Fajardo, 2005 en el sitio www.estadonacion.or.cr

la térmica (EE más alto). Es considerablemente menos eficiente en términos de RRE que la hidroeléctrica, pero un poco más que la solar fotovoltaica. Entre los impactos ambientales de la energía eólica están las alteraciones del paisaje, la generación de ruido y la colisión de aves contra los molinos de viento cuando estos se ubican sobre rutas migratorias. Por su parte, la energía térmica, que utiliza derivados de petróleo, aporta solo el 2% de la energía eléctrica del SIN; produce la mayor cantidad de emisiones por unidad de energía generada y su RRE es mucho menor que el de la energía hidroeléctrica (Chaves y Obando, 2005).

Entre los sistemas de menor alcance, la energía solar generada por sistema fotovoltaico no causa emisiones, pero la producción de sus componentes y la disposición de estos son altamente contaminantes, sobre todo en el caso de las baterías, por su contenido de metales pesados. El indicador RRE es muy bajo para este sistema y su EE es alto comparado con las demás tecnologías renovables. Por su parte, la energía solar térmica es favorable para el ambiente en el sentido de que ayuda a reducir emisiones (5 a 10 ton/m²). Por último está la energía biomásica, que consiste en utilizar materiales orgánicos provenientes de plantas y desechos de animales para generar calor, combustibles (alcohol, biogas) y electricidad. Entre sus usos modernos están la producción de vapor, biocombustibles y electricidad. No se cuenta con mediciones de EE ni RRE para estas fuentes, pero se sabe que su balance energético es poco favorable. Entre los factores que provocan impactos en el ambiente se encuentran el uso de grandes extensiones de tierra, con efectos sobre la fertilidad del suelo, un amplio consumo de agua y agroquímicos, el lavado de nutrientes y la alteración de biodiversidad. Un aspecto positivo es que esta tecnología permite aprovechar desechos que podrían estar ocasionando contaminación. Uno de los problemas de la producción eléctrica limpia en Costa Rica es la falta de incentivos para que su desarrollo sea económicamente eficiente y atractivo. Por eso, es importante considerar

algunas iniciativas internacionales que pueden mejorar este panorama (recuadro 4.5).

Recurso aire

Durante la última década se ha registrado un deterioro en la calidad del aire en la Gran Área Metropolitana (GAM), debido a factores como el crecimiento del tráfico de vehículos particulares, autobuses y camiones, sistemas de transporte público que no satisfacen las necesidades de los usuarios, el mal estado de la flota vehicular, la baja calidad de los combustibles, la falta de conciencia de la población con respecto al problema y la escasa coordinación institucional. El monitoreo de la calidad del aire en la ciudad de San José sigue mostrando altos niveles de contaminación. Aunque se hacen esfuerzos por mantener este monitoreo, aún no existe un sistema nacional de seguimiento para la contaminación atmosférica. En

el 2004 se llevó a cabo un estudio que cuantificó los costos generados por los efectos que la contaminación del aire de la GAM causa en la salud.

Antigüedad de la flota vehicular propicia mayor contaminación

La ciudad de San José recibe el impacto de un 70% del tráfico vehicular del país, cuyas emisiones aportan un 75% de la contaminación del aire. Se calcula que el ritmo de crecimiento del parque automotor alcanzó un promedio del 8,3% entre 1994 y 2004. Por otra parte, mientras en 1986 prácticamente todos los vehículos importados al país eran nuevos, a partir de los años 1987 y 1988 comenzó a crecer la participación porcentual de los vehículos usados, que pasó de 25% a 79% en el año 2000 (Herrera, 2005).

Desde el punto de vista ambiental estos datos son preocupantes, ya que con el aumento de la edad promedio del parque automotor se incrementan las

RECUADRO 4.5

Protocolo de Kyoto brinda oportunidades para la generación limpia de electricidad

En febrero del 2005 entró en vigencia el Protocolo de Kyoto, mediante el cual se busca reducir las emisiones de gases de efecto invernadero que inciden en el calentamiento del planeta⁸. Este instrumento además posibilita la transferencia de tecnología y la comercialización internacional de certificados de reducción de emisiones, asociados a proyectos energéticos elegibles dentro del marco del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL). Si un país enfrenta altos costos para contribuir al logro de los objetivos del Protocolo, el MDL le permite hacerlo en otros países donde el costo es menor, como Costa Rica. Esto se realiza mediante la compra de certificados de reducción de emisiones, que de esta forma proveen recursos para financiar tecnologías limpias.

La entidad a cargo de las iniciativas en este campo en el país es la Oficina Costarricense de Implementación Conjunta (OCIC), adscrita al MINAE, que

ha logrado desde 1996 la transacción de 3,2 millones de toneladas métricas de dióxido de carbono, con un valor agregado de 10 millones de dólares. Sin embargo, cuenta con una cartera de proyectos con un potencial en reducciones de emisiones cuantificado en 5,1 millones de toneladas métricas de CO₂. Entre ellos destacan tres proyectos hidroeléctricos (Chocosuela, Cote y General) y dos de energía eólica (Chorotega y Vara Blanca) (OCIC, 2005). Los certificados de reducción de emisiones podrán en algunos casos mejorar significativamente la rentabilidad financiera de los proyectos. Un ejemplo de esto es el proyecto biotérmico Río Azul, que comercializa a nivel internacional unas 700.000 toneladas de CO₂ en certificados de reducción de emisiones equivalentes, por un monto aproximado a los dos millones de dólares durante su vida útil (OCIC, 2005).

Fuente: Elaboración propia con base en Blanco y Fajardo, 2005.

emisiones de gases a la atmósfera. La edad promedio de la flota está determinada por dos factores: la tasa de retiro, que se refiere al número y la edad de los vehículos que salen de circulación, y la edad promedio de los que se incorporan al parque automotor. Es posible afectar la segunda variable por medio de una política que promueva el ingreso de vehículos nuevos y reduzca la cantidad de unidades viejas. Sin embargo, las políticas fiscales han favorecido la entrada de vehículos usados. En el 2004 se discutió en la Asamblea Legislativa un proyecto de ley que tenía como objetivo prohibir la importación de autos usados con más de diez años de antigüedad, pero este finalmente no se concretó. En datos suministrados por la empresa encargada de la revisión técnica vehicular, Riteve SyC, se puede observar que la incidencia de rechazos relacionados con emisiones de gases de combustión aumenta en forma paralela a la edad del vehículo (gráfico 4.5).

La tendencia al alza en los precios de los combustibles en el mercado internacional, ha motivado a la ciudadanía a preferir vehículos que consumen diesel sobre los que poseen motores que funcionan con gasolina. En los primeros las emisiones de hidrocarburos y monóxido de carbono son más bajas, pero las de material particulado y óxidos de azufre son mayores (Herrera, 2005).

Mediciones de contaminación del aire siguen sobrepasando los límites recomendados

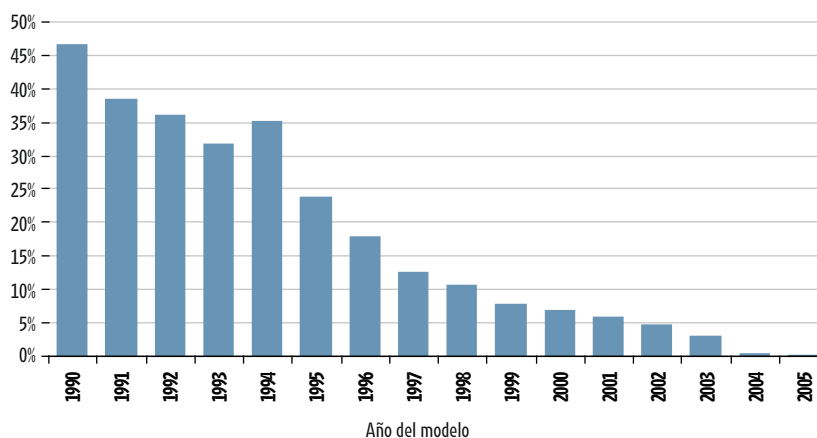
El Programa de Estudios de Calidad del Aire de la Universidad Nacional (PECAire-UNA), en conjunto con la Municipalidad de San José, realiza el monitoreo permanente de algunos contaminantes del aire⁹, tales como dióxido de nitrógeno y material particulado PM-10, en la ciudad capital. El monóxido y el dióxido de nitrógeno, dos de los óxidos de nitrógeno más nocivos desde el punto de vista toxicológico, son liberados al aire desde el escape de vehículos motorizados, por la combustión de carbón, petróleo y gas natural, y durante otros procesos industriales como la producción de ácido nítrico, lacas, tinturas y otros productos químicos. Aun niveles bajos de óxidos de nitrógeno en el aire pueden provocar irritación, tos, cansancio y náusea. Respirar altos niveles puede causar efectos graves como quemaduras y hasta la muerte. En algunos puntos de la ciudad de San José donde se realizan muestreos para medir su presencia en el aire se sobrepasó el límite recomendado por la OMS (40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ como promedio mensual), durante todos los meses entre octubre de 2003 y octubre de 2004, lo cual se atribuye al alto flujo vehicular (Herrera, 2005).

Por otra parte, la contaminación por material particulado suspendido en el aire es medida a través de la concentración de PM-10¹⁰; este es un indicador de los niveles de partículas presentes en el medio, que tienen la capacidad de ingresar a la zona torácica del sistema respiratorio. En las cercanías de la Catedral Metropolitana se encontraron concentraciones mensuales de material particulado que superan el valor promedio anual establecido en el decreto 30221-S del Ministerio de Salud (50 $\mu\text{g}/\text{m}^3$), aunque ninguna de las mediciones diarias superó la norma para 24 horas¹¹, que es de 150 $\mu\text{g}/\text{m}^3$. Desde otra perspectiva, al analizar el comportamiento de los promedios anuales de concentraciones de PM-10 en el aire se percibe cierta relación con la revisión técnica vehicular. Tras el inicio del programa Ecomarchamo, en 1997, el material particulado PM-10 se redujo a partir de 1998, pero volvió a aumentar en el 2001, cuando se suspendió el control de emisiones. Con la puesta en marcha de la revisión técnica a cargo de la empresa Riteve, se observa un menor aumento de la contaminación por PM-10 en el período 2002-2003, en comparación con el registrado en 2001-2002. Sin embargo, se sobrepasó el valor promedio anual establecido por la regulación costarricense. El control de emisiones también ha demostrado ser efectivo en cuanto al dióxido de carbono (CO₂); un estudio realizado con 100.000 pruebas de revisión técnica para vehículos de gasolina en la GAM estima una reducción del 47% en emisiones esperadas de CO₂ (MOPT et al, 2005).

En el 2004, el material particulado que se recolectó en dos puntos de la ciudad de San José se caracterizó por la concentración de aniones de sulfato, nitrato y cloruro. Esto puede deberse a las características del combustible que se expende en el país, que tiene un contenido de azufre mayor al recomendado internacionalmente (Herrera, 2005). Las concentraciones obtenidas para sulfatos y nitratos en material particulado sobrepasaron en ocasiones los parámetros establecidos por la Agencia de Protección Ambiental de

GRAFICO 4.5

Rechazos por defectos asociados al control de emisiones en vehículos de primer ingreso al país, según año del modelo^{a/} (porcentajes)



a/ Vehículos revisados entre enero del 2004 y mayo del 2005.

Fuente: Riteve SyC, 2005.

los Estados Unidos ($3,7 \mu\text{g}/\text{m}^3$ para sulfato en material particulado y $0,9 \mu\text{g}/\text{m}^3$ para el nitrato). No se cuenta con un valor de referencia dentro del Decreto sobre Inmisión de Contaminantes Atmosféricos. Las concentraciones de PM-10 tienen serios efectos en la salud humana. A este respecto, el proyecto Aire Limpio del Ministerio de Salud presentó en el 2005 un estudio que estima los costos asociados a problemas de salud, producto la contaminación del aire en la GAM (recuadro 4.6).

Como se mencionó anteriormente, en febrero del 2005 entró en vigencia el Protocolo de Kyoto (PK). Costa Rica, al igual que otros países en desarrollo, tiene la posibilidad de beneficiarse económicamente con la venta de servicios ambientales, reducir la contaminación del aire y además obtener mejoras tecnológicas a través de los mecanismos que establece el PK. El desarrollo institucional¹³ logrado en esta materia, aunado a la experiencia en el manejo e implementación de proyectos conjuntos, hacen de Costa Rica -como exportador de créditos de carbono- un punto importante para el cumplimiento de los compromisos asumidos en Kyoto.

El país también es suscriptor del Protocolo de Montreal, un esfuerzo internacional que busca reducir el uso de sustancias que dañan la capa de ozono de la atmósfera. Bajo este marco inició en el 2004 un proyecto para la eliminación del bromuro de metilo, un gas que sirve para esterilizar el suelo y que se emplea en la producción de fresas, flores y melón. Esto se realiza a través de la Comisión Nacional del Ozono, el MINAE y en colaboración con el MAG, con la asistencia técnica del PNUD (E: Girot, 2004).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

CALIDAD DEL AIRE

Véase Herrera, 2005 en el sitio

www.estadonacion.or.cr

En lo que concierne a las emisiones de fuentes fijas, a pesar de que en el año 2002 se emitió el “Reglamento sobre emisión de contaminantes atmosféricos provenientes de calderas” (decreto 30222-S-MINAE), que establece la

RECUADRO 4.6

Miden costos de los efectos de la contaminación del aire en la salud

De acuerdo con un estudio del proyecto Aire Limpio, del Ministerio de Salud, los costos totales por los efectos en la salud de la contaminación del aire en la GAM se estiman en 92.246 millones de colones, ó 280 millones de dólares, por año¹². Estos se calculan a partir de los aumentos en mortalidad, egresos hospitalarios por causas respiratorias, incidencia de bronquitis y bronquitis crónica, días de incapacidad y episodios de asma, entre otros factores. El estudio revela que el 78% de la población de la GAM se encuentra expuesto a contaminación de PM-10 en más de $60 \mu\text{g}/\text{m}^3$. A modo de comparación, los niveles a los que se exponen los habitantes de Francia, Austria y Suiza son de 10 a $20 \mu\text{g}/\text{m}^3$ y de 20 a $30 \mu\text{g}/\text{m}^3$.

Si se contrasta la información del cuadro 4.4 con la evolución del material PM-10 en la ciudad de San José entre 1996 y el 2004, se observa que el aumento experimentado entre 2001 y 2002 fue un poco mayor a los $10 \mu\text{g}/\text{m}^3$, lo cual implica que por cada millón de personas en la GAM se habría producido un incremento de alrededor de 475 muertes en adultos mayores de 30 años, 550 egresos hospitalarios por causas respiratorias, 30.987 casos de bronquitis crónica en niños menores de 15 años y 9.601 episodios de asma en esa misma población, entre otros. Los costos asociados a esos problemas de salud ascenderían a 57.032 millones de colones por cada millón de habitantes.

Fuente: Elaboración propia con base en Allen et al, 2005.

CUADRO 4.4

GAM: estimación de costos asociados a los efectos de la contaminación del aire en la salud. 2001

Problemas de salud ^{a/}	Casos por millón de habitantes	Costo promedio por millón de habitantes (millones de colones)
Mortalidad total (mayores de 30 años)	475	55.497
Egresos hospitalarios por causas respiratorias (todas las edades)	550	317
Egresos hospitalarios por causas cardiovasculares	226	196
Incidencia de bronquitis crónica (adultos ≥ 25 años)	12.638	142
Bronquitis (niños < 15 años)	30.987	395
Días de incapacidad (adultos ≥ 20 años)	71.565	233
Episodios de asma (niños < 15 años)	9.601	133
Episodios de asma (adultos ≥ 15 años)	9.450	119
Total		57.032

a/ Casos atribuibles por cada incremento de $10 \mu\text{g}/\text{m}^3$ de PM-10 y por millón de habitantes.

Fuente: Allen et al, 2005.

obligación de realizar análisis anuales de las emisiones de todas las calderas existentes en el país, a la fecha no se ha ejercido un control exhaustivo que garantice que todas las empresas involucradas estén presentando reportes de operación, los cuales tienen un carácter

voluntario (Herrera, 2005). Un estudio efectuado por el PECAire en los archivos del Área Rectora del Ministerio de Salud en el cantón de Belén muestra que, de las 74 empresas existentes en la zona, 21 poseen calderas; sin embargo, solo el 70% de ellas está presentando

reportes de emisiones. Esta situación es preocupante cuando se considera que el 95% de estos equipos funciona con búnker, un tipo de combustible que se caracteriza por importantes emisiones de contaminantes al aire, especialmente de dióxido de azufre. El Consejo de Salud Ocupacional, dependencia del Ministerio de Trabajo, informó que su lista de empresas que tienen calderas está desactualizada desde hace más de siete años. Esto impide hacer un control cruzado entre los ministerios de Salud y Trabajo, con el fin de garantizar una mayor efectividad en el cumplimiento de las disposiciones reglamentarias.

El país aún no cuenta con un inventario de emisiones, con lo que compromete la aplicación efectiva de la normativa asociada. Sin embargo, se han dado algunos avances que podrían facilitar la elaboración de ese inventario, ya que el Ministerio de Salud, en colaboración con la fundación Swisscontact, está realizando un estudio para identificar geográficamente a las industrias de la GAM que emiten gases de combustión.

Manejo de los desechos sólidos

Costa Rica carece de una política nacional en materia de desechos sólidos, un problema que ha llegado a ser fuente de conflictos en distintas regiones y que se declaró emergencia nacional en 1991. No hay en la población una conciencia ambiental que lleve a reducir la generación de desechos; antes bien, la producción per cápita aumenta todos los años. El país carece también de prácticas generalizadas de reutilización y reciclaje de residuos y no ha logrado establecer sistemas adecuados de disposición final, situación que se agrava con la introducción de nuevos desechos tecnológicos de alta peligrosidad. El Estado, por su parte, no ha asumido un papel protagónico en el control de la cantidad y calidad de los desechos que se generan. Se ha dado a las municipalidades la responsabilidad de su manejo, pero estas no siempre cuentan con los recursos necesarios para llevar a cabo la tarea. En el 2004 hubo episodios de acumulación de basura en varios ayuntamientos, entre ellos los de La Unión, Tibás, Nicoya, Guápiles

y Golfito, debido en algunos casos al cierre de los botaderos por orden del Ministerio de Salud, y en otros a la escasez de recursos o a problemas de gestión para efectuar la recolección. Se mantuvo además la dificultad para abrir nuevos rellenos, y aunque se tenía previsto el cierre técnico del relleno sanitario de Río Azul para el 2005, una vez más este fue postergado. Por el lado positivo, en los últimos años se han dado pequeños avances aislados en el manejo de desechos, a través de iniciativas de grupos comunales, municipalidades, instituciones autónomas, parques nacionales, hospitales y centros de enseñanza. También se han incrementado el número de empresas recuperadoras y recicladoras y los esfuerzos tecnológicos en este sentido.

Alta producción de desechos versus aisladas iniciativas de manejo

La Municipalidad de San José es una de las pocas que cuenta con información sistemática sobre la recolección de desechos en el largo plazo. Entre 1978 y 2004, la producción total en el área metropolitana que abarca el COCIM¹⁴ aumentó en promedio un 18,5% al año. En esta zona se generaron 201.849 toneladas métricas de basura en el 2004 (MSJ, 2005). Es particularmente notable el crecimiento de la producción de desechos per cápita: cerca de 94% entre 1984 y 2002 (gráfico 4.6). Esto denota que no solo el crecimiento de la población en esta área da lugar a más materiales de desperdicio, sino que las

personas tienen patrones de consumo cada vez más contaminantes en términos de generación de desechos sólidos.

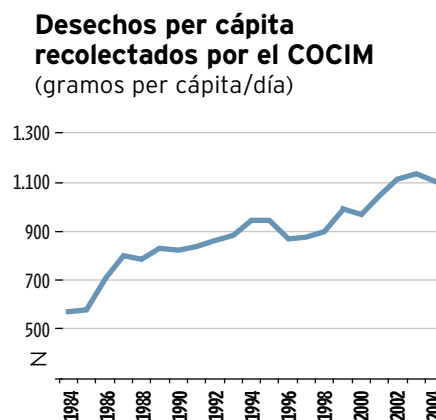
Contrario a lo que sucedía hace unos años, en la actualidad algunas municipalidades pagan el servicio de vertido de desechos a empresas privadas. Esto cambia las condiciones de operación de los vertederos y eleva los costos por disposición, que en algunos casos representan un 17% del ingreso municipal (Soto, 2005). Es necesario evaluar la sostenibilidad de este sistema, teniendo en cuenta la práctica del vertido indiscriminado y el nivel de las tarifas actuales.

Diversos municipios del país tienen programas que incluyen componentes de educación ambiental y participación de microempresas en la recuperación de desechos. Por ejemplo, la Municipalidad de San José ha establecido un programa permanente de educación ambiental dirigido a la niñez, denominado “Superhéroes del Ambiente”. La Municipalidad de Naranjo tiene una oficina ambiental y un programa destinado a la recuperación de materiales antes de que ingresen al vertedero, de los cuales recuperó 360 toneladas durante el 2004 (E: Lozano, 2005). La de Escazú tiene un programa de recolección de desechos sólidos, un centro de acopio de materiales reciclables y camiones recolectores diferenciados de los que se usan para la basura común (E: Rodríguez, E., 2005). Finalmente, el gobierno local de Esparza tiene un plan para instalar un vertedero en el que se separarán los desechos inorgánicos recuperables (papel, vidrio, cartón, aluminio y ciertos tipos de plástico) para su posterior comercialización, y se dará tratamiento a los desechos que puedan utilizarse para elaborar abono orgánico (E: Quijada, 2005).

En el ámbito institucional existen varias iniciativas que buscan mejorar los sistemas de recuperación y tratamiento de residuos. Sin ser exhaustivo, el cuadro 4.5 muestra algunos de estos casos y sus acciones.

Desde 1999 opera en el país el Centro Nacional de Producción más Limpia (CNPL), que se dedica a la creación de capacidades en esta materia.

GRAFICO 4.6



Fuente: MSJ, 2005.

CUADRO 4.5

Algunos esfuerzos en la recolección y tratamiento de residuos institucionales

Institución	Tipo de residuos	Iniciativas desarrolladas	Acciones
EARTH	Desechos sólidos, ordinarios, especiales y peligrosos	Programa de Manejo Integrado de Desechos, Centro de Recuperación de Materiales, Programa de capacitación	Reducción, reutilización, reciclaje y disposición final en relleno sanitario; separación de materiales; uso de desechos orgánicos para fabricar abono y papel de banano. Los desechos peligrosos y especiales son clasificados en la fuente y manejados por separado. A los desechos ordinarios se les agrega microorganismos para su descomposición química
ITCR	Desechos sólidos ordinarios; papel, plástico, vidrio, aluminio. Disolventes, reactivos químicos vencidos y sustancias de laboratorio	Plan de Manejo de Desechos Institucionales, recolectores y centro de acopio	Segregación, clasificación y venta directa a las empresas recicladoras
UNA	Desechos sólidos ordinarios	Programa de Gestión Ambiental (SIGA)	Recolección separada según tipo de material y venta de materiales sólidos
ICE	Cable, chatarra metálica, maquinaria y equipo, cable de aluminio desnudo	Dos proyectos de manejo de desechos: uno dedicado a la venta de residuos y otro dirigido a la recuperación de materiales	Los desechos deben ser comercializados mediante licitación pública, por lo cual se ha incorporado la exigencia de tratamiento ambiental responsable de quienes los reciben. El programa de recuperación se dedica a la reparación y reuso de materiales y artefactos antes desechados
CNFL	Restos de troncos y ramas, madera de construcción ya utilizada y desechos sólidos ordinarios vertidos en los ríos	Programa de recolección de desechos sólidos	Recolección de los desechos que obstaculizan los cauces de los ríos utilizados para generación hidroeléctrica

Fuente: Elaboración propia a partir de Soto, 2005.

En conjunto con la Cámara de Industrias, esta entidad ha venido impulsando la producción limpia y el establecimiento de sistemas de gestión ambiental ISO 14001 en 12 empresas con potencial exportador. También está trabajando en una iniciativa de la industria del plástico junto con ACIPLAST y el ITEC, la cual logró que 18 compañías aumentaran la eficiencia de sus procesos productivos y mejoraran su desempeño ambiental. Además, el sector plástico ha incorporado el análisis de ciclo de vida y el ecodiseño para el desarrollo de sus productos, con una nueva perspectiva de menor impacto sobre el medio. En el sector gráfico, en coordinación con ASOINGRAF 15 firmas lograron ahorrar recursos y disminuir la generación de desechos, a través este tipo de gestión (CNPL, 2005).

También se han identificado esfuerzos para el manejo de desechos en los parques nacionales. Sin embargo, en la mayoría de ellos no se respeta la jerarquía definida para las acciones que supone esta actividad¹⁵. La reducción en la fuente es practicada solo en un 21,4% de los parques, la reutilización en un 32,1% y la recuperación de materiales para el reciclaje en un 64,3%. Los materiales recuperados son entregados a empresas privadas para su uso, o enviados a centros de acopio que los comercializan. En general, estos esfuerzos se han realizado en forma individual, sin un protocolo de actividades que asegure su eficiente gestión (Soto, 2005).

En el caso de los desechos hospitalarios, la Dirección Técnica de Servicios de Salud de la CCSS ha establecido

para los 29 hospitales del Estado un programa dirigido a la prevención de los impactos sobre la salud pública. Se ha desarrollado una norma de acatamiento obligatorio para los hospitales públicos, que fija niveles mínimos de desempeño con respecto a distintos indicadores. La vigilancia de su aplicación está a cargo del Departamento de Saneamiento Ambiental Básico. Se han señalado algunas debilidades del programa, como la falta de autoclaves para el tratamiento de desechos infecciosos, la ausencia de una cultura de separación de materiales en el personal y la inobservancia de la jerarquía del manejo de desechos sólidos, pues no existen indicadores enfocados hacia su reducción (Soto, 2005).

Otro aspecto novedoso es el surgimiento de empresas dedicadas a la

recuperación y el reciclaje de materiales; un estudio reciente identificó 25 de ellas, centradas principalmente en el papel, vidrio, cartón, plástico y aluminio (E: González, S., 2005). En particular existen algunas PYME que aprovechan el plástico, material que en los últimos años se ha tornado muy rentable. Asimismo, algunas compañías han logrado incorporar herramientas de producción más limpia a fin de disminuir la generación de subproductos y hacer un uso eficiente de la energía, el agua y diversos materiales.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

MANEJO DE DESECHOS

Véase Soto, 2005 en el sitio

www.estadonacion.or.cr

Desechos radiactivos y baterías continúan sin adecuado tratamiento

En Costa Rica se utilizan fuentes generadoras de radiación y radiactivas, así como compuestos químicos e insumos que se enmarcan dentro de los usos pacíficos de la energía nuclear. Los materiales de este tipo son altamente peligrosos una vez finalizado su período de semidesintegración. Adicionalmente en el país se emplean compuestos químicos radiactivos como el citrato de galio y el óxido de torio. El medicamento radiactivo más utilizado es el yoduro de sodio-131. El cobalto-60 se importa cada vez que se requiere cambiar la fuente en los hospitales que ofrecen servicios de radioterapia. En el Hospital México, los desechos de agujas de yodo son actualmente almacenados en una bodega, ya que requieren medidas estrictas de seguridad y no existe un plan formal de manejo de estos desechos radiactivos. Después de 1998, las fuentes que ingresan al territorio nacional deben venir con el compromiso de que serán devueltas al país de origen una vez que se les considere desechos radiactivos. En total hay 270 fuentes que se usan con fines médicos y 43 en empresas (Soto, 2005).

Otro desecho peligroso son las baterías, pues contienen materiales de elevadísima toxicidad como mercurio, plomo y cadmio, además de otros

elementos metálicos, ácidos y bases. En Costa Rica se importan baterías de óxido de mercurio, óxido de plata, litio, alcalinas, secas, níquel, cadmio (recargables), acumuladores de plomo y, en los últimos años, baterías recargables para teléfonos celulares. El recuento total de las baterías que ingresan al país no puede hacerse en forma completa, ya que a veces entran como parte de equipos y aparatos. Además, localmente se producen baterías cilíndricas, lo que dificulta aún más el seguimiento de la cantidad desechada. Es posible tener una estimación del comportamiento de consumo y desperdicio con base en los datos de importaciones de baterías; así, en el período 1997-2003 se observa un aumento de 55% en la cantidad de baterías importadas. Se calcula un consumo promedio de 1,7 kg/habitante/año. Hasta la fecha han ingresado al país cerca de 56.000 toneladas de baterías, las cuales no han recibido ningún tipo de tratamiento una vez finalizada su vida útil.

Recursos forestales

Los bosques prestan servicios ambientales importantes: son sumideros de dióxido de carbono, constituyen el hábitat de distintas especies de flora y fauna e inciden en el ciclo hidrológico. El Décimo Informe destacó como el principal logro de la década, en materia de gestión del cambio, la recuperación de la cobertura forestal a un estimado de 48% en el 2001. El seguimiento del tema y la construcción de mejores métodos para comprenderlo son un desafío pendiente; los datos reunidos en el pasado son metodológicamente diversos y poco sistemáticos, y durante el 2004 no se generó nueva información sobre la cobertura forestal. Sin embargo, ese año concluyó la elaboración de un plan que busca mejorar esta falta de información. También se dieron avances significativos en el control de la tala ilegal en fincas y el porcentaje de madera proveniente de plantaciones creció, aunque se mantiene el riesgo de un posible desabastecimiento de madera a partir del 2008, debido al estancamiento en la expansión de estas plantaciones. El pago de servicios ambientales (PSA)

no ha tenido mucho éxito en fomentar la reforestación de nuevas áreas, situación contraria a la del programa de pago por la conservación de bosque, en el que la demanda es mayor que la oferta de PSA. El área consumida por incendios forestales en la temporada 2003-2004 ocurrió en su mayoría fuera de las áreas silvestres protegidas.

Avances en el monitoreo y control de amenazas al bosque

En el año 2004 culminó el proceso de revisión y actualización del Plan Nacional de Desarrollo Forestal, con el lanzamiento del Plan de Acción 2004-2010, apoyado por la FAO. Este plan indica las tareas por ejecutar para mejorar el sistema de estadísticas, de manera que facilite la cuantificación del aporte del sector forestal a la economía nacional, el fortalecimiento de la gestión y la coordinación de las instituciones forestales, y la consolidación de la capacidad nacional para el manejo, uso y difusión de información a los tomadores de decisiones. Además define las bases conceptuales y metodológicas para implementar un sistema de información de los recursos forestales denominado SIREFOR, que inició su operación de manera parcial en el 2005.

Por otra parte, la “Estrategia para el control de la tala ilegal” (ECTI) tuvo importantes avances en el 2004. El apoyo político dado a este tema, al designarse como una de las prioridades del MINAE, permitió una mayor asignación presupuestaria durante el último año, lo cual redundó en más capacidad operativa y logística y un mejor posicionamiento del tema en la agenda nacional. También se ha progresado gracias al apoyo de instituciones como los ministerios de Seguridad y Obras Públicas y Transportes, la Fiscalía Agraria Ambiental, el Tribunal Ambiental Administrativo, la Oficina Nacional Forestal, la Escuela de Ciencias Forestales del ITCR y organizaciones como FUNDECOR, CATIE, FECON, CIA e INISEFOR, así como la representación de la FAO en Costa Rica.

Entre las actividades efectuadas en el 2004 para mejorar las capacidades del SINAC en el control de la tala ilegal

están: la acreditación de 200 técnicos y profesionales de los sectores público y privado en el uso de sistemas de posicionamiento global satelital (GPS, por su sigla en inglés), cartografía digital y equipo electrónico para el trámite de permisos forestales en la modalidad de inventario forestal; la capacitación de 30 funcionarios del Ministerio de Seguridad en materia de trámites y procedimientos para el control del transporte de madera; la adquisición de 60 agendas personales con receptor de GPS donadas por FUNDECOR y FAO, y el establecimiento de un sitio gratuito en Internet para el control de permisos forestales. En el futuro se desarrollarán experiencias piloto en el uso de nuevas tecnologías para el control del transporte de madera. También se aprobó un proyecto de cooperación técnica con la FAO por 257.000 dólares, para capacitación, investigación, equipo, comunicación y otros, y se llevó a cabo un operativo especial en la zona de río Banano, en Limón, con el apoyo del Ministerio de Seguridad Pública, el Ministerio Público y la Brigada de Control Forestal de la Subregión Norte. Con los resultados obtenidos se presentaron denuncias penales, se decomisó madera y maquinaria por un monto cercano a los 12 millones de colones, se abrieron procedimientos administrativos y se realizó una intervención en la Subregión Limón del ACLA-CA (ECTI, 2004).

En el 2002 se había identificado que uno de los principales factores que contribuían a la tala ilegal en Costa Rica estaba asociado al proceso de conversión de bosques en potreros. El estudio “Mitos y realidades de la deforestación en Costa Rica” señaló que la “potrerización” de los bosques no obedecía a una necesidad de expansión de la frontera agrícola -tal como se creía-, sino más bien a la intención de acceder de manera más fácil y barata al recurso forestal (FUNDECOR, 2002). Ante esta situación el SINAC, a través de la ECTI y con el apoyo de FUNDECOR, inició en el 2003 un proyecto piloto en la zona de Sarapiquí, donde se utilizaron agendas electrónicas con sistema GPS y el mapa de cobertura boscosa del 2000 (elaborado

por la Universidad de Alberta y el CCT), para determinar si en algunas fincas específicas se habían dado cambios de uso del suelo posteriores al año 2000. El proyecto tuvo buenos resultados, por lo que se decidió ampliarlo a una región más extensa y hacer obligatorio el uso de agendas electrónicas con sistema GPS para el trámite de permisos en la categoría de inventario forestal, en algunas zonas del ACA-HN (cantones de Pital y San Carlos) y de la ACCVC (cantones de Sarapiquí y Turrialba), así como en la totalidad de la ACTo y la ACLA-CA (véase sección “Siglas y acrónimos”).

Estudios realizados en estas zonas evidenciaron que cerca del 50% de los árboles que se autorizaron para corta en terrenos que en el 2003 correspondían a usos agropecuarios, en realidad se ubicaban en áreas que en el año 2000 estaban cubiertas por bosque. Al analizar el comportamiento de los inventarios forestales en tres de las cuatro áreas de conservación donde el uso del sistema PDA-GPS fue obligatorio, se observa una disminución del 35% en los árboles autorizados en el 2004, con respecto al 2003 (11.381 árboles). Situación similar se da en el volumen autorizado, que mostró una reducción de 26,8% (13.324 m³) en el mismo período (ECTI, 2004). Se estima que si en el 2004 se hubiera utilizado este sistema a escala nacional, se habría obtenido una disminución del 25% de los árboles autorizados en esta categoría de permiso en el 2003, cifra muy cercana a los 15.000 árboles para todo el país. Sin embargo, el decreto que haría oficial el uso de estos instrumentos a nivel nacional no había sido publicado al cierre de la edición de este Informe (Obando et al, 2005).

Sigue creciendo el PSA en protección de bosque, pero hay poca demanda para reforestación

En el año 2004 el FONAFIFO contrató un total aproximado de 82.600 hectáreas bajo la modalidad de pago de servicios ambientales (PSA), en la cual la categoría de protección de bosque es la de mayor presencia, con alrededor del 96% (cuadro 4.6).

Entre 1995 y 2004 fueron cubiertas por el PSA más de 450.000 hectáreas, que

representan cerca del 8% del territorio nacional (y un 11% del territorio con vocación forestal). Hay más de 7.000 propietarios de bosque beneficiados y con créditos forestales. En el 2004, el presupuesto anual de FONAFIFO fue de 6.900 millones de colones. Los montos pagados por servicios ambientales se instituyeron por decreto y difieren según la modalidad de protección: para el establecimiento de plantaciones forestales es de 269.500 colones por hectárea, para la protección de bosque de 105.000 colones por hectárea y en sistemas agroforestales de 387 colones por árbol. El decreto que asigna los recursos del PSA define anualmente un máximo de hasta 6.000 hectáreas para reforestación (FONAFIFO, 2005). Sin embargo, en esta categoría existe una escasez de demanda, debido a la baja rentabilidad de la reforestación en comparación con otros posibles usos de la tierra. Lo contrario se presenta en la categoría de protección de bosque, en la cual la oferta de quienes desean ingresar al programa supera las 800.000 hectáreas.

A la luz de la aprobación del Protocolo de Kyoto, a partir del 2005 se aplica una adaptación en el PSA de reforestación. En las denominadas “tierras Kyoto”, que fueron deforestadas antes de 1989, además de plantaciones el Protocolo considera el desarrollo de procesos de regeneración natural. En consecuencia, ahora el FONAFIFO acepta como proyectos de reforestación áreas con regeneración natural que cumplan con un número mínimo de brinzales y latizales¹⁶ ya establecidos. De esta forma, además de incentivar el cultivo de especies forestales que atiendan demandas de mercado, se promueve la reinserción de especies nativas (E: Sánchez, 2005).

En el 2003 se reforzó la tendencia al crecimiento en el porcentaje de madera autorizada proveniente de plantaciones florestales, que pasó de abastecer un 5% del consumo nacional en 1990, a 64% en el 2003 (ONF, 2005). No obstante, persiste el riesgo señalado en el Décimo Informe, sobre el posible desabastecimiento de madera de estas fuentes a partir del 2008, debido al estancamiento en la ampliación de

CUADRO 4.6

Áreas contratadas en PSA. 1997-2004 (hectáreas)

Años	Modalidad				Total
	Protección de bosque	Manejo de bosque	Reforestación	Plantaciones establecidas	
1997	88.829,8	9.324,5	4.629,4		102.783,7
1998	47.803,8	7.620,4	4.172,5	319,0	59.915,7
1999	55.776,0	5.124,8	3.156,0	724,1	64.780,9
2000	26.583,2		2.456,8		29.040,0
2001	20.629,0	3.997,0	3.281,0		23.910,0
2002	21.818,8	1.999,2	1.085,5		26.901,0
2003	63.405,2		3.254,5	204,8	68.863,7
2004	80.003,1		2.243,0	441,0	82.687,1
Total	404.848,9	28.065,4	24.278,7	1.688,9	458.881,9

Fuente: FONAFIFO, 2005.

las plantaciones. Evidentemente, hay limitaciones para conocer el estado real del consumo y el uso de madera proveniente de la tala ilegal, pues su contabilización escapa a las posibilidades de la Oficina Nacional Forestal.

Tierras de uso agropecuario

En Costa Rica siguen prevaleciendo prácticas agrícolas que no corresponden con las aspiraciones de producción en armonía con el ambiente. La utilización de agroquímicos es señalada como una de las causas del deterioro de la calidad de las aguas continentales y como un factor que perjudica los ecosistemas marinos en las aguas costeras. Aunque el país cuenta con estudios puntuales y un registro de agroquímicos, aún no ha desarrollado un sistema integrado que permita controlar su uso, a fin de proteger el ambiente y la salud humana. También persiste la falta de levantamientos cartográficos que ayuden a evaluar, científica y objetivamente, el estado actual de la erosión sufrida y el nivel de degradación alcanzado por los suelos, aunque hay investigaciones específicas que muestran un aumento de los sedimentos en los ríos. La información que se recolecta para dar seguimiento al uso de la tierra no es sistemática y se carece de nuevos datos sobre la calidad del uso, más allá de lo consignado en la edición anterior de

este Informe. Sin embargo, es alentador el impulso que se está dando a nuevas prácticas agropecuarias sostenibles: la agricultura orgánica se ha expandido y la adopción de sistemas alternativos de certificación ambiental y de producción ha crecido.

Continúa la transformación agrícola

El país utiliza en cultivos agrícolas y pasturas 500.000 hectáreas de terrenos con diferentes grados de vulnerabilidad, debido especialmente a la aplicación de prácticas de manejo no adecuadas a las características de la tierra. Datos recientes del MAG identifican como aportadores de sedimentos a cultivos como el arroz anegado, el café, la piña, el frijol y las hortalizas producidas sobre todo en el Valle Central. Entre los productos con potencial alto o medio de degradar los suelos se encuentran el banano, el frijol, la papa, la piña y el tabaco. El arroz, el café y la caña de azúcar tienen un potencial medio de degradación, y en el caso de la naranja y la palma aceitera es bajo (Jiménez, 2005).

Entre las principales tendencias de uso de las tierras agropecuarias en la última década destaca la reducción del área dedicada a actividades pecuarias y el aumento en nuevos cultivos de exportación (melón, naranja y piña), en tanto hay una marcada tendencia de disminución

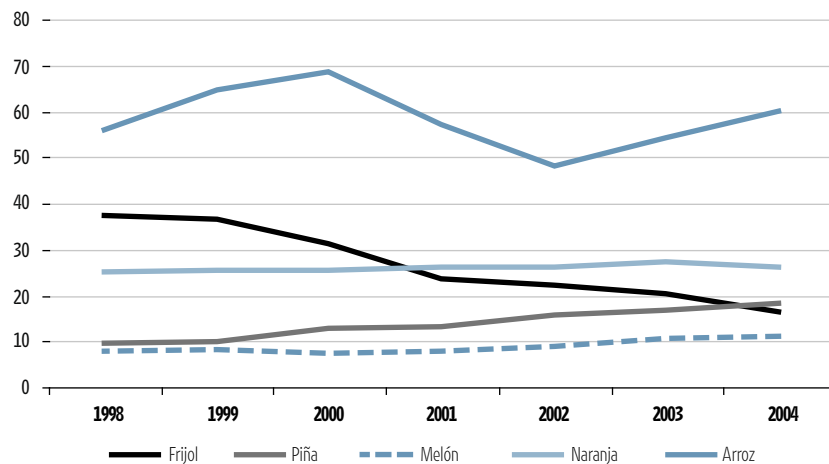
de las áreas de frijol y maíz (gráfico 4.7) (SEPSA, 2005). Además se observa una importante expansión del área dedicada a palma africana, un leve pero continuo incremento en el cultivo de caña de azúcar y pocos cambios en el área sembrada de banano. En el 2004 también se registró un importante aumento en el área cosechada de arroz, que, como se mencionó, el MAG cataloga como de potencial medio de degradación de suelos (Jiménez, 2005).

En los últimos años se ha incrementado la preocupación por el rápido crecimiento de los sembradíos de piña, que se realizan con una alta mecanización y eliminación total de las malezas. Este cultivo alcanzó las 18.000 hectáreas en el 2004 (SEPSA, 2005). Algunas de las regiones en las que se ha expandido son las cuencas de los ríos Reventazón-Parismina, Sarapiquí, Pocosol, Cureña, Frío y Grande de Térraba. Entre los efectos potenciales de la actividad piñera se encuentran la erosión de suelos, la colmatación de cauces y humedales naturales y el drenaje de tierras en áreas de amortiguamiento para parques nacionales y humedales, como Caño Negro en la zona Norte.

Otra característica reciente del sector agrícola es la aparición de los cultivos genéticamente modificados (CGM), conocidos como transgénicos. Estos son cultivos cuyo material genético (ADN) ha sido modificado mediante la inserción artificial de genes. A diferencia del proceso natural, en el cual los cambios ocurren mediante la reproducción entre individuos de una misma especie, la ingeniería genética posibilita la inserción de genes en especies distintas entre sí. Esta tecnología ha sido objeto de debate a nivel internacional y nacional (recuadro 4.7). La producción mundial de CGM aumentó en forma sostenida entre 1996 y 2003. En ese último año se sembraron 67,7 millones de hectáreas en el planeta, que generan un 20% de la producción mundial de maíz, soya, algodón y canola (www.isaaa.org). En el período 2004-2005, el área de CGM en Costa Rica fue de 1.441,8 hectáreas de algodón y soya (MAG, 2005a). Estos cultivos fueron autorizados para la producción de semilla, la cual es reexportada en su totalidad a los países de origen (Espinoza et al, 2004).

GRAFICO 4.7

Evolución del área cultivada de algunos productos seleccionados (miles de hectáreas)



Fuente: SEPSA, 2005.

En Costa Rica, en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica, en el 2004 concluyó el proceso de elaboración de la Ley Marco sobre Organismos Vivos Modificados, que busca fortalecer al país en el manejo, administración, manipulación y transporte de estos organismos, como preparación para el cumplimiento de los compromisos del Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad. Tanto este último como la citada ley están pendientes de aprobación por la Asamblea Legislativa. Con ellos se busca contar con instrumentos técnicos para disminuir los posibles riesgos de los organismos vivos modificados para la salud humana y la biodiversidad (E: Sevilla, 2005).

CGR señala debilidades en el control de plaguicidas

La Contraloría General de la República (CGR) llevó a cabo en el 2004 una fiscalización de la gestión del Estado en el registro y control de los plaguicidas sintéticos de uso agrícola, en el contexto de las políticas de garantías ambientales y de manejo de los suelos en el país. El informe emitido al respecto (CGR, 2004) señala que el Estado no tiene una política nacional clara y congruente con la normativa nacional e internacional aplicable a los plaguicidas agrícolas, en la que se plasme su intención de controlar y disminuir el uso de

estas sustancias, garantizar su calidad y reducir a niveles razonables los efectos que puedan ocasionar a la salud y el ambiente. Si bien el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 y el Plan Nacional de Desarrollo del Sector Agropecuario 2002-2006 incluyen aspectos sobre la producción agrícola y manifiestan el interés en reducir el uso de plaguicidas, las acciones y omisiones del MAG, el MINSA y el MINAE limitan la posibilidad del Estado de orientar en forma estratégica y ordenada las tareas necesarias para solucionar el problema.

La CGR señala deficiencias en los sistemas, la infraestructura y los equipos que se utilizan para el control y monitoreo de la calidad de plaguicidas, de su empleo en la producción y de los residuos en alimentos, labor que corresponde al Servicio Fitosanitario del Estado (SFE)¹⁷. También se apunta el uso de recursos en áreas que no son las de mayor prioridad y omisiones, por parte del MINSA, de políticas o acciones estratégicas dirigidas a los problemas causados por los plaguicidas. Por su parte, el MINAE no ha planteado acciones concretas para atender el problema, aunque sí lo reconoce en el Plan Nacional de Desarrollo y en su informe sobre el cumplimiento de las metas del 2004 señaló la necesidad de coordinar con el MAG la formulación de programas agropecuarios en armonía con el ambiente.

A raíz de lo expuesto por la Contraloría, el MAG conformó una comisión *ad hoc* con participación de MIDEPLAN, el SFE, SEPSA e INTA, entre otros, la cual concluyó que, si bien en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) no había muchas determinaciones específicas sobre el tema, sí existían componentes que implicaban el objetivo de controlar el uso de plaguicidas, tales como lo relacionado con el control biológico y la agricultura orgánica. Como fruto del trabajo de esta comisión, para el 2006 se incorporó una política específica en el PND y se pidió a las instituciones identificar acciones puntuales para incluirlas en sus planes operativos (E: Vásquez, 2005).

Altos niveles de sedimentación afectan los ríos

Son varios los factores causantes de la erosión. El más importante de ellos es la erosión natural o geológica, atribuida a fenómenos como deslizamientos de estabilización natural, huracanes y terremotos, que forman parte del proceso erosivo global. El segundo factor es la inadecuada construcción de caminos y carreteras, y el tercero son las prácticas agrícolas. Una investigación reciente (Marchamalo, 2004) estudió diferentes usos de la tierra y su comportamiento con respecto a la erosión hídrica en la cuenca del río Birris, la de mayor relevancia en el país desde el punto de vista de la generación eléctrica. Se estima que el 16% de los sedimentos que llegan a la infraestructura hidroeléctrica de la cuenca del Reventazón, provienen de la subcuenca del Birris (50 toneladas métricas de suelo ha/año). Los cultivos agrícolas de corto ciclo que se desarrollan en esta última, trabajados con prácticas de labranza inadecuada y sobrelaboreo (a veces hasta tres labranzas por año), son los mayores aportadores de erosión hídrica y de colmatación de los embalses que ha construido el ICE en la cuenca del Reventazón (Jiménez, 2005).

Las transformaciones en el uso del suelo por actividades agrícolas también han generado importantes cambios de sedimentos en la entrada del manglar Térraba-Sierpe, así como variaciones

en la escorrentía de la cuenca. La Estación Hidrológica Palmar encontró un incremento anual en la cantidad de sedimentos suspendidos en relación con el agua transportada: la entrada varió de 0,78 millones de toneladas métricas en 1992 a más de 10 millones de toneladas métricas en 2002. Si bien los sedimentos transportados por los

ríos son la base del sustrato requerido por los manglares, las condiciones extremas alteran los ecosistemas (Jiménez, 2005).

Casos de prácticas sostenibles en la producción agropecuaria

En respuesta a la creciente vulnerabilidad del país por la degradación y la

contaminación, han surgido prácticas de producción agropecuaria amigables con el ambiente. En el campo de la agricultura orgánica en el 2004 existían 10.800 hectáreas certificadas, a cargo de 3.450 productores¹⁸. La mayor parte de ellas se encuentra en la provincia de Limón (62,4%), seguida por Guanacaste (10,5%), Cartago (9,8%), Alajuela (8%), Puntarenas (3,3%) y Heredia (1,3%) (MAG, 2005b). Había además 229 hectáreas en proceso de transición de agricultura convencional a orgánica. Las asociaciones de productores, en conjunto con empresas familiares, representan el 66% de las formas organizativas más comunes (Soto, 2004). Nuevamente Limón concentra la mayor parte de la actividad, con el 50% de las familias registradas en producción orgánica. Los productos con mayor área en el país son cacao, banano y café (cuadro 4.7). Aunque el uso de cultivos orgánicos ha crecido en los últimos cinco años, aun representa solo cerca de un 2% del área de tierras agrícolas del país.

Durante el 2004 se estableció la llamada Agenda Agroambiental, con la puesta en marcha de la Agenda de Cooperación entre el MAG, el MINAE y el CATIE. Este esfuerzo está centrado en la integración progresiva de la

RECUADRO 4.7

Irresuelto debate sobre cultivos genéticamente modificados (CGM)

El debate sobre la producción transgénica es un tema no resuelto, en el que aún se intenta reunir evidencia científica para fundamentar las diferentes posiciones. La discusión involucra a grupos científicos, empresas productoras, consumidores, organizaciones defensoras del ambiente y organismos internacionales.

El debate ha girado alrededor de tres temas principales: la producción, la salud y el ambiente. En el primer caso se señala, por un lado, que la ingeniería genética posibilita el desarrollo de productos resistentes a sequías y plagas, más nutritivos y con una vida de almacenaje más larga. Se teme, sin embargo, que los CGM aumenten el precio de las semillas, haciéndolas inaccesibles a pequeños agricultores. Esta preocupación surge porque el mercado de estos productos se encuentra dominado por pocas compañías, que cuentan con derechos de propiedad intelectual, aunque también hay organizaciones sin fines de lucro que desarrollan semillas de CGM. En todo caso, las compañías que acaparan el mercado de CGM son las mismas que controlan el de semillas naturales (Espinoza et al, 2004).

En cuanto a los efectos en la salud, algunos sectores destacan beneficios potenciales derivados de una menor cantidad de residuos de agroquímicos en los alimentos y la mejora en sus características nutritivas. Otros advierten sobre riesgos para la salud, como reacciones alérgicas, la posibilidad de que el ADN transgénico pueda transferir sus propiedades a la flora intestinal, lo cual es particularmente relevante cuando incluye resistencia a antibióticos, y el peligro de que parte del ADN transgénico se filtre durante el proceso digestivo y se instale en cromosomas humanos (Colorado State

University, 2004). Hay también quienes consideran que se han desarrollado sistemas de evaluación rigurosa para permitir el consumo y la comercialización seguros de los alimentos transgénicos, que valoran los posibles efectos en la salud en términos de su toxicidad, alergenicidad, contenido nutricional, etc. (Espinoza et al, 2004). Sin embargo, otros grupos cuestionan la rigurosidad de estos sistemas (GRAIN, 2005). La OMS ha señalado que los alimentos genéticamente modificados disponibles en el mercado internacional superaron las evaluaciones de riesgos y es probable que no presenten riesgos para la salud humana, ni se ha demostrado que lo hagan (OMS, 2005).

En relación con los efectos sobre el ambiente, los sectores a favor subrayan los beneficios de una potencial reducción en el uso de agroquímicos, debido a los CGM resistentes a plagas. Por su parte, los sectores en contra denuncian riesgos tales como el potencial flujo de genes transgénicos a parientes silvestres, el desarrollo de "supermalezas" y de bacterias o virus más resistentes, y el desconocimiento de todos los efectos que podría tener el flujo de genes transgénicos en otras especies (Rojas, 2004). Los defensores señalan que es posible desarrollar cultivos que reduzcan este tipo de riesgos, al limitar sus posibilidades de reproducción (Espinoza et al, 2004). La Unión Europea no ha autorizado la producción comercial de CGM, pero permite su producción experimental. Otros países sí explotan CGM comercialmente, incluyendo Estados Unidos, China, Argentina, Brasil y Sudáfrica.

Fuente: Elaboración propia con base en: Espinoza et al, 2004; James, 2003; Rojas, 2004; Colorado State University, 2004; García, 2005 y GRAIN, 2005.

CUADRO 4.7

Área cultivada con productos orgánicos certificados. 2004

Producto	Hectáreas	Porcentaje
Cacao+banano	4.439,0	41,1
Banano	1.973,0	18,2
Café	1.972,0	18,2
Cítricos	956,8	8,8
Mora	700,0	6,0
Caña de azúcar	270,0	2,5
Cacao	240,0	2,2
Sábila	95,0	0,8
Piña	55,8	0,5
Arroz	43,5	0,4
Hortalizas	28,3	0,2
Plantas medicinales	17,4	0,1
Otras frutas	8,8	0,0
Coco	0,2	0,0
Total	10.800	100

Fuente: MAG, 2005b.

producción agropecuaria y la agenda ambiental y en la consolidación del proceso conjunto de cooperación, coordinación y participación entre el sector agropecuario, el MINAE y el CATIE, para fomentar la complementariedad de acciones estratégicas orientadas a una gestión ambiental y productiva sostenible. Los primeros talleres realizados bajo este marco evidenciaron limitaciones del conocimiento interinstitucional en torno a las necesidades y posibilidades de la relación entre agricultura y ambiente, por lo que en primera instancia se ha debido desarrollar un proceso de sensibilización y retroalimentación. Se han podido identificar buenas experiencias, pero estas aún no se expanden o generalizan. El proceso hacia un planteamiento integrado y acciones concretas y sostenidas es de largo plazo, y requiere apoyo político y financiero para mantenerse (E: González, H., 2005).

Existen también otros sistemas de certificación ambiental en el plano de la producción agropecuaria e industrial. Algunos se centran en el manejo integrado de cultivos y la agricultura sostenible (recuadro 4.8). Otros corresponden a iniciativas estatales para promover la producción limpia, como la Bandera Ecológica, que el MINAE entregó a 32 empresas e industrias en el 2004.

Existen también notables esfuerzos en el campo de la producción animal. Costa Rica se ha caracterizado por ser uno de los países más tecnificados y productivos de Centroamérica en esta área. Si bien la contribución de las actividades bovina, porcina y avícola al bienestar de la población es innegable, es un hecho también que los sistemas de producción animal que se han utilizado tradicionalmente tienen efectos ambientales negativos, además de consecuencias indirectas en la elaboración de insumos alimenticios y el procesamiento de productos (Vargas, 2005) (cuadro 4.8).

Algunas instituciones públicas y académicas, con apoyo internacional, han venido impulsando prácticas de producción animal más amigables con el ambiente. Algunas de ellas están

RECUADRO 4.8

Importancia de algunos sistemas no estatales de certificación agrícola

Los sistemas de certificación se han convertido en una importante herramienta de gestión ambiental y sociolaboral, complementaria a los sistemas oficiales de seguimiento a los procesos productivos. Algunos premian con un mejor precio la obtención de un sello, otros simplemente garantizan el acceso a mercados competitivos. Algunos de estos presentes en Costa Rica y que fueron utilizados en el 2004 son los siguientes:

EurepGap: se ha constituido en los últimos dos años en el sistema con más fincas y mayor superficie incorporadas, ya que muchas comercializadoras europeas solamente compran frutas que cumplan con este protocolo. Entre los aspectos que regula destacan el historial y manejo de la explotación, gestión del suelo, fertilización, riego, protección de cultivos con agroquímicos permitidos, cosecha y manejo del producto, gestión de residuos y agentes contaminantes, salud, seguridad y bienestar laboral, y aplicación de un plan de conservación ambiental. Muchas fincas productoras de frutas frescas (banano, piña, melón, sandía, mango y otros) que exportan a Europa, están certificadas con EurepGap.

ISO 14001: las empresas sometidas a este sistema definen una política ambiental y la traducen en un manual de procedimientos, acciones y programas de capacitación para una mejor gestión en este ámbito. En el país hay fincas de banano y café certificadas, entre otras. Uno de sus beneficios es el manejo adecuado de las aguas mieles del beneficiado húmedo y la consecuente disminución del vertido de sustancias contaminantes a cauces fluviales.

C.A.F.E. Practices, de Starbucks Coffee Company: se basa en incentivos que dan preferencia a los proveedores de café oro que se produce, beneficia y comercializa de manera responsable en lo ambiental, lo social y lo económico. Los lineamientos de evaluación están organizados en cinco áreas clave: calidad del producto, rentabilidad económica, responsabilidad social, liderazgo ambiental-producción y liderazgo ambiental-beneficiado. Más de 100.000 hectáreas de cultivo de café en Costa Rica han sido verificadas bajo este sistema (E: Rodríguez, C., 2005) (véase el capítulo 3 para más detalle sobre efectos en los precios).

Rainforest Alliance Certified: se sustenta en principios de conservación de ecosistemas y de la vida silvestre, tratamiento justo y buenas condiciones para los trabajadores, buenas relaciones con la comunidad, manejo integrado de los cultivos, conservación de suelos, manejo integrado de desechos y conservación de fuentes de agua. Para finales del 2004 se habían certificado bajo este sistema 25.015 hectáreas de cultivos de exportación: 60% de banano, 27% de naranjas, 11% de café y 2% de helechos.

Utz Kapeh: es un programa de certificación y monitoreo de la producción de café. Está basado en EurepGap, debe cumplir con los estándares de la norma SA8000 (código social y de salud ocupacional) y de la OIT. Prohíbe la deforestación de bosques primarios y secundarios, e incentiva el uso de árboles de sombra, la conservación de bosques en los alrededores de los ríos y la utilización de energías alternativas en el beneficiado.

Fuente: Bach, 2005.

orientadas a disminuir el impacto ambiental de los sistemas convencionales, mientras que otras implican el desarrollo de sistemas alternativos de producción. En el plano institucional, desde 2003 funciona en Colombia, Costa Rica y Nicaragua el proyecto “Enfoques silvopastoriles para el manejo integrado

de ecosistemas” financiado por el Fondo Global del Ambiente y el Banco Mundial. A través de esta iniciativa se pretende mitigar la degradación del suelo mediante la incorporación de cercas vivas, rompevientos o la siembra de especies maderables en las zonas de pastoreo ganadero. Estas prácticas

CUADRO 4.8

Potenciales impactos ambientales asociados con sistemas convencionales de producción animal

Impacto potencial según recurso afectado	Área de insumos ^{a/}	Área de producción		Área de proceso ^{b/}	
		Bovino carne	Bovino leche		Granjas ^{c/}
Suelos					
Erosión y degradación	+	++	+		
Contaminación química			++	++	+
Contaminación orgánica			++	++	++
Acumulación de metales pesados (Zn, Cd)				++	
Destrucción vegetal por lluvia ácida				++	
Agua					
Contaminación orgánica		+	++	++	++
Contaminación química	+	+	++	++	++
Reducción de recursos de agua dulce	+			++	++
Aire					
Calentamiento global: CO ₂ , CH ₄ y N ₂ O	++	+	+	++	+
Malos olores				++	++
Biodiversidad					
Deforestación	+	++	+		
Reducción de la diversidad botánica	+	++	+		+
Reducción de vida silvestre y hábitats	+	++	+		+
Pérdida de razas locales			+	++	

a/ Producción de alimentos, fertilizantes, transporte y mezcla.

b/ Procesamiento y manufactura, como mataderos, curtiembres y plantas de lácteos.

c/ Granjas porcinas o avícolas.

Fuente: Vargas, 2005, con base en LEAD-FAO, 1999.

permiten el desarrollo de la actividad ganadera en una forma más productiva y sostenible, y generan beneficios ambientales para las fincas, las comunidades y la sociedad en general. En el plano tecnológico se ha avanzado en áreas como el uso de nuevas técnicas de almacenamiento de estiércol, construcción de lagunas de oxidación, empleo de biodigestores y utilización del estiércol como abono orgánico. Por otra parte, la integración de la piscicultura en sistemas agropecuarios existentes ha ayudado a mejorar su productividad, a la vez que se reduce el impacto ambiental. En los últimos años, también se observa un incipiente acercamiento a la producción animal orgánica. En el plano académico existen esfuerzos importantes, como el realizado por la UNA por medio de la Maestría en

Producción Animal Sostenible, la cual promueve la investigación y evaluación de sostenibilidad en sistemas de producción locales y regionales (Vargas, 2005).

Por otro lado, los Comités Sectoriales Regionales Agropecuarios, a través de la ejecución de los Planes Regionales de Desarrollo Agropecuario (PRDA)¹⁹, promueven la adopción de prácticas agropecuarias sostenibles. En estos planes se incluye, según cada región, el manejo integral de cuencas y microcuencas hidrográficas, apoyo a sistemas agrosilvopastoriles, desarrollo de modelos de pagos de servicios ambientales, certificación de productos orgánicos, manejo integral de zonas productoras, ganadería sostenible, fomento a la agricultura conservacionista, manejo sostenible de

la pesca, aprovechamiento de desechos sólidos, producción de biodigestores, manejo y conservación de suelos, mitigación de desastres y turismo comunitario, entre otros (SEPSA, 2005). Los PRDA implican una inversión de 2.953 millones de colones; a diciembre del 2004 se habían ejecutado 1.787 millones, es decir, el 61% del proyecto (SEPSA, 2005).

El recurso de las aguas continentales

La institucionalidad relacionada con el recurso hídrico mantiene una dispersión que limita las posibilidades de desarrollar un adecuado manejo a futuro. El Estado no ha logrado coordinar ni regular adecuadamente el uso del agua parte de los distintos sectores, por lo que algunas cuencas se encuentran sujetas a sobreexplotación, tal como lo documentó el Décimo Informe. También otras cuencas pueden estar siendo sobreexplotadas sin que se tenga información al respecto, ya que no se efectúa un monitoreo sistemático de disponibilidad y uso. Igualmente, los impactos sobre la calidad del agua carecen de controles efectivos; la mayoría de los estudios aislados que se realizan señalan serios problemas de contaminación y vulnerabilidad. Un intento por mejorar la gestión del recurso en el país es la formulación del proyecto de Ley del Recurso Hídrico, que aún es debatido en la Asamblea Legislativa. Un tema que generó polémica en el 2004 fue el manejo de las aguas subterráneas; en la segunda parte del Informe se presentan los resultados del miniforo "Protección y gestión de aguas subterráneas".

Debilidades de información para un balance hídrico nacional

Costa Rica dispone de poco más de 110.000 millones de metros cúbicos de agua. El 66,2% de este volumen corresponde a la escorrentía superficial, y el 33,8% restante lo constituye la recarga natural de los acuíferos (MINAE, 2004). En el Décimo informe se consignó que la relación entre el presupuesto hídrico y la demanda total arrojaba ya márgenes negativos en

algunas cuencas, incluyendo las de los ríos Tárcoles, Tempisque y Potrero. Sin embargo, la información para el balance hídrico de todas las cuencas no se renueva sistemáticamente, por lo que se siguen utilizando los datos de oferta registrados en 1993. Un desafío importante para el país es la construcción de sistemas de seguimiento como instrumento para la gestión del recurso.

Con respecto a la demanda, según el Plan Nacional de Manejo Integral del Recurso Hídrico (PNMIRH), la extracción anual total de agua en Costa Rica para los distintos usos se estima en 22.300 millones de metros cúbicos, equivalentes a poco más del 20% del recurso disponible. Las extracciones para generar electricidad representan el 70% del total; les sigue la agricultura con un 22,8%, en tanto que el uso para consumo humano²⁰, el turismo, la industria y la agroindustria en conjunto absorben menos del 8% (MINAE, 2004). Por otro lado, el volumen total de agua concesionada por el MINAE para el 2005 -el cual no contempla instituciones como el ICE, que tienen garantía de uso del recurso- fue de 16,7 km³ anuales, de los cuales alrededor del 59% se destina a generar hidroelectricidad, un 29% para riego y un 12% para consumo humano, industria, comercio y turismo (cuadro 4.9).

En cuanto a la disponibilidad de acuíferos, un estudio de la UCR demuestra que el 76% del territorio nacional tiene

algún grado de potencial hidrogeológico para formar un acuífero libre en la parte superior del subsuelo. Las áreas calificadas como de bajo potencial representan el 25% y se ubican principalmente en la mitad sur del país. Los terrenos con potencial moderado equivalen solo a un 7% y se asocian a ciertas formaciones sedimentarias. Las zonas con potencial alto cubren el 44% del territorio y se localizan en el Valle Central y en el norte del país, precisamente en las regiones donde se desarrolla al menos el 60% de las actividades productivas nacionales (Arias y Astorga, 2005). La península de Nicoya, a su vez, tiene una reducida oferta hídrica, tanto por su poca precipitación como por su bajo potencial para formar acuíferos libres. En otras zonas, como la GAM, el problema no es la falta de acuíferos, sino la pérdida de infiltración ocasionada por la creciente urbanización. Esto es especialmente grave en los bordes de núcleos urbanos en Heredia (Pujol, 2005).

Por último, un tema en el que sí se cuenta con monitoreos anuales es el de la disponibilidad de agua potable para la población. Según el ICAA, el 97,6% de los habitantes del país recibe agua para consumo humano; de ellos, el 46,7% es atendido por el ICAA, el 17,5% por las municipalidades, el 4,7% por la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH) y el 24,3% por los comités administradores de acueductos rurales

y las asociaciones administradoras de acueductos y alcantarillados (CAAR/ASADAS) (Mora y Portugués, 2004 y 2005). En términos de agua de calidad potable²¹, la cobertura pasó de 79,5% en el 2003 a 82,8% en el 2004. Entre ambos años, tanto el ICAA como los municipios y los acueductos rurales mejoraron la cobertura de agua de calidad potable, como se observa en el cuadro 4.10. San José continúa teniendo la mayor cobertura de población, 92,1%, mientras que Puntarenas registra la más baja, 71% en el 2004 (Mora y Portugués, 2005).

Calidad de las fuentes de agua sufre deterioro

Factores como la ausencia de políticas de planificación urbana, el aumento de la densidad de población, la falta de alcantarillado sanitario y tratamiento de aguas residuales, así como el uso extendido de agroquímicos inciden fuertemente en la calidad de las aguas. Estudios específicos siguen confirmando el deterioro del recurso hídrico en distintos puntos del país.

Una serie de investigaciones desarrolladas por el Laboratorio de Hidrología Ambiental de la UNA identificó la presencia de compuestos orgánicos volátiles (VOC por su sigla en inglés)²², en pozos de los acuíferos Barva, Colima Superior y Colima Inferior en la cuenca del río Virilla. Los casos más frecuente se identificaron en el cantón de Belén, sede de más

CUADRO 4.9

Volumen de agua superficial y subterránea concesionada, por uso según principales cuencas. 2005 (litros/segundo)

Nombre	Agropecuario-riego	Agroindustrial	Consumo humano	Comercio-turismo	Industria	Fuerza hidráulica	Total
Total país	161.016,3	13.707,0	4.280,9	3.975,6	33.616,4	313.111,5	529.707,8
Cuenca							
Reventazón -							
Parismina	1.426,5	463,1	339,5	34,7	329,4	75.134,9	77.728,4
Sarapiquí	45,0	249,9	35,3	2,0	42,1	115.420,0	115.794,5
San Carlos	1.996,1	765,0	49,7	190,9	658,6	72.027,5	75.688,0
Tempisque	20.699,2	3.571,0	15,4	83,5	35,2		24.404,4
Bebedero	82.011,0	1.507,3	14,6	37,4	45,2	3.496,0	87.111,6
Grande de Tárcoles	9.983,7	1.693,9	3.198,2	545,4	2.703,1	23.429,8	41.554,3
Grande de Térraba	19.683,2	753,5	10,6	0,7	90,0	17.348,0	37.886,1

Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Aguas del MINAE y con base en Barrantes, 2005.

CUADRO 4.10

Cobertura de agua para consumo humano y calidad según operador. 2003 y 2004

Operador	Año 2003		Año 2004	
	Población cubierta	Porcentaje de población con agua potable	Población cubierta	Porcentaje de población con agua potable
ICAA	1.916.937	95,5	1.982.656	98,8
Municipalidades	713.367	68,2	744.995	76,5
ESPH	191.481	100,0	198.59	99,4
CAAR/ASADAS	995.715	60,8	1.031.426	61,6
Fácil acceso, urbano + privados	199.500		186.933	
Sin información	103.000	0,0	103.881	0,0
Totales	4.120.000	79,5	4.248.481	82,8

Fuente: Elaboración propia a partir de Mora y Portugués, 2004 y 2005.

de 70 establecimientos industriales y cerca de 20.000 habitantes. Los hallazgos señalan la posible relación entre la presencia de esas sustancias y la expansión urbana e industrial, aunada a prácticas inadecuadas de almacenamiento, manejo y disposición de desechos líquidos y sólidos (UNA, 2005a). También se reporta que un 20% de los pozos y manantiales evaluados en el período 1990-2002 mostró concentraciones de nitratos que al menos en una ocasión alcanzaron o excedieron el nivel máximo recomendado por las autoridades de salud (equivalente a 50 mg/l expresados como NO₃). Como posibles causas de la contaminación se mencionan el uso generalizado de tanques sépticos y de fertilizantes nitrogenados en la agricultura. La tendencia creciente en las concentraciones encontradas en el acuífero de Barva exige una vigilancia sistemática y la identificación y control de las fuentes contaminantes (UNA, 2005b).

De acuerdo con sus características geológicas, la mayoría de los acuíferos del Valle Central muestra vulnerabilidades²³ altas y medias a la contaminación, según datos de SENARA. La vulnerabilidad es especialmente elevada en la región noroeste del Valle Central, incluyendo varias zonas de las provincias de Heredia y Alajuela. Son estas las zonas en las que la vigilancia de la calidad del agua resulta más urgente. La contaminación real y potencial asociada

a infiltraciones de aguas residuales sin tratar, así como al uso de distintos agroquímicos, pone de manifiesto el riesgo al que están expuestos los principales acuíferos del país (MINAE, 2004). Además, el Décimo Informe presentó los resultados de un estudio sobre la vulnerabilidad de pozos en la zona atlántica, en los cuales se encontraron residuos de plaguicidas en un 10% de las muestras (Ruepert, 2004). Recientemente, la UNA ha puesto en práctica un sistema de bioindicadores para la medición de la calidad del agua, que se aplicó en el análisis de la cuenca del río Virilla (recuadro 4.9).

Por su parte, la Dirección de Gestión de la Calidad Ambiental (DIGECA), del MINAE, ha realizado monitoreos de las cargas contaminantes vertidas en varias zonas del país. Durante el 2005 estudió el tramo alto de la cuenca del río Reventazón, específicamente los primeros 27,5 kilómetros de trayecto y encontró que, para la disposición de aguas residuales, el 79% de la población utiliza tanque séptico, un 3% usa letrinas y un 16% posee conexión con el alcantarillado sanitario (en este grupo el 87,5% de las aguas no recibe ningún tipo de tratamiento (Leiva, 2005).

Según las estimaciones realizadas para fuentes puntuales de contaminación, se calcula que las aguas residuales domésticas producen una demanda química de oxígeno (DQO²⁴) de 1.663.425 toneladas/año y un total de 568.279 toneladas/año de sólidos suspendidos totales (SST²⁵). Como resultado de las actividades económicas

que se desarrollan en las cercanías de los diferentes ríos de la cuenca, se estima una descarga de 672 toneladas/año de DQO y 637,45 toneladas/año de SST. Las aguas ordinarias aportan un 63% del total de la carga de DQO vertida, las actividades económicas un 25% y los lodos de los tanques sépticos un 12%. En cuanto a actividades humanas, de los datos que se compilaron se establece teóricamente que en la parte alta de la cuenca del río Reventazón se descarga un total de 2.652,7 toneladas/año de DQO, así como 1.484,3 toneladas al año de SST. La investigación no contempló fuentes difusas. Estos datos, al ser cargas presuntivas, no son indicadores directos de la concentración de contaminantes presentes en dicho cuerpo de agua. En general, las principales causas de la contaminación de los cauces naturales son el crecimiento progresivo de los núcleos urbanos, el aumento de la densidad poblacional, las actividades artesanales y ganaderas, el cultivo intensivo de la tierra y el desarrollo industrial (Leiva, 2005).

Otra fuente de vulnerabilidad es la salinización de los acuíferos costeros. Costa Rica cuenta con más de 1.000 kilómetros de línea de costa en el Pacífico y poco más de 300 kilómetros en el Caribe. La actividad turística ha repercutido en los recursos hídricos subterráneos, pues gran parte de la demanda se satisface mediante la extracción en más de treinta pequeños acuíferos costeros de tipo aluvional que existen en el país. A lo largo del tiempo se han

RECUADRO 4.9

Bioindicadores en la medición de la calidad del agua

La experiencia científica reciente señala a los bioindicadores²⁶ como los más aptos para el reconocimiento del impacto humano en los ecosistemas acuáticos, en la búsqueda de indicadores sensibles y de fácil manejo. Una de sus ventajas es que permiten conocer el estado del cuerpo de agua aun después de que éste ha sido alterado, contrario a lo que sucede con los índices químicos, cuyos resultados reflejan las condiciones imperantes durante el muestreo. Los macroinvertebrados bentónicos, un grupo diverso de organismos ampliamente distribuido en los hábitats acuáticos, han sido usados exitosamente como bioindicadores, ya que a través de diferencias de sensibilidad a las características físicas y químicas del ecosistema permiten generar índices bióticos representativos de la integridad ecológica.

Durante los últimos cinco años, el Laboratorio de Manejo del Recurso Hídrico de la UNA ha caracterizado los principales cauces de la cuenca alta y media del río Virilla. En las nacientes de los ríos se presentan valores de calidad fisicoquímica entre buenos y regulares (el índice fisicoquímico usado asigna puntajes entre 0 y 70 a agua de calidad muy pobre, pobre o regular, y puntajes entre 70 y 100 corresponden a calidad buena o excelente), asociados a valores de calidad biológica fluctuantes entre categorías excelente y regular-pobre. Así por ejemplo, en las cercanías a la naciente del río a 2.100 msnm, en Las Nubes de Coronado, el índice fluctuó en un ámbito de 70 a 80 puntos, correspondiente a una buena calidad fisicoquímica en tanto que el índice biótico fluctuó entre calidades

buena y pobre. Ya a los 1.490 msnm, en el centro de Coronado, donde el urbanismo sustituyó los ecosistemas naturales incluso en las riberas de los cauces, el índice fisicoquímico alcanzó valores entre 76 y 57, asociados a calidad buena y regular, respectivamente. El impacto de las alteraciones significó también un empeoramiento en la calidad biótica, que con la aplicación del índice se tradujo en calidad regular y regular-pobre. Uno de los determinantes en la calidad fueron los coliformes fecales, cuya concentración promedio en las partes altas de los cursos fue de 4.000 NMP/100ml²⁷, mientras que en las bajas fue cercano a los 9.500 NMP/100ml. Asimismo, la calidad química del agua está relacionada inversamente con la concentración de nitratos, que provienen de fuentes no puntuales como escurrientía agrícola y pastoreo, y de fuentes puntuales como desechos domésticos y actividades agropecuarias e industriales. Los organismos macrobentónicos predominantes en los cauces más alterados fueron los quironómidos y los simúlidos, ambos tolerantes a la contaminación. Organismos poco tolerantes, como plecópteros y tricópteros de la familia *Hydrobiosidae*, solo se encontraron en zonas altas, donde los cauces no evidenciaron alteraciones. La influencia antropogénica en la cuenca y los cambios en el uso del suelo se hacen sentir en la calidad del agua. En las partes altas, la capacidad de autopurificación de los cauces compensa en gran medida esos efectos. No obstante, la capacidad autodepuradora no es suficiente para atenuar los impactos en zonas bajas.

Fuente: Coto y Salgado, 2005.

dicha, con la consecuente pérdida de la calidad del agua y el riesgo para el abastecimiento de la población (Arias, 2005).

Acciones y tareas pendientes para la protección del recurso hídrico

El *Décimo Informe Estado de la Nación* documentó la dispersión en la legislación y la institucionalidad que rigen el recurso hídrico en el país, y las dificultades que esto conlleva para su gestión y protección. El futuro en este campo dependerá de lo que se concrete en la discusión legislativa del proyecto de Ley del Recurso Hídrico, que fue dictaminado por la Comisión Permanente Especial de Ambiente en abril del 2005. Tal como se aprobó en esa instancia, la nueva ley crearía varias instituciones y modificaría las competencias, otorgando a una nueva Dirección del MINAE la gestión central. Actualmente se debate a nivel nacional sobre las implicaciones que esta iniciativa podría tener en otras actividades, como la agricultura, el urbanismo y la producción energética.

El proyecto incluye el establecimiento de un canon ambiental por vertidos, un tema que se considera importante para la protección del recurso y que se encuentra reglamentado desde el año 2003, bajo el principio de que “quien contamina paga”. Este canon consiste en “una contraprestación de dinero pagada por quienes usen el servicio ambiental de los cuerpos de agua, bien de dominio público, para el transporte, la dilución y la eliminación de desechos líquidos originados en el vertimiento puntual, los cuales pueden generar efectos nocivos sobre el recurso hídrico, los ecosistemas relacionados, la salud humana y las actividades productivas” (decreto 31.176-MINAE). Este decreto además fija metas de reducción de cargas contaminantes en el mediano plazo. Aunque está vigente, un recurso de inconstitucionalidad tiene detenida su ejecución y está en discusión el carácter del cobro del canon y su naturaleza jurídica (E: Guzmán, 2005). Los fondos generados por este instrumento, según el decreto, estarían destinados a inversión en la cuenca hidrográfica

realizado varios intentos aislados para estudiar el efecto de la intrusión salina en estos acuíferos; las evaluaciones más recientes las han realizado Arias (2005) en Tamarindo, Jacó y Sámara, y Gómez (2005) en playa del Coco. En los tres acuíferos analizados por Arias, las zonas que presentan los índices de más alta vulnerabilidad corresponden

al área aluvial y arenosa cercana a la línea de costa, donde se desarrolla precisamente la mayor parte de las actividades humanas. La sobreexplotación, la disminución de la recarga y la contaminación (antrópica y natural) de los acuíferos costeros han provocado en algunos casos contaminación salina y en otros intrusión salina propiamente

en que se generen, en rubros como alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, promoción de la producción más limpia, monitoreos de fuentes de contaminación y educación ambiental, entre otros.

Un mecanismo parecido, reportado en informes anteriores, es la tarifa hídrica que se aplica en Heredia. Actualmente se cobra un monto de 3,80 colones/m³ adicionales a la tarifa normal de acueducto por metro cúbico consumido, y los propietarios de bosque asociados al programa reciben un monto aproximado de 47.720 colones/hectárea/año por proteger la zona de captación de agua de la ESPH. Hay 27 propiedades involucradas y se incluyen 3.734 hectáreas del Parque Nacional Braulio Carrillo como beneficiarias. La empresa Florida Ice & Farm realiza un aporte para el financiamiento de 311 hectáreas, mientras FUNDECOR tiene a su cargo las regencias forestales. En total, la ESPH ha recibido en cinco años un ingreso cercano a los 190 millones de colones por tarifa hídrica, de los cuales ha invertido aproximadamente 108 millones de colones en contratos y compra de fincas para protección en dos modalidades, conservación y reforestación (E: Gámez, 2005).

Recursos marino-costeros

Costa Rica cuenta con una gran riqueza marina, que requiere protección y un aprovechamiento racional. Tal como lo ha señalado este Informe en ediciones anteriores, los recursos marinos son vulnerables a diversas amenazas, principalmente a la contaminación, la sobreexplotación y el uso inadecuado de la biodiversidad. Su deterioro se da también por fuentes lejanas a la costa, tales como centros urbanos, campos agrícolas y actividades industriales. Estudios recientes hallaron concentraciones de bifenilos policlorados (PCB) en distintas zonas costeras. Una segunda amenaza es la sobreexplotación de la biodiversidad marina para consumo humano. En el Décimo Informe se documentó la sobreexplotación del recurso pesquero, en particular corvina, róbalo, pargo, cabrilla, congrio y tres especies de camarón. También es

llamativo el crecimiento de la acuicultura, que en el 2004 superó por primera vez el volumen de pesca total en el país; sin embargo, no se dispone de investigación suficiente para determinar su impacto. A inicios del 2005 se aprobó la nueva Ley de Pesca y Acuicultura, cuyo contenido se describe en esta sección.

Evidencias de contaminación y mareas rojas en aguas marino-costeras

En el 2004 se publicaron estudios sobre contaminación por PCB²⁸ en sedimentos costeros, con muestras tomadas entre 1996 y 2003 en bahía Culebra, el golfo Dulce, el golfo de Nicoya y Limón. Estos documentan la presencia de concentraciones de compuestos industriales incluidos en la lista de las sustancias tóxicas persistentes llamadas PCB. Los PCB tienen una vida media sumamente larga en peces adultos, provocan perturbación endocrina en organismos y conllevan efectos carcinógenos; también tienen una vida media mayor a seis años en sedimentos aeróbicos. Costa Rica prohibió su uso en el 2001, aunque siempre se mantienen desechos sin manejo en patios de transformadores y otros lugares, que continúan impactando los cursos de agua. En todas las muestras analizadas, excepto en las de Golfito, se detectaron concentraciones bajas de PCB. Los valores promedio para Nicoya, Papagayo y el Caribe fueron de 1,66, 1,36 y 1,80 ng/g de sedimento seco, respectivamente, y en el golfo Dulce el valor fue de 3,61 ng/g; a manera de contraste cabe mencionar que en ríos contaminados de Norteamérica se han encontrado concentraciones de hasta 50 ng/g (Spongberg, 2004a). Por su parte, el puerto de Golfito tuvo concentraciones de hasta un máximo de 15,7 ng/g de sedimento seco; en ese sitio, y en los sedimentos profundos de la parte norte del golfo Dulce y de la estela del río Coto Colorado, existen concentraciones moderadas (Spongberg, 2004b).

La contaminación por metales traza encontrada en sedimentos costeros fue más alta para la bahía de Golfito (5,8% hierro, 96 ng/g zinc, 87ng/g cobre, 6 ng/g plomo) y menor para bahía Culebra

(4% hierro, 66 ng/g zinc, 58 ng/g cobre, 3 ng/g plomo), por lo que esta última se considera la zona más limpia. La concentración de plomo fue mayor en Moín (6,4 ng/g), donde funciona la refinería de petróleo. En general se califica como de contaminación intermedia el golfo de Nicoya y la bahía de Moín (García-Céspedes et al, 2004). Estos dos últimos sitios, a pesar de las actividades portuarias y las descargas urbanas e industriales, son favorecidos por movimientos de masas de agua, una fuerte corriente marina superficial en dirección sureste en Limón y la entrada de agua salina en los ciclos de marea, así como por la salida de las descargas de los ríos en el golfo de Nicoya (Lizano, 1998; Lizano y Alfaro, 2004).

Otro problema se da en el golfo de Nicoya, donde las floraciones algales nocivas (FAN), usualmente denominadas mareas rojas, son frecuentes. Las FAN producen impactos negativos en la economía de extracción de moluscos y pesca artesanal, así como en la salud pública (Vargas y Freer, 2004). El incremento de estos fenómenos podría relacionarse con cambios en el ecosistema marino-costero, debido al arrastre de nutrientes de la fertilización de los campos agrícolas y las descargas de aguas servidas de las poblaciones aledañas. Durante el verano del 2004 se detectó una marea roja extensa a lo largo de toda la costa Pacífica, cuya proliferación principal se encontró frente a las playas de Puntarenas y Caldera. Esta fue ocasionada por el dinoflagelado *Cochlodinium polykrikoides*, una especie que por primera vez domina las floraciones algales en el país y se interpreta como un indicador de cambio climático o aumento en la eutroficación antropogénica²⁹ de las aguas costeras. El evento produjo coloración rojo óxido, olor fétido y gran cantidad de espuma, lo que alejó al turismo de algunas playas y originó mortalidad de corales en bahía Culebra y de peces en otras partes de la costa (Vargas-Montero et al, 2004).

Existen varias iniciativas para el control de la contaminación costera. En el 2004 hubo un retroceso en la tendencia creciente (1996-2003) del número de playas galardonadas con la Bandera

Azul Ecológica, pues se premió a 50 playas, contra 56 en el 2003; de ellas 9 se ubican en Limón, 19 en Guanacaste y 22 en Puntarenas (Mora y Chávez, 2005). Perdieron el galardón las playas Tamarindo y Penca, en Guanacaste; Santa Teresa en la península de Nicoya, y El Roble, Doña Ana y Puntarenas centro, estas tres últimas afectadas por los desechos que arrastra el río Tárcoles desde el Valle Central (Rojas, J. 2005). En el caso de Puntarenas, los logros obtenidos en recuperar la calidad de las aguas a través del proyecto “Salvemos el Estero” se mantuvieron en el 2004, aunque siempre están pendientes de solución las descargas de aguas negras y los botaderos de basura en las inmediaciones (E: Marín, 2005).

Por otra parte, a finales del 2004 entró en operación el “emisario submarino” de Limón. Este proyecto fue planteado luego de la destrucción del alcantarillado sanitario por el terremoto de 1991. Los efluentes, previa separación de sólidos, son bombeados al mar por un tubo que se encuentra a dieciocho metros de profundidad entre la isla Uvita y Limón. El emisario reduce el impacto directo de estas descargas sobre los ecosistemas costeros y la salud pública; sin embargo, dado que las sustancias vertidas son una mezcla de aguas servidas y pluviales, que contienen cargas orgánicas y contaminantes como líquidos hospitalarios, hidrocarburos y otros residuos, es importante dar seguimiento a la calidad del agua en el litoral del Caribe durante los próximos años, para medir el impacto real de esta iniciativa (E: Vartanián, 2005).

Producción acuícola superó la pesca total

En el 2004 la pesca total en el país mostró una reducción de 22% con respecto al año anterior, fundamentalmente por la disminución en las capturas de especies pelágicas (INCOPECA, 2005). Las regiones pesqueras del golfo de Nicoya y Guanacaste aportaron más de dos terceras partes del volumen total desembarcado (cuadro 4.11); en la primera prevalece la pesquería artesanal, en tanto que en la segunda

se registran importantes descargas de dorado y tiburón. En el 2004 los barcos extranjeros de palangre descargaron en muelles privados 5.647 toneladas métricas de animales de diversas especies, entre las cuales se reportaron 3.855 de tiburón. Por primera vez en el país, la producción total de acuicultura superó el volumen de pesca total al crecer un 21,4%, de 20.248 toneladas métricas en el 2003 a 24.583 en el 2004. Esto se debió especialmente al incremento de 29,3% en la producción de tilapia. En el último año, la siembra de tilapia aumentó en 198 hectáreas, todas localizadas en la región de Guanacaste, donde se aprovechan las aguas del Proyecto de Riego Arenal Tempisque, cuyos efluentes descargan al interior del golfo de Nicoya a través de los ríos Tempisque y Bebedero. Mientras en la pesca marina se exporta a un valor promedio de 3,18 dólares por kilo, el precio de venta de los peces cultivados asciende a 5,16 dólares por kilo. Por otra parte, el 20,1% del camarón exportado fue recolectado en el mar y, debido a las tallas de captura, su valor de exportación es el doble del que se paga por camarón cultivado (Fournier, 2005).

Si bien el crecimiento de la acuicultura es una fuente generadora de divisas de exportación y desarrollo socioeconómico rural, el desconocimiento de su impacto en la zona marino-costera señala la necesidad de dar seguimiento a la calidad de los efluentes, así como a la potencial entrada de nutrientes, antibióticos, hormonas y desinfectantes, entre otros contaminantes de los

ecosistemas dulceacuícolas y marinos. Estos aspectos son contemplados en la nueva Ley de Pesca y Acuicultura, que se describe en el apartado siguiente.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE RECURSOS MARINO-COSTEROS

Véase Fournier, 2005 en el sitio www.estadonacion.or.cr

Nueva Ley de Pesca y Acuicultura

Después de ocho años de discusión, en abril del 2005 finalmente se publicó la Ley de Pesca y Acuicultura, n° 8436 (para un análisis más completo de esta nueva normativa, consúltese Fournier, 2005, en www.estadonacion.or.cr). Anteriormente la actividad pesquera se regía por una ley de 1948, cuyas sanciones fueron declaradas inconstitucionales en 1995 (voto 778-95 de la Sala Cuarta), por lo que no había forma de castigar la pesca ilegal en aguas nacionales. Las prohibiciones dictadas por INCOPECA para períodos de veda y el uso de ciertas artes de pesca eran irrespetadas en muchos casos, y solo se podía aplicar sanciones a los pescadores con permiso, pero no tomar medidas contra los ilegales. La nueva ley castigará con penas de hasta ochenta salarios base y dos años de prisión a los infractores, e incluso las naves pueden ser embargadas.

El objetivo de la Ley es fomentar y regular la actividad pesquera y acuícola en las diferentes etapas de captura, extracción, procesamiento, transporte, comercialización y aprovechamiento de las especies acuáticas y, a la vez, garantizar la conservación, protección y sostenibilidad de los recursos. Para ello, designa al INCOPECA como su Unidad Ejecutora. Además, la Ley declara de utilidad pública e interés social la actividad pesquera, y de interés nacional su fomento y desarrollo, así como el de la industria afín. Decreta el dominio y jurisdicción exclusivos del Estado sobre los recursos marinos y las riquezas naturales existentes en las aguas continentales, el mar territorial, la zona económica exclusiva (ZEE) y sus áreas adyacentes. Determina que la actividad de captura de atún mediante cercas de red en la ZEE, pero fuera

CUADRO 4.11

Producción acuícola y pesca total. 2004

Actividad	Toneladas métricas
Acuicultura	24.583
Pesca total	15.905
Guanacaste	5.830
Golfo de Nicoya	5.535
Quepos	3.185
Golfito	820
Caribe	535

Fuente: INCOPECA, 2005.

del mar territorial, es la única pesca que pueden realizar las embarcaciones extranjeras en Costa Rica. Prohíbe el aleteo de tiburón, tema que sigue siendo conflictivo en el país³⁰, y la pesca comercial y deportiva en parques nacionales, monumentos naturales y reservas biológicas; solamente si los planes de manejo respectivos lo contemplan se permite pescar en la parte continental e insular, en las reservas forestales, zonas protectoras, refugios nacionales de vida silvestre y humedales (Fournier, 2005).

La Ley también se propone incentivar el desarrollo de la acuicultura, mediante el otorgamiento de concesiones por períodos de diez años prorrogables en aguas continentales y marinas; el INCOPECA autorizará el cultivo y vigilará la calidad de las aguas procedentes de los sistemas productivos, mientras que el MINAE otorgará la concesión, previo aval de la SETENA. El nuevo marco legal acuícola facilitará la maricultura de grandes peces en jaulas flotantes.

Gestión del riesgo

En el 2004, el perfil de los desastres ocurridos en Costa Rica se ajustó al patrón de los últimos años, según el cual las inundaciones, los deslizamientos y los vendavales son los eventos de mayor registro. Este año, además de documentar los desastres derivados de fenómenos naturales, el Informe realiza un acercamiento a otros tipos de amenazas, como los desastres tecnológicos y los incendios estructurales, de gran impacto sobre todo en zonas urbanas con poblaciones asentadas en condiciones precarias. En general, en el 2004 fue evidente que los grupos de menores recursos enfrentan situaciones de mayor vulnerabilidad ante las diversas amenazas. En términos organizativos, las instituciones de emergencia están viviendo un proceso de cambio hacia la construcción, aún incipiente, de un verdadero sistema de prevención y gestión del riesgo, y hacia la mejora en la capacidad de identificación, cuantificación y seguimiento de los efectos que los eventos dañinos tienen en los planos social, ambiental y productivo.

Asimismo, en el 2004 se presentaron los resultados de dos esfuerzos internacionales tendientes a crear indicadores para la gestión del riesgo, los cuales fueron aplicados en Costa Rica.

La generación y mantenimiento de instrumentos de medición y monitoreo del riesgo en el país es fundamental para su gestión, sobre todo en los ámbitos de la prevención y la mitigación. Desde el Quinto Informe, la valoración del escenario nacional en cuanto a desastres se ha sustentado en la base de datos Desinventar, la cual registra anualmente los eventos, su ubicación geográfica y sus efectos sobre la población y la infraestructura³¹.

El escenario de desastres en Costa Rica

Tendencias en el comportamiento de los desastres en el 2004

La frecuencia de desastres registrada por Desinventar-La Red en el 2004 confirma la tendencia identificada para la última década, según la cual las inundaciones, los deslizamientos y los vendavales son, en ese orden, los eventos con mayor número de registros en todo el país, con excepción de Guanacaste (cuadro 4.12). Se reportaron para el año 749 registros, de los cuales 37 corresponden a un único sismo ocurrido en el mes de noviembre, que afectó a varias provincias y generó además 14 deslizamientos. En total, 72 cantones sufrieron algún grado de impacto

por un evento en el que intervino un fenómeno de tipo hidrometeorológico o geológico. Desamparados fue el cantón con mayor número de reportes (61), de conformidad con un patrón que se ha venido consolidando a lo largo de los años. Pese a que durante la última década San José y Limón habían registrado los mayores porcentajes de eventos dañinos, esta tendencia desapareció en 2004, cuando la provincia del Caribe aportó tan solo el 8% de todos los casos (61 eventos). En lo que concierne a las inundaciones, el 25% de las reportadas involucró problemas en el alcantarillado, situación que se presentó en 67 cantones.

Durante el 2004 en algunas provincias sucedieron menos eventos que en años anteriores; sin embargo, su impacto fue sumamente relevante, al igual que la extensión territorial y el número de cantones y distritos afectados. En Sarapiquí, San Carlos, Turrialba y Jiménez, las lluvias de las primeras semanas de mayo afectaron a 130 comunidades y obligaron a evacuar y trasladar a albergues a 2.190 personas. Un total de 89 diques, 50 puentes, varios caminos vecinales, tramos de carreteras y pasos de alcantarilla, son parte del inventario de pérdidas. Fueron anegadas 37 escuelas y 1.028 viviendas, y hubo cuatro casos de personas ahogadas. En octubre se presentaron inundaciones en 15 comunidades de los cantones de Corredores, Golfito,

CUADRO 4.12

Número de eventos registrados en la base de datos Desinventar, por provincia. 2004

Provincia	Total de eventos	Inundaciones	Deslizamientos	Vendavales	Otros
San José	264	141	92	15	16
Alajuela	123	86	28	9	0
Cartago	105	52	41	12	0
Heredia	78	59	10	6	3
Guanacaste	14	13	1	0	0
Puntarenas	104	82	16	1	5
Limón	61	38	7	16	0
Total	749	471	195	59	24
Porcentaje	100,0	63,0	26,0	8,0	3,0

Fuente: Desinventar-La Red, 2005.

Buenos Aires y Osa, donde resultaron afectadas cerca de 3.000 personas. A principios de noviembre la influencia indirecta de un frente frío provocó inundaciones y deslizamientos en los cantones de Sarapiquí, Cartago, Matina y Limón, con un saldo aproximado de 1.500 damnificados (CNE, 2005).

En el transcurso del año la Red Sismológica Nacional registró 6.520 sismos en el país. El de mayor trascendencia fue el del 20 noviembre, con epicentro en Quepos y 6,2 grados en la escala Richter, producido por una falla local. Este evento implicó la única declaratoria de emergencia del año. Se estima que el costo de los daños por este desastre superó los 2.000 millones de colones, y que los sectores de infraestructura vial, vivienda y educación tuvieron las mayores pérdidas. Se reportaron daños de distinta gravedad en 306 viviendas; de la población que residía en ellas menos del 50% eran propietarios y casi todas las familias eran de bajos ingresos económicos. La evaluación del impacto evidenció problemas en la calidad de los materiales o el incumplimiento de normas de construcción, aunados en algunos casos a la antigüedad de las estructuras y el deterioro de las viviendas. En otros casos, la ubicación de los inmuebles en terrenos inadecuados contribuyó a que se produjeran los daños. Esto a pesar de que, desde el 2003, el MIVAH cuenta con una nueva directriz³² que establece parámetros para desarrollar los proyectos habitacionales según criterios técnicos, como la presencia de contaminantes, tipos de suelos, fallas sísmicas, zonas de inundación, peligro de deslizamientos y otros.

Uno de los fenómenos de mayor impacto en el país es el evento ENOS (conocido como “El Niño”); éste consiste en un ciclo oceánico-atmosférico que provoca aumentos en las temperaturas superficiales y subsuperficiales del Pacífico, lo que a su vez altera la temperatura del aire, la humedad, las precipitaciones y, consecuentemente, las condiciones para el desarrollo de las actividades agrícolas. En setiembre del 2004, el Instituto Meteorológico Nacional divulgó el pronóstico hecho

por algunos centros de predicción internacionales³³ acerca del desarrollo de este evento, aunque se señaló que, de concretarse, tendría una intensidad débil y corta duración, y que podría finalizar entre abril y junio de 2005. Al avanzar el año se comprobó que así sería y el seguimiento a la temperatura superficial en el océano Pacífico evidenció que ésta tendía a normalizarse progresivamente. Dado el impacto que en el pasado ha tenido este fenómeno en el país, diversas instancias promovieron numerosas actividades preventivas.

Riesgos latentes por accidentes tecnológicos e incendios

La diversificación de las actividades productivas y la transformación de la estructura urbana generan nuevos escenarios de riesgo, de lo cual son ejemplo los accidentes tecnológicos. Durante el 2004, el Cuerpo de Bomberos atendió 739 casos relacionados con escapes de gases (92%), derrames de combustible líquido (3%) y materiales peligrosos (5%). Se brindó auxilio en 542 eventos por escape de gas LPG en el sector residencial, además de 75 en el sector comercial, 21 del ramo industrial y 16 en centros educativos (MINSA, 2005). Por su parte, el Ministerio de Salud atendió e investigó 34 accidentes tecnológicos, 6 más que en 2003, entre eventos relacionados con plaguicidas (11), líquidos inflamables (7), cloro (6), amoníaco (2), explosivos (1) y otros (8). Se mantuvo la tendencia de que los accidentes más frecuentes sean los originados en el manejo de plaguicidas y líquidos inflamables. En los últimos seis años se registraron cuatro explosiones, en las cuales la fabricación y el uso de pólvora ocasionaron la muerte de cinco personas. En los casos seguidos por el Ministerio de Salud, 17 personas requirieron hospitalización y 240 resultaron directamente afectadas y fueron atendidas en el sitio por personal paramédico. Hubo además un accidente relacionado con el poliducto de RECOPE, que obligó a evacuar a cerca de mil personas (Dirección General de Salud, 2005).

Otro evento de consecuencias múltiples es el incendio estructural. A raíz

del ocurrido en diciembre del 2004 en la ciudadela La Carpio, el Departamento de Ingeniería del INS efectuó una evaluación de las condiciones de seguridad humana y riesgo de incendio en asentamientos humanos precarios del Área Metropolitana de San José (Ramos, 2005). Según ese estudio, en los últimos meses de 2004 se produjo un incremento en las salidas de asistencia de los bomberos a este tipo de asentamientos por motivos de incendio. Estos grupos habitacionales a menudo carecen de electrificación o tienen sistemas sobrecargados con instalaciones clandestinas, lo que representa un factor de riesgo agravado para que se desate un incendio. Además, suele suceder que en estos lugares no haya hidrantes cercanos ni alcantarillado, y que las unidades extintoras no puedan llegar hasta el sitio donde se origina el fuego, porque no existen vías adecuadas. Los asentamientos en precario tienen altas concentraciones de población en condición de extrema pobreza y en ellos con frecuencia llegan a residir hasta 200 personas por hectárea, en contraste con las 100 personas por hectárea que tienen en promedio los sectores residenciales de clase media (Programa Estado de la Nación, 2004). Además, los materiales de los que disponen las personas para levantar sus viviendas son altamente combustibles -cartón, madera y plástico- y las estructuras se ubican a muy corta distancia unas de otras, lo que facilita la rápida propagación de las llamas, con el agravante de que no existen zonas de seguridad para emergencias³⁴.

Pérdidas por desastres demanda inversiones

Aunque en el país se han hecho esfuerzos para medir las pérdidas provocadas por los desastres, los datos obtenidos siguen siendo conservadores y reflejan principalmente los saldos de los grandes eventos que adquieren carácter de emergencia nacional. Las aproximaciones se fundamentan en las cifras de inversión por reconstrucción y rehabilitación de los llamados Planes Reguladores Post-desastre, elaborados por la Comisión Nacional de Emergencias. La falta de

una cuantificación sistematizada en este ámbito obedece a la ausencia de instrumentos, mecanismos de trabajo y métodos de registro comunes entre los diferentes sectores involucrados (CNE, 2005). Ante tal vacío, se requieren herramientas para unificar los criterios de evaluación post-desastre y desarrollar parámetros estandarizados. Además, está pendiente la valoración de pequeños y medianos eventos, que también implican pérdidas para la estructura productiva y social (Bonilla y Brenes, 2005). Un sector que ha intentado dar un mayor seguimiento al tema es el agropecuario, debido al severo impacto que tienen los fenómenos naturales sobre la producción. El cuadro 4.13 ilustra el peso que por sí solo tiene este sector en el valor de las pérdidas totales asociadas con diferentes sucesos dañinos ocurridos en el país.

De mayo de 2003 a mayo de 2004, la CNE desarrolló labores de recuperación de infraestructura en 34 cantones, con un costo global de casi 2.000 millones de colones. La provincia que más fondos recibió fue Limón (46,5%), y la que requirió menos de ellos fue Guanacaste

(0,23%) (CNE, 2005). Únicamente en 11 de los 34 cantones fueron necesarias obras de reconstrucción por un valor superior a 50 millones de colones. Además, en el período 2002-2003 el MIVAH invirtió 795 millones de colones en bonos familiares por concepto de emergencia para familias afectadas por diversos eventos (MIVAH, 2005).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE GESTIÓN DEL RIESGO

Véase Bonilla y Brenes, 2005 en el sitio www.estadonacion.or.cr

Reforma a la Ley Nacional de Emergencia

En setiembre de 1999, la Asamblea Legislativa aprobó un conjunto de reformas a la Ley Nacional de Emergencia, n° 4374, que regía desde 1969. A partir de ese momento entró en vigencia la actual Ley de Emergencia, n° 7914, cuyos principales cambios con respecto a la normativa anterior aludían a la necesidad de identificar más claramente el papel del Estado ante las situaciones de emergencia y la asignación de responsabilidades de prevención y gestión del riesgo a

la hoy llamada Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, conocida como Comisión Nacional de Emergencias (CNE). Cinco años más tarde, en el 2004, la Asamblea Legislativa aprobó la modificación de varios de sus artículos³⁵. En atención al mandato de esta reforma, en el mismo año se promulgó el Plan Nacional de Prevención de Riesgo y Atención de Emergencias (recuadro 4.10). Además, en el nuevo articulado se hacen precisiones sobre la declaratoria de emergencia nacional, la constitución y responsabilidades de la CNE y la operación del Fondo de Emergencias. Estas modificaciones tienen como propósito esencial fortalecer a la CNE mediante acciones que incluyen el mejoramiento del Sistema Nacional de Prevención de Riesgo y Atención de Emergencias y las capacidades para la atención de emergencias, el aporte obligatorio de las instituciones públicas del Sistema para asegurar recursos financieros permanentes, el traslado de un 3% del superávit de estas instituciones al Fondo Nacional de Emergencias, y la obligación del Estado y las municipalidades de incluir en sus presupuestos una partida para la prevención y atención de emergencias.

Sobre este último punto, datos de la Contraloría General de la República indican que en los cuatro años de vigencia de esta ley, hay once cantones que nunca han reportado la asignación de fondos para prevención y atención de emergencias, en tanto que otros lo han hecho de manera irregular, aplicando fondos a este fin solo en algunos años. En 33 municipios, incluso de cantones con alta incidencia de eventos, se asignó presupuesto a este rubro en el 2004, pero no se invirtió. Sin embargo, algunos ayuntamientos están haciendo gestión del riesgo a través de obras de mitigación, limpieza de cauces y de alcantarillado y otros rubros presupuestarios.

Indicadores internacionales de gestión del riesgo: resultados en Costa Rica

Los gobiernos y los organismos internacionales prestan cada vez más atención a la relación entre los procesos de desarrollo y la influencia que estos

CUADRO 4.13

Pérdidas del sector agropecuario por fenómenos naturales intensos. 1991-2005

(miles de dólares corrientes)

Evento	Año	Valor de los daños totales	Valor de los daños sector agropecuario
Terremoto de Limón	1991	148.366	59.653
Tormenta tropical Gert	1993	7.284	1.375
Sequía	1994	1.800	1.800
Depresión tropical 12	1994	9.222	22
Huracán César	1996	112.070	11.582
El Niño	1997-1998	104.898	41.959
Lluvias intensas	1997	7.347	522
Lluvias intensas	1998	1.548	334
Huracán Mitch	1998	91.089	62.424
Huracán Floyd	1999	30.900	6.215
Lluvias intensas	1999	31.844	11.441
Huracán Michelle	2001	8.461	1.461
Lluvias intensas	2002	27.109	4.952
Lluvias intensas	2002	19.858	7.920
Lluvias intensas	2003	31.616	1.250
Lluvias intensas	2005	131.742	58.164
Total		765.163	271.079

Fuente: Bonilla y Brenes, 2005, con datos de PSAGR, SEPSA, los planes reguladores de la CNE e informes técnicos de CORBANA, CRID, CRRH, MAG y CEPAL.

RECUADRO 4.10

Plan Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias

En atención al mandato de la reforma a la Ley Nacional de Emergencia, de 1999, en el 2004 se aprobó el Plan Nacional de Prevención de Riesgo y Atención de Emergencias (Decreto Ejecutivo n° 31793). Su orientación estratégica es consolidar el Sistema Nacional de Prevención de Riesgo y Atención de Emergencias, con la CNE como su rector, y ser un instrumento de planificación que defina las acciones estratégicas que realiza esta última para crear, coordinar y consolidar dicho Sistema. El vínculo con el esquema de planificación nacional y el Plan Nacional de Desarrollo tiene por finalidad que el concepto de "gestión para la reducción del riesgo" se convierta en un eje de política pública transversal en todos los programas del Estado. Esta orientación es diferente a los enfoques de planificación para desastres que se han elaborado en el pasado, pues cambia el modelo de "etapas", que segrega las tareas de prevención y las de atención. En su lugar, promueve la generación una política integral de reducción de desastres, que pone especial énfasis en los elementos causales. Asume, por tanto, que las particulares formas históricas del desarrollo nacional son las que propician las condiciones de

vulnerabilidad que muestra la población y que la hacen susceptible a que los eventos críticos -socioambientales, naturales y sociales- se conviertan en desastres.

El Plan cuenta con once programas, cinco de los cuales se orientan al fortalecimiento de las instancias del Sistema Nacional, a mejorar la planificación institucional, el marco normativo y la generación de recursos; cuatro programas están abocados al desarrollo o promoción de acciones preventivas, relacionadas con la regulación del desarrollo, la educación, la difusión, la investigación y la producción de información, y finalmente, dos están dirigidos a la administración y control de emergencias, el primero a la preparación y atención de las situaciones y necesidades inmediatas y el segundo a la labor de reconstrucción. El Sistema Nacional es la articulación de una red de coordinación entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado, que procura hacer efectiva la incorporación del concepto de gestión de riesgo como un eje transversal de la planificación nacional, además de desarrollar acciones específicas para la reducción del riesgo y la atención de las emergencias, conforme las líneas del Plan.

Fuente: Picado, 2005.

intervención de cuencas hidrográficas y su protección, el mejoramiento de viviendas y la reubicación de asentamientos de zonas propensas a eventos, así como la actualización y control de la aplicación de normas y códigos de construcción, fueron los aspectos más significativos: se pasó de un desempeño bajo en 1985 a uno notable en 2003. Las actividades de manejo de desastres también presentaron un avance importante. Los cambios más sobresalientes fueron la organización y coordinación de operaciones de emergencia, la planificación de la respuesta en casos de emergencia y sistemas de alerta y la planificación para la rehabilitación y reconstrucción, que pasaron de nivel bajo a notable. Con respecto a la evaluación y mapeo de amenazas, el desempeño incipiente se transformó en notable. Los indicadores de inventario sistemático de desastres y pérdidas, de información pública y participación comunitaria, y de capacitación y educación en gestión de riesgos, antes calificados como bajos, ahora son aceptables. Otros aspectos de la identificación del riesgo, como el monitoreo de amenazas y pronóstico, así como la evaluación de vulnerabilidad y riesgo tuvieron un cambio leve, al pasar de incipientes a apreciables y de un nivel bajo a uno incipiente, respectivamente. A nivel institucional se registra un cambio en la organización interinstitucional, multisectorial y descentralizada, que pasó de un nivel bajo a uno apreciable. En los indicadores de fondos de reserva para el fortalecimiento institucional, de localización y movilización de recursos de presupuesto, también se pasó de un nivel incipiente a uno apreciable (IDEA, 2004).

En suma, estos resultados permiten reconocer los esfuerzos del país por avanzar en la gestión del riesgo, a la vez que ratifican la necesidad de fortalecerla, especialmente en el área de la prevención. En términos generales, el IGR promedio de los países con mayor avance, Chile y Costa Rica, representa apenas un nivel de desempeño apreciable. En consecuencia, la mayoría de los países presentan un IGR promedio que los coloca en un nivel de desempeño

tienen en la configuración del riesgo y su gestión. Sin embargo, para diseñar políticas hay que valorar las dimensiones del riesgo, tomando en cuenta no solo su impacto, sino también los factores socioeconómicos, organizacionales e institucionales que intervienen en su configuración. La información en este sentido es fundamental para la toma de decisiones. Durante el 2004 se dieron a conocer los resultados de dos importantes esfuerzos de medición: el índice de riesgo de desastres (IRD) y el índice de gestión del riesgo (IGR), los cuales se aplicaron en el país (para más detalles de orden técnico consúltese Bonilla y Brenes, 2005 en el sitio www.estadonacion.or.cr). El índice de riesgo de desastres fue presentado en el informe mundial *La reducción de*

riesgos de desastres. Un desafío para el desarrollo, del PNUD. Por su parte, el índice de gestión del riesgo nació en el marco del Programa de Indicadores de Gestión del Riesgo del Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad Nacional de Colombia en Manizales, con el apoyo de la cooperación técnica del BID; se estructura como un modelo compuesto por tres índices adicionales que pretenden arrojar información particular en un ámbito específico de la configuración del riesgo (índice de déficit de desastre, índice de desastres locales e índice de vulnerabilidad prevalente) (IDEA, 2004).

Para el caso de Costa Rica, la aplicación del IGR concluye que entre 1985 y 2003 el mayor progreso se dio en el área de la reducción de riesgos. La

incipiente. Algunas comparaciones de la posición relativa de Costa Rica se describen en el cuadro 4.14.

Sociedad civil y gestión ambiental

Una de las aspiraciones del desarrollo humano en materia ambiental es que “la sociedad civil participe en el diseño, ejecución y seguimiento de medidas de protección y manejo responsable y sostenido de los recursos naturales”. En este apartado se abordan varias dimensiones que asume la relación entre la ciudadanía y la gestión en este ámbito. En primer lugar se exponen algunas de las formas que adquiere la participación, organizada o espontánea, en favor del ambiente, y las condiciones legales y prácticas en que ésta se ejerce. En segundo lugar se exploran las causas que generan conflictos ambientales, los cuales por lo general están asociados al uso de los recursos naturales, en particular del agua para el año aquí analizado. Por último se describen las características que asume el control ambiental en el país, tanto en lo que se refiere a algunas instituciones específicas creadas para tal fin -la SETENA por ejemplo- como a los espacios de denuncia a los cuales acude la ciudadanía. Asociado al tema de la participación y la generación de capacidades ciudadanas en esta materia está el tema

de la educación ambiental, que ha sido tratado en informes anteriores y sobre el cual siguen realizándose esfuerzos institucionales importantes, aunque desarticulados, y sobre cuyos efectos y resultados existe muy poco seguimiento³⁶.

Participación de la sociedad civil

En el Décimo Informe se consignó la apertura de espacios participativos y el avance hacia una sociedad civil “proactiva”, con incidencia en la formulación de políticas públicas y en la gestión ambiental. En el 2004 se reforzó la tendencia que combina el uso de estos espacios formales con la movilización de la ciudadanía en oposición a políticas ambientales o en situaciones de conflicto, en las cuales el ámbito de acción es particularmente local o comunal. También en ese año se desarrolló un primer estudio de indicadores sobre participación ciudadana en asuntos ambientales, que expone fortalezas en el marco legal, pero debilidades prácticas en varios planos de la gestión ambiental.

Participación ciudadana en temas ambientales es principalmente local

El análisis de la participación formal de la sociedad civil en temas ambientales es una tarea compleja, debido a que no

se cuenta con mecanismos de registro o medición. Hay un amplio espectro de organizaciones, agrupaciones campesinas e indígenas, foros y mesas de diálogo, así como grupos e individuos que realizan acciones orientadas a proteger el territorio (Solís et al, 2004). El Registro Nacional de Asociaciones tenía al 2002 (último dato disponible) 171 asociaciones civiles inscritas bajo la categoría de “finés ecológicos”, de un total nacional de 15.386 asociaciones civiles. Aparte de la figura de las asociaciones, existen ONG con énfasis en el medio ambiente, aunque en algunas este es un campo de interés dentro de un conjunto más amplio de temas. La Fundación Arias registra 136 ONG que tienen como área de interés el medio ambiente³⁷, de las cuales 22 ya están en el Registro Nacional de Asociaciones. Por lo tanto, advirtiendo que siempre se estará dejando fuera algún tipo de iniciativa, se calcula un aproximado de 451 organizaciones formalmente registradas, involucradas en temas ambientales (cuadro 4.15). Si se suman otros esfuerzos, como las organizaciones de turismo rural comunitario, productores orgánicos asociados y diversas acciones privadas de protección del patrimonio, se

CUADRO 4.14

Situación de Costa Rica en los índices de gestión del riesgo. 2003

Índice	Situación de Costa Rica
Índice de déficit de desastre (IDD)	A excepción de Costa Rica, todos los países presentan un IDD mayor a 1.0. Colombia fue el país que reportó el IDD más alto (5,40) ^{a/}
Índice de desastres locales (IDL)	Costa Rica es el quinto país con IDL por muertes más alto. Jamaica fue el país con menor IDL total, de 55, y Guatemala el más alto, con 189 ^{b/}
Índice de vulnerabilidad prevalente (IVP)	El valor más alto para Costa Rica se registró en exposición y susceptibilidad. El IVP promedio para el país fue de 32, siendo el menor el de Chile (20) y el mayor el de Jamaica (62)
Índice de gestión de riesgo (IGR)	México, Jamaica y Perú, se consideran los países que mejor identificación de riesgos han tenido, seguidos por Costa Rica y Colombia. En reducción de riesgos, Costa Rica y Colombia presentaron los mayores puntajes, seguidos por Chile y México. En manejo de desastres, el mayor desempeño estuvo en Chile, Guatemala y Jamaica. En protección financiera y gobernabilidad, Chile tuvo el mayor puntaje, seguido de Costa Rica, Colombia y México, con un nivel de desempeño apreciable.

a/ Un IDD mayor a 1 significa incapacidad económica del país para hacer frente a desastres extremos, aun cuando aumente al máximo su deuda. A mayor IDD, mayor déficit.

b/ Un mayor valor relativo del IDL significa una mayor regularidad de la magnitud y la distribución de los efectos entre todos los municipios de un país, debido a los diferentes tipos de fenómeno que los originan.

Nota: el IGR se aplicó en Costa Rica, Perú, República Dominicana, El Salvador, Colombia, Ecuador, México, Trinidad y Tobago, Chile, Jamaica, Guatemala y Argentina.

Fuente: Elaboración propia con base en IDEA, 2004.

contabilizan alrededor de 1.806 grupos orientados al ambiente y su conservación, aunque con información muy limitada. Una tarea importante que tiene el país en esta materia es diseñar registros sistemáticos acerca de este tipo de iniciativas.

Una aproximación a las formas que adquiere la participación de la sociedad civil es realizada por el Instituto de Investigaciones Sociales (IIS) de la UCR, a partir del registro de acciones colectivas que son del conocimiento público a través de los medios de comunicación³⁸. De acuerdo con este registro, en los años 2003 y 2004 los grupos de vecinos fueron la principal figura que se moviliza en defensa del ambiente, ya fuera organizada o espontáneamente. Mientras a nivel general las organizaciones de trabajadores públicos y privados fueron las más activas (44% del total de acciones), en defensa del ambiente los vecinos dieron cuenta del 68% de las acciones, seguidos por los grupos ambientalistas (24%) y finalmente por empresarios (5%) y trabajadores (3%). Cabe mencionar que las acciones en defensa del ambiente representaron solo un 3,9% del total de acciones colectivas (965) registradas en el país. Durante este bienio, la acción más frecuente fue la declaración pública (16), seguida por la denuncia ante entidades estatales (8) y el mitin o concentración (6). En el mismo período, la

lucha contra la contaminación ambiental fue la principal motivación, con 22 acciones. Individualmente, el tema del aleteo del tiburón fue el más recurrente y generó 5 de las 38 acciones colectivas identificadas (Mora et al, 2004 y 2005).

Con respecto a las percepciones ciudadanas sobre la participación en asuntos ambientales no existen muchos estudios sistemáticos, sino esfuerzos puntuales que se materializan sobre todo a través de encuestas. En abril de 2005, por ejemplo, IDESPO efectuó un acercamiento al tema³⁹ y reportó que, en términos de organización, un 28% de las personas entrevistadas conoce la existencia de grupos que trabajan por el ambiente en su comunidad y un 7% afirma ser parte de una organización de este tipo. La encuesta refleja que, no obstante la disposición potencial a participar (62% de las y los entrevistados), su ejercicio práctico es reducido. Entre los más “activos”⁴⁰, un 28% ha contribuido económicamente con alguna organización ambientalista y el mismo porcentaje ha asistido a charlas, foros y otras actividades informativas. Un 27% ha dedicado tiempo a participar en estos grupos y un 16% ha asistido a manifestaciones y audiencias públicas. Si se toma en cuenta a los “potenciales”, un 64% estaría dispuesto a participar. El ámbito de acción de las personas que forman parte de alguna organización es mayoritariamente de barrio o comunal (IDESPO, 2005).

En cuanto a formas organizativas promovidas por la nueva institucionalidad ambiental, y específicamente en el caso de los Consejos Regionales de Áreas de Conservación⁴¹, los avances logrados en el 2004 se refieren tan solo a aspectos operativos y de instalación inicial, y todavía no al ejercicio de la atribución de definir políticas de gestión que les confiere la ley (E: González, F., 2005). Como estructura formal, los once consejos existentes son espacios con potencial participativo: están integrados por organizaciones locales y productivas, ONG, asociaciones de desarrollo, grupos indígenas, academia y entidades estatales. El 54% de sus miembros pertenece a organizaciones de la sociedad civil.

Fuera de las áreas silvestres protegidas (ASP), los esfuerzos privados de conservación siguen aumentando y ya representan un 8,3% del territorio nacional en varias modalidades, considerando propietarios individuales de reservas naturales privadas y terrenos con pago de servicios ambientales para protección de bosque, entre otros. Los aportes a la gestión y vigilancia de áreas protegidas se dan también por medio del financiamiento de guardaparques y el voluntariado; por ejemplo, los 19.293 días de trabajo voluntario que aportó la Asociación de Voluntarios para el Servicio de las Áreas Protegidas (ASVO) en 2004 equivalen al trabajo anual de 53 guardaparques del SINAC a tiempo completo (ASVO, 2004). Además hay participación en la modalidad del manejo compartido de áreas. En Centroamérica, las experiencias de co-manejo pasaron de 68 en 1998 a 127 en 2004, y abarcaron un área que representa el 18% del Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas; cerca del 70% de los proyectos son implementados por ONG (Salas, 2004). En Costa Rica, en el 2004 se redactó el primer borrador de un marco conceptual, principios y recomendaciones para la creación de una política de manejo compartido, a través de una comisión compuesta por el SINAC, la UICN, la Comisión Nacional sobre Manejo Compartido de ASP, la Dirección de Sociedad Civil del MINAE y la

CUADRO 4.15

Algunos registros sobre organizaciones civiles enfocadas a temas ambientales. 2004

Grupos registrados	Número
Asociaciones civiles activas con fines ecológicos ^{a/}	171
Organizaciones no gubernamentales con áreas de interés en medio ambiente	114
Asociaciones ^{b/}	53
Fundaciones	33
Otros	28
Comités de Vigilancia de los Recursos Naturales ^{c/}	166
Total	451

a/ Dato del 2002.

b/ Dato del 2005. La Fundación Arias registra 75 asociaciones; 22 de ellas ya están en el Registro Nacional de Asociaciones, por lo que en el cuadro se consignan solamente 53.

c/ Activos al 2004.

Fuentes: Elaboración propia con datos del Registro Nacional, 2003; Fundación Arias, 2005 y Programa COVIRENA, 2005.

ACICAFOC (coordinadora indígena y campesina) (UICN, 2004). Durante el año se realizaron talleres de consulta sobre este borrador y se inició un proceso de sistematización de experiencias nacionales (ACT, Cahuita, Gandoca-Manzanillo y Parque Marino Ballena). Como resultado de este esfuerzo, se espera formular instrumentos que permitan regular este tipo de iniciativas (E: Rojas, 2005).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA GESTIÓN AMBIENTAL

Véase Merino y Sol, 2005 en el sitio www.estadonacion.or.cr

Limitaciones para el ejercicio de la participación en asuntos ambientales

La participación ciudadana en temas ambientales se analizó durante el 2004 a partir de un conjunto de indicadores (metodología TAI⁴²) que determinan “las fortalezas y debilidades en la existencia e implementación de los mecanismos que garantizan el acceso a la información, la participación social y la justicia en temas ambientales” (para mayor información sobre la metodología y sus resultados ver IA-CR, 2005). Al examinar la legislación nacional, el estudio destaca que la Constitución incluye una serie de derechos y garantías,

tanto individuales como colectivos, para promover la participación directa o indirecta del ciudadano; así, la participación se reconoce como un derecho y el país provee un marco legal extenso para su ejercicio, desde la libertad de asociación hasta la potestad para poner en práctica el referéndum y el plebiscito a nivel local. Además, la participación ciudadana es uno de los principios que recogen los convenios internacionales. En Costa Rica destaca la posibilidad que tienen las y los ciudadanos de presentar iniciativas de ley y de participar en el proceso legislativo a través de audiencias o comisiones mixtas. Sin embargo, el marco legal no hace referencias expresas a procedimientos que faciliten e impulsen la participación en la elaboración de estrategias, programas, políticas y planes (IA-CR, 2005). El cuadro 4.16 valora algunas garantías para la participación ciudadana en el marco de la legislación costarricense.

Los casos analizados por el estudio incluyen la formulación de la Ley de Biodiversidad, la Estrategia Nacional de Biodiversidad y la Política de Acceso a Recursos Genéticos. En estos procesos fue evidente, en mayor o menor grado, la existencia de espacios participativos para diferentes sectores sociales; no obstante, se reporta la falta de información accesible (IA-CR, 2005).

Actualmente el reto es establecer los mecanismos necesarios para el ejercicio de la participación, y para mejorar la capacidad de respuesta del Estado, así como los canales de información. En este sentido, el Estado aún muestra debilidades para aceptar, como parte de su gestión y su cultura política, la participación de la sociedad civil (IA-CR, 2005). Además de las leyes y estrategias, el estudio evaluó proyectos específicos (el hidroeléctrico La Joya y la concesión de explotaciones petroleras en el Caribe). En estos casos se encontró que los proyectos no fueron divulgados antes de su concreción. En el período previo a la audiencia pública de los estudios de impacto ambiental (EIA) no hubo espacios de participación ni acceso a información oportuna y adecuada; además, cabe recordar que los EIA no son vinculantes para las instituciones gubernamentales, aunque sí han tenido peso en las decisiones políticas. En los dos casos mencionados, la participación de la sociedad civil revirtió a posteriori el proyecto inicial.

En materia de acceso a la información, de acuerdo con la metodología TAI la legislación costarricense resulta bastante bien ponderada en tanto marco legal. Existen fortalezas en las disposiciones para el acceso a información ambiental de dominio público, libertad de prensa y de expresión. Más allá de la legislación, el acceso a la información se estudió a partir de los monitoreos ambientales que realizan diversas instancias del sector. En el caso de la calidad del agua, estos se valoraron como eficientes y regulares; la información recopilada se ajustó a los estándares internacionales sobre contaminantes que emite la OMS y fue amplia en los parámetros utilizados. En contraste con lo anterior, el análisis detectó que hay entidades con mandato legal para generar informes ambientales, pero que no lo hacen o delegan en otras instancias u órganos su realización. En cuanto a la información sobre empresas manufactureras, se encontró que no existen facilidades para que éstas brinden datos técnicos que permitan evaluar su desempeño ambiental, ni para que hagan públicos los informes de calidad que elaboran.

CUADRO 4.16

Fortalezas y debilidades en el marco legal de la participación ciudadana en materia ambiental

Indicador analizado	Valoración
Libertad de participación directa en asuntos públicos	Fuerte
Participación pública en proyectos de ley	Fuerte
Normas de participación pública en las leyes administrativas relativas a protección ambiental. Caso: administración de aguas	Intermedio
Normas de participación pública en las leyes administrativas relativas a protección ambiental. Caso: energía	Intermedio
Normas de participación pública en las leyes administrativas relativas a protección ambiental. Caso: recursos forestales	Débil
Participación pública en las leyes de procedimiento administrativo	Fuerte

Nota: La valoración con que la metodología TAI califica las fortalezas y debilidades de los indicadores en cada caso estudiado, se basa en la presencia o ausencia de ciertos parámetros pre-establecidos. Estos se aplican al análisis de cómo la legislación se acerca o se aleja del concepto de participación del cual parte el estudio.

Fuente: IA-CR, 2005.

En algunos casos no se puede acceder a información sobre contaminantes del agua o del aire, debido a que está protegida por normas de confidencialidad (IA-CR, 2005).

El estudio indica también que no se cuenta con una oficina pública responsable de dar seguimiento al derecho de participación, y el acceso a la información y la justicia en materia ambiental. Tampoco se identificaron esfuerzos para capacitar a los jueces en estos temas. Sin embargo, se tuvo noticia de iniciativas de ONG para promover la capacitación en el litigio ambiental. Se reconocen como fortalezas del Estado costarricense el acceso a servicios legales gratuitos y a defensores públicos, y los avances que se han dado en la línea de facilitar condiciones para la presentación de denuncias por parte de la ciudadanía (IA-CR, 2005).

Conflictos ambientales por uso de los recursos

La presión por el uso de recursos naturales escasos y vulnerables, en un contexto de competencias dispersas, facilita el surgimiento de conflictos. Además, las instancias formales no canalizan todas las preocupaciones ambientales, por lo que a menudo los problemas se resuelven fuera del marco institucional o en el nivel judicial. Durante los últimos años se han presentado serios conflictos relacionados con los recursos ambientales compartidos, entre los cuales el agua destaca como el más disputado. En la mayoría de los casos recientes, los enfrentamientos se caracterizan por darse entre las comunidades y el sector privado, con mediación del Estado (cuadro 4.17).

Desde el año 2000 sobresalen los conflictos entre comunidades y actividades turísticas, como es el caso de Santa Cruz y el uso del acuífero del río Nimboyores para proyectos hoteleros. El problema involucra a una gran cantidad de instituciones públicas del sector ambiental y de manejo del agua, a los poderes Ejecutivo y Judicial y a varias ONG ambientalistas, así como a entidades técnicas y jurídicas. Se ha planteado como alternativa considerar el acuífero como reserva para el consumo humano

de toda la costa y para la producción agropecuaria. Se está analizando el abastecimiento de agua desde el río Piedras, en Bagaces, que podría dotar de agua a la zona costera para el uso en riego de canchas de golf, riego agrícola, jardines y otros usos intensivos, que son los principales puntos de discordia en la zona (Barrantes, 2005).

Otro conflicto se da por los proyectos constructivos en zonas de recarga y descarga de mantos acuíferos, tal como se presenta en el acuífero de Poás. Este caso denota una separación entre los procesos institucionales (municipales, estatales y técnicos), que avalaron la construcción, y los planteamientos comunales, ante los cuales la Sala Cuarta dictó en febrero de 2004 una resolución contra el MINAE, el ICAA, el SENARA, la Municipalidad de Poás y el INVU, que anula los acuerdos que aprobaron el proyecto. Además ordena a los diferentes órganos estatales que efectúen la delimitación de los perímetros de protección de las áreas de recarga-descarga, la planificación, implementación y ejecución de programas de reforestación, la prohibición de la corta y eliminación de árboles y la suspensión del otorgamiento de permisos para la construcción hasta tanto no sea promulgado el reglamento de zonificación de las áreas de reserva y protección de los manantiales, nacientes, mantos acuíferos y áreas de recarga, entre otras acciones (Barrantes, 2005).

Por su parte, el tema hidroeléctrico también ha sido conflictivo; se estima que cerca de 27 proyectos privados amparados a la legislación actual han dado lugar a movilizaciones sociales en todo el país (Alvarez, 2005). Un ejemplo es la construcción de la represa hidroeléctrica La Joya, cuestionada en el 2004 por las comunidades ante el Consejo de Distrito de Tucurrique, la Sala Cuarta y el Tribunal Ambiental Administrativo. Este último dictó un cierre temporal, hasta que se aclare con certeza el impacto del proyecto a nivel socioambiental. Asimismo, la Comisión de Asuntos Ambientales de la Asamblea Legislativa acogió una solicitud de investigación del proyecto por los posibles daños ocasionados al

ambiente y al derecho de acceso al recurso hídrico que tienen las comunidades vecinas (Barrantes, 2005).

Por último, en la localidad de Monteverde ocurrió durante el 2004 e inicios de 2005 una serie de enfrentamientos, bloqueos y manifestaciones de la comunidad, por una concesión otorgada a la Sociedad de Usuarios del Agua Rogumeca, para la extracción de 17,65 litros/segundo en dos de las principales quebradas de la zona, con fines de irrigación en diversas plantaciones. Vecinos y grupos comunales denunciaron, sin embargo, que los beneficiarios que se presentaron como pequeños agricultores podrían ser en realidad empresarios turísticos (Noticias Monteverde, 2005). La Defensoría de los Habitantes solicitó al MINAE detener las concesiones de agua otorgadas, mientras se realiza la respectiva investigación (Barrantes, 2005).

Mecanismos de control y denuncia ambiental

Durante los años noventa se ampliaron las instancias a través de las cuales el Estado y la sociedad civil ejercen control sobre la gestión ambiental, y a las cuales la ciudadanía y las instituciones pueden recurrir para interponer denuncias en relación con la tutela de la legislación y los derechos ambientales. El primer caso está plasmado en el nacimiento de la SETENA en 1995, y recientemente de la DIGECA, en 2003⁴³. El segundo caso lo ilustran la creación de tribunales ambientales y la incorporación de potestades en esta materia en las instancias jurídicas existentes.

SETENA: nuevo reglamento para viejos problemas

El *Décimo Informe Estado de la Nación* advirtió que, luego de una década de gestión, la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA) no había logrado su consolidación, ni la autonomía y la capacidad técnica necesarias para responder con eficiencia a las funciones que le fueron asignadas por ley. En este contexto, en junio del 2004 se publicó el nuevo reglamento sobre procedimientos para la presentación y evaluación de estudios de impacto ambiental (EIA), con el cual se

CUADRO 4.17

Algunos temas debatidos en conflictos ambientales. 2004

Tema	Algunos casos registrados
Minería a cielo abierto	Vecinos de Miramar contra empresa Ríos Minerales, Metales Procesados MRW S. A. y Glencairn Grupos ambientalistas contra empresa interesada en extraer oro en Crucitas de Cutris
Contaminación	Vecinos de Ciruelas y Turrúcares, por la contaminación del río Siquiars Vecinos de Calle Flores de Belén, por la contaminación producida por fabricas privadas Hospital Max Peralta, por la contaminación sónica Plebiscito en San Ramón, para la suspensión de permisos de funcionamiento de granjas avícolas
Recolección de desechos	Problemas de basura en las orillas del río Pacuare Comunidad de Sámara contra la Municipalidad de Nicoya, por recolección de basura Vecinos de Guápiles por basura en las inmediaciones de la antigua biblioteca Vecinos de Tibás y de Montes de Oca, por falta de recolección de basura
Oposición a proyectos hidroeléctricos	Vecinos de Turrialba y varias ONG, contra planta hidroeléctrica en el río Pacuare Vecinos de Tucurrique, contra proyecto hidroeléctrico La Joya
Aleteo de tiburones	PRETOMA y ONG, en favor de la eliminación del aleteo de tiburón y contra la descarga de aletas en muelles privados
Manejo y conservación de fauna	APREFLOFAS contra la fundación administradora del Zoológico Simón Bolívar y el Centro de Conservación Santa Ana, por el estado de las jaulas y el hacinamiento de los animales APREFLOFAS, en favor de la eliminación de la caza deportiva Comunidades del río San Carlos, por mortandad de peces causada por apertura de embalse del ICE y por derrame de melaza

Fuente: Elaboración propia a partir de Mora et al, 2005 y fuentes periódicas.

busca atender algunos cuestionamientos y debilidades identificadas en cuanto a tiempos de respuesta, reglas claras sobre los tipos de evaluación, organización interna, participación ciudadana y coordinación interinstitucional. De esta forma se intenta disminuir la presión de trabajo de la Secretaría, categorizando los proyectos y dedicando más atención a aquellos de mayor relevancia ambiental (Barrientos, 2005).

El reglamento distingue entre las actividades, obras y proyectos para los cuales existe una ley específica que ordena el EIA, como instrumento evaluador, y las demás actividades para las que no hay una indicación por ley. Para estas últimas se establece una categorización basada en la evaluación del impacto ambiental potencial (IAP) que pueden ocasionar determinados proyectos, según criterios de los especialistas. Para estos efectos

se elaboró un listado con base en la Clasificación Industrial Uniforme de todas las actividades económicas, versión 3 del año 2000, y se le agregaron otras actividades no señaladas y que requieren evaluación. Finalmente se determinaron tres categorías, de alto, moderado y bajo IAP y para cada una de ellas se establecieron de previo instrumentos de evaluación diferentes, de manera que no será necesario esperar una resolución de la SETENA para saber el instrumento que requiere cada proyecto. Otra novedad importante es la incorporación de los conceptos de “fragilidad ambiental del territorio” y “área ambientalmente frágil”, referidos a proyectos que, junto con las áreas protegidas estatales, implican de antemano un alto impacto ambiental potencial.

Otra debilidad señalada en el Décimo Informe es el tiempo de respuesta (en

promedio 20,5 meses) para proyectos en las áreas de energía, minería, infraestructura e industria, y en proyectos que requieren la certificación de viabilidad ambiental antes de continuar trámites ante otras instituciones. Con el nuevo reglamento los tiempos de respuesta disminuirían considerablemente, y según las autoridades de SETENA ya se percibe esta mejora, pues de noviembre del 2004 a mayo del 2005 se tramitaron unos 1.200 documentos considerados de bajo impacto ambiental dentro del plazo de los diez días siguientes a su entrega (E: Madrigal, E., 2005). La Secretaría pasó de resolver 841 expedientes en el 2003, a 1.390 en el 2004. También se ha ampliado la variedad de instrumentos de evaluación, como se aprecia en el cuadro 4.18.

SETENA estima que, de los formularios de evaluación ambiental preliminar (FEAP) presentados anualmente, entre el 60% y el 70% corresponde a proyectos de bajo impacto ambiental. Uno de los objetivos del reglamento es lograr un trámite ágil de estos casos y concentrar los recursos en los demás expedientes, relacionados con actividades más significativas en términos ambientales. También se procura trasladar más responsabilidad a las municipalidades, para lo cual se ha establecido un mecanismo que registrará el trámite ambiental de permisos para actividades, obras o proyectos de muy bajo impacto.

Sin embargo, y pese a los esfuerzos de modernización, el avance es parcial. A mayo del 2005, un año después de su aprobación, aún se estaban realizando labores de capacitación sobre el nuevo reglamento y sus instrumentos. Tampoco se han emitido los decretos sobre reforma orgánica del SETENA, creación de la Comisión Mixta de EIA, modificación del reglamento general sobre procedimientos de EIA y algunos otros documentos requeridos en áreas que constituyen el núcleo de trabajo de la Secretaría (E: Madrigal, E., 2005). Por otro lado, el seguimiento y auditoría de proyectos continúan limitados a visitas aleatorias, revisión de informes del responsable ambiental (antes regente ambiental) y verificación

CUADRO 4.18

Solicitudes de evaluación según resolución de la SETENA. 2003-2004

Petitoria	2003	2004
Archivar	41	21
Caracterización ambiental preliminar	1	0
Convalidado	4	0
Declaración jurada de compromisos ambientales	351	539
Estudio de diagnóstico ambiental	12	45
Estudio de impacto ambiental	155	213
Estudio hidrológico o análisis hídrico	3	0
No viable	8	2
Plan de gestión ambiental	243	348
Plan maestro	2	1
Pronóstico-plan de gestión ambiental	0	12
Remitidos al tribunal ambiental administrativo	0	5
No se ha resuelto	21	204
Total	841	1.390

Fuente: SETENA, 2005.

Incluso antes de la reforma al artículo 50 de la Constitución, en 1994, que establece el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, la Sala Cuarta ya tenía antecedentes jurisprudenciales en la materia (Solano y Torres, 2005). En este caso se analizaron 70 expedientes, que corresponden a la totalidad de expedientes sobre temas ambientales entrados en el 2004. Respecto a los denunciados, nuevamente la mayoría son personas físicas (64%); el resto lo componen la empresa privada, grupos organizados locales, ONG, otras instituciones públicas y municipalidades. Resalta en estos casos que el grupo con mayor cantidad de denuncias en contra son las municipalidades (47% de los denunciados); en segundo lugar están otras instituciones públicas (32%). La causa más común, al igual que en el TAA, fue la referida a construcciones (16%), seguida por la contaminación de aguas (14%). El daño a los recursos naturales y la violación a la ley tutelar del ambiente representa un 13%. Del total de denuncias, 32 se declararon con lugar y terminaron en condenas al pago de costas, daños y perjuicios. Fueron declaradas parcialmente con lugar 13, sin lugar 19 y rechazadas 4.

Por otra parte, el país cuenta con once leyes que describen 66 delitos ambientales. En su mayoría se trata de acciones contra bienes ambientales (bosques, agua, vida silvestre, entre otros), pero incluyen consideraciones sobre la salud, la vida, la propiedad y el dominio público, que protegen de forma indirecta el ambiente. Esto ha permitido a la Fiscalía General adaptar sus procedimientos a las necesidades actuales en la defensa del ambiente. Sin embargo, esta complejidad jurídica también le planteó a la Fiscalía el desafío de establecer políticas claras, para todos los fiscales y la sociedad en su conjunto, que orienten la aplicación de las leyes en este campo. Esto se concretó con la publicación de la "Política de persecución penal ambiental: circular 01-2005", en la cual se plasma la visión con que deben abordarse las investigaciones y formularse las acusaciones para aplicar las leyes penales ambientales, y se dan pautas a otras instituciones dedicadas a la protección ambiental para que desarrollen sus estrategias nacionales o sectoriales.

de compromisos. Un problema adicional es que la mayoría de las municipalidades no cuenta con unidades especializadas en temas ambientales, y el nuevo reglamento establece que los informes de regencia deben entregarse a los gobiernos locales para el seguimiento de los proyectos; si bien esto es positivo para el monitoreo local de los compromisos ambientales, es evidente que se carece de instancias técnicas para su funcionamiento.

Diversidad de espacios formales para denuncia ambiental

En Costa Rica, el espectro de entidades de denuncia sobre temas ambientales abarca al Tribunal Ambiental Administrativo, la Fiscalía Agraria Ambiental, la Procuraduría Ambiental, la Defensoría de los Habitantes y la Sala Constitucional. Con el fin de determinar las características de los usuarios y asuntos que atienden estas instancias, se realizó una revisión de los expedientes del año 2004 en la Sala Cuarta y el Tribunal Ambiental Administrativo (Solano y Torres, 2005).

En primer lugar se analizó el Tribunal Ambiental Administrativo (TAA), creado en 1995 como un órgano desconcentrado del MINAE, cuyos fallos agotan la vía administrativa en materia de violaciones a la legislación tutelar del ambiente y los recursos naturales. Sus resoluciones son

de acatamiento estricto y obligatorio. En el 2004 el TAA recibió 400 denuncias, de las cuales 131 fueron analizadas para el presente Informe. De estas denuncias 69 fueron desestimadas, por lo que se puede inferir que muchas carecían de los requisitos mínimos o que en el país falta capacidad para presentar correctamente las denuncias y las pruebas necesarias.

En los expedientes se observa que la mayoría de los denunciados fueron personas físicas (39%), seguidas por instituciones públicas (29%), grupos organizados locales (20%), municipalidades (9%) y empresa privada (3%). En cuanto a los denunciados, la empresa privada fue el grupo con más acciones en contra: 43%; el segundo grupo fueron personas físicas (35%). La mayoría de las denuncias recibidas se refirió a construcciones, movimientos de tierra (16%) o tala ilegal (15%). Las dos primeras aludían a casos de tala de árboles que no contaban con los permisos de viabilidad ambiental o se hicieron en un área protegida. Un 29% de las denuncias de tala ilegal fueron de la provincia de Limón. De las 131 denuncias analizadas, 29 ya finalizaron (22%), 69 fueron desestimadas y 33 están en proceso. De las 29 denuncias finalizadas, 24 dieron lugar a algún tipo de indemnización.

La segunda instancia analizada fue la Sala Constitucional, creada en 1989.

NOTAS DEL CUADRO 4.1

a/ Las variaciones en el número de hectáreas de un año a otro obedecen a dos factores: cambios que corresponden al mandato de un decreto y cambios que se derivan de los procesos de revisión y ajuste mediante el Sistema de Información Geográfica de vértices y linderos de las ASP, realizados por el SINAC.

b/ Dato del año 2004 es preliminar.

c/ Dato del 2000 corresponde únicamente al segundo semestre.

d/ Para el año 2001 incluye solo los meses de enero a junio; entre julio y diciembre entró en vigencia la Ley 8114, de Simplificación Tributaria, que asignó un 3,5% del impuesto al FONAFIFO.

e/ La pesca artesanal total incluye artesanal y semi-industrial.

f/ La cifra de 1999 corresponde a productos certificados y no certificados; las cifras del 2000 en adelante corresponden a productores orgánicos certificados y registrados en el Departamento de Acreditación y Registro en Agricultura Orgánica del MAG.

g/ A partir del 2004, la Gerencia de Biotecnología del MAG registra el área de producción transgénica por períodos de cosecha y no por año calendario. El dato que aparece como 2004 corresponde al período 2004-2005 y no debe compararse con los años anteriores.

h/ Corresponde al promedio de valores en dos puntos del centro de San José, según datos del PECAire-UNA.

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de Luisa Castillo. La síntesis para la elaboración del capítulo la realizaron Karol Acón y Leonardo Merino.

Se prepararon los siguientes insumos "Situación del manejo de los desechos sólidos en Costa Rica", de Silvia Soto; "Estrategia energética nacional", de José María Blanco y Kathia Fajardo (BUN-CA); "La zona marino costera", de María Luisa Fournier; "Gestión del patrimonio", de Randall García, Vilma Obando y Katiana Murillo (INBio); "Gestión del riesgo", de Alice Brenes y Adriana Bonilla; "Disponibilidad del recurso hídrico y sus implicaciones para el desarrollo en Costa Rica", de Gerardo Barrantes (IPS), con la colaboración de Leidy Jiménez y Tirso Maldonado; "Elementos sobre la participación de la sociedad civil en la gestión ambiental", de Leonardo Merino y Ricardo Sol; "Situación del recurso suelo, con énfasis en el período 2004", de Renato Jiménez (INTA); "Papel de la SETENA en la mitigación de

los impactos ambientales", de Guido Barrientos; "Ordenamiento territorial", de Rosendo Pujol (ProDUS-UCR); "Calidad del aire", de Jorge Herrera; "Instituciones de denuncia ambiental en Costa Rica", de Ruth Solano y Eyleen Torres.

Colaboró como asistente de investigación Arie Ferencz.

Un agradecimiento especial a Pascal Giro, Oliver Bach, Carlos Drews y Darner Mora, por sus comentarios sobre el capítulo. A María Luisa Fournier por su apoyo en el proceso de edición. Por sus aportes sobre temas específicos abordados en el texto a Guillermo Jiménez (SINAC-MINAE), María Virginia Cajiao (Mar Viva), Rafael Gutiérrez (Dirección Regional Pacífico Central, SINAC-MINAE), Vladimir Jiménez y Ruth Tiffer (CCT), Ronald Flores (MOPT), Anny Chaves y Pablo Obando (ICE), Oliver Bach (Rainforest Alliance), Bernardo Vargas (Maestría en Producción Animal Sostenible, UNA), Juana María Coto y Viviana Salgado (Laboratorio de Hidrología Ambiental, UNA), Lizbeth Leiva (DIGECA-MINAE) y Carlos Picado (CNE).

Los talleres de consulta se efectuaron los días 8 de febrero, 6 de junio y 28 de julio de 2005, con la asistencia de: Karol Acón, Dionisio Alfaro, Marielos Alfaro, Mario Arias, Oliver Bach, Gerardo Barrantes, José María Blanco, Marta Campos, Juan Manuel Cordero, Carlos Drews, Jorge Fallas, María Luisa Fournier, Edgar Furst, Randall García, Francisco González, Jorge Herrera, Renato Jiménez, Fanny Levin, Oscar Lücke, Katiana Murillo, Vilma Obando, Jorge Polimeni, Rosendo Pujol, Silvia Rodríguez, Shirley Sánchez, Ricardo Sol, Silvia Soto, Gerardo Umaña, Daniel Vartanián, Yayo Vicente Salazar y Joyce Zürcher.

La edición técnica la realizaron Isabel Román, Karol Acón, Leonardo Merino y Marcela Román.

La revisión y corrección de cifras estuvo a cargo de Leonardo Merino, Elisa Sánchez y Arianna Tristán.

NOTAS

- 1** Para más detalles sobre este índice, véase Esty et al, 2005.
- 2** Las referencias que aparecen anteceditas por la letra "E" corresponden a entrevistas realizadas durante el proceso de elaboración del Informe. La información respectiva se presenta en la sección "Entrevistas", de la Bibliografía de este capítulo.
- 3** La Campaña Osa es una iniciativa conjunta de varias instituciones públicas y privadas (como The Nature Conservancy y la Fundación Moore), para respaldar los esfuerzos de conservación y control ambiental en ACOSA, tanto del SINAC como de las organizaciones locales.
- 4** "Un Corredor Biológico es un espacio geográfico limitado que proporciona conectividad entre paisajes, ecosistemas y hábitats naturales o modificados, y asegura el mantenimiento de la diversidad biológica y los procesos ecológicos y evolutivos..." (PPD, 2005).
- 5** El efecto negativo de la invasión de especies de *Caulerpa* está documentado para el caso del Mediterráneo, donde el alga *Caulerpa taxifolia* fue introducida por accidente en 1984, a partir de un clon de rápido crecimiento, y llegó a extenderse a casi 5.000 hectáreas (Kaiser, 2000).
- 6** Emisiones equivalentes (EE): emisiones de dióxido de carbono expeditas durante la vida útil de un proyecto de generación eléctrica; incluye la extracción, procesamiento y transporte de combustible, construcción, producción de electricidad, disposición de desechos y desinstalación (Chaves y Obando, 2005).
- 7** Razón de recuperación energética (RRE): energía producida durante la vida útil de un proyecto de generación eléctrica y su relación con la energía requerida para construir, mantener y operar el sistema. Es un indicador directo del impacto ambiental; la razón más baja significa mayor energía para mantenerlo y se interpreta como mayor impacto ambiental (Chaves y Obando, 2005).
- 8** El Protocolo de Kyoto entró en vigencia tras ser ratificado por 137 países, que representan el 61,8% de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, y sin la participación de Estados Unidos, que aporta aproximadamente el 30% de estas (UNFCCC, 2005).
- 9** La contaminación del aire se define como la presencia en la atmósfera de gases, partículas y vapores que han sido incorporados directa o indirectamente al aire por el ser humano o por fuentes naturales, en cantidades suficientes para afectar adversamente a animales, vegetación, materiales y personas (Herrera, 2005).
- 10** Las PM-10 son todas aquellas partículas que son recolectadas con un 50% de eficiencia por un muestreador de alto volumen, cuyo diámetro o punto de corte es de 10 micras (μm).
- 11** Un aspecto metodológico por considerar es que la campaña de monitoreo se dio en la época lluviosa, durante la cual las partículas sólidas suspendidas en el aire son menores.
- 12** Esta estimación consta de tres etapas: i) ambiental: se realiza una estimación promedio de la contaminación a la cual está expuesta la población estudiada; ii) epidemiológica: con las frecuencias basales de ciertas enfermedades de la población en estudio, utilizando el riesgo atribuible (RR), se calcula la fracción atribuible a la contaminación del aire para cada enfermedad; iii) costos: una vez conocido el número de casos atribuibles se calculan los costos en salud, ya sea por pérdida de producción (muerte) o por costos de atención de la enfermedad (Allen et al, 2005).
- 13** La incorporación del concepto de compensación a los propietarios de bosques y plantaciones por los servicios ambientales, en la Ley Forestal (n° 7575) aprobada en 1996, da sustento jurídico a la creación de un Fondo Específico Nacional para la Conservación y el Desarrollo de Sumideros y Depósitos de Gases de Efecto Invernadero (decreto 25067-MINAE). La Oficina de Implementación Conjunta del MINAE es la encargada de administrar estos fondos.
- 14** El COCIM está conformado por las municipalidades de San José, Goicochea, Tibás, Montes de Oca, Curridabat, Moravia, Desamparados, Alajuelita, Escazú, Coronado, La Unión y Aserri.
- 15** La jerarquía en el manejo de desechos sólidos se refiere a las etapas de prevención, disminución, reutilización, reciclaje, tratamiento y disposición final.
- 16** Brinjal se refiere a plantas nacidas de semilla. Latizal se refiere a los pies de una masa de monte alto, con diámetros normales inferiores a 20 cm y que, si se encuentran en espesura normal o excesiva, podan naturalmente sus ramas inferiores (tomado de www.euskalnet.net/ramonzubiaur/ceballos.html).
- 17** Órgano del MAG encargado del registro y control de los plaguicidas de uso agrícola.
- 18** Por su parte, CEDECO estima que en el 2003 había aproximadamente 14.900 hectáreas de producción orgánica, incluyendo áreas en transición o no certificadas (Soto, 2004).
- 19** Son organismos regionales de coordinación y consulta constituidos por los directores de las instituciones del sector agropecuario. Fueron establecidos por la Ley FODEA (1987).
- 20** Este uso se refiere a los volúmenes que son distribuidos y suministrados a través de un sistema formal de abasto de agua potable, el cual incluye una parte proporcional de los servicios municipales asociados (limpieza de calles, riego de parques y jardines, etc.).
- 21** Agua de calidad potable es aquella empleada para el consumo humano, que no causa daños a la salud y que cumple con las disposiciones de los valores recomendables o máximos admisibles en términos estéticos, organolépticos, físicos, químicos, biológicos y microbiológicos, establecidos mediante el Reglamento para la calidad del agua potable (Mora y Portugués, 2005).
- 22** Los VOC son, en su mayoría, derivados de solventes clorados ampliamente utilizados en la industria como desengrasantes y removedores de ceras, resinas y aceites. Incluyen sustancias que aún en concentraciones muy bajas pueden resultar nocivas para la salud, tales como el tricloroeteno (TCE), el tetracloroeteno (PERC) y el diclorometano (UNA, 2005a, b y c).
- 23** La vulnerabilidad de un acuífero depende de las características de los estratos geológicos que separan la zona saturada del acuífero de la superficie del suelo y que determinan su sensibilidad a ser afectado por contaminación.
- 24** DQO: demanda química de oxígeno. Determina la cantidad de oxígeno requerido para oxidar la materia orgánica en una muestra de agua residual, bajo condiciones específicas de agente oxidante, temperatura y tiempo (Chinchilla, 2004)
- 25** SST: Sólidos suspendidos totales o residuos no filtrables de una muestra de agua natural o residual, industrial o doméstica; se definen como la proporción de sólidos retenidos por un filtro de fibra de vidrio que posteriormente se seca a 103-105° C hasta peso constante (Chinchilla, 2004).
- 26** Los bioindicadores parten del supuesto que la observación de un ser vivo puede ser un indicador de calidad o de las características del medio en que crece y se desarrolla (www.eco-sitio.com.ar/bioindicadores.htm).
- 27** NMP/100ml significa número más probable de organismos o bacterias por cada 100 mililitros.
- 28** Los PCB son mezclas complejas de hidrocarburos clorados utilizadas desde los años treinta; tienen distribución universal, pues se transportan a través de la atmósfera y las corrientes marinas. Se bioacumulan en los tejidos grasos de los organismos vivos. Su solubilidad es baja en el agua y por ello son absorbidos en los sedimentos del fondo de los cuerpos de agua (Fournier, 2005).
- 29** La eutroficación consiste en "el enriquecimiento de las aguas con nutrientes, a un ritmo tal que no puede ser compensado por la mineralización total, de manera que la descomposición del exceso de materia orgánica produce una disminución del oxígeno en las aguas profundas. Sus efectos pueden interferir de modo importante con los distintos usos que el ser humano puede hacer de los recursos acuáticos" (abastecimiento de agua potable, riego, recreación, etc.) (tomado de <http://www.cricyt.edu.ar/enciclopedia>).
- 30** El tema del aleteo provocó varios conflictos en el país durante el 2004 (véase sección "Sociedad civil y gestión ambiental"). En el 2005, el presidente Pacheco fue denominado "enemigo del año de los tiburones", por la organización Iniciativa Internacional para la Protección e Investigación de los Tiburones (Sharkproject).
- 31** Hasta el 2004, la elaboración de la base Desinventar estuvo bajo responsabilidad de FLACSO-La RED, con la colaboración de la CNE en el suministro de datos, bitácoras e informes de las emergencias del país, con los cuales se alimenta la base. Durante ese último año, la administración del sistema pasó enteramente a la CNE, la cual no logró generar a tiempo para este Informe la actualización de desastres e impactos correspondientes al año 2004. Dada la importancia del tema, las dificultades fueron resueltas

en forma extraordinaria para contar con un panorama de los desastres en el año bajo análisis, siempre a partir de la información primaria facilitada por la Comisión.

32 Directriz n° 27, publicado en *La Gaceta* n° 175, del 11 de setiembre del 2003.

33 Específicamente la Administración Nacional del Océano y la Atmósfera (NOAA) de los Estados Unidos y el Instituto Internacional de Investigación para la Predicción del Clima.

34 Otra situación que ha generado un amplio debate sobre las condiciones de vulnerabilidad a estas emergencias se registró con el incendio en el Hospital Calderón Guardia, en julio del 2005, que implicó la muerte de 19 personas.

35 Expediente n° 14452, "Reforma a varios artículos de la Ley Nacional de Emergencia n° 7914".

36 En el 2004 fue creada la Comisión Nacional de Educación Ambiental (CONEA) e inició labores el Grupo de Coordinación del Plan Nacional de Educación Ambiental (PLANEA). La Comisión Interuniversitaria de Educación Ambiental (CIEA), establecida en el CONARE desde 1994, ha logrado incorporar la dimensión ambiental en muchos planes de estudio. En el MEP se aprobó el Marco Estratégico para la Educación Ambiental en Primaria 2005-2008. Hay otras iniciativas en las ONG, como el Programa de Educación Ambiental de FUNDECOR, autorizado por el MEP y el MINAE; entre 1994 y 2004 este programa atendió

a 199.904 estudiantes de más de 650 centros educativos e instituciones locales e internacionales (E: Vargas, 2005).

37 Es preciso tener en cuenta que estas organizaciones pueden tener múltiples áreas de interés y que es posible que el medio ambiente sea tan solo una de ellas (E: Muñoz, 2005).

38 El concepto que utiliza el IIS-UCR abarca aquellas acciones colectivas que están dirigidas a alguna entidad, y no solo al beneficio directo de la colectividad que realiza la acción. Incluye las siguientes categorías: mitin o concentración, marcha, bloqueo, huelga, paro, declaración pública, amenaza, denuncia ante entidades estatales, reunión con autoridades, reunión o asamblea, actos contra la propiedad, huelga de hambre y plebiscito (IIS-UCR, 2004).

39 La población de estudio consistió en todas las personas de 18 años y más, residentes en viviendas particulares con teléfono en el territorio nacional. Se utilizó una muestra aleatoria de 600 personas con un error máximo de muestreo de 4% y un nivel de confianza del 95% (IDESPO, 2005).

40 Estas categorías actitudinales se definen de la siguiente manera: "activo", cuando la persona responde que ha participado y estaría dispuesta a hacerlo otra vez; "potencial", cuando no lo ha hecho, pero estaría dispuesta a hacerlo; "escéptico", cuando lo ha hecho, pero no estaría dispuesta a volver a hacerlo, y "apático", cuando no lo ha hecho ni estaría dispuesta a hacerlo (IDESPO, 2005).

41 Los Consejos Regionales de Áreas de Conservación son once. Fueron creados por la Ley de Biodiversidad, en 1998, y tienen la atribución de "fomentar, aprobar las estrategias, las políticas, los lineamientos, las directrices, los planes y los presupuestos específicos del área..." (Ley de Biodiversidad, n° 7788).

42 La investigación utiliza la metodología de la Iniciativa de Acceso Internacional (TAI por su sigla en inglés), a partir del referente del Principio 10 de la Cumbre de Río. Sus categorías son: acceso a la información pública en materia ambiental, participación de la sociedad civil, acceso a la justicia por los ciudadanos y fortalecimiento de capacidades del gobierno y los ciudadanos (para hacer efectivos los principios anteriores) (IA-CR, 2005).

43 La Dirección General de Gestión de la Calidad Ambiental del MINAE (DIGECA) tiene entre sus funciones la coordinación interinstitucional para la protección del ambiente. el establecimiento de mecanismos, normas técnicas y regulaciones para el control ambiental y el impulso de la producción más limpia y formas de reducción de la contaminación (DIGECA, 2005).

CAPÍTULO
5Fortalecimiento
de la democracia

INDICE

Hechos relevantes del 2004	225
Valoración general	227
Valoración del Décimo Informe	228
Aspiraciones	228
Introducción	229
Actores políticos e institucionales frente a un nuevo proceso electoral	230
Ciudadanos confían en la democracia y las instituciones, pero crece su malestar con la política	230
Se profundiza alejamiento de los partidos políticos de cara a la nueva contienda	231
Novedades en la legislación electoral no mejoran la representatividad política	233
El diseño institucional fortalece la gestión de los procesos electorales	233
TSE: exitoso organizador, pero con desafíos en su rol como árbitro	235
Los dilemas de la representación política responsable	239
El desafío del nuevo panorama político: construir coaliciones estables	240
Se desploma la producción legislativa	240
Mayor pluralidad en el proceso legislativo y más control político	243
Modernización institucional de la Asamblea Legislativa: una tarea pendiente	243
Participación ciudadana en los asuntos de interés público	244
Modos de participación ciudadana	245
2004: una coyuntura de alta movilización social	246
Crecen las denuncias ante los órganos de control	248
Ocho preguntas y respuestas sobre la corrupción política en Costa Rica	249
Administración de la justicia	249
Mejoran los indicadores generales del sistema de administración de justicia	251
Crece el uso del Derecho Penal	252
Justicia penal juvenil	253
Débil protección del derecho al trabajo	254
Política exterior: múltiples presiones sobre la imagen del país	256
La promoción de valores en la agenda global	256
Patrones de votación de Costa Rica en materia de derechos humanos	257
Similitud o diferenciación del voto de Costa Rica y el de Estados Unidos	257
Se mantiene protagonismo de los temas comerciales y continúan discrepancias con Nicaragua	258
Aporte especial: Partidos políticos y diseño de la institucionalidad pública en Costa Rica	263

HECHOS RELEVANTES DEL 2004

» El Gabinete del Gobierno sufrió dieciocho cambios en un año, incluidas las renunciaciones de casi la totalidad del Consejo Económico y del Ministro de la Presidencia, así como del equipo negociador del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana.

» Escándalos de corrupción sacudieron a dos de las más importantes instituciones autónomas del país, el ICE y la CCSS, e involucraron a tres expresidentes de la República, así como a estructuras de los partidos Liberación Nacional y Unidad Social Cristiana. A los expresidentes Calderón y Rodríguez, junto a otros implicados, se les dictó prisión preventiva.

» El expresidente José María Figueres se negó a comparecer ante la Comisión de Control del Ingreso y el Gasto Públicos de la Asamblea Legislativa, que investiga los escándalos de corrupción.

» La Asamblea Legislativa nombró un nuevo Contralor General de la República, pero este fue removido de su cargo por cuestionamientos relacionados con el ejercicio de su profesión como notario y abogado.

» La Corte Interamericana de Derechos Humanos condenó al Estado costarricense, por primera vez en la historia, por violar la libertad de expresión de un periodista de *La Nación*.

» Creció la protesta social con respecto al 2000 (año del "Combo del ICE") y al 2003. Se produjeron paros y bloqueos relacionados con la oposición al monopolio de la revisión vehicular, las reivindicaciones de

aumentos salariales para los empleados del sector público y la lucha contra el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos.

» En junio, el expresidente Miguel Ángel Rodríguez se convirtió en el primer centroamericano electo para ocupar la Secretaría General de la OEA. Sin embargo, a menos de un mes de haber asumido su puesto, debió dimitir por los escándalos de corrupción en Costa Rica.

» La Sala Cuarta declaró inconstitucional la posición asumida por la Administración Pacheco frente a la invasión en Iraq.

» La Asamblea Legislativa aprobó la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública.

» La Sala Constitucional ordenó al Ministerio de Hacienda girar fondos por destinos específicos a las municipalidades.

» Se celebró en el país la XVI Cumbre Iberoamericana de Mandatarios, bajo el lema "Educar para Progresar".

» En el mes de octubre se realizó la "Marcha por la dignidad nacional y la institucionalidad", convocada por el Consejo Nacional de Rectores.

» Durante el 2004, la Asamblea Legislativa no pudo votar el proyecto de reforma fiscal.

» Por tercera ocasión consecutiva la Contraloría General de la República dictaminó negativamente los informes de ejecución y evaluación presupuestaria de los ministerios de Planificación y Hacienda.

CUADRO 5.1

Evolución de algunas variables e indicadores políticos. 2000-2004

	2000	2001	2002	2003	2004	Promedio 1995-2003
Convivencia ciudadana						
Sindicatos activos ^{1/}	205	253	219	244	260	262
Número de afiliados a sindicatos ^{1/}	132.855	146.884	150.944	162.265	157.778	151.012
Tasa de sindicalización ^{a/}	9	9	10	10	10	11
Cooperativas activas ^{2/}	551	501	453	499	538	461
Número de afiliados a cooperativas ^{2/}	416.273	457.482	519.581	560.494		426.772
Asociaciones solidaristas activas ^{1/}	1.058	1.067	1.074	1.191	1.212	1.241
Número de afiliados a asociaciones solidaristas ^{1/}	185.342	184.998	187.548	193.480	197.312	180.854
Sociedades anónimas laborales ^{1/}	221	225	233	235		175
Asociaciones de desarrollo comunal activas ^{b/ 3/}	1.661	1.866	1.790	2.506	2.705	1.788
Cámaras empresariales afiliadas a UCCAEP ^{4/}	46	48	45	40	39	43
Asociaciones civiles inscritas en el Registro Nacional	13.094	13.999	15.386	15.926		11.692
Participación ciudadana y rendición de cuentas						
Audiencias públicas en la ARESEP ^{5/}	61	75	118	128	79	77
Número de personas que asisten a las audiencias públicas	1.300	1.504	1.930			1.724
Participación en la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa	46	69	75	81	72	67
Audiencias en comisiones legislativas	32	10	120	48	27	54
Tutela de derechos humanos						
Denuncias en la Comisión Nacional del Consumidor ^{6/}	1.650	938	702	874	1.193	1.525
Casos presentados ante la Comisión para Promover la Competencia ^{7/}	59	82	58	82	83	58
Casos en la Defensoría de los Habitantes ^{8/}						
Consultas	19.787	17.612	19.850	24.385	28.416	20.015
Expedientes abiertos	1.544	1.765	1.964	1.927	1.877	1.763
Total de denuncias ante el MTSS por persecución sindical ^{c/}	68	51	65	34	67	40
Gobierno local						
Ingreso total (millones de colones corrientes) ^{9/}	49.592	58.708	71.708	82.244	99.057	44.879
Carga tributaria ^{d/}	1	1	1	1	1	1
Presión tributaria ^{e/}	38	38	35	37	37	39
Administración de la justicia ^{10/}						
Oficinas judiciales de primera instancia						
Casos entrados	798.198	934.213	996.534	926.940	954.405	771.746
Casos entrados menos casos en tránsito	378.653	396.673	402.117	419.051	439.368	353.269
Violencia doméstica						
Casos entrados	32.643	43.929	46.012	47.086	48.073	29.683
Casos terminados	30.852	42.258	46.349	47.922	50.918	31.322
No comparecencia de la víctima	9.334	11.650	15.222	15.331	10.846	9.806
Población carcelaria						
Privados de libertad sin condena	1.289	1.295	1.427	1.501	1.436	1.089
Privados de libertad con más de seis meses sin condena	301	251	330	344	375	265
Privados de libertad por cada mil expedientes	89	72	75	74	57	79

a/ Se obtiene de dividir el número de afiliados a sindicatos entre la población ocupada.

b/ A partir del año 2003 se incluyen los CEN-CINAI, las reservas integrales y las reservas específicas.

c/ Información proporcionada por la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo, Unidad de Asesoría para la Investigación y Calidad de la Gestión, MTSS. Los datos anteriores al 2000 corresponden a un estudio especial sobre persecución sindical (1993-2000), elaborada por la Unidad antes citada. Los datos del 2000 y el 2004 fueron tomados del "Informe anual de labores de la DNI, labor de las regionales, Área de Inspección de Trabajo."

d/ Se dividen los ingresos tributarios de los gobiernos locales a precios de enero de 1995, entre el PIB real.

e/ Se dividen los ingresos tributarios de los gobiernos locales a precios de 1995, entre los ingresos totales de los gobiernos locales a precios de 1995.

Fuentes: 1/Departamento de Organizaciones Sociales, MTSS; 2/Departamento de Supervisión, INFOCOOP; 3/DINADECO; 4/UCCAEP; 5/ARESEP; 6/Comisión Nacional del Consumidor, MEIC; 7/Comisión para la Promoción de la Competencia, MEIC; 8/Defensoría de los Habitantes; 9/Memoria Anual, CGR; 10/Sección de Estadísticas del Poder Judicial.

VALORACIÓN GENERAL

El 2004 fue un año de retrocesos en el desempeño democrático, especialmente en materia de representación política responsable y en la capacidad de acción institucional del Estado. Los escándalos de corrupción relacionados con dos de las más importantes instituciones autónomas del país -el ICE y la CCSS-, y que vincularon a tres expresidentes de la República y a estructuras de los partidos Liberación Nacional y Unidad Social Cristiana, generaron una coyuntura de gran incertidumbre política.

Estos escándalos pusieron de manifiesto las debilidades de los sistemas institucionales de control sobre la gestión pública, que sufrieron fuertes cambios a lo largo de las dos últimas décadas. A pesar de la gravedad y el carácter sistemático de los actos denunciados, ninguno de ellos fue detectado por las entidades creadas para ese fin. Los agentes detonantes fueron más bien los medios de comunicación, cuya función de denuncia fue potenciada por la resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que condenó al Estado costarricense por violar la libertad de expresión de un periodista. Estos hechos encontraron a un Poder Judicial robustecido a lo interno por los procesos de reforma institucional de la última década, y a lo externo por el aumento en su independencia, que lo fortaleció frente a la clase política y le permitió iniciar el proceso de investigación judicial sin interferencias.

La discusión en política exterior giró en torno a la posición asumida por la Administración Pacheco con respecto a la invasión en Iraq, la cual fue declarada inconstitucional por la Sala Cuarta, que obligó al Poder Ejecutivo a solicitar a los Estados Unidos el retiro de Costa Rica de la lista de la coalición de países que intervino en aquella nación.

En el plano político, las repercusiones de largo plazo sobre la legitimidad del sistema están todavía por determinarse, aunque fueron visibles las reacciones de frustración, desconfianza y repudio por parte de la ciudadanía ante la corrupción. Los escándalos devaluaron ante los ojos ciudadanos el ejercicio de "hacer política". En el comportamiento de los actores centrales, el clima político generado suspendió la discusión de los otros temas de

la agenda nacional, a la vez que promovió un ambiente de desconfianza y confrontación que dificultó aún más la toma de decisiones.

Este escenario se conjugó con las tendencias de desgaste institucional y funcional de la democracia representativa que documentó el Décimo Informe. Continuaron en el 2004 el debilitamiento de las facultades políticas del Poder Ejecutivo, la fragmentación de la Asamblea Legislativa, la cual redujo sensiblemente su rendimiento, y la incapacidad de las autoridades para mantener coaliciones estables para gobernar. Durante el año se presentó también una coyuntura de alta movilización social de tipo opositorista más que reivindicativo. El Poder Ejecutivo mostró un Gabinete inestable y sin posibilidad de promover su propia agenda. Frente a la protesta social hizo un uso estratégico de la intervención policial, pero el resultado de la negociación con los sectores sociales desintegró el Gabinete.

Por su parte, la conducta de los diputados se alejó de la aspiración de que la representación política sea responsable: continuaron legislando en materia de derechos sin solucionar los problemas de "estrujamiento" fiscal del Estado, creando así una expansión "garantista" hasta cierto punto artificial. Cambió en el Congreso la conformación de fuerzas políticas que los electores escogieron en las urnas y la elección del Contralor General de la República reveló serias debilidades: la Asamblea nombró, solicitó la renuncia y finalmente destituyó al Contralor en tan solo seis meses y seis días.

En este marco, el país se adentra en el proceso de conformar un nuevo gobierno democrático en el 2006. Las encuestas de opinión pública advierten que se ha acentuado la distancia entre los actores principales del sistema electoral -electores y partidos-, sin que se hayan conformado alternativas políticas con amplia trayectoria y adecuados niveles de institucionalización. Siguió pendientes las reformas electorales en materia de representación y equidad de la contienda, no se logró la aprobación de nuevos mecanismos para garantizar un financiamiento político transparente y apegado a la normativa. El diseño institucional costarricense para la administración electoral mantiene sus fortalezas para la gestión de los procesos de elección, aunque se encuentra en una etapa incipiente de desarrollo su papel como árbitro y juez de la contienda electoral, y enfrenta

desafíos para el ejercicio de un papel más activo en lo que concierne a la fiscalización del financiamiento político, la regulación de la vida interna de los partidos políticos y la garantía de la equidad de género en los puestos de representación popular.

El clima electoral es muy diferente al de los últimos tres años pre-electorales pues, contrario a lo que sucedía en el período 1990-2003, la mayoría de las y los costarricenses no tiene clara su intención de voto y por lo menos un 30% de ellos, a un año de las elecciones, manifiesta que no votará. La confianza ciudadana en los partidos políticos -ya de por sí baja- sufrió un serio deterioro luego de los escándalos de corrupción.

En lo que respecta al seguimiento institucional, aunque este año el Informe no realiza una valoración general sobre el desempeño de la administración de justicia, los temas específicos analizados presentan resultados contradictorios. En el 2004 mejoraron los indicadores de productividad en el Poder Judicial y por primera vez en los últimos cinco años se logró reducir el total de casos en trámite, especialmente en materia penal. No obstante, esto no se debió a una mejor gestión procesal, pues siguieron aumentando la duración de los juicios penales y el número de presos sin condena con más de nueve meses en prisión, sino más bien a que, como resultado de las directrices emitidas por el nuevo Fiscal General, se redujo la acumulación de expedientes que se había producido en las fiscalías por efecto de la entrada en vigor del Código Procesal Penal. Las fiscalías están recurriendo con mayor frecuencia a las solicitudes de desestimación y se incrementó, en más del doble, el uso del criterio de oportunidad, medida que se solicita cuando el Ministerio Público considera que el caso no tiene mayor trascendencia social y, por tanto, desiste de formular la acusación. Estas medidas tienen una incidencia en las cifras de desempeño del Poder Judicial, pero plantean también la interrogante de si detrás de cada caso desestimado o no procesado por no tener relevancia social, se encuentra una persona que no logró concretar su derecho a una justicia pronta y cumplida.

VALORACIÓN DEL DÉCIMO INFORME

En los últimos quince años tuvo lugar un proceso de ampliación y profundización de los derechos ciudadanos pocas veces visto en la historia política reciente de Costa Rica. El Estado pasó del reconocimiento de las libertades públicas y los derechos civiles individuales, a la provisión de los mecanismos necesarios para que los derechos políticos, económicos, sociales, colectivos y difusos tengan una proyección en las políticas públicas.

Sin embargo, esa evolución hacia “más democracia” no se reflejó en una mayor contribución de esta al desarrollo humano. Dos factores restringieron ese aporte y generaron una fuerte tensión entre derechos reconocidos y exigibles, por un lado, y la capacidad del sistema político para atender las demandas derivadas de ellos,

por otro. El primer factor fue el deterioro de la capacidad del Estado para cumplir con los mandatos ciudadanos; hubo más controles y derechos, pero menor capacidad institucional para ejecutar acciones de política pública. El segundo factor fue la erosión de la democracia representativa. Esto no se debió a un retroceso en el sistema electoral, que se mantuvo como una fortaleza, sino a un declive de larga data en el apoyo ciudadano a la democracia, al debilitamiento del sistema de partidos, a la creciente desconfianza ciudadana en la política y sus instituciones y a la caída de la participación electoral. Hacia la mitad de la primera década del siglo XXI, Costa Rica enfrenta un complejo dilema: debe revertir, en el corto plazo, la erosión de la representación política y el deterioro de la capacidad de acción del Estado, a través de medios democráticos.

ASPIRACIONES

>> SISTEMA ELECTORAL Y PARTIDOS POLÍTICOS

El sistema electoral garantiza el ejercicio de un voto libre, informado y respetuoso de los derechos civiles y políticos de todas las personas. Crea las más amplias oportunidades de participación ciudadana en los procesos de deliberación y escogencia de los representantes políticos y garantiza resultados electorales que responden fielmente a las preferencias ciudadanas. Existen y se aplican mecanismos eficaces de control sobre el financiamiento político a los partidos, que fomentan la honestidad y la independencia de los líderes políticos y sancionan los hechos delictivos. Existen y se aplican mecanismos eficaces de control sobre el cumplimiento de las normas democráticas internas de los partidos, para la escogencia de sus candidatos y candidatas.

>> ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA

Un sistema de administración de la justicia autónomo y abierto al escrutinio público protege los derechos de la población, especialmente el derecho a la debida defensa, y combate eficazmente cualquier forma de discriminación contraria a la Constitución; garantiza la aplicación de una justicia pronta, cumplida e igual para

todas las personas, impone las sanciones correspondientes y repara los daños.

>> GESTIÓN Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA RESPONSABLE

La aprobación y ejecución de leyes y políticas públicas nacionales y locales se realiza mediante la aplicación de las normas democráticas y el ejercicio de la representación política responsable de los intereses ciudadanos. Estas leyes y políticas garantizan la separación y control recíproco entre los poderes del Estado, amplían las oportunidades de la ciudadanía para proteger sus derechos y crean nuevas oportunidades para mejorar las condiciones de habilitación ciudadana de la población.

>> PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Las instituciones públicas ofrecen amplias y cada vez más eficaces oportunidades de participación a las y los ciudadanos en la discusión, formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Los representantes políticos y los funcionarios públicos rinden cuentas de manera veraz, completa, oportuna y responsable, y respetan la dignidad de las personas en un marco legal y administrativo que garantiza la máxima transparencia de la gestión pública y la efectiva protección de los

derechos y libertades civiles y políticas de la población.

>> CONVIVENCIA CIUDADANA

La convivencia ciudadana respeta los derechos y la dignidad de las personas (nacionales y extranjeras). Las y los ciudadanos tienen una fuerte creencia en la democracia y participan activamente en la formación de una opinión pública pluralista, que realiza un escrutinio eficaz y permanente de los asuntos públicos. La ciudadanía ejerce eficazmente su derecho a la libre organización, mediante la creación de múltiples y activas organizaciones de la sociedad civil, y hace uso efectivo de las oportunidades para participar en la gestión pública.

>> POLÍTICA EXTERIOR

La política exterior promueve valores y temas acordes con la vivencia democrática del país (es un factor activo y eficaz en el plano internacional para la promoción y tutela de los derechos humanos, el desarrollo humano sostenible y la paz). Es un instrumento efectivo y activo para la protección y promoción de los intereses nacionales, expresados en la necesidad de supervivencia económica y progreso material.

CAPÍTULO
5Fortalecimiento
de la democracia**Introducción**

El presente capítulo valora la contribución que hace la democracia -sus instituciones y ciudadanos- al desarrollo humano en Costa Rica. El análisis de la relación entre democracia y desarrollo humano se realiza a partir del concepto de calidad de la democracia, que se refiere al grado en que la convivencia política se aproxima a las aspiraciones ciudadanas sobre el diseño y funcionamiento de su sistema político. El ejercicio de investigación del capítulo consiste en verificar cuánto se acerca o se aleja la democracia costarricense de la satisfacción de las aspiraciones planteadas en un período determinado, en este caso el año 2004.

Esta valoración se basa en un concepto amplio de democracia¹. Se considera la democracia no solo como un régimen político, sino como un sistema de organizar y ejercer el poder en una sociedad y, por tanto, una forma de convivencia social. Como modalidad de organización y de ejercicio del poder se espera, frente a otros sistemas, que cumpla con un conjunto de características específicas: que las autoridades sean electas libremente, que el poder esté sujeto al imperio de la ley y que la organización y el ejercicio del poder sean respetuosos de y consistentes con los derechos y la dignidad de las personas.

Para los propósitos del Informe, se entiende por democracia:

- Un régimen político en el cual los gobernantes son escogidos mediante elecciones libres, limpias, competidas

y reiteradas, por una ciudadanía que ejerce libremente sus derechos civiles y políticos.

- Un estado de derecho en el cual las autoridades están sujetas al imperio de la ley por mecanismos horizontales y verticales de rendición de cuentas, y en el cual las instituciones protegen y promueven los derechos civiles, políticos y sociales de las personas.
- Una convivencia ciudadana que sustenta las instituciones del régimen y el Estado democráticos.

En el Décimo Informe se realizó un balance del desempeño democrático en el período 1993-2003, mediante dos tipos de análisis: uno de corte más institucional (para valorar el desarrollo de la capacidad de las instituciones de protección de derechos y de control del ejercicio del poder) y otro más político (para evaluar la capacidad de la democracia en cuanto a la toma de decisiones colectivas: composición de fuerzas políticas, instancias y actores con poder de veto y capacidad decisoria, traducidos en legislación y control político). En este Informe el capítulo regresa a la valoración del desempeño democrático de un año, el 2004, aunque se alimenta de los avances metodológicos y los hallazgos de la investigación de la última década. Analiza la calidad de la democracia a través de las aspiraciones del desarrollo humano en esta materia y a partir de los dos enfoques mencionados.

Este año la investigación profundiza en aspectos de las aspiraciones que no han sido abordados en Informes anteriores, como clima electoral, protección del derecho al trabajo y corrupción. Algunas aspiraciones, y algunos de sus componentes, han sido documentados con suficiente rigor (administración de la justicia, por ejemplo) como para mostrar una tendencia de mediano plazo, por lo que en esta ocasión solo se da seguimiento a los indicadores generales. Un tema que no fue tratado en las dos últimas ediciones, el papel de los medios de comunicación en una democracia, se examina en la segunda sección del Informe bajo la modalidad de “miniforo”.

Con el afán de no repetir seguimientos donde no hay cambios significativos, el monitoreo de los temas que se encuentran en tal situación se incorpora como parte del Compendio Estadístico, y se enfoca el esfuerzo de investigación en plantear preguntas a nuevos aspectos en las aspiraciones, de manera que se extienda la valoración sobre cada una de ellas.

El presente Informe desarrolla dos temas especiales. En primer término se estudia el contexto del proceso electoral de 2006. Para estos efectos se examinan las principales características del clima electoral que prevaleció en los últimos cuatro años pre-electorales (1989, 1993, 1997, 2001 y 2004-2005). Se verifica si se produjeron cambios en las reglas de la contienda electoral y en el sistema de representación, y se hace un balance del papel que ha jugado el Tribunal

Supremo de Elecciones en el logro de las aspiraciones democráticas.

En segundo lugar se analizan los escándalos de corrupción suscitados en el 2004, desde una perspectiva jurídico-institucional. El tema atañe a este Informe en tanto refiere al desempeño democrático, puesto que las conductas y prácticas corruptas desvían a las autoridades políticas del mandato ciudadano de buscar el bien general e inciden en un mayor distanciamiento de la ciudadanía. Estos hechos repercuten en el componente de la aspiración sobre participación ciudadana y rendición de cuentas, que postula la necesaria existencia de un marco legal y administrativo que garantice la máxima transparencia en la gestión pública y la efectiva protección de los derechos de la población (entre los cuales se encuentra la protección frente a los abusos en el ejercicio del poder). El énfasis de la investigación en este ámbito se centra en esa aspiración. No obstante, la corrupción tiene efectos en la mayoría de las aspiraciones que trata el Informe, en cuyos casos se señalan los vínculos respectivos.

Actores políticos e institucionales frente a un nuevo proceso electoral

En virtud de que el Undécimo Informe sale a la luz en medio de una campaña electoral, esta edición del capítulo concentra su valoración en torno a la aspiración sobre sistema electoral y partidos políticos en cuatro aspectos: i) la confianza de los ciudadanos en el régimen democrático, ii) la ocurrencia o no de cambios en las reglas electorales y de financiamiento político aplicables al próximo proceso electoral, iii) si el arreglo institucional que tiene la democracia costarricense para tutelar los procesos electorales ha contribuido al logro de la aspiración y iv) cómo se perfila el clima electoral hacia febrero de 2006.

Sobre el primer aspecto, el apoyo ciudadano a la democracia en Costa Rica sigue siendo uno de los más altos en relación con los demás países latinoamericanos, aunque también experimenta un declive de larga data. Ciertamente, el malestar con los partidos políticos y el

desempeño de la Asamblea Legislativa ha aumentado, pero la ciudadanía mantiene altos niveles de confianza en las instituciones estatales de protección y tutela de derechos y de servicio público. Sobre el segundo aspecto analizado, las reglas que normarán el proceso electoral del año 2006 y las relacionadas con el financiamiento de los partidos políticos son prácticamente las mismas de la anterior contienda. Existen proyectos de reforma electoral dictaminados en estas materias, pero sin aprobación legislativa. En cuanto al tercer aspecto, el diseño constitucional del Tribunal Supremo de Elecciones se mantiene como una fortaleza del sistema, que asegura autonomía y efectiva gestión electoral, pese a que su competencia jurisdiccional es de desarrollo reciente. Finalmente, en lo que concierne al clima electoral, en 2004 se incrementaron la desafección partidaria y la actitud de indecisión en el elector, acicateadas por el impacto negativo de los escándalos de corrupción en la confianza hacia los partidos políticos.

Ciudadanos confían en la democracia y las instituciones, pero crece su malestar con la política

El Décimo Informe apuntó que en Costa Rica el apoyo ciudadano a la democracia como forma de gobierno, conocido como apoyo difuso al sistema,

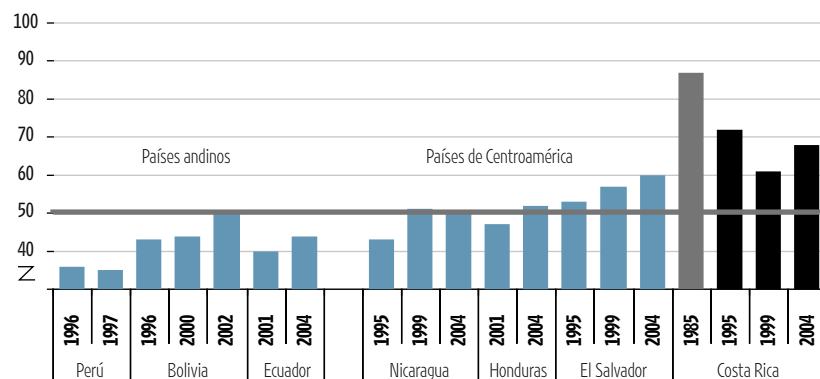
se mantiene alto cuando es comparado con otros países de la región y además se recuperó en relación con 1999, pues pasó de 61 a 68, en una escala de 0 a 100, tanto en la medición del 2002 como en la del 2004. Esta recuperación sucede en un período de transformación del sistema de partidos políticos y de disminución de la participación electoral. Sin embargo, ambas mediciones son anteriores al estallido de los escándalos de corrupción que sacudieron al país el año anterior, por lo que no reflejan los eventuales efectos que estos pudieran haber tenido sobre el apoyo ciudadano a la democracia. La tendencia de largo plazo reportada por los estudios de opinión realizados en Costa Rica desde 1978 por el profesor norteamericano Mitchell Seligson y colegas es de declive (Seligson, 2001).

De acuerdo con Seligson (2004), la comparación del 2004 ubica a Costa Rica entre 15 y 20 puntos porcentuales por encima de los apoyos al sistema en Guatemala, Nicaragua, Honduras y Panamá, y entre 8 y 10 puntos porcentuales por arriba del apoyo a la democracia en Colombia, México y El Salvador (gráfico 5.1). Cuando la comparación se hace con respecto a países de la región andina, la diferencia es todavía más marcada; en la última década el respaldo ciudadano a la democracia medido por este índice osciló entre 20 y 25 puntos en Bolivia y

GRAFICO 5.1

Niveles de apoyo a la democracia en varios países de América Latina en años recientes

(puntaje en escala 0-100)



Fuente: Vargas, 2005, con base en los estudios del Latin American Public Opinion Project de la Universidad de Vanderbilt.

Ecuador. Por otra parte, los resultados del Latinobarómetro del 2004 indican que el 83% de los costarricenses cree que la democracia es el mejor sistema político. En Centroamérica, solo en Costa Rica y Panamá esta creencia en la democracia supera el promedio de América Latina.

En relación con la confianza en algunas de las instituciones que participan en la vida democrática, en el 2004 se profundizó el descontento ciudadano con la política -personajes y partidos-, pero aumentó la confianza en las instituciones del Estado, sobre todo luego de los escándalos de corrupción. Las instituciones de control y tutela de los derechos, junto con aquellas que cumplen con la función represiva del Estado (policía y OIJ), recuperaron un promedio de 10 puntos porcentuales (gráfico 5.2)². Por otro lado, organizaciones no estatales que cumplen diversas funciones sociales también tuvieron una mejoría (prensa escrita, Iglesia Católica, sindicatos, empresa privada).

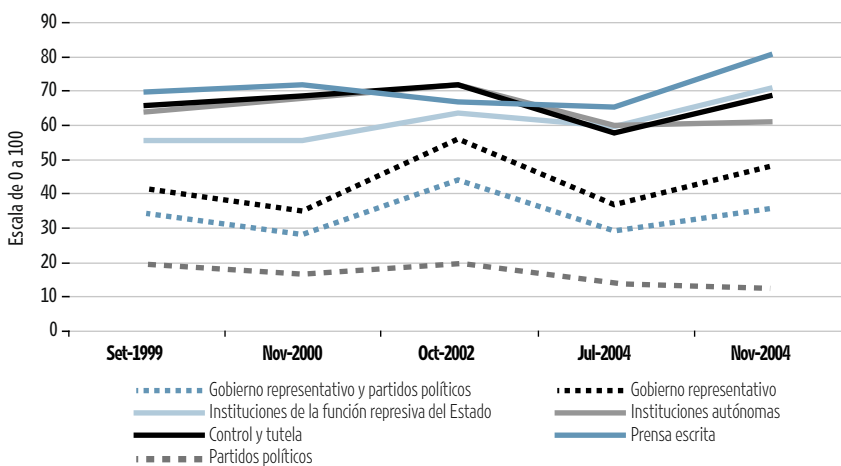
El bajo nivel de confianza en los partidos no es un fenómeno exclusivo de la democracia costarricense; en 13 de 17 países de América Latina la confianza hacia los partidos es la más baja entre todas las instituciones públicas y organizaciones sociales³. Sin embargo, en Costa Rica fue marcado el descenso en los niveles de confianza registrado en las encuestas realizadas en 2004, con posterioridad a los escándalos de corrupción.

Se profundiza alejamiento de los partidos políticos de cara a la nueva contienda

Este apartado documenta en qué condición emprenden los partidos políticos la nueva campaña electoral. Para ello se analiza el comportamiento de la intención de voto y el tamaño relativo de los partidos en años pre-electorales (1993, 1997, 2001 y 2004⁴). El estudio comparativo de las últimas cuatro elecciones indica que las agrupaciones políticas se preparan para afrontar un nuevo episodio electoral en medio de la más profunda desafección partidaria de los últimos diez años, la reducción en la confianza ciudadana y una actitud de mayor indecisión en la intención de voto.

GRAFICO 5.2

Niveles de confianza de la población en diferentes instituciones



Categorías:

Gobierno representativo y partidos políticos: Poder Ejecutivo+Asamblea Legislativa+partidos políticos.

Gobierno representativo: Poder Ejecutivo+Asamblea Legislativa.

Instituciones de la función represiva del Estado: Poder Judicial+OIJ+Policía.

Instituciones autónomas: ICE+RECOPE+INS+banca estatal.

Control y tutela: CGR+DHR+Salva IV.

Fuente: Kikut, 2005, a partir de estudios de opinión de Unimer-La Nación.

Diversos estudios de opinión pública revelan grandes cambios en el clima electoral de cara a los comicios del 2006. Para dar seguimiento a la evolución de este escenario se seleccionaron cinco variables: principal problema del país, calificación a la labor del Presidente, partido de simpatía, decisión de votar y confianza ciudadana en los partidos (cuadro 5.2).

Es claro el proceso de erosión de las simpatías partidarias de las y los costarricenses. La preferencia por los dos partidos tradicionales (PUSC y PLN) pasó de estar fuertemente concentrada en 1993, a constituir menos de la mitad a inicios del 2005. Estas dos agrupaciones experimentaron un severo descenso luego de las elecciones del 2002 y evidencian una progresiva pérdida de respaldo. Por su parte, los nuevos partidos que emergieron a la vida democrática no han logrado atraer a los electores que pierden los partidos tradicionales y, como consecuencia, a mediados del 2005 la mitad de los entrevistados manifiesta no simpatizar con ningún partido (gráfico 5.3).

Otras mediciones de opinión pública a un año de las elecciones no arrojan diferencias significativas respecto de

los datos reportados anteriormente. Un recuento de cuatro estudios publicados a mediados del 2005 revela que, en promedio, un 15% de los electores simpatiza con el PUSC, un 26% con el PLN y un 44% dice no simpatizar con ninguna agrupación política⁵.

Una segunda característica del clima electoral es que ha crecido la indecisión de las y los electores ante la posibilidad de emitir su voto. En el período 1993-2005, la mayoría de los ciudadanos ha pasado de estar totalmente segura de ir a votar en las próximas elecciones, a expresar serias dudas al respecto. Las cifras de los últimos dos estudios son similares al porcentaje de abstencionismo registrado en las elecciones de 1998 y 2002, cuando quienes manifestaban que no irían a votar no representaban más del 15% (gráfico 5.4).

Como parte del contexto político se tomó en cuenta la valoración de la población con respecto a la labor del Presidente, la cual no es determinante de las variaciones en el clima electoral. En promedio, un 31% de las y los ciudadanos consideró esa labor como “buena” o “muy buena”, a excepción de 1997, cuando el porcentaje de

CUADRO 5.2

Algunas variables que caracterizan el clima pre-electoral, según estudios de opinión pública. 1993, 1997, 2001, 2004 y 2005

Variable	Año del estudio				
	1993	1997	2001	2004 ^{a/}	2005
Principal problema del país ^{b/}	Drogadicción: 63%	Pobreza: 56%	Desempleo: 34%	Desempleo: 37%	Alto costo de la vida: 25%
Labor del Presidente	Buena o muy buena: 39%	Buena o muy buena: 15%	Buena o muy buena: 34%	Buena o muy buena: 31%	Buena o muy buena: 37%
Partido de simpatía	PLN+PUSC: 99%	PLN+PUSC: 70%	PLN+PUSC: 69%	PLN+PUSC: 43%	PLN+PUSC: 39%
Decisión de votar ^{c/}	Ninguno: 1%	Ninguno: 28%	Ninguno: 22%	Ninguno: 50%	Ninguno: 47%
	Totalmente seguro: 85%	Totalmente seguro: 37%	Totalmente seguro: 60%	Totalmente seguro: 28%	Totalmente seguro: 11%
Confianza ciudadana en los partidos ^{d/}	No votará: 6%	No votará: 15%	No votará: 8%	No votará: 34%	No votará: 32%
	Sí confían: 39%	Sí confían: 19%	Sí confían: 17%	Sí confían: 14%	

a/ A pesar de que el 2004 no es un año pre-electoral, se optó por incluirlo para compararlo con lo acontecido en el 2005.

b/ Se trata de preguntas de respuesta múltiple. Hay que tener en cuenta que el estudio de 1997 fue realizado en noviembre y el de 2005 en abril; el resto corresponde al mes de enero.

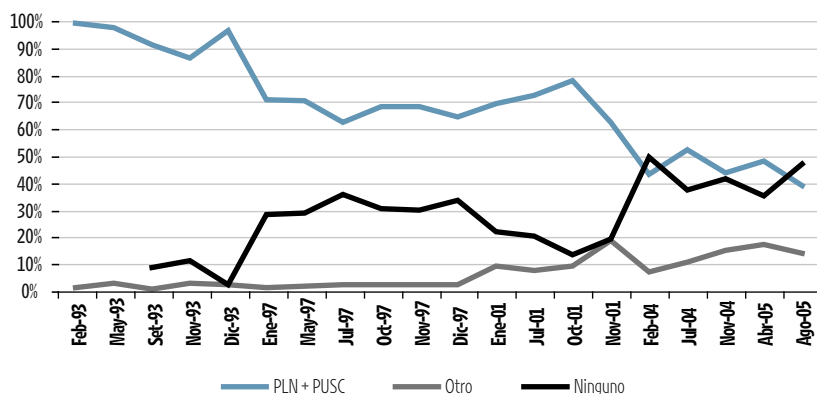
c/ Esta pregunta no es constante en las encuestas. Para setiembre 1993 las alternativas eran "Sí", "Inseguro" y "No". En enero 1997 las opciones eran las que se muestran en el cuadro. En enero 2001 se plantearon las siguientes alternativas: "Totalmente decidido", "Tiene dudas" y "No irá a votar". En noviembre 2004 las opciones eran "Totalmente decididas a votar", "Es posible que vaya a votar", "Es posible que no vaya a votar" y "Definitivamente no irá a votar". En abril 2005, las posibilidades de respuesta eran: "Sí", "Tiene dudas" y "No".

d/ Los datos de confianza en los partidos políticos se obtuvieron de los estudios de opinión de setiembre de 1994, setiembre de 1996, noviembre del 2000 y julio de 2004.

Fuente: Elaboración propia, a partir de estudios de opinión de Unimer-La Nación.

GRAFICO 5.3

Evolución de la simpatía hacia los partidos políticos

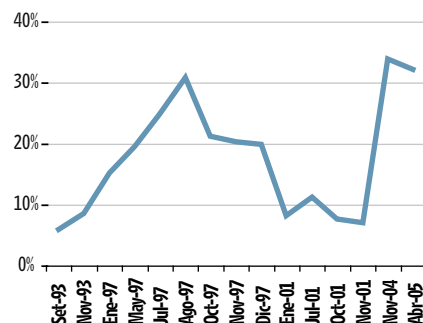


Nota: Debe notarse que la distancia entre las fechas de los distintos estudios no es la misma.

Fuente: Kikut, 2005, a partir de estudios de opinión de Unimer-La Nación.

GRAFICO 5.4

Personas que indican que definitivamente no irán a votar



Nota: Debe notarse que la distancia entre las fechas de los diferentes estudios no es la misma.

Fuente: Kikut, 2005, a partir de estudios de opinión de Unimer-La Nación.

aprobación del desempeño presidencial fue el menor de los años contemplados (prácticamente la mitad).

En el cuarto aspecto contemplado -principal problema del país- en tres de los cuatro años pre-electorales analizados predominan aquellos de índole socioeconómica, tales como pobreza,

desempleo y alto costo de la vida, es decir, el clima electoral está permeado por una preocupación económica.

Finalmente, es importante considerar que, en el período estudiado, no se observan cambios en las percepciones que tienen los distintos grupos sociales (hombres y mujeres, personas educadas

y sin educación, habitantes de zonas urbanas y rurales, jóvenes y adultos) sobre los partidos políticos al acercarse un proceso electoral (Kikut, 2005).

En la presente coyuntura electoral (estudio de opinión del 2005), la desafiación partidaria muestra diferencias significativas en términos de nivel de

escolaridad (33% de las personas sin estudios o con primaria, 34% de quienes completaron la secundaria y 43% de los universitarios)⁶ (Kikut, 2005).

El porcentaje de personas que tiene decidido abstenerse de votar varía según la edad (25% de las personas entre 18 y 24 años, 35% de las personas entre 25 a 49 años y 34% de los entrevistados entre 50 y 65 años), la escolaridad (37% de las personas con primaria o menos, 32% de las personas con secundaria y 24% para las y los universitarios) y el nivel socioeconómico (32% bajo, 34% medio y 15% alto)⁷.

A pesar del evidente distanciamiento entre electores y partidos, este factor no ha mermado la creación de nuevas agrupaciones políticas. Para las elecciones nacionales del 2006 se inscribió un total de 27 nuevos partidos políticos, de los cuales 5 participarán a escala nacional, 10 a nivel provincial y 12 a escala cantonal, con lo cual el sistema de partidos estaría conformado por 53 agrupaciones (recuadro 5.1)

Novedades en la legislación electoral no mejoran la representatividad política

La legislación que rige las contiendas electorales ha experimentado cambios significativos en los últimos diez años, como resultado de la aprobación de reformas legales y constitucionales para introducir la obligación de los partidos políticos de tener una organización y un funcionamiento democráticos (artículo 98 de la Constitución Política);

la promulgación de garantías para la designación de autoridades y candidatos según los principios democráticos y sin distinción de género; la incorporación del pluralismo político dentro de los principios del sufragio (inciso 6, artículo 95 constitucional), y la eliminación de la prohibición de votar en lugar distinto al propio domicilio. Aunado a lo anterior, la Sala Cuarta levantó la prohibición a la reelección presidencial impuesta por una modificación de la Constitución Política, y a finales del 2002 por primera vez se eligió en forma directa a los alcaldes y otras autoridades políticas en los distritos y cantones.

A pesar de estos cambios, en la última década los partidos políticos en el Congreso no tomaron decisiones tendientes a mejorar la representatividad política. Si bien los resultados de las elecciones de 1998 dieron paso a un debate entre diferentes sectores y actores políticos en materia de reformas electorales, las iniciativas y la discusión han girado alrededor de temas como el sistema de representación geográfica para la adjudicación de escaños, el tipo del voto, la forma de las candidaturas (por lista o individuales), el número y el tamaño de las circunscripciones electorales, el número de diputados y el procedimiento técnico que se utiliza para transformar los votos en curules.

A las iniciativas de reforma al marco jurídico y a la discusión legislativa para mejorar la calidad democrática de la competencia electoral, se han incorporado aspectos como la reducción de los

requisitos para la inscripción de partidos, la ampliación del financiamiento estatal para agrupaciones emergentes y cantonales, y el sistema de regulación del aporte estatal a los partidos políticos y las campañas electorales, para fomentar la transparencia, la equidad y la probidad en el manejo de ese financiamiento (Programa Estado de la Nación, 2004). En este contexto, algunas fuerzas emergentes consultadas coinciden en la necesidad de introducir cambios que garanticen un acceso igualitario -para todos los participantes en la contienda- a los medios de comunicación masiva, ya sea por medios legales o financieros, así como incorporar un mecanismo objetivo para adelantar parte del financiamiento público a todas las fuerzas que tomen parte en una elección, incluyendo las emergentes, y reformar el método de traducción de votos en escaños legislativos (cociente, subcociente y residuo) (E: Gallardo, 2005 y E: De la Cruz, 2005)⁸.

Durante el 2004 la Asamblea Legislativa retomó la discusión sobre varias reformas electorales que se encontraban pendientes, relacionadas con algunos de los temas antes mencionados. Sin embargo, no hubo decisiones definitivas. Al momento de redacción del presente Informe se había dictaminado afirmativamente el proyecto de Ley de Reforma al Código Electoral (expediente n° 14.268), el cual, entre otras disposiciones, introduce el voto preferencial (recuadro 5.2) suprime el subcociente como barrera electoral, para garantizar la representación de las minorías, y establece nuevas disposiciones para regular el financiamiento político⁹.

RECUADRO 5.1

Nuevos partidos políticos inscritos para participar en las elecciones del 2006^{a/}

Escala nacional

Alianza Democrática Nacionalista, Patria Primero, Unión Nacional, Unión para el Cambio, Unión Patriótica.

Escala provincial

Accesibilidad sin Exclusión, Auténtico Herediano, Auténtico Turrialbeño Cartaginés, Frente Amplio, Grito del Caribe, Integración Provincial Tres, Movimiento de Trabajadores y Campesinos, Restauración Nacional, Verde Ecologista, Nueva Liga Feminista.

Escala cantonal

Auténtico Labrador de Coronado, Auténtico Pilarico, Autónomo Oromontano, Comunal Pro-Curri, El Puente y los Caminos de Mora, Fuerza Comunal Desamparadeña, Goicoechea en Acción, Moravia Progresista, Organización Laborista de Aguirre, Revolucionario de los Trabajadores, Social Demócrata, Unión Palmareña.

a/ Datos al mes de agosto de 2005.

Fuente: TSE.

El diseño institucional fortalece la gestión de los procesos electorales¹⁰

El cumplimiento de la aspiración sobre el sistema electoral y los partidos políticos implica la existencia de un marco jurídico que defina las reglas electorales y de un arreglo institucional capaz de tutelar los derechos políticos vinculados con la elección de los gobernantes mediante elecciones libres, limpias, competidas y reiteradas, por una ciudadanía que ejercita libremente sus derechos civiles y políticos, y que los resultados electorales respondan

RECUADRO 5.2

El voto preferencial y el desbloqueo de las listas de candidaturas

Uno de los principales cambios considerados en las propuestas de reforma al sistema electoral es la opción de introducir el voto preferencial. Este consiste en permitir que el elector vote por candidatos individuales en listas cerradas que presenten los partidos políticos. Los cargos se adjudicarían en el orden derivado de la votación, pues la suma de las preferencias de los votantes determinaría el orden de elección de las y los candidatos de un partido.

En torno a esta modalidad de voto y su conveniencia se han esgrimido argumentos a favor y en contra. Quienes avalan la iniciativa aducen que su introducción al sistema estimularía una mayor responsabilidad de los elegidos para con los electores y una relación política más directa e individualizada, con lo cual se reforzaría el principio de rendición de cuentas de los diputados. Además, consideran como un aspecto positivo el hecho de que la elección de un candidato o candidata dependería de que los electores consideren que es la persona idónea frente a los otros postulantes de su propio partido.

Por su parte, los sectores que adversan el voto preferencial señalan que se pretende mejorar la representatividad sin tomar en cuenta sus efectos sobre la gobernabilidad, dado que el mecanismo propuesto tiende a menoscabar la unidad y la disciplina interna de los partidos políticos y a incentivar la autonomía de los parlamentarios. También se exponen como aspectos negativos la resistencia y dificultad para formar fracciones a fin de negociar y gobernar, así como que el conteo de los votos en la práctica resultaría más complejo.

El voto preferencial se incluyó en el conjunto de reformas al Código Electoral propuesto por el TSE luego de las elecciones de 1998. Sobre esta iniciativa, que en la práctica modifica dos de los componentes del sistema electoral (tipo del voto y forma de las candidaturas), no hay que perder de vista que se refiere a un voto preferencial en listas cerradas y no bloqueadas. Esto significa que los electores podrán votar por candidatos individuales, pero escogiéndolos de una misma lista presentada por los partidos políticos, sin que sea posible votar por candidatos de otras listas.

Fuente: Molina, 2000; Cerdas, 2001 y Casas, 2005.

fielmente a la voluntad ciudadana (González, 2000).

Esta sección del Informe analiza la institución pública encargada de amparar los derechos ciudadanos relacionados con el sufragio: el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE). Se valora cómo el diseño institucional fomenta la independencia, transparencia y neutralidad de los procesos electorales; en este sentido se señala que las principales fortalezas del órgano electoral y su contribución al fortalecimiento de la democracia derivan del diseño constitucional “garantista”, de la transparencia y autonomía institucional del TSE y del ejercicio efectivo de su capacidad como gestor de los procesos electorales (Muñoz, 2005). Sin embargo, esa efectividad contrasta con su desempeño como juez que protege los derechos políticos ciudadanos, cuyo desarrollo es aún incipiente.

El arreglo institucional vigente en materia electoral se promulgó con la finalidad de superar las debilidades del modelo anterior a 1949; para ello, se eliminó la participación directa de los poderes Legislativo y Ejecutivo en el proceso electoral, mediante la creación del TSE como organización y jurisdicción electoral autónoma y especializada. En 1946 se había emitido el primer Código Electoral, a través del cual se creaba el Tribunal Nacional Electoral, encargado de nombrar las juntas electorales. No obstante, ese esquema tenía la desventaja de que daba carácter provisional al resultado de los comicios, pues la Constitución de 1871 dejaba en manos del Congreso de la República la decisión de ratificar o anular las elecciones.

Posteriormente, en 1975, se le otorgó al Tribunal el rango y la independencia de los otros poderes del Estado. La integración del TSE como órgano colegiado nombrado por la Corte Suprema de Justicia evita la injerencia política directa, mediante una integración de corte jurídico, pues los integrantes del Tribunal son abogados que cumplen con los mismos requisitos que los magistrados del Poder Judicial, tienen rango de magistrados y gozan de las inmunidades y privilegios de los otros miembros de los Supremos Poderes¹¹.

El TSE es un órgano de composición compleja, con tres partes: el órgano colegiado que es el Tribunal propiamente dicho, las Juntas Electorales y el Registro Civil centralizado, que permite garantizar la cedulación permanente y la fidelidad del padrón electoral, cuya elaboración queda fuera de la influencia del Poder Ejecutivo. Para asegurar su independencia y especialización, se le otorgó al Tribunal la competencia exclusiva de la materia electoral y se le asignó la doble función de gestionar los aspectos logísticos del sufragio y tutelar los derechos políticos a través del arbitraje de la contienda electoral¹², generando así un esquema electoral institucional *sui generis*. El Tribunal no realiza exclusivamente ninguna de las tres funciones clásicas de los poderes del Estado: la legislativa, la ejecutiva y la judicial (Murillo, 1983), pero sí “quiebra” o limita las competencias de los otros poderes, en la materia electoral.

Con respecto a la Asamblea Legislativa, la potestad del TSE para interpretar en forma exclusiva y obligatoria las normas electorales, constitucionales y legales, restringe la potestad de interpretación auténtica de las leyes, que corresponde al Poder Legislativo¹³. En relación con la competencia de legislar, el Parlamento está limitado por la obligación constitucional de consultar al TSE cualquier proyecto de ley relativo al tema electoral. La Asamblea puede apartarse del criterio del organismo electoral, mediante una votación de dos terceras partes del total de sus miembros, pero el TSE tiene un “derecho a veto” en época de elecciones, para impedir la aprobación de leyes electorales contra su criterio. De esta manera se resguarda la seguridad jurídica del elector y de los partidos políticos, frente a intervenciones partidistas de última hora que pudieran modificar las reglas de la contienda electoral¹⁴.

Por otra parte, el TSE tiene potestad reglamentaria, e incluso ejecutiva, con lo que restringe la atribución del Poder Ejecutivo de dictar las normas complementarias de la ley. Además, asume el mando de la fuerza pública seis meses antes de las elecciones y se encarga de la función registral, que en

otros modelos electorales se mantiene como competencia del Poder Ejecutivo. La Constitución Política también le establece una independencia financiera con respecto al Poder Ejecutivo, al limitar la posibilidad de que el Ministerio de Hacienda varíe los gastos del Tribunal para las elecciones. No obstante, esa independencia es parcial, pues la Asamblea Legislativa conserva la facultad de objetar o reducir los gastos presupuestados por el TSE. En 2004 el Parlamento hizo un recorte presupuestario por 1.258 millones de colones para el año pre-electoral de 2005, ante lo cual el Tribunal decidió suspender la introducción del voto electrónico hasta los comicios municipales de diciembre del 2006, siempre y cuando se le aprueben los recursos, y reorientar los fondos aprobados a la modernización de su plataforma tecnológica y a la renovación de equipos obsoletos del sistema de confección de cédulas de identidad¹⁵.

En lo que concierne al Poder Judicial, al dictar resoluciones en materia electoral el TSE “rompe” el principio de universalidad jurisdiccional, en virtud del cual todos los asuntos los deciden y resuelven los tribunales de justicia, ya que no es posible impugnar las decisiones electorales del Tribunal¹⁶. De igual manera, el TSE podría desautorizar la aplicación de leyes por considerarlas inconstitucionales, al interpretar la norma constitucional y la legal, aunque esta atribución no la ha ejercido aún, salvo cuando desautoriza partes de los estatutos de los partidos políticos. El Tribunal carece de competencia consultiva ante la Sala Constitucional, primero, porque ello no está previsto expresamente y, segundo, porque es su potestad interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones legales y constitucionales en materia electoral. También lleva a cabo funciones jurisdiccionales, fortalecidas por los pronunciamientos de la Sala Constitucional.

Las relaciones entre el Tribunal y el Poder Judicial adquirieron una relevancia especial a partir de la creación de la Sala Constitucional. Aunque esta última ha definido con claridad sus propios ámbitos y los del TSE, se mantiene entre

ambos una esfera de yuxtaposición. Pese a haber reconocido al TSE como el órgano jurisdiccional exclusivo de lo contencioso electoral y, por ende, como el tribunal constitucional del amparo en la materia, la Sala conserva la atribución de resolver la constitucionalidad de las leyes, incluso en el ámbito electoral, y se reserva, además, la garantía de los derechos fundamentales en esta materia, cuando el TSE decline esa competencia, como titular de la jurisdicción constitucional (voto 9194-92)¹⁷. Si llegaron a presentarse conflictos de competencias o atribuciones entre el Tribunal y la Sala Cuarta, existe en el ordenamiento jurídico la posibilidad de plantear un conflicto de competencias constitucionales, herramienta que sirve para delimitar la competencia constitucional entre poderes (artículos 109 a 111 y siguientes de la Ley de la Jurisdicción Constitucional). No obstante, en este caso la Sala actuaría como juez y parte, pues le correspondería dirimir el conflicto de competencias.

Como resultado de la labor, tanto de la Sala Constitucional (recuadro 5.3) como del Tribunal Supremo de Elecciones, se ha ido desarrollando una jurisprudencia que ha permitido someter al escrutinio público los procesos internos de los partidos políticos y resolver aspectos de competencia de la contienda electoral democrática, en especial a partir de 1992 (Muñoz, 2005).

TSE: exitoso organizador, pero con desafíos en su rol como árbitro

El diseño *sui generis* del TSE lleva consigo una complejidad, ya que se le otorgan dos tipos de funciones: la administrativa, de dirigir, organizar y supervisar el proceso electoral, y la jurisdiccional, para resolver conflictos derivados de un proceso en el que también ha sido parte la institución o algunos de sus órganos inferiores. El Tribunal posee además atribuciones de control o de administración contralora sobre la eventual parcialidad política

RECUADRO 5.3

Algunos pronunciamientos de la Sala Constitucional en materia electoral

La Sala Constitucional ha emitido resoluciones sobre temas que inciden en el proceso electoral, tales como la organización democrática de los partidos (voto 1234-98) y la potestad del Estado para regular a las agrupaciones políticas, que se elevó a rango constitucional (voto 5379-97), excepto en asuntos de carácter ideológico, como el programa del partido, su orientación y sus concepciones políticas (voto 2881-95). También se ha pronunciado a favor del derecho al sufragio de los privados de libertad (voto 184-98), lo que dio paso a la apertura de mesas de votación en centros penitenciarios.

Asimismo, la Sala se ha manifestado sobre aspectos como permitir el cobro por inscripción de papeletas para participar en los procesos internos de los partidos políticos, siempre que su costo sea razonable, y sobre la aplicación del cociente y el subcociente previstos en el Código Electoral, que en su criterio no son barreras electorales, pues la práctica ha

demostrado que los partidos minoritarios sí pueden tener acceso a la distribución de plazas (voto 1234-98). Ha resuelto sobre el pluralismo a lo interno de los partidos políticos (derivado del principio democrático, con las garantías de participación y representación) y sobre la divergencia, pues “como partidos de masas, no son bloques ideológicos monolíticos, sino que se les integran diversos grupos minoritarios, quienes tendrían acceso a los cargos electivos” (voto 1234-98). Otros temas electorales abordados por el tribunal constitucional han sido las garantías de representación para las minorías (voto 1234-98) y el principio de autodeterminación estatutaria de los partidos políticos, según el cual los partidos deben tener un cierto ámbito de libertad para determinar su estructura interna y el Estado no puede imponer una estructura más allá de ciertos mínimos.

Fuente: Muñoz, 2005 con base en información proporcionada por la Sala Constitucional.

de funcionarios públicos, cuando sea denunciada por los partidos políticos, sobre los asuntos relativos a la fiscalización de la propaganda y el gasto electorales, así como sobre los procesos internos de los partidos políticos, que deben apegarse a las reglas democráticas. Desde un punto de vista democrático, este diseño institucional supone el desarrollo equilibrado de tres roles: como gestor, como árbitro y como juez. No obstante, el TSE ha desarrollado de manera desigual el conjunto de sus potestades. Desde el inicio se consagró a la dirección, organización y fiscalización del proceso electoral, es decir, la función administrativa, y es en esta esfera, desde luego, que más ha contribuido al fortalecimiento democrático.

El TSE ha sido particularmente efectivo en aspectos relacionados con la organización del sufragio¹⁸, tales como la selección o habilitación de recintos electorales apropiados, la distribución de materiales a todos los centros de votación, la capacitación de los miembros de mesa, la apertura puntual de todas las juntas receptoras, el conteo de votos y la transmisión eficaz y diligente de resultados (Muñoz, 2005), la organización de la jornada electoral en general, el cumplimiento riguroso de su calendario, entre otros, que han sido reconocidos por las misiones internacionales de observación electoral. La capacidad institucional del TSE fue sometida a prueba en 2002, cuando debió asumir tres procesos electorales el mismo año (Muñoz, 2005).

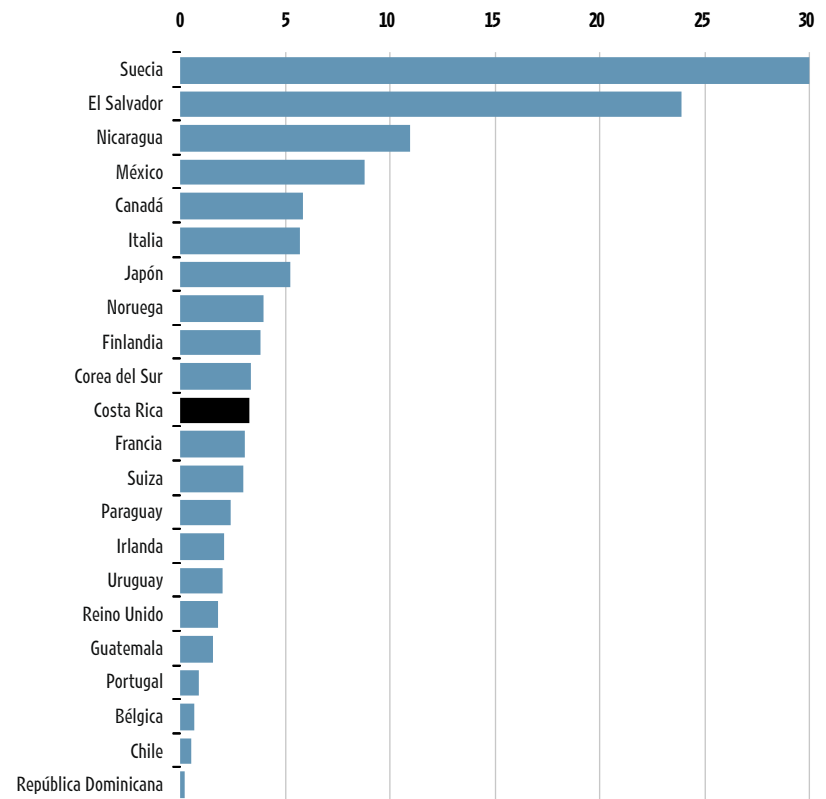
En lo que respecta al costo del voto, según estimaciones de organismos internacionales las elecciones en Costa Rica tienen un costo de 3,3 dólares, inferior al promedio de un conjunto de países que se sitúa en 5,6 dólares por votante registrado (Proyecto Epic, 2005). Si se excluye a El Salvador y Suecia de este promedio, el costo del voto es de 3,5 dólares por votante registrado (gráfico 5.5).

Por otra parte, desde una perspectiva internacional (Seligson, 2004) se puede comprobar que el TSE goza del nivel más alto de apoyo ciudadano en comparación con sus pares institucionales en un grupo de países latinoamericanos (gráfico 5.6).

GRAFICO 5.5

Costo estimado por votante registrado en las más recientes elecciones nacionales. 1997-2002

(US\$ por votante registrado)

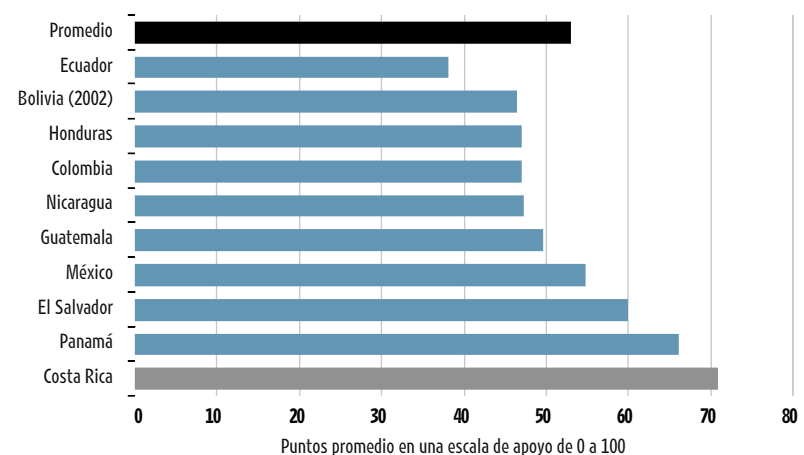


Nota: No se incluye la totalidad de países del proyecto.

Fuente: Proyecto Epic, 2005.

GRAFICO 5.6

Nivel de apoyo al tribunal electoral en algunos países latinoamericanos. 2004



Fuente: Elaboración propia con datos de Seligson, 2004.

Además de un diseño institucional que presenta claras fortalezas de independencia, el modelo del TSE ha sido exitoso porque ha contado con el papel coadyuvante de los partidos políticos, que colaboran en la inscripción de electores y la conformación de las juntas electorales. Es, en síntesis, un esquema basado en dos pilares: la amplia participación electoral de las y los costarricenses y una alta vinculación de estos con los partidos políticos. Por esta razón, no hay que perder de vista que podrían presentarse problemas en la sostenibilidad de estos pilares, si continúa o aumenta la tendencia de alejamiento de los electores de las urnas y su desencanto con los partidos políticos, como quedó documentado en una de las secciones anteriores, y como se reflejó en las dificultades para la conformación de las juntas receptoras de votos y la entrega de material electoral en las dos rondas electorales del 2002.

Por otra parte, las características organizativas del TSE le permiten ampliar su capacidad institucional en términos de recursos humanos cada vez que se acerca un proceso electoral. Su personal ha mantenido una tendencia de crecimiento moderado en los últimos diez años (de 802 funcionarios en 1994, a 871 en el 2004) y en el año preelectoral aumenta en alrededor de 150 nuevos puestos. Contrario a lo ocurrido en otras instituciones públicas en la última década, el TSE no sufrió de reducciones drásticas de personal como resultado de las medidas de reforma del Estado, por lo que ha logrado la especialización de cuadros técnicos y ha generado capacidad institucional e independencia para desarrollar por sí mismo, con sus propios recursos o con aportes de instituciones públicas, procesos o componentes que en otros países deben subcontratarse al sector privado o dependen de la cooperación internacional (como en los casos de Perú y Nicaragua), especialmente los referidos a la transmisión de datos y la depuración de los registros de votantes.

A diferencia de lo conseguido como gestor electoral, el TSE no ha desarrollado con la misma fortaleza sus funciones como árbitro, a pesar de ser ésta una potestad incluida en el diseño institucional. El Tribunal ha llegado incluso a declinar el ejercicio de su competencia en materia electoral, tal como sucedió en el caso de la anulación de las asambleas distritales del Partido Liberación Nacional en 1992¹⁹.

Como se señaló anteriormente, el diseño institucional electoral vino a reforzarse en 1989, con la creación de la Sala Constitucional, que al tutelar los derechos políticos consagrados en la Carta Magna ha resuelto sobre temas relacionados con la materia electoral, y al demarcar las funciones al TSE introdujo un mayor equilibrio entre la gestión electoral eficiente y la tutela efectiva de los derechos político-electorales. La jurisprudencia de la Sala es vinculante para todos los poderes, tribunales y órganos, incluso para el propio Poder Judicial del cual forma parte y para el TSE en materia electoral (Muñoz, 2005). A partir de su intervención con el voto 2150-92, que obliga al Tribunal a no declinar el ejercicio de su competencia y a resolver lo relacionado con los derechos constitucionales electorales a lo interno de los partidos políticos, se inició un proceso de evolución tendiente a que el Tribunal asuma esta competencia. La Sala ha aclarado que al órgano electoral le corresponde una verdadera función jurisdiccional constitucional de “amparo” en lo “contencioso electoral”. Con el citado voto, se crea el recurso de amparo electoral, que el Tribunal puso en práctica e institucionalizó ocho años después, mediante la resolución 303-E-2000, que expresamente denomina el procedimiento como “amparo electoral”.

Este proceso de evolución se fortaleció con la reforma constitucional de 1996, que reconoció el papel de los partidos políticos y su obligación de funcionar democráticamente, y dio pie para que la Asamblea Legislativa, en buena medida sobre la base de los pronunciamientos de la Sala Constitucional, creara la regulación del Estado sobre la actividad interna de los partidos

políticos (reformas a la Constitución Política y al Código Electoral, además del voto 5379-97 de la Sala Cuarta). De esta forma se abrió el camino para que el TSE desarrollara la función administrativa contralora, como una “superintendencia” del funcionamiento de los partidos políticos que, cuando resuelve en forma definitiva y sin posibilidad de recurso, se convierte en agente jurisdiccional (Muñoz, 2005).

A partir del 2000 el TSE inició un proceso de desarrollo más equilibrado de sus funciones. Internamente comenzó a separar las funciones administrativa y jurisdiccional, con la creación de la Dirección de Programas Electorales, la Dirección Ejecutiva y puestos de letrados para coadyuvar en la función jurisdiccional. De igual forma se evidenció un mayor dinamismo en la función tutelar. Entre 1996 y 1999 el TSE emitió en total 98 resoluciones en las que resuelve denuncias, apelaciones, consultas y nulidades. Esa cifra aumentó a 839 casos entre 2000 y 2004, de los cuales 252 fueron amparos electorales (Vargas, 2004).

Además, en el último quinquenio el TSE dio sus primeros pasos como árbitro de la contienda electoral mediante intervenciones para tratar los temas de equidad y transparencia financiera, aunque con resultados dispares (recuadro 5.4).

Un caso relevante es la intervención del Tribunal para garantizar el cumplimiento de lo relativo a la acción afirmativa, que estipula un 40% como mínimo de participación femenina en las papeletas y en las estructuras internas de los partidos políticos. Si bien de previo a las elecciones del 2002 obligó a los partidos a otorgar a las mujeres el porcentaje contemplado en la ley en “puestos elegibles” para poder inscribir sus papeletas (sentencia 1863-99), el TSE no verificó la aplicación del principio en todas las organizaciones políticas, como procedía, de manera que los partidos ubicaron a algunas mujeres en los últimos lugares de los puestos elegibles. A pesar de la débil tutela de derechos ejercida por el Tribunal en esta materia, se produjo un avance en la integración equitativa de la Asamblea Legislativa y las municipalidades.

Otra intervención importante durante el último proceso electoral fue la que realizó el TSE para garantizar el equilibrio entre las fuerzas políticas en un debate televisado entre todos los candidatos (resolución 2759-E-2001), lo cual obligó a un canal privado de televisión a organizar un debate con la participación de todos los aspirantes. El tercer caso destacado es la interpretación de que los partidos que no hubieren alcanzado el 4% del total de votos válidos emitidos, si eligen un diputado, tienen derecho a la contribución estatal (resolución 591-E-2002).

Pero es la función de fiscalización del financiamiento político —área crítica de la democracia costarricense— la que ha generado toda una discusión nacional sobre la necesidad de un papel más activo del TSE, con facultades jurídicas claramente establecidas y la capacidad institucional requerida para llevar a cabo una labor de fiscalización más detallada e incisiva, que no ha realizado con anterioridad (para mayor detalle sobre el tema de financiamiento político, véase Programa Estado de la Nación 2003 y 2004; Casas, 2002).

En materia de acceso de los habitantes al órgano electoral ha realizado notables esfuerzos, como la creación de la Contraloría de Servicios, que inició su actividad en el segundo semestre del 2002 (cuadro 5.3). Los datos de esa dependencia (2004) revelan que los usuarios del TSE se quejan fundamentalmente de atrasos en los trámites (49%), maltrato (19%) y calidad de los servicios (16%). También se abrió la posibilidad de realizar trámites vía Internet (www.tse.go.cr) para una serie de servicios (certificaciones del Registro Civil) y consulta de información (resultados electorales y jurisprudencia).

En lo que respecta a la actividad procedimental, hay tres grandes temas sobre los que el TSE resuelve con mayor frecuencia: los amparos electorales, los asuntos administrativos y la cancelación de credenciales de funcionarios electos popularmente (alcaldes y regidores municipales) (cuadro 5.4). Sobre este último aspecto, en el período 2002-2005 (al mes de junio) el TSE había retirado las

RECUADRO 5.4

Algunos pronunciamientos del Tribunal Supremo de Elecciones

El Tribunal Supremo de Elecciones ha decidido sobre aspectos relevantes como los siguientes:

- La renovación, cada cuatro años, de las estructuras internas (resolución 1536-E-2001).
- El respeto al resultado de la consulta popular en el seno de un partido político (resolución 1671-E-2001) y la determinación de que las asambleas partidarias no son soberanas frente a su base partidaria (resolución 46-E-2002).
- La improcedencia de altas sumas de dinero como cuotas (resolución 003-E-2000) y plazos de militancia irracionales y desproporcionados (resolución 859-E-2001), ambas como condiciones para aspirar a candidaturas de elección popular en el seno de los partidos políticos.
- La ilicitud del uso de poderes especiales para intervenir en una asamblea partidaria (resolución 919-99), con lo cual se busca obligar a participar y, de ese modo, estimular el debate y el pluralismo.

■ La improcedencia de la pérdida de la credencial de diputado cuando éste renuncia a su partido, voluntariamente o por expulsión (resolución 1847-E-2003).

■ La posibilidad del órgano electoral de dejar sin efecto normas estatutarias de los partidos políticos (resolución 393-E-2000).

Por otra parte el Tribunal, mediante “declaraciones interpretativas” primero, y luego con la emisión de un reglamento, desarrolló las pautas relativas a la segunda ronda de votación en el proceso de elección presidencial del 2002, ante la ausencia de normas (decreto 2-2002). En igual sentido, resolvió el tema de los votos nulos o en blanco, los cuales no inciden en el 40% como mínimo requerido para alcanzar la Presidencia de la República en primera ronda (resolución 2587-E-2001). También resolvió, ante ausencia de norma, que la elección de los síndicos municipales se efectuará en el mes de diciembre (resolución 1734-E-2001), en la misma fecha de las votaciones para alcaldes municipales.

Fuente: Muñoz, 2005, con base en información del TSE.

CUADRO 5.3

Denuncias presentadas ante la Contraloría de Servicios del TSE. 2002-2004

Temas denunciados	2002	2003	2004
Atrasos en el trámite	14	113	163
Maltrato	33	63	63
Calidad del servicio	14	75	52
Errores internos en los trámites	9	26	21
Información incorrecta	2	20	8
Otros	17	55	26
Total	89	352	333

Fuente: Contraloría de Servicios del TSE.

credenciales de un total de 155 regidores municipales pertenecientes a los partidos Acción Ciudadana, Liberación Nacional y

Unidad Social Cristiana (principalmente). Más de la mitad de estas cancelaciones se debió a ausencias a sesiones (81 casos).

Los dilemas de la representación política responsable

Los avances en la aspiración sobre representación política responsable se analizan aquí a través de la valoración del rendimiento de la Asamblea Legislativa en sus funciones de legislar, representar y ejercer control político, el comportamiento de las fracciones parlamentarias, las relaciones Ejecutivo-Legislativo y la capacidad general para producir acuerdos y traducirlos en leyes. El Décimo Informe reportó que el cambio ocurrido en las elecciones de 2002 implicó un poder más repartido, la composición multi-fuerzas de la Asamblea Legislativa y un Poder Ejecutivo sin mayoría legislativa, lo que aumentó el número de actores con los que se requiere negociar para construir mayorías. Este nuevo panorama, que generó grandes expectativas de un mejoramiento en el desempeño político de los actores, al obligarlos a realizar negociaciones más programáticas y transparentes, no rindió los frutos esperados, sino que redujo la capacidad de las autoridades de formar coaliciones estables para gobernar y disminuyó el margen de acción política de los gobiernos (Programa Estado de la Nación, 2004).

En el 2004, el ejercicio de la representación política no introdujo correctivos a las tendencias de deterioro de la calidad de la democracia; por el contrario, empeoró el desempeño del Poder Legislativo, se intensificó el entramado del sistema político para producir decisiones colectivas y se profundizó el desgaste de la capacidad institucional del Estado para cumplir con los mandatos ciudadanos. Los hallazgos de este capítulo confirman que el nuevo panorama político se ha caracterizado por la tendencia legislativa a la fragmentación, la erosión de los instrumentos políticos del Poder Ejecutivo, la dificultad para construir coaliciones estables y un mayor énfasis de los funcionarios electos en representar intereses específicos (véase sección sobre producción legislativa).

Este aumento en la complejidad del proceso político se ha producido en el marco de las reformas aprobadas en la década, relacionadas con los mecanismos de elección directa de los pos-

CUADRO 5.4

Asuntos presentados ante el Tribunal Supremo de Elecciones. 2002-2004

Procedimientos ^{a/}	2002	2003	2004
Consultas	26	12	17
Amparos electorales	74	12	56
Procedimientos administrativos	81	121	39
Denuncias sobre beligerancia política	6	2	9

a/ Consultas: se trata de un recurso en el que se le pide al TSE la interpretación de las disposiciones que rigen la materia electoral. Procedimientos administrativos: son los tramitados por la Inspección Electoral y elevados a la Secretaría o Dirección General para dictado del acto final y luego, en apelación, ante el Tribunal. Denuncias sobre beligerancia política: denuncias formuladas sobre hechos de parcialidad de los servidores del Estado en el ejercicio de sus cargos, o sobre actividades políticas de funcionarios a quienes les esté prohibido ejercerlas. Amparos electorales: recursos para tutelar los derechos políticos.

Fuente: Elaboración propia con datos del TSE.

RECUADRO 5.5

Desafíos en la labor del TSE, necesidad de un nuevo Código Electoral

Pasados 56 años (1949-2005) de la creación del Tribunal Supremo de Elecciones y 53 de la promulgación del Código Electoral vigente, diversos sectores reclaman una revisión del cuerpo normativo y del papel de la institución, a la luz de los profundos cambios políticos acaecidos desde entonces.

Sin duda, uno de los avances de los años noventa fue el surgimiento de una doctrina sobre los derechos políticos, que fue complementada con la creación del recurso de amparo electoral. Sin embargo, pese a contar con este instrumento, todavía no existe una ley específica que desarrolle de manera precisa el procedimiento del amparo electoral, por lo que en la actualidad el TSE aplica la normativa procesal del amparo en general, contemplado en la Constitución Política (artículo 48) y en la Ley de la Jurisdicción Constitucional, para tutelar los demás derechos consagrados en el texto constitucional. No se puede pasar por alto que los procesos de cambio en la legislación electoral relativa a partidos políticos y en general sobre el sistema electoral van a producir, inevitablemente,

mayor cantidad de reclamos y conflictos jurisdiccionales.

En materia de gestión electoral se mantienen como desafíos institucionales pendientes el mejoramiento del acceso de los ciudadanos, en especial de los que tienen condiciones especiales o viven en zonas alejadas; la posibilidad de votar en el extranjero y la constante actualización tecnológica y administrativa. En cuanto a acceso se han dado avances importantes que han implicado, además de la apertura de mesas de votación en los centros penitenciarios, que para las elecciones del 2002 el TSE estableciera centros de votación en hogares de ancianos, con una junta receptora de votos en cada uno de ellos. Por otra parte, de cara a futuros procesos electorales se plantea el desafío de un papel más protagónico en la supervisión del proceso organizativo y del funcionamiento democrático de los partidos políticos, en cuanto al respeto de la cuota femenina en las listas de candidatos elegibles a cargos públicos y en las intervenciones para garantizar la equidad en la contienda electoral.

Fuente: Muñoz, 2005.

tantales a diputados (descartadas para el 2006) y con la elección directa de alcaldes, síndicos, concejales de distrito, concejos municipales de distrito e intendentes (Programa Estado de la Nación,

2003); la promulgación de la Ley de Partidas Específicas, que limita la participación de los diputados y el Presidente en la definición de las prioridades y la asignación de los recursos; así como

otros aspectos en los que, por el contrario, no se dieron cambios, como el financiamiento privado para campañas locales y legislativas. Asimismo, la reducción de los recursos fiscales del Gobierno disminuyó la subordinación de los legisladores oficialistas al Mandatario y erosionó los compromisos de los diputados electos con los partidos políticos.

El desafío del nuevo panorama político: construir coaliciones estables

En el 2004 la eficacia del Ejecutivo y el Legislativo continuó su deterioro, lo mismo que las relaciones entre ellos, fundamentalmente por la dificultad del primero para presentarse como un actor cohesionado, con capacidad de convocar y convencer, además de reflejar inestabilidad ante los medios de comunicación. Tres personas asumieron el Ministerio de la Presidencia en 28 meses. Asimismo, se agudizaron las tendencias a la variación que el Poder Ejecutivo ya venía mostrando en la cambiante composición e integración de los consejos sectoriales de ministros. Durante el 2004 se produjeron 18 movimientos en el Gabinete (un cambio cada 2,8 semanas).

En agosto se generó una ola de renuncias en el Gabinete, que terminó por desintegrar el Consejo Económico del Gobierno. Luego de la firma de un acuerdo entre el Movimiento Cívico Nacional y el Ejecutivo, que puso fin a las movilizaciones sociales ocurridas en ese mismo mes (véase la sección “2004: una coyuntura de alta movilización social”), se produjo la dimisión del Ministro de Hacienda. A esta renuncia siguieron las de la Viceministra de Hacienda, el Coordinador del Consejo Económico con rango de Ministro y el Ministro de Transportes; el Ministro de la Presidencia también se vio impulsado, poco después, a dejar su puesto (Grau Crespo, 2004). Con posterioridad dimitieron el Ministro de Comercio Exterior y la Embajadora a cargo de las negociaciones comerciales con los Estados Unidos.

El ambiente de entramamiento del proceso político legislativo y la mayor inestabilidad de las fracciones parlamentarias también incidió en el

deterioro del desempeño en el núcleo central. La dinámica de fragmentación ha sido la tónica en la actual Asamblea Legislativa, tendencia que plantea una contradicción en materia de representación política responsable de los intereses ciudadanos, por la práctica de los actuales diputados a separarse de la fracción parlamentaria del partido a través del cual fueron electos. Entre 2002 y 2005 se han fraccionado todos los partidos políticos representados en el Congreso, siendo el partido emergente como tercera fuerza en las elecciones de 2002 -Acción Ciudadana- el más afectado por la desintegración. A la fecha de redacción de este Informe (setiembre del 2005) el 23% de los diputados y diputadas no formaba parte del partido político que lo llevó a la curul (cuadro 5.5).

En Costa Rica los electores designan a sus representantes políticos mediante el voto en listas cerradas y bloqueadas, es decir, votan por nóminas diseñadas por los partidos políticos y no concretamente por personas. Al sufragar, las y los ciudadanos le otorgan al diputado o diputada un mandato para que impulse, desde la Asamblea Legislativa, un proyecto político e incluso ideológico. La voluntad del elector en 2002 constituyó una Asamblea de composición multipartidista (Proyecto Estado de la Nación, 2002), pero la desintegración de las fracciones convirtió el panorama político en uno que el elector no necesariamente eligió: la proliferación de actores con poder de veto. Durante el 2004 se rompió el

supuesto de los partidos/fracción como actores unitarios, con lo cual se alteró el proceso institucional básico del Congreso para tomar decisiones. La interrogante que plantea esta conducta es ¿cuánta libertad tienen las y los diputados para cambiar el mapa de fuerzas políticas que el elector diseñó en las urnas?

Desde el punto de vista operativo, los diputados disidentes caen en un limbo institucional y jurídico, pues la Asamblea Legislativa ha estructurado su funcionamiento a través de las fracciones parlamentarias, entendidas éstas como las correspondientes a los partidos que estén representados en ella (artículo 7 bis del Reglamento de la Asamblea Legislativa) y los diputados disidentes no tienen derecho a los recursos que la institución otorga a las fracciones políticas en términos de espacio físico, personal, recursos tecnológicos y financieros, así como relatoría y agencia²⁰. La Sala Constitucional reconoce que los diputados “conservan en relación con esos partidos (que los eligieron) un vínculo de representatividad que, sin embargo, por razones políticas puede alterarse y hasta desaparecer” (voto 02865-2003). El Tribunal Supremo de Elecciones, por su parte, considera que la renuncia de un diputado a su partido, ya sea voluntariamente o por expulsión, no implica la pérdida de su credencial (resolución 1847-E-2003).

Se desploma la producción legislativa

Esta sección valora el rendimiento legislativo en sus funciones de legislar, ejercer control político y representar a los ciudadanos. Con respecto al desempeño legislativo, el Décimo Informe destacó que la Asamblea Legislativa ha experimentado una erosión de su capacidad para ejercer sus funciones. Se confirmó que, mientras mayor sea la cantidad de actores en el proceso legislativo con poder de veto y, mayor la cantidad de proyectos de ley, más dificultades existen para la formación de mayorías y por ende, para la toma de decisiones (Programa Estado de la Nación, 2003). Este panorama se exacerbó con la desintegración de las fracciones parlamentarias y la dinámica de confrontación partidaria.

CUADRO 5.5

Composición de las fracciones legislativas. 2002, 2005

Fración parlamentaria	2002	2005
Unidad Social Cristiana (PUSC)	19	16
Liberación Nacional (PLN)	17	15
Acción Ciudadana (PAC)	14	8
Movimiento Libertario (ML)	6	5
Renovación Costarricense (PRC)	1	0
Disidentes ^{a/}	0	13
Total	57	57

a/ Diputados sin relación orgánica con la fracción legislativa (incluye 11 diputados declarados independientes y 2 separados por la fracción o el partido).

Fuente: Elaboración propia con base en Venegas, 2005.

En 2004 los diputados continuaron con la práctica, ya documentada en anteriores Informes (Programa Estado de la Nación, 2003 y 2004), de legislar más derechos para la población y reconocer obligaciones del Estado frente a sus ciudadanos, sin prever los costos y el fundamento material que acarrea la tutela, protección y promoción de esos derechos. Adicionalmente, persistió la práctica legislativa de asignar más responsabilidades institucionales para resolver problemas sociales, sin una valoración sobre los recursos que la sociedad debe asignar para esas nuevas funciones. Como ejemplos de esta tendencia, la Ley de Pesca y Acuicultura aprobada en 2004 otorgó 14 nuevas funciones a la Fiscalía General de la República, pero no estudió cuántos recursos se necesitarían para cumplirlas y si esos fondos estaban disponibles (E: Dall'Anese, 2004) y con el mismo procedimiento, la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública contempló 26 nuevas funciones de la Contraloría General de la República (CGR, 2005).

Estas prácticas se mantienen a pesar de que las y los legisladores no han tomado una decisión sobre la ampliación de la base fiscal del Estado, para dar soluciones de largo plazo al déficit fiscal y la deuda interna. Por el contrario, la Asamblea continúa aprobando presupuestos financiados en un alto porcentaje con deuda interna. De acuerdo con la Contraloría General de la República, en 2004, por primera vez por lo menos en veinticinco años, el 50% del Presupuesto del Gobierno debió financiarse con deuda (CGR, 2005). Entre tanto, el Ejecutivo ha reducido el déficit fiscal en los últimos tres años, a través de una política de contención del gasto que reduce la inversión social y en infraestructura vial (véase capítulos 2 y 3).

La tendencia a la erosión en las capacidades parlamentarias llevó prácticamente a una parálisis en el proceso legislativo en 2004-2005, pues desmejoró de manera considerable la concreción de acuerdos que se tradujeran en leyes, hasta alcanzar uno de los niveles más bajos de los últimos quince años y una de las menores tasas de éxito tanto

del Ejecutivo como del Legislativo en el mismo período (cuadro 5.6). Una mirada a la producción legislativa desde 1990 revela que la Asamblea Legislativa fue más eficiente en lograr acuerdos en las administraciones en las cuales las fracciones se mostraban estables (1990-1994, 1994-1998 y 1998-2002) y había menos actores con poder de veto (gráfico 5.7).

Durante la actual administración aumentó en la primera legislatura el volumen de trabajo que debe procesar

el Congreso (cantidad de iniciativas de ley). Los proyectos de ley nuevos pasaron de 360 en 2001, a 525 en el 2002 (la cifra más alta de los últimos diez años); mientras tanto, en el 2003 y el 2004 se redujeron a 363 y 301 iniciativas, respectivamente. La Asamblea procesa cada vez una menor cantidad de ellas, pues la acción de los órganos internos se encuentra más dispersa (véase la sección sobre desafíos procesales y organizativos), las comisiones plenas se reúnen menos, dictaminan menos y

CUADRO 5.6

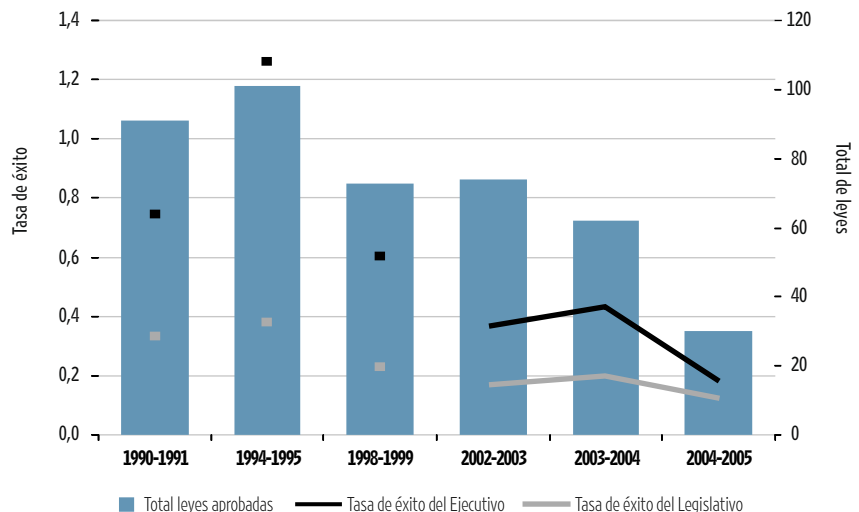
Proyectos presentados por el Poder Ejecutivo en sesiones extraordinarias, según legislatura

Legislatura	Proyectos presentados	Proyectos del Ejecutivo aprobados	Porcentaje de éxito en sesiones extraordinarias
1990-1991	28	5	18
1994-1995	21	6	29
1998-1999	26	6	23
2002-2003	26	2	8
2003-2004	21	9	43
2004-2005	23	4	17

Fuente: Elaboración propia con datos de la Asamblea Legislativa.

GRAFICO 5.7

Tasa de éxito en la aprobación de proyectos de ley del Ejecutivo y del Legislativo, según legislatura



Nota: La tasa de éxito se calcula como el cociente entre el número de proyectos presentados y el número de leyes aprobadas según iniciativa.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Asamblea Legislativa.

los “miniplenarios” sesionan más, pero acuerdan menos.

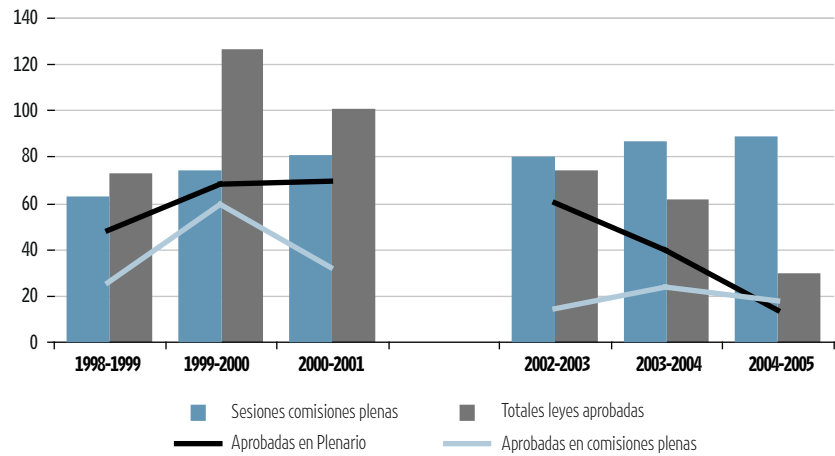
Las comisiones permanentes, que procesan alrededor del 60% de los proyectos (el resto se tramita en comisiones especiales), también sesionan menos. En las legislaturas 1998-2002, las comisiones sesionaban 551 veces al año, mientras en la actual Administración lo hacen 432 veces. Además ha disminuido significativamente la cantidad de proyectos que se dictaminan, de 235 por año a solo 94 (incluye tres legislaturas). En la legislatura de 2004-2005 se dictaminaron solo 68 proyectos, a pesar de que ingresaron 301 nuevas iniciativas a la corriente legislativa. Otro rasgo característico de la actual Administración es que los dictámenes negativos superaron a los afirmativos en 2002-2003 y 2003-2004, excepto en 2004-2005. Por otra parte, en el afán de acelerar la formación de mayorías para aprobar legislación, la Asamblea ha recurrido al uso de las comisiones con potestad legislativa plena, aunque no logró incrementar el número de acuerdos (gráfico 5.8)

Un aspecto del rendimiento legislativo en el que se expresa la mayor complejidad política es la duración para el trámite de los proyectos de ley. Entre 1994 y 2001 se produjo una reducción constante en el tiempo de tramitación de las leyes, a la vez que aumentó la cantidad de legislación aprobada. En el período 2004-2005 la Asamblea redujo su productividad, aprobó menos leyes y revirtió la tendencia a disminuir la duración promedio del proceso legislativo (gráfico 5.9), a pesar de que se aprobaron leyes de menor complejidad (Programa Estado de la Nación, 2004).

El deterioro de los indicadores señalados no se puede atribuir a una falta de soporte a la más compleja labor de los diputados. La Asamblea Legislativa cuenta con un equipo de apoyo que ha ido creciendo con los años. El personal que respalda a los y las legisladoras ha pasado de 7 funcionarios por diputado en 1990 (año en que se aprobaron 92 leyes) a 17 funcionarios por diputado en 2004 (cuando se aprobaron 30 leyes). El Departamento de Servicios Técnicos, creado por el Reglamento Legislativo para acompañar técnicamente a los

GRAFICO 5.8

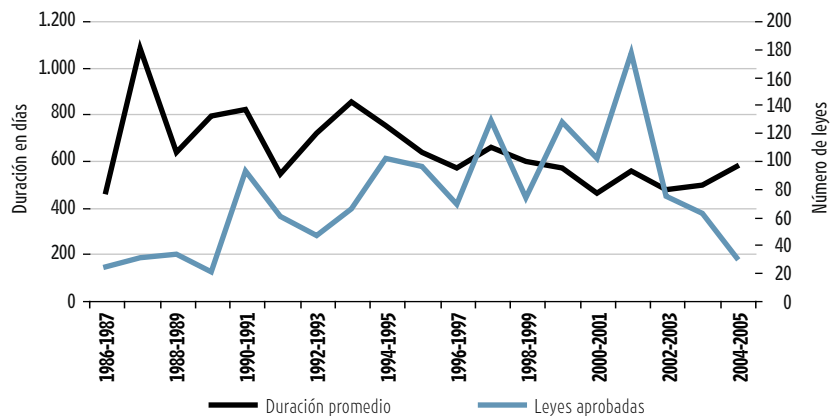
Leyes aprobadas por comisiones plenas y el Plenario en los primeros tres años de cada administración



Fuente: Elaboración propia con datos de la Asamblea Legislativa.

GRAFICO 5.9

Leyes aprobadas y duración promedio del período de aprobación, por legislatura



Fuente: Elaboración propia con datos del Centro de Información Estadística de la Asamblea Legislativa.

legisladores en el estudio de las leyes y sin cuyo informe no se puede proceder al conocimiento de un proyecto de ley en comisión, produjo 541 informes en 2004, proveyó 4.496 horas de asesoría en las distintas comisiones que estudian proyectos o que realizan control político y evacuó 119 consultas (Departamento de Servicios Técnicos, 2005a). La mayor dotación de recursos humanos y técnicos en el Congreso no va aparejada a un mayor rendimiento legislativo desde el punto de vista del número de leyes aprobadas, pues en momentos en que los diputados cuentan con más personal y

más instrumentos técnicos, la cantidad de legislación promulgada se reduce (gráfico 5.10).

En la actual Asamblea Legislativa no solo hay mayor dificultad para lograr acuerdos, también se nota una diferencia en el tipo de legislación que aprueba: más participación de leyes de carácter “administrativo” y para sectores específicos. Las leyes cuyo propósito es donar, vender o segregar bienes del Estado y las que se refieren a tarifas municipales, pasaron de representar apenas un 3% de las iniciativas aprobadas en 1994, a 15% en 1998, 22,7% en 2002 y 37% en 2003, cifra que

bajó a 22% en 2004 (Programa Estado de la Nación, 2005b).

En un escenario de reducida acción del Ejecutivo y de difícil negociación entre múltiples actores en el Parlamento, los diputados tienden a acordar con más facilidad legislación para las comunidades, los grupos o los gremios, cuya representación ha ido ganando terreno. Así, las leyes aprobadas aplicables específicamente a comunidades u organizaciones pasaron de un 39% en las legislaturas 1986-1990 a un 53% en 2002-2005. En sentido inverso, las leyes de aplicación general y nacional han disminuido del 61% a un 47% en el mismo periodo (Centro de Información Estadística de la Asamblea Legislativa, 2005)(Gráfico 5.11) Del total de proyectos convertidos en ley en las legislaturas 1994-1995, 1998-1999 y en el período 2002-2005, la Asamblea ha tenido más iniciativa que el Ejecutivo en promover leyes destinadas a crear condiciones económicas especiales, establecer exenciones, inmunidades o privilegios en favor de una entidad o sector, proveer nuevos servicios o bienes públicos a la población o mejorar los existentes y transferir o generar nuevos recursos a instituciones.

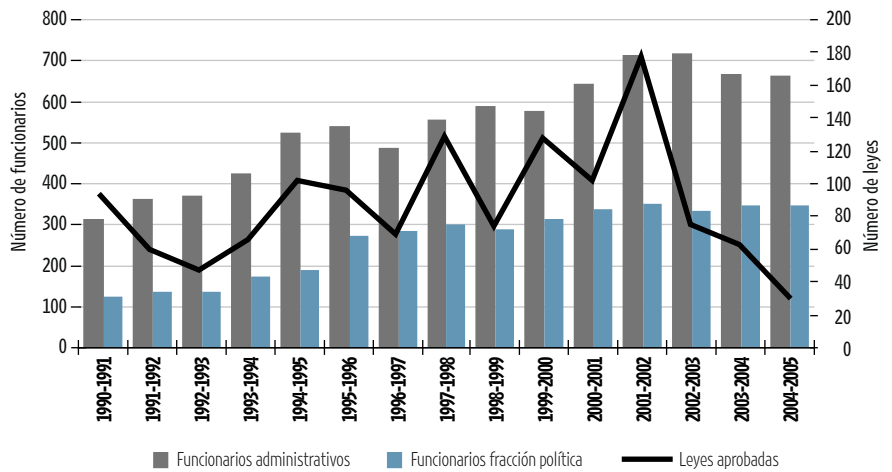
Esta tendencia hacia la legislación para sectores específicos no puede explicarse por un mayor acceso de los ciudadanos particulares al proceso parlamentario; antes bien, ese acceso sigue siendo limitado. En 2004, 72 proyectos fueron presentados en la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa y 4 fueron acogidos por los diputados para incorporarlos a la corriente legislativa. A pesar de ello, solamente una iniciativa popular fue aprobada como ley. Se trata de la Ley 8415, que adiciona al artículo 38 de la ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos el incumplimiento de las normas y los principios de calidad en la prestación de los servicios públicos, como causal de imposición de multa por parte del órgano regulador.

Mayor pluralidad en el proceso legislativo y más control político

Dos áreas en las que se ha constatado un progreso en la actual Asamblea

GRAFICO 5.10

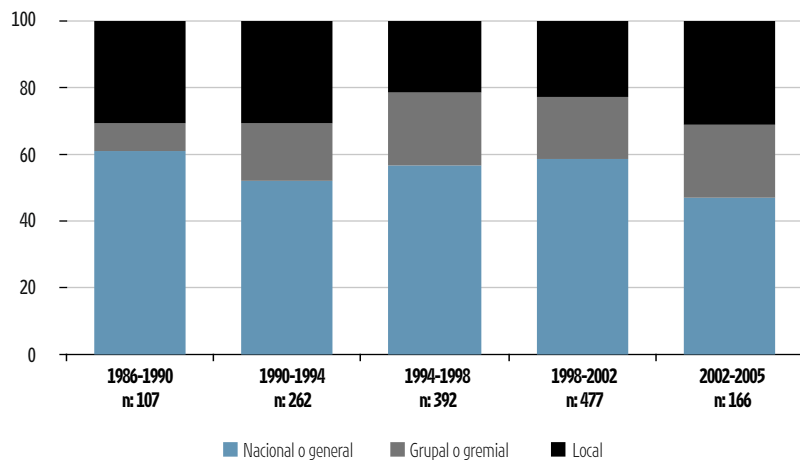
Funcionarios administrativos, funcionarios de fracción política y leyes aprobadas por legislatura



Fuente: Elaboración propia con datos de la Asamblea Legislativa.

GRAFICO 5.11

Leyes aprobadas por tipo de beneficiario según administración^{a/}



a/ Categorías: Nacional o general: se refiere a leyes cuya aplicación involucra a toda la población. Grupal o gremial: son normas dirigidas a organizaciones sociales o a grupos poblacionales específicos, tales como organizaciones magisteriales y colegios profesionales. Local: se trata de legislación de alcance territorial y poblacional específico, como las aprobaciones de impuestos municipales.

Fuente: Centro de Información Estadística de la Asamblea Legislativa.

Legislativa son la consulta a la sociedad civil y el uso de las potestades legislativas de control político. Distintos sectores de la sociedad civil son consultados o recibidos en audiencia en las comisiones permanentes, lo que hace al proceso legislativo más diverso. En el pasado, las organizaciones de empresarios y trabajadores eran las más escuchadas por esas comisiones, pero ese aspecto cambió significativamente a partir del

2002, al aumentar el número de audiencias concedidas a otros sectores, de 19 en 1998, a 63 en 2002. No obstante este rasgo positivo, los diputados de la presente Administración consultan a más sectores, pero hacen menos consultas totales que sus antecesores.

La segunda área en la que se observan avances se relaciona con un mayor uso de las facultades legislativas de control político. En la actualidad, los

diputados y diputadas también emplean con más frecuencia los recursos institucionales de la Contraloría General de la República, su órgano auxiliar, y generan más requerimientos de apoyo en su labor de control político. De 154 solicitudes de este tipo presentadas por la Asamblea a la Contraloría en 1999, se pasó a 529 en 2004 (CGR, 2005).

En la actual Asamblea, el control político se ha centrado en la fiscalización del uso de los recursos públicos, en especial con el desarrollo de la función de vigilancia permanente de la Hacienda Pública que realiza la Comisión para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos. Esta instancia tiene el mandato de aprobar o improbar la liquidación del Presupuesto Ordinario de la República y de los presupuestos extraordinarios que se hubiera acordado, con base en los informes que para tal efecto elaboran la Contraloría General de la República y el Ministerio de Hacienda. A la fecha de preparación de este Informe, la Comisión tenía pendiente la aprobación o improbación de las liquidaciones presupuestarias del período 2002-2004.

Durante el 2004 continuó el proceso de evolución que se viene observando en el papel de la Comisión, desde uno más restringido, que se limita al análisis político del informe de ejecución presupuestaria, a uno más “proactivo” y constante, que involucra la vigilancia permanente de la Hacienda Pública. Según este último enfoque, esta instancia podrá estudiar los casos de instituciones y órganos del sector público en los que se den cuestionamientos sobre situaciones que pueden comprometer la Hacienda Pública. Además, la Comisión empezó a dar seguimiento, a través de audiencias, a las recomendaciones planteadas en su informe de evaluación del Presupuesto Nacional del año 2002, aprobado por el Plenario (E: Villanueva, 2005). Con el propósito de lograr una mayor especialización, este grupo de trabajo se dividió en cuatro subcomisiones: Liquidación del Presupuesto, Estado Paralelo, Evasión Tributaria y Gasto Social. En el plano de audiencias se ha dado prioridad a temas relacionados

con Estado paralelo, liquidación de presupuestos y corrupción. Con respecto a las labores de vigilancia, en el 2004 la Comisión realizó diez investigaciones asociadas a la Hacienda Pública y llamó a comparecer a 85 personas, de las cuales 59 eran funcionarios públicos, incluyendo diputados y miembros de los Supremos Poderes de la República (E: Villanueva, 2005).

La contribución más importante que ha realizado la actual Asamblea en materia de control público es la investigación del financiamiento a los partidos políticos durante la campaña electoral de 2002. Las violaciones a la normativa que regula el financiamiento político, denunciadas por los medios de comunicación, motivaron que se conformara la Comisión Especial para investigar el Financiamiento de los Partidos Políticos. Esta instancia, utilizando los instrumentos que posee el Congreso para ejercer control político, en especial la potestad de hacer comparecer a personas mediante el uso o la amenaza de uso de la Fuerza Pública, logró documentar las irregularidades cometidas por varios partidos políticos, sobre todo el equipo de campaña del actual Presidente de la República, en la captación y manejo de fondos a través de cuentas paralelas, el ocultamiento y desvío de donaciones y la violación de los límites permitidos para las contribuciones privadas (E: Villanueva, 2005). Tras estudiar la forma en que los partidos políticos violaron las regulaciones vigentes, en el 2005 la Comisión propuso un proyecto de reforma a varios artículos del Código Electoral, para corregir las conductas detectadas y otorgarle un papel de mayor fiscalización al TSE (dictamen de mayoría afirmativo, expediente n° 15.796).

Modernización institucional de la Asamblea Legislativa: una tarea pendiente

El Décimo Informe destacó que la capacidad institucional del Poder Legislativo tuvo una evolución contradictoria en la última década. Al tiempo que los órganos auxiliares experimentaron mejoras, la Asamblea, por el contrario, mostró

una erosión en su capacidad para ejercer sus funciones (Programa Estado de la Nación, 2004). A diferencia de otras instituciones del Estado, la Asamblea Legislativa no ha pasado por un proceso de reestructuración o modernización. Su estructura interna, sus prácticas y procedimientos, no han variado a pesar del profundo cambio político que se ha dado en la composición de las fuerzas que la integran. La estructura interna está enfocada sobre todo en la función legislativa y solo una comisión permanente realiza acciones de control político, ya que tradicionalmente esta función se ejecuta a través de comisiones *ad hoc* (Programa Estado de la Nación, 2004).

Actualmente esa estructura muestra una mayor dispersión, ya que la organización ha sido superada por las necesidades de mayor especialización en temas particulares. Reglamentariamente se establecen 6 comisiones permanentes, pero según información suministrada por el Departamento de Servicios Técnicos, se han agregado 10 comisiones permanentes especiales (Mujer, Narcotráfico, Ambiente, Juventud, Niñez y Adolescencia, entre otras) y 16 comisiones especiales, para estudiar temas tan puntuales como la situación de familias en zonas fronterizas o la regulación y restricción de casinos. Así, las y los diputados deben repartir su tiempo entre 32 comisiones, el Plenario y tres comisiones con potestad legislativa plena (“miniplenarios”). El establecimiento de comisiones especiales no guarda ningún orden y pueden llegar a traslaparse instancias que trabajan temas relacionados entre sí. Por ejemplo, existe una comisión para investigar el financiamiento de los partidos políticos y otra para estudiar un proyecto de ley general de partidos políticos.

Este crecimiento disperso de las instancias legislativas coincide con la disminución en el rendimiento de las comisiones permanentes y la propensión a legislar para sectores específicos, así como con la tendencia general en el desarrollo de la institucionalidad del Estado en los años noventa, de crear entes adscritos a las instituciones para disgregar competencias del Gobierno Central en la atención de situaciones

que se consideran prioritarias para una política específica, y que reflejan la especificidad de las demandas que se plantean sobre la acción estatal²¹.

Los arreglos institucionales que regulan el proceso legislativo interno también han sido superados por la nueva realidad política de fragmentación de fuerzas y actores. El Reglamento legislativo ha sido objeto de modificaciones parciales, pero no ha sufrido una reforma integral acorde con la actual situación parlamentaria. Según un recuento del Departamento de Servicios Parlamentarios, en el período 2002-2005 se han presentado 86 proyectos de reforma al Reglamento, cifra que duplicó el promedio de las tres anteriores administraciones, además se conformó una comisión especial para estudiar el tema, pues todas las fracciones políticas representadas en la Asamblea han planteado proyectos con este propósito. A pesar de que se han discutido varias propuestas desde 1994, solamente se han aprobado cambios acotados que no han resuelto el dilema de adecuar los procedimientos legislativos permitiendo formar mayorías y, a la vez, respetando los derechos de las minorías. Los mayores problemas de los procedimientos vigentes se refieren a la rigidez del orden del día, la regulación del tiempo de intervención de las y los diputados para defender sus propuestas, la posibilidad de presentación de mociones y el impedimento de las votaciones a través de diversas figuras de obstrucción del proceso legislativo, tales como el abuso en el planteamiento de mociones sobre los proyectos en discusión.

Ante esta situación, una de las formas que se han utilizado para ir llenando las lagunas del actual Reglamento es acudir a las interpretaciones del mismo que realiza el Presidente del Directorio Legislativo como moderador del debate en el Plenario. Con la aplicación reiterada, estas interpretaciones se convierten en costumbre parlamentaria, aunque deben ser consecuentes con la norma escrita y son susceptibles del control de constitucionalidad (Departamento de Servicios Técnicos, 2005b). Aunque se trata de un recurso jurídicamente viable, aceptado por la doctrina como

parte de las fuentes del Derecho parlamentario, con un rango inferior al Reglamento correspondiente, cabe preguntarse sobre la inseguridad jurídica que origina el hecho de que la ausencia de reglas deba suplirse con interpretaciones de las reglas existentes.

Participación ciudadana en los asuntos de interés público

En el año 2004 tanto la participación social organizada de la ciudadanía como el uso que hacen las personas de los mecanismos institucionales para la rendición de cuentas, mostraron un notable dinamismo, en contraste con el desapego electoral y el entramamiento del sistema político e institucional que han sido comentados en las secciones anteriores. En materia de participación ciudadana, este dinamismo fue resultado de la fuerte incidencia de los movimientos sociales sobre la acción del Gobierno y, en general, sobre la conducción de la política pública. El 2004 fue una “coyuntura de alta movilización”, concepto que denota un período “en donde converge la participación conjunta de diversos actores y demandas, en acciones con una amplia sostenibilidad en el tiempo” (Hernández, G., 2005). Así, más que cambios en las modalidades y niveles en los que la ciudadanía participa en la vida pública, lo que se registró en el 2004 fue una mayor eficacia en la intervención de las organizaciones sociales.

Por otro lado, en el año bajo análisis las personas tendieron a recurrir a las instituciones que tutelan los derechos con más frecuencia que en el pasado, excepto en el caso de la Defensoría de los Habitantes, donde la tendencia fue contraria. Tanto la ARESEP, como la Contraloría General de la República, la Sala Constitucional (véase sección “Administración de la justicia”) y otros entes, experimentaron un incremento en las denuncias recibidas, o una mayor participación del público en sus actividades. En síntesis puede decirse que, como contrapunto a un sistema político e institucional cada vez más entornado y con mayores dificultades para canalizar y atender las demandas ciudadanas, emergieron con fuerza

las intervenciones (sin intermediación política) de las organizaciones de la sociedad civil, e incluso de las personas, para satisfacer sus demandas e intereses.

En la presente sección se analizan los temas antes citados, que corresponden a dos de las aspiraciones que orientan el capítulo: la de convivencia ciudadana y la de participación ciudadana y rendición de cuentas. Estas aspiraciones se examinarán en conjunto, no solo por la estrecha relación que existe entre ellas, sino también porque -con excepción del tema de corrupción y rendición de cuentas, que se aborda en un acápite especial en la segunda parte del informe- en este Undécimo Informe se realiza ante todo una labor de seguimiento de ciertos indicadores básicos en estas materias. La sección empieza por describir los modos de participación de la ciudadanía en los asuntos de interés público, que es el punto de partida para el examen que se efectúa posteriormente, sobre los niveles de movilización social en el 2004. En ambos temas se procura responder si, en el año bajo análisis, hubo cambios en las modalidades y la eficacia de la participación ciudadana organizada en relación con años anteriores. El tercer aspecto que se valora es el uso que las personas hacen de las entidades que tutelan derechos de los habitantes frente a la Administración Pública. Por último se presenta un resumen de un informe especial sobre el tema de corrupción, cuyo texto completo se incluye en la segunda parte del Informe.

Modos de participación ciudadana

En las últimas décadas no ha habido cambios importantes en las modalidades y niveles de intervención organizada de las y los ciudadanos en la vida pública del país. Aunque no existen estudios sistemáticos sobre el tema, la información analizada por el profesor norteamericano John Booth para las décadas de los setenta y los noventa no registra modificaciones sustanciales (Booth, 1998). Así, se sabe que en Costa Rica la organización en sindicatos ha sido baja en las últimas tres décadas, y que la mayoría de quienes participan

en la vida pública lo hace por intermedio de otras organizaciones, como las cooperativas y las asociaciones de base comunal.

En años recientes, diversas fuentes arrojan resultados contrastantes sobre las modalidades y grados de participación ciudadana organizada. Por una parte, tanto la *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia* (Proyecto Estado de la Nación, 2001) como la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) del INEC reportan grados muy bajos de participación. Según una encuesta realizada para la citada Auditoría (en 1999), solo el 15% de las y los ciudadanos dice participar en organizaciones sociales, aunque este porcentaje casi se duplica en la Zona Norte del país. A su vez, la EHPM de 2004 señala que el 14% de los entrevistados forma parte de alguna de las siguientes organizaciones sociales: cooperativas, sindicatos, asociaciones solidaristas, asociaciones gremiales y asociaciones comunitarias²² (es decir, el 86% dijo no estar incorporado en ningún tipo de agrupación). Por otra parte, estudios basados en encuestas de opinión pública tales como Latinobarómetro 2002, Unimer de noviembre del 2003 y el Latin American Public Opinion Project (LAPOP) del 2004, registran niveles bastante más altos de intervención ciudadana organizada (cuadro 5.7).

Estas diferencias se originan fundamentalmente en el concepto y la medición de participación ciudadana. En este sentido la *Auditoría ciudadana* y la EHPM son herramientas bastante más limitadas, puesto que restringen la indagación a un ámbito específico (participación comunal en el caso de la Auditoría), o se circunscriben a una pregunta genérica sobre un tipo de participación (afiliación formal). Estas mediciones son importantes, pues captan el hecho de que los niveles de afiliación formal a organizaciones sociales son bajos y, además, que en Costa Rica la organización laboral de los trabajadores (en especial su tasa de sindicalización) es particularmente magra. Sin embargo, el concepto de participación es multidimensional,

es decir, las personas participan de muchas y diferentes maneras y en ámbitos muy diversos de la vida social. Por ello, las encuestas de opinión mencionadas, al indagar sobre otros aspectos además de la afiliación formal, presentan datos más adecuados para responder la interrogante sobre las modalidades de participación ciudadana.

En Costa Rica, solo una minoría está totalmente inactiva, es decir, no hace nada en términos de participación (entre el 5 y el 10% según la fuente de información). Adicionalmente, entre un 12% y un 15% de la población se limita a votar cada cuatro años, el acto de participación ciudadana que supone menos esfuerzo. En total, entre una quinta y una cuarta parte de la ciudadanía está compuesta por personas que tienen nula o escasa participación organizada, respectivamente. En el otro extremo están los individuos que colaboran activamente en distintos ámbitos: votan, toman parte en actividades de la

comunidad y contactan a funcionarios públicos y representantes electos o acuden a marchas y manifestaciones. Se trata de una proporción importante de las y los ciudadanos: entre un 24% y un 32% según la fuente de información (las diferencias son ante todo derivadas de la medición, pues las encuestas incluyen preguntas distintas). Buena parte de quienes intervienen en la vida pública más allá del voto lo hacen en organizaciones no formales, o por medio de otras modalidades (trabajo voluntario, contribuciones) que no implican adscripción formal. Cuando se pone a Costa Rica en perspectiva comparada, su ciudadanía está entre las más activas de América Latina (Vargas, 2005).

2004: una coyuntura de alta movilización social²³

El 2004 se destacó por ser un año especialmente activo para las organizaciones de la sociedad civil, que expresaron sus demandas a las autoridades por medio de diversos mecanismos de

CUADRO 5.7

Modos de participación ciudadana según diferentes encuestas de opinión pública. 2002, 2003, 2004

(porcentajes)

Modo de participación	Encuesta de opinión pública		
	Latinobarómetro 2002	Unimer, noviembre de 2003	Latin American Public Opinion Project 2004
No participa ^{a/}	5	10	8
Solo vota ^{b/}	15	15	12
Vota y tiene participación comunal / Solo participación comunal ^{c/}	36	39	20
Vota y realiza acción política / Solo acción política ^{d/}	4	7	20
Participación comunal y acción política, pero no vota	8	5	8
Vota, tiene participación comunal y realiza acción política	32	24	33
Total	100	100	100
Muestra válida	933	1.277	1.424

a/ No participa: la persona no registra ninguna actividad.

b/ Solo vota: el único acto de participación ciudadana que se registra es el voto en las elecciones del 2002.

c/ Participación comunal: se registra actividad en organizaciones del barrio, sea en reuniones, con trabajo voluntario o con contribuciones monetarias.

d/ Acción política: la persona se involucra en la política electoral (persuade gente, trabaja para un candidato), o contacta a funcionarios y representantes políticos para presentar peticiones, o ha participado en marchas de protesta.

Fuente: Vargas, 2005, con datos de las encuestas indicadas.

protesta social. No obstante, las organizaciones siguen utilizando medios pacíficos y, mayoritariamente, la expresión verbal. En dos medios de comunicación estudiados se registró un total de 648 acciones colectivas²⁴, número considerablemente alto en relación con las acciones contabilizadas durante el 2000 -año del “Combo del ICE”- (589) y en el 2003 (417). La principal característica del 2004 fue el establecimiento de alianzas entre organizaciones de la sociedad civil para sumar demandas y realizar acciones colectivas en conjunto. Este tipo de estrategia se utilizó en el 40% de los actos de protesta o expresión colectiva en el 2004, mientras en el 2000 esa proporción fue de 16% y en 2003 de 31%. La más intensa movilización se produjo en el mes de agosto, cuando se unieron varios frentes de protesta y se logró un mayor impacto político sobre el Gobierno.

El apoyo o rechazo a leyes, reglamentos, planes y decretos, fue la principal demanda del año 2004, y tuvo especial relevancia la oposición al monopolio de la revisión técnica vehicular. Los trabajadores, principalmente del sector público, fueron los actores con más protagonismo (41% de las acciones colectivas). En segundo lugar se ubicaron las cámaras empresariales, con una participación del 15%. Los grupos de vecinos realizaron un 10% de las protestas registradas y los trabajadores informales también organizaron acciones colectivas (6%) que los llevaron a aumentar su protagonismo con respecto a los años 2000 (2,5%) y 2003 (2,2%). La protesta social se expresó fundamentalmente por medio de la declaración pública²⁵ (42%) y las acciones “en la calle” (30%), entre las que destaca el bloqueo (18%), aunque también se registraron mitines o concentraciones y marchas.

Como ya se indicó, durante el 2004 la coyuntura de más alta movilización social se produjo en el mes de agosto. En esta ocasión, movimientos relacionados con la oposición al monopolio de la revisión técnica vehicular que efectúa la empresa Riteve, se unieron a reivindicaciones de aumento salarial para los trabajadores del sector público y a la lucha contra el Tratado de Libre

Comercio (TLC) entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos. Las distintas organizaciones sociales que tomaron parte en estas acciones se aglutinaron en el denominado Movimiento Cívico Nacional²⁶. Los participantes no plantearon una sola demanda, y en el transcurso de los acontecimientos la protesta tendió a modificarse y a agruparse con otro tipo de peticiones. Además, los manifestantes cambiaron los instrumentos de expresión de la acción colectiva, que inició con la declaración pública y las reuniones y terminó con bloqueos y tortuguismo en las carreteras. El Gobierno accedió a negociar y, como resultado de ese proceso, se comprometió a flexibilizar las reglas de la revisión técnica, a aumentar en un 0,5% adicional los salarios del sector público y a “tomar nota de la oposición al TLC”. Sobre este último punto, las informaciones periódicas y los comunicados de prensa de la Presidencia de la República dejan constancia de que, a partir de julio de 2004, el Presidente pospuso el envío del acuerdo comercial a la Asamblea Legislativa y más bien lo condicionó a la aprobación del Plan Fiscal por parte de los diputados, pese a que había manifestado reiteradamente su apoyo a la concreción de ese convenio, tanto durante su negociación como en los meses siguientes a su firma.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE ACCIONES COLECTIVAS EN COSTA RICA

Véase Mora, 2005 en el sitio www.estadonacion.or.cr

En la alta movilización de agosto 2004 el Gobierno respondió de manera distinta a la utilizada por la Administración Rodríguez frente al período de convulsión social relacionada con la lucha “anti-Combo del ICE”, en el año 2000. Por una parte, la Administración Pacheco usó más la disuasión, a través de frecuentes discursos en los que se combinaba la disposición a dialogar con la amenaza de emplear medios legales para impedir los bloqueos²⁷. Por otra parte, las acciones de intervención policial

fueron más focalizadas e involucraron una mayor detención de manifestantes. Finalmente, el Gobierno siempre mantuvo abiertos canales de diálogo, mientras en el caso de las protestas sociales del año 2000 las negociaciones directas comenzaron tras una semana de bloqueos.

Una de las principales consecuencias de la movilización social fue la fractura del Gabinete de la Administración Pacheco. Tras las negociaciones con los sectores sociales y el acuerdo con el Movimiento Cívico Nacional, se suscitó una serie de renunciaciones que inició con la dimisión del Ministro y posteriormente la Viceministra de Hacienda. También abandonaron el Gobierno el Coordinador del Consejo Económico y los ministros de Transportes y de la Presidencia (Grau Crespo, 2004). Este hecho marcó una diferencia significativa con respecto a la anterior Administración, que enfrentó un período de amplia movilización social contra el “Combo del ICE”, de mayor magnitud que la de 2004, pero que no generó renunciaciones.

CUADRO 5.8

Acciones colectivas registradas en marzo de 2000 y agosto de 2004

Tipo de acciones	Marzo de 2000	Agosto de 2004
Mitin o concentración	8	0
Marcha	10	6
Bloqueo	191	97
Huelga	2	0
Paro	3	19
Declaración pública	21	4
Reunión con autoridades	5	6
Reunión o asamblea	1	0
Amenaza	1	0
Actos contra la propiedad	3	0
Invasión de propiedad	1	0
Huelga de hambre	2	0
Tortuguismo	0	16
Total	248	148

Nota: En ambos casos el cuadro está construido para las “coyunturas de alta movilización”. En el caso del “Combo del ICE” (2002) la protesta fue más prolongada que la de Riteve-TLC (2004). En todo el 2002 se registraron 589 acciones colectivas, mientras en el 2004 se produjo un total de 648.

Fuente: Mora, 2005.

Crecen las denuncias ante los órganos de control

El Décimo Informe documentó que en el período 1993-2003 el país vivió un proceso de expansión del control sobre la regularidad administrativa del Estado. Esto significó no solo la creación de nuevas instituciones políticas (Sala Cuarta y Defensoría de los Habitantes), sino también un mayor uso de los controles legales y administrativos sobre la acción pública.

En 2004 continuó esa tendencia a una más amplia utilización de los mecanismos de tutela y control por parte de los ciudadanos, lo cual se refleja en las quejas presentadas y las audiencias públicas realizadas en la ARESEP, así como en las denuncias directas que se puede plantear ante la Contraloría General de la República (CGR). En el caso de esta última, la recepción de denuncias muestra un marcado crecimiento a partir del 2001: de 305 denuncias atendidas en ese año, se pasó a 787 en el 2004, lo cual implica un aumento promedio anual de 37%.

La CGR mantuvo la tendencia a enfatizar en la labor de fiscalización y a buscar mayor equilibrio con respecto a su función tradicional de control presupuestario. En 1997 las labores de fiscalización representaban apenas el 8% del número de funciones de control presupuestario, y para el 2004 ese porcentaje había subido a un 65% (gráfico 5.12). El factor que incide en este comportamiento se relaciona con el creciente uso, por parte de la Asamblea Legislativa, de su órgano auxiliar, mediante solicitudes de información y denuncias.

La presentación de quejas ante la ARESEP es uno de los mecanismos más utilizados por los usuarios para plantear sus inconformidades en materia de servicios públicos. En el año 2004 esta entidad recibió más de 20.000 quejas, de las cuales alrededor de 450 dieron lugar a la apertura de un expediente (ARESEP, 2005). Los servicios denunciados con mayor frecuencia fueron los de agua y electricidad, 172 y 170 quejas respectivamente, por lo general relacionadas con cobros excesivos. El resultado de los reclamos planteados deja ver que durante el 2004 el 26% de los casos se resolvió a favor de los usuarios, lo que

significó para ellos una recuperación económica superior a quince millones de colones (ARESEP, 2005).

Las audiencias públicas constituyen otro espacio por medio del cual los usuarios pueden expresar su criterio en torno a las modificaciones tarifarias aprobadas por la Autoridad Reguladora. En el 2004 se efectuaron 79 audiencias, cifra distante de las 128 que se llevaron a cabo en el 2003. Como se señaló en el Noveno Informe (Programa Estado de la Nación, 2003), la decisión de realizar las audiencias públicas fuera de las instalaciones de la ARESEP y en horarios vespertinos, logró ampliar las oportunidades de participación ciudadana. En el 2004, 48 de las 79 audiencias efectuadas se celebraron en la sede central del ente regulador, y las 31 restantes tuvieron lugar en las comunidades respectivas. El servicio de transporte remunerado fue el que generó el mayor número de audiencias, 44 en total, mientras que en electricidad se dieron 25 y 12 en materia de agua (ARESEP, 2005). En menor medida fueron convocados encuentros públicos para tratar los temas de telecomunicaciones, combustibles y correo, entre otros.

La ARESEP ha puesto en marcha estrategias para procurar una mayor cercanía con los usuarios. Una de ellas ha sido el fortalecimiento de la figura del Consejero del Usuario, que se dedica, tanto en la sede central como en las comunidades interesadas, a brindar asesoría acerca de la forma técnicamente

correcta de plantear tanto las quejas como las oposiciones en las audiencias públicas. Otra de las prácticas desarrolladas durante el 2004 fue el programa Puertas Abiertas, a través del cual los funcionarios de la ARESEP realizaron visitas mensuales a distintas localidades del país, principalmente fuera del Valle Central, de manera que los ciudadanos pudieran presentar sus quejas y conocer los mecanismos que ofrece la entidad, sin tener que desplazarse hasta su sede central.

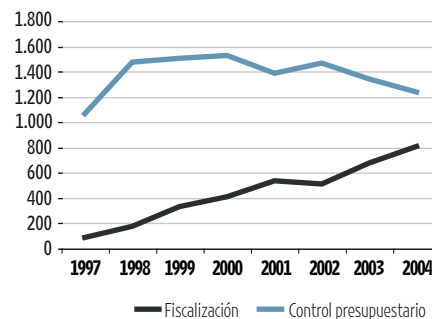
En lo que concierne a la Defensoría de los Habitantes cabe destacar que, con el objetivo de resolver en el menor tiempo posible las quejas recibidas, durante el 2004 esta institución inició un proceso de evaluación del estado de las investigaciones emprendidas en los años posteriores al 2000 y hasta el 31 de diciembre de 2004. Se consideraron tanto los expedientes abiertos a partir de denuncias ciudadanas, como los asuntos tramitados de oficio. En principio la Defensoría reconoce que si bien la ley define un plazo de dos meses para atender las quejas presentadas, este período se torna insuficiente pues, según sea el caso, el proceso de revisión de un expediente puede tardar semanas, meses o incluso años, debido a que en muchas de las denuncias resultan involucradas numerosas variables, instituciones, personas e intereses (DHR, 2005).

Según los datos suministrados por la Defensoría en su *Informe de Labores 2004-2005*, en los años siguientes al 2000, principalmente en 2003 y 2004, se ha registrado un incremento significativo de los expedientes en trámite, es decir, los que se encuentran en fase de investigación (gráfico 5.13). La institución atribuye este hecho a dos factores: primero, se está creando una mayor conciencia de participación en el país, lo que produce que sus habitantes le den más importancia a defender sus derechos, y segundo, el aumento de la complejidad de ciertos casos en particular (DHR, 2005).

Por último es menester recordar que el mayor interés ciudadano en el control de la Administración Pública no implica que, correlativamente, se hayan logrado avances similares en la efectividad de la fiscalización. Por ejemplo, en

GRAFICO 5.12

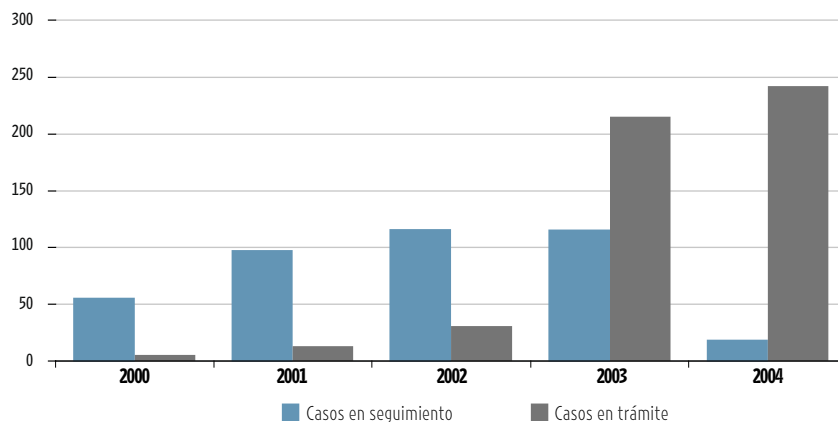
Funciones de la Contraloría General de la República



Fuente: Elaboración propia con datos de la Contraloría General de la República.

GRAFICO 5.13

Expedientes tramitados en la Defensoría de los Habitantes, según estado



Fuente: DHR, 2005.

materia de finanzas públicas persisten serias dificultades para evaluar la eficiencia en el uso de los recursos (véase el apartado sobre sostenibilidad de la inversión social, en el capítulo 2). En el 2004 la Contraloría General de la República emitió, por tercer año consecutivo, dictámenes negativos sobre los dos informes de evaluación que prevé la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos. El primero fue sobre la evaluación de resultados de las instituciones sujetas al Presupuesto Nacional remitida por el Ministerio de Hacienda. Entre las instituciones examinadas en este informe se encuentran todos los ministerios, la Asamblea Legislativa, la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes, el Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones.

En el razonamiento del dictamen el órgano contralor afirma que “no es posible con la información suministrada, evaluar si las instituciones han sido eficientes en el uso de los recursos públicos, ya que no se establecen relaciones entre los beneficios y costos o entre productos o insumos”. Tampoco “se asocian los resultados obtenidos de la evaluación en términos de cumplimiento de objetivos y metas con los recursos empleados, y no se cuenta con indicadores de eficiencia o economía que aporten información útil y veraz para el análisis de la eficiencia en el uso de los recursos” (CGR, 2005).

El segundo dictamen negativo se refiere al informe sobre el cumplimiento de metas, objetivos, prioridades y acciones estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo de MIDEPLAN. En este caso la Contraloría reconoce avances en materia de cobertura con respecto a los dos años anteriores, pues 95 instituciones (de 108) entregaron la información respectiva. No obstante, señala que no existen mecanismos de verificación de la calidad de la información recibida y no se logra hacer la vinculación entre lo planificado, lo presupuestado y lo ejecutado. Termina apuntando que el informe no permite obtener conclusiones acerca de si las instituciones, los programas y los subprogramas están cumpliendo con los fines para los cuales fueron creados (CGR, 2005).

Por otra parte, en el 2004 no se resolvió la debilidad de las contralorías de servicios de las instituciones públicas reportada en el Décimo Informe, en virtud de que continúan bajo el amparo legal de un decreto ejecutivo, a pesar de que se encuentran en la corriente legislativa dos propuestas de ley para normar este aspecto. Lo que sí sucedió en este ámbito fue una disminución en la cantidad de contralorías, lo cual representa un cambio con respecto a años anteriores. La reducción se dio sobre todo en las instituciones del sector salud, específicamente en la CCSS, donde se pasó de 112 a 98 contralorías entre 2003 y 2004 (MIDEPLAN, 2005).

Ocho preguntas y respuestas sobre la corrupción política en Costa Rica

En el año 2004 se suscitaron dos escándalos de corrupción que vincularon a importantes figuras de los partidos políticos tradicionales -incluyendo a tres expresidentes de la República y otros funcionarios de alta jerarquía política- relacionados con compras del Estado en dos de las principales instituciones autónomas del país. Sobre este tema, el Informe plantea una serie de interrogantes que buscan contribuir al análisis reposado que la sociedad costarricense debe hacer, con el fin de determinar las implicaciones de los escándalos del 2004 y estudiar las correcciones jurídicas o institucionales que deben considerarse. El cuadro 5.9 presenta una síntesis de los principales hallazgos de un trabajo realizado con este propósito. En la segunda parte del informe se presenta el texto completo de esa contribución especial.

Administración de la justicia

El Décimo Informe documentó cómo en el período 1993-2003 la democracia costarricense mostró progresos en materia de independencia judicial y acceso ciudadano a la justicia, así como en la jurisdicción constitucional para la protección de derechos, los controles al ejercicio del poder y el equilibrio entre poderes. En justicia pronta, en cambio, no hubo avances consistentes, sino una mezcla de logros y rezagos. En lo que respecta a justicia cumplida, la falta de información sistemática dificulta realizar una valoración general. En esta oportunidad no se presenta un análisis detallado sobre el desempeño de la administración de justicia, tal como se hizo en los Informes anteriores. En su lugar se estudia un grupo de indicadores generales de seguimiento y, además, tres temas especiales: la evolución de la justicia penal con énfasis en la penal juvenil, la protección del derecho al trabajo desde la administración activa y en sede judicial, y la capacidad del Poder Judicial para procesar casos de delitos contra la función pública. Como ya se indicó, este último tema se aborda en profundidad en la segunda parte del informe.

CUADRO 5.9

Ocho preguntas y respuestas sobre la corrupción en Costa Rica

Pregunta	Respuesta
1. ¿Cuál ha sido la evolución de los instrumentos jurídicos e institucionales para el combate a la corrupción en los últimos veinte años?	Se han producido importantes cambios en el ordenamiento jurídico -directos o indirectos-, para combatir la corrupción. En el 2004 existían más instrumentos, potestades y capacidades. No obstante, estos avances han sido dispares y hay todavía importantes debilidades y vacíos. La principal debilidad de la legislación promulgada excede los límites del campo normativo y se refiere precisamente a que estos avances en los textos legales no han sido acompañados por acciones políticas en los altos niveles de gobierno, que permitan garantizar su eficaz cumplimiento o ejecución.
2. ¿Cumple Costa Rica con los parámetros internacionales en materia de normativa para combatir la corrupción?	En el marco jurídico costarricense existen figuras que cubren más del 80% de los parámetros establecidos internacionalmente, aunque la mayoría de ellas se ha desarrollado para la fase de procesamiento de casos. No obstante este hallazgo, es preciso considerar que la forma en que se han desarrollado dichas figuras en Costa Rica es insuficiente.
3. ¿Son sancionados los responsables de cometer transgresiones al servicio público?	La precariedad de la información en este sentido no permite dar una respuesta concluyente. No se pudo obtener datos sobre el uso del Derecho Administrativo para sancionar la corrupción, aunque en general los jefes de las instituciones de control coinciden en señalar que se está usando poco. Con respecto a la sanción desde el Derecho Penal, los datos disponibles para Costa Rica refuerzan el criterio mencionado en anteriores informes sobre sus limitaciones para sancionar la corrupción, pues son pocas las denuncias que recibe el Ministerio Público (no llegan al 2% del total de denuncias presentadas en las fiscalías). A pesar de que se creó una instancia especializada para tratar este tipo de casos -la Fiscalía de Delitos Económicos y Corrupción-, durante los últimos tres años solo uno de cada cinco expedientes que ingresó a dicha Fiscalía estuvo relacionado con delitos contra los deberes de la función pública. Desde la entrada en vigencia del Código Procesal Penal, en 1998, solo una de cada cien personas acusadas por cometer algún delito contra los deberes de la función pública es condenada a pena de prisión efectiva.
4. ¿Cuánto y con qué procedimientos compra el Estado costarricense bienes y servicios?	Esta investigación encontró un vacío de información que impide delinear un panorama sobre su magnitud e importancia en la economía; ni la administración activa, la Autoridad Presupuestaria u otra instancia del Ministerio de Hacienda, ni tampoco la Contraloría General de la República tienen un recuento de los montos totales que compra el Estado costarricense. Un análisis detallado del marco jurídico en materia de contratación administrativa, permite concluir que ésta experimentó modificaciones significativas en los últimos diez años; además ha sido complementada por la jurisprudencia constitucional, de manera que se han sentado las bases para que las compras estatales sean examinadas por los órganos de control y fiscalización, a la luz de criterios de eficiencia, eficacia y oportunidad. No puede hablarse de ausencia de normas jurídicas o grandes vacíos normativos. Sin embargo, quedan etapas del proceso de contratación administrativa sujetas a un margen de discrecionalidad entre la jerarquía política y los cuerpos técnicos de las instituciones: la detección de la necesidad por parte de la administración, la estimación del negocio, la fase de elaboración de los requerimientos (que deben obedecer a un plan de compras institucionales), la decisión administrativa de iniciar el procedimiento de compra, la elaboración del cartel o pliego de condiciones y la adjudicación de los procesos.
5. ¿Qué reflexiones se derivan de los escándalos de corrupción del 2004 a la luz del marco jurídico sobre compras estatales existente?	Los procesos de compras que generaron los escándalos de 2004, ICE-ALCATEL y CCSS-Finlandia, plantean tres vertientes de discusión con respecto a la forma en que funciona en la práctica el actual ordenamiento jurídico: i) se pueden establecer mecanismos de excepción mediante los cuales se extraen ciertas compras de la aplicación del ordenamiento jurídico (caso CCSS), ii) aunque se cumpla con rigurosidad el marco jurídico, éste todavía deja etapas en la contratación administrativa con un amplio margen de discrecionalidad (sobre todo en la determinación de la necesidad por llenar y la elaboración de los requerimientos) en las que no hay transparencia sobre las decisiones adoptadas y que dejan márgenes para que actores interesados del sector privado traten de influenciar la toma de decisiones; iii) a pesar del amplio ordenamiento jurídico, las entidades con competencias de control pueden no ejercerlas efectivamente.

CUADRO 5.9 (continuación)

Pregunta	Respuesta
6. ¿Qué debe entenderse por corrupción política?	Existe un amplio debate académico, cuyo punto de partida es entender la corrupción como una conducta de un funcionario público que se desvía de sus deberes para buscar un beneficio particular. No hay consenso sobre los componentes básicos de la definición de corrupción, ni acerca de su tipología, origen, causas y consecuencias. Hay dos aspectos por resaltar en lo que concierne a la experiencia costarricense: i) no toda conducta ilícita es corrupción, ii) no todo acto de corrupción está jurídicamente definido, por lo que se carece de un marco para procesar a los sospechosos.
7. ¿Cuáles son estrategias de combate a la corrupción desde la perspectiva jurídica?	En un efectivo marco para el combate a la corrupción deben interactuar equilibradamente tres tipos de funciones: i) prevenir, ii) controlar y detectar, iii) procesar los casos detectados y sancionar cuando se encuentren culpables. Se destaca que la fase represiva no puede asumir toda la responsabilidad de la lucha contra la corrupción, ni ésta debe descansar exclusivamente en el Derecho Penal, que tiene muchas limitaciones por la lentitud de los procesos, los altos costos y la dificultad de quebrar el principio de inocencia. Este sistema opera como un complemento de otros sistemas sociales, como el de la moral, o el de la política, cada uno de los cuales debe mantener sus roles. Desde la política, filtrando y procesando a los líderes corruptos y promoviendo canales para la transparencia y la participación de los ciudadanos; desde la moral, complementando al estado de Derecho con valores generales.
8. ¿Cómo se ve a Costa Rica internacionalmente?	Comparada con el resto del mundo, Costa Rica se ubica por lo general en una posición media-alta (aunque tiende a deteriorarse), después de todos los países de Europa Occidental, Estados Unidos, Canadá y otras naciones industrializadas. En este nivel intermedio Costa Rica se localiza frecuentemente junto a los países de Europa del Este. En el contexto latinoamericano el país continúa ocupando las mejores posiciones, a menudo por debajo o junto a Chile y Uruguay. Tres ámbitos son señalados con mayores problemas de corrupción: los servicios médicos, solo superados por los partidos políticos (rasgo distintivo de Costa Rica) y la policía, lo cual es una señal de alerta si se considera la función que esta última estructura cumple dentro del sistema de controles del Estado y como puerta de entrada al sistema judicial.

Fuente: Resumen del capítulo 7.

En los aspectos puntuales valorados este año, se presentó una mejoría en los indicadores de productividad del Poder Judicial y se detectaron debilidades en la protección del derecho al trabajo desde la administración de la justicia y desde la administración activa. Con respecto al desempeño de las fiscalías, el nombramiento de un nuevo Fiscal General repercutió en una reducción de los expedientes en trámite, pues se logró bajar el volumen que venía acumulándose desde 1998. Sin embargo, no se reportaron avances en la gestión procesal en el ámbito penal, pues no se pudo disminuir la duración de los procesos que llegan a juicio, ni el número de presos sin condena con más de nueve meses en privación de libertad.

Mejoran los indicadores generales del sistema de administración de justicia

Para valorar la eficacia de los procesos en el Poder Judicial se utiliza

el indicador de casos en trámite por cada mil casos entrados en primera instancia. Por su parte, la capacidad del sistema para dispensar justicia pronta es analizada a través de indicadores que dan cuenta de cómo se distribuye la carga de trabajo judicial, tales como la entrada neta y los casos en trámite por juez. Finalmente, en lo que concierne a la productividad se emplea el número de casos salidos por juez y la tasa de congestión judicial. No se explora en esta sección la capacidad del sistema para sancionar y permitir la reparación de daños, conocida como justicia cumplida. En su lugar, en la segunda parte de este Informe, el capítulo “Ocho preguntas y respuestas sobre la corrupción en Costa Rica”, explora el tema del procesamiento de los responsables de delitos contra la función pública en los últimos diez años.

En el 2004 la carga de trabajo judicial mantuvo un crecimiento

moderado. El volumen global de asuntos recibidos fue de 953.847, lo cual representa un aumento de 3% con respecto al 2003. Como ha sido la tónica, la materia de tránsito continúa aportando más de la mitad del total de asuntos ingresados en sede judicial (54%)²⁸. La entrada neta ascendió a 485.744 casos, la cifra más alta desde que se calcula esta variable. Se recibieron 14.620 asuntos más que en el 2003. Los casos en trámite al finalizar el año presentaron una reducción de unos 16.000 asuntos con respecto al período anterior. En esta disminución jugaron un papel trascendental las materias penal y de tránsito, mientras la de pensiones alimentarias registró un aumento significativo (9.000 casos más que en el 2003). No obstante, se considera que las cifras reportadas tanto para esta materia, como para la contenciosa y la civil de hacienda están sobreestimadas, pues algunos despachos no realizan la

depuración trimestral a la que están obligados (Solana, 2005).

El Poder Judicial también experimentó un progreso en su capacidad institucional medida en términos de la cantidad de jueces, con lo que en teoría estaría habilitado para ofrecer un mejor servicio. Hace diez años (1995) había un juez por cada 8.050 habitantes y en el 2004 hubo uno por cada 5.901. La creación de más plazas de juez que ha tenido lugar en la última década (289) ha estado en consonancia con el incremento de la entrada neta, lo cual ha permitido mantener relativamente estable el indicador “entrada neta por juez”. El aumento de casos netos entrados por año implicó que los casos en trámite por juez reflejaran una mejoría (se situaron por debajo de los 700 casos), atribuible casi en su totalidad a las materias penal y de tránsito. De igual forma, considerando los “casos salidos netos por juez” y la disminución en la tasa de congestión (la más baja desde el 2000, que representa la cantidad de trabajo que no pudo terminarse en el año y en la que el impulso procesal corresponde al Poder Judicial), son notorios los progresos en lo que respecta a la productividad del sistema de justicia (cuadro 5.10).

En vista de la tendencia ascendente de los casos atendidos en materia penal, que en relación con el año 2000 crecieron un 36%, se dedica una sección del capítulo a analizar sus características y el comportamiento de sus principales indicadores.

Crece el uso del Derecho Penal

En administración de la justicia, resulta cada vez más frecuente la propensión

de la ciudadanía a utilizar el Derecho Penal como instrumento para solucionar problemas sociales que no han podido abordarse desde la política pública. De ahí que se tiende a pensar en el castigo más que en la disuasión o la prevención (E: Esquivel, 2005). Este factor incide en el Poder Judicial, donde llaman la atención el fuerte aumento mostrado por la materia penal, especialmente en los dos últimos años, y el crecimiento del número de personas con más de seis meses en prisión preventiva.

En el 2004, a pesar del notable incremento en la cantidad total de expedientes entrados en materia penal, tendencia que inició en el 2000, disminuyeron los casos en trámite, por primera vez desde que entró en vigencia el Código Procesal Penal (1998). Sin embargo, esta reducción no está relacionada con una mejor gestión procesal penal, ya que en juzgados y tribunales penales los casos en trámite continuaron aumentando, por el exceso de expedientes remitidos por las fiscalías (27.000 más que en el 2003). Esto se debe al descenso del circulante global en las fiscalías que integran el Ministerio Público, el cual bajó en 14.249 asuntos (17,2%), pese a que se recibieron casi 7.000 denuncias netas más que en el 2003.

Tres factores incidieron en esta situación: el nombramiento de un nuevo Fiscal General a finales del 2003 y los cambios introducidos por éste en el sistema de trabajo de los fiscales, la apertura de nuevas plazas de fiscal para disminuir el exceso de trabajo (en el 2003 el Ministerio Público disponía de 270 plazas de fiscales; en el 2004 se le concedieron otras 20 con

carácter ordinario y 10 adicionales en forma extraordinaria) y la reactivación del Consejo Fiscal, conformado por el Fiscal General y los fiscales adjuntos, quienes se reúnen una vez al mes para discutir sobre la gestión de los asuntos bajo su responsabilidad.

Asimismo, las fiscalías recurren cada vez con mayor frecuencia a las solicitudes de desestimación. Solo en uno de cada diez casos tramitados por el Ministerio Público, los fiscales consideran que existe prueba suficiente para acusar y llevar a juicio al presunto autor del delito. Los expedientes salidos con una acusación fiscal crecieron en casi 4.000 resoluciones con respecto al 2003, pero aun así su proporción dentro del total (9,6%) fue similar a la que esta variable viene registrando desde el año 2000. Por otra parte, los criterios de oportunidad, que constituye una medida que se solicita cuando el Ministerio Público considera que el caso no tiene mayor significancia social y, por tanto, desiste de formular la acusación, aumentaron más del doble en relación con la cifra reportada para el 2003 (8.569 *versus* 3.929)²⁹. El motivo de este incremento fue el interés por evacuar casos de escasa trascendencia y, al mismo tiempo, cumplir con la política de fijación de plazos adoptada por el Fiscal General (Solana, 2005). Estas medidas, si bien tienen una incidencia en las cifras de desempeño institucional del Poder Judicial, plantean también la interrogante de si detrás de cada caso desestimado o no procesado por no tener relevancia social, se encuentra una persona que no satisfizo su derecho a una justicia pronta y cumplida³⁰.

CUADRO 5.10

Algunos indicadores del desempeño del sistema de administración de la justicia. 2000-2004

Año	Casos en trámite por cada mil casos entrados netos	Número de habitantes por juez	Entrada anual neta por juez	Casos en trámite por juez	Salidos netos por juez	Tasa de congestión (porcentaje)
2000	977	6.756	720	704	718	33,6
2001	966	6.560	750	724	674	36,7
2002	996	6.282	726	722	669	37,5
2003	997	6.105	706	704	686	34,5
2004	934	5.901	690	644	692	31,7

Fuente: Solana, 2005.

La disminución de expedientes en el Ministerio Público incide en el comportamiento de otros datos de justicia pronta, pues redundan en un aumento de la carga de trabajo en los juzgados y tribunales penales. La cantidad de presos sin condena por más de seis o nueve meses sigue creciendo (gráfico 5.14) y la duración promedio de los expedientes fallados con sentencia en materia penal en el 2004 fue idéntica a la del 2003, aunque en el último año aumentó en una semana la duración de la etapa de juicio y disminuyeron en la misma proporción las etapas preparatoria e intermedia. Las medidas adoptadas por el Poder Judicial para reducir la duración de los juicios penales no han surtido, hasta el momento, el efecto deseado. Como muestra de ello, en el 2004 la mayor duración recayó en el Tribunal del Segundo Circuito Judicial de San José, con 27 meses y 1 semana.

Justicia penal juvenil

Como insumo para el presente Informe, este año se realizó un análisis más detallado de la materia penal juvenil, la cual, después de mostrar una tendencia ascendente entre 1997 y 2001, se ha estabilizado en un promedio de alrededor de 11.600 denuncias anuales durante los últimos tres años³¹.

A partir de la entrada en vigencia de la Ley de Justicia Penal Juvenil³², en mayo de 1996, los registros en esta materia revelan que el 65% de los casos denunciados corresponde a delitos, un 25% a contravenciones y un 10% a infracciones a la Ley de Tránsito. En cuanto al sexo de los menores, el 83% son hombres y un 17% mujeres. En el 2004 la cantidad de casos netos entrados en este ámbito disminuyó por segundo año consecutivo y su nivel fue levemente superior al reportado en el 2002 (Solana, 2005).

El hallazgo más importante en esta materia es que la incidencia de la criminalidad en jóvenes no es mayor que en adultos; por el contrario, el crecimiento registrado anualmente entre los primeros es diez veces menor que el de la criminalidad adulta (medida por el número de denuncias

que ingresan cada año). La tasa de menores infractores por 100.000 habitantes ha aumentado de 242 en 1997, a 321 en el 2004. El crecimiento ha sido mayor en las provincias costeras (Guanacaste, Puntarenas y Limón); en el caso de Limón (cuadro 5.11), aunque la incidencia de la criminalidad juvenil es baja con respecto al total nacional - los delitos y contravenciones cometidos en esa provincia apenas representan un 8% de los reportados para todo el país- en los últimos cuatro años da cuenta del 35% de las denuncias de homicidios cometidos por menores de edad (Solana, 2005).

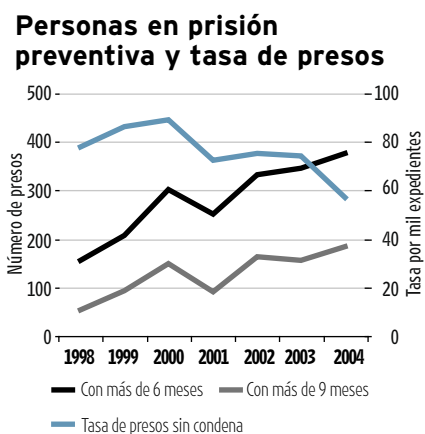
Los delitos contra la propiedad abarcan el 43% de los hechos delictivos cometidos por los jóvenes. El robo es el más usual, con unos 2.200 menores denunciados por año, seguido por las infracciones a la Ley de Psicotrópicos (19%), la mayoría relacionadas con tenencia de droga para consumo. Los menores acusados de homicidio oscilan entre 25 y 50 por año, aunque en promedio solo unos 15 resultan condenados. También llama la atención el crecimiento en la cantidad de tentativas de suicidio, cuyo promedio anual pasó de 45 entre 1999 y 2001, a 78 en el período 2002-2004. Los delitos de índole sexual muestran un crecimiento vertiginoso: duplicaron su volumen entre 2000 y el 2004. Destacan en este grupo los abusos sexuales y las violaciones.

Entre las resoluciones más comunes que se dictan en la materia penal juvenil están las desestimaciones (40%) y los sobreseimientos definitivos (28%). Hasta el año 2002, el porcentaje de sentenciados sobre los que recaía una condenatoria osciló entre 59% y 68%, en 2003 descendió a 53% y para el 2004 bajó a 45%. En este último año por primera vez resultaron más menores absueltos que condenados (369 *versus* 309); se aduce en este sentido la falta de colaboración por parte de ofendidos y testigos para comparecer en los juicios. A casi la mitad de los condenados se les dicta una libertad asistida. La medida más fuerte es el internamiento en un centro especializado y se impone a un grupo que oscila

entre 40 y 70 menores por año, fundamentalmente por los delitos de homicidio, violación y robo agravado (menos del 1% de los menores acusados). La comparación entre las materias penal y penal juvenil permite determinar que la relación porcentual de casos entrados por provincia es prácticamente idéntica entre ambas.

Entre el 13% y el 15% de los delitos cometidos en estas dos materias son contra la vida.

GRAFICO 5.14



Nota: Los valores de personas con más de nueve meses de prisión preventiva también están incluidos en los de personas con más de seis meses.

Fuente: Elaboración propia a partir de Solana, 2005.

CUADRO 5.11

Tasa de menores infractores de la Ley Penal Juvenil según provincia. 1997 y 2004
(tasas por cien mil habitantes)

	Tasa		Aumento porcentual
	1997	2004	
Total	242	321	32,6
San José	280	370	32,1
Alajuela	217	258	18,9
Cartago	253	327	29,2
Heredia	224	293	30,8
Guanacaste	185	287	55,1
Puntarenas	226	331	46,5
Limón	202	301	49,0

Fuente: Solana, 2005.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA

Véase Solana, 2005 en el sitio
www.estadonacion.or.cr

Débil protección del derecho al trabajo

En el año 2000, la *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia* encontró, problemas en la tutela del ejercicio de la libertad sindical, en razón de los cuales el Estado costarricense ha sido objeto de varias demandas y quejas de organizaciones laborales y sindicales ante la OIT (Programa Estado de la Nación, 2001). En esta edición no se profundiza específicamente en el tema de libertades sindicales, sino que se examina la forma en que el Estado protege a las y los trabajadores, primero desde la administración activa y luego desde la administración de justicia, cuando se producen violaciones a alguno de los derechos relacionados con el trabajo. Tampoco se incluyen datos de otras instancias administrativas en materia de protección de derechos laborales como lo son el INS y la CCSS.

Como principal hallazgo de esta sección, se constata que el Estado costarricense tiene débiles instrumentos en la administración activa para proteger a los trabajadores de violaciones a sus derechos, mientras en la administración de justicia existen problemas para impartir una justicia pronta y cumplida en materia laboral.

Las principales herramientas para proteger el derecho al trabajo desde la administración activa los tiene el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). Además de la Dirección Nacional de Inspección del Trabajo (DNIT), esa cartera cuenta con la Oficina para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de los Trabajadores Adolescentes, la Unidad de Igualdad de Género y el Departamento de Relaciones Laborales -con la responsabilidad de la conciliación y la mediación en conflictos- además de una línea telefónica gratuita para atender quejas y brindar asesoría general a los trabajadores.

La instancia que despliega la mayor actividad en este campo es la DNIT, órgano técnico del MTSS, cuyo propósito es asegurar, vigilar y fiscalizar el cumplimiento de la legislación de

trabajo y la protección de las y los trabajadores en el ejercicio de sus labores; asimismo, asesora y apoya a empleados y empleadores para mayor observancia de la Ley (recuadro 5.6). Entre el 90% y el 95% de las actividades que realiza esta Dirección se asocia con la inspección de establecimientos de trabajo en las diferentes ramas de actividad económica. Desde 2002, la DNIT ha estado en constante transformación, y

en ese contexto destacan el proceso de la descentralización regional de la inspección laboral y el incremento de la autoridad de los inspectores, además del progreso en la profesionalización de estos últimos, que en más del 95% de los casos son abogados y están sujetos al régimen de Servicio Civil (Grupo de Trabajo de Viceministros de Comercio y Trabajo de Centroamérica y la República Dominicana, 2005).

RECUADRO 5.6

Marco legal de la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo

Los instrumentos legales que han delimitado históricamente la responsabilidad institucional de la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo son:

- Convenio 81 de la OIT, "Sobre la inspección del trabajo", adoptado en la XXX Conferencia de esta Organización en 1947 y ratificado por Costa Rica en 1960. Se refiere a la industria y el comercio, y establece que todo miembro de la OIT que tenga en vigencia este convenio debe mantener un sistema de inspección del trabajo en los lugares donde se desarrollan esas actividades, y que los inspectores que laboren para ese sistema deben velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y la protección de los trabajadores.
- Convenio 129 de la OIT, "Sobre la inspección del trabajo en la agricultura", adoptado en la LIII Conferencia de 1969 y ratificado por Costa Rica en 1972. Según este convenio, todo miembro de la Organización que lo tenga en vigencia debe mantener un sistema de inspección del trabajo en la agricultura.
- Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, n° 1860, del 21 de abril de 1955, reformada por las leyes 3095, de febrero de 1963; 4076, de 6 de febrero de 1968, y 4179, de 22 de agosto de 1968.
- Ley General de la Administración Pública, n° 6227, del 2 de mayo de 1978, especialmente los artículos 83 a 90, relativos a la desconcentración, los cambios de competencia en general y la delegación.
- Reglamento de Reorganización del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Decreto Ejecutivo 1508-TBS, del 16 de febrero de 1971, especialmente el Título IX, "De la Descentralización y la

Desconcentración en el MTSS", artículos 74 a 81.

- Reglamento de Organización y Servicios de la Inspección de Trabajo, Decreto 28578, publicado en el Alcance 28 a *La Gaceta* n° 76, del 18 de abril del 2000, que define tanto las funciones, competencias y atribuciones de la Inspección de Trabajo, como su estructura organizativa.
- Recomendaciones 20, 81 y 82 de la OIT sobre la inspección de trabajo. Son recomendaciones relativas al objeto, funciones, poderes, organización y tipos de inspección, así como a las materias de salud ocupacional y tripartismo.

Adicionalmente, la Ley 6727, Ley de Riesgos del Trabajo, estipula que todo patrono está obligado a asegurar a sus trabajadores contra riesgos del trabajo, exclusivamente por medio del INS. Según la normativa, "constituyen riesgos del trabajo los accidentes y las enfermedades que ocurran a los trabajadores, con ocasión o por consecuencia del trabajo que desempeñen en forma subordinada y remunerada, así como la agravación o reagravación que resulte como consecuencia directa, inmediata e indudable de esos accidentes y enfermedades. El seguro contra los riesgos del trabajo es obligatorio, universal y forzoso en todas las actividades laborales. La ley faculta al Instituto Nacional de Seguros a crear un cuerpo de inspectores, los cuales podrán ordenar la suspensión o cierre de los centros de trabajo, donde se cometan infracciones". Por su parte, la Ley Constitutiva de la CCSS (n° 17, de 1943), en su artículo 20, contempla la existencia de un cuerpo de inspectores con los deberes y las atribuciones señalados en la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, encargados de velar por el cumplimiento de la ley. Estos inspectores velan por la inscripción de asegurados y los derechos de los trabajadores y trabajadoras.

Fuente: Solana, 2005, con base en MTSS, 2004.

La insuficiencia de recursos disminuye las capacidades institucionales para dar una amplia cobertura de inspección. En el quinquenio 2000-2004 solamente se logró cubrir a un 5,6% de los patronos, y en 2000 y 2001 se redujo de 91 a 81 el número de inspectores que atienden los centros de trabajo en todo el país. Para el período 2003-2004 un 70% de las inspecciones se hizo de oficio, mientras el 30% restante se originó en denuncias. Si se consideran las revisiones que se efectúan durante la segunda inspección, el número de visitas en el período 2002-2004 ascendió a 11.066, 12.264 y 13.273, respectivamente. En un estudio realizado por el MTSS en los años 2000 y 2001 se determinó que las infracciones se presentan con mayor frecuencia en restaurantes, sodas y cantinas, tiendas y *boutiques*, industria de la madera y construcción, y servicio de transporte y telecomunicaciones (Largaespada, 2002).

También se presentan limitaciones en la función de mediación y conciliación, porque el Departamento del Relaciones Laborales carece de recursos humanos y financieros suficientes, sobre todo en sus oficinas regionales, para cumplir su mandato. En muchas oficinas regionales, por ejemplo, las funciones de inspeccionar y a la vez mediar y conciliar recaen en el mismo funcionario (Grupo de Trabajo de Viceministros de Comercio y Trabajo de Centroamérica y la República Dominicana, 2005).

La inspección de los centros de trabajo contempla las siguientes fases: la denuncia, que puede ser de oficio o de parte, la visita para corroborar la denuncia o para detectar infracciones laborales, la visita de revisión, la elaboración del acta de revisión y el informe de la denuncia y, finalmente, la denuncia ante los tribunales de trabajo (MTSS, 2004).

Entre el 78% y el 86% de las inspecciones efectuadas en los últimos tres años permitió detectar infracciones, y, consecuentemente, elaborar una prevención al patrono, para luego realizar una segunda visita a fin de comprobar si se había corregido la situación detectada. El porcentaje de incumplimiento patronal ante las prevenciones (12%),

provoca que cada año la DNIT presente entre 600 y 800 demandas ante los tribunales de justicia.

La Dirección no lleva estadísticas continuas de los resultados de las acusaciones que presenta en los tribunales de justicia. En un estudio realizado en el año 2000, con base en 176 actas de sentencia que le fueron notificadas al Ministerio, se detectó que en el 97% de los casos la parte acusada pertenecía al sector privado y solo el 3% correspondía al sector público (Vargas et al, 2001). De acuerdo con el resultado de las sentencias, 82 (47%) fueron condenatorias, 88 (50%) absolutorias, en 4 hubo conciliación (2%) y en otras 2 (1%) el juez declaró prescrita la demanda. El tiempo promedio transcurrido entre la inspección y la revisión (segunda visita) fue de dos meses y medio, mientras que entre la inspección y la sentencia la duración resultó de quince meses y una semana.

En lo que respecta a la protección de los derechos laborales en el sistema de administración de justicia, existen 94 juzgados de primera instancia que atienden esta materia; una cuarta parte de ellos es de mayor cuantía y el resto de menor cuantía³³. El principal hallazgo en este ámbito es que la conflictividad en las relaciones laborales se mantiene estable, con tendencia al descenso. Si se relacionan los juicios ordinarios³⁴ en materia laboral (que representan el 75% de los casos) con la población ocupada en el país, se identifica una tendencia descendente en el valor de la tasa de juicios ordinarios por cada 100.000 ocupados. Durante la última década, al menos en sede judicial, no

se ha dado un incremento de conflictos entre patronos y empleados, ya que el incremento de las demandas ordinarias ha sido inferior al de la población ocupada (cuadro 5.12).

Los casos laborales ingresados en sede judicial han permanecido estables en los últimos cuatro años (2001-2004), con una entrada promedio de 20.500 asuntos. Los juicios ordinarios, riesgos del trabajo e infracciones al Código de Trabajo abarcan el 92% de los casos entrados en materia laboral³⁵. Por su parte, el volumen de expedientes en trámite en el 2004 era de 30.123, nivel similar al del año precedente (30.153) y al reportado al concluir 1997 (30.084), los más altos del último decenio. De los 30.123 expedientes activos al 31 de diciembre del 2004, el 60% (18.079) radicaba en los juzgados de mayor cuantía.

La administración de justicia en materia de trabajo en primera instancia ha venido desmejorando en los últimos tres años, por cuanto los casos pendientes han aumentado en más de 6.000 asuntos, a pesar de que la entrada de demandas nuevas permaneció estable. Se encontró que existe una concentración de casos, así como una mayor duración, en el Juzgado de Trabajo y el Tribunal de Trabajo de Menor Cuantía del Segundo Circuito Judicial de San José; más de la mitad de los expedientes en trámite en el país se encontraba en estas dos oficinas. La eficiencia de estos dos “megadespachos” está por debajo de la que ofrece el conjunto de oficinas del resto del país. Un aspecto preocupante para los sectores más vulnerables, que reciben menores remuneraciones, es que el Tribunal de

CUADRO 5.12

Población ocupada, juicios ordinarios y tasa de juicios ordinarios

Año	Población ocupada	Juicios ordinarios	Tasa por 100.000 ocupados
1995	1.168.055	11.412	977
2001	1.552.924	15.563	1.002
2002	1.586.491	15.299	964
2003	1.640.387	15.063	918
2004	1.653.879	14.519	878

Fuente: Solana, 2005.

Menor Cuantía es el que muestra un balance más desfavorable, pues en el 2004 su entrada representó el 31% del total de casos entrados en los juzgados de menor cuantía, pero la cantidad de expedientes en trámite que reportó al finalizar el año (7.125) abarcaba el 59% del total existente en ese tipo de dependencias.

Otra variable que refleja el atraso en la administración de la justicia laboral en el Segundo Circuito Judicial de San José, es la duración promedio de los juicios ordinarios de mayor cuantía que se resolvieron mediante sentencia, que regularmente viene a ser el doble de la que se registra en el resto del país.

Por su parte, el número de tribunales de segunda instancia asciende a diez, uno por cada circuito judicial, a excepción del Primero de San José³⁶. Del año 2000 en adelante, más del 90% del circulante laboral en segunda instancia se encuentra en el Tribunal del Segundo Circuito Judicial de San José, oficina que cerró el 2004 con 4.065 expedientes en trámite, es decir, 1.773 más de los que reportó al comenzar el año³⁷. En esto influye el elevado volumen de casos de jerarquía impropia (apelaciones de la Junta de Pensiones del Magisterio Nacional) que ingresan a este Tribunal, pues entre los años 2000 y 2003, se recibió un promedio de 2.400 expedientes anuales de este tipo; en el 2004 su número ascendió a 4.227, equivalentes al 68% de los casos ingresados.

CUADRO 5.13

Casos en trámite en materia de trabajo al concluir el año. 1995-2004

Año	Total	Juzgados de mayor cuantía	Porcentaje
1995	27.486	21.251	77,3
1996	27.411	20.251	73,9
1997	30.084	22.289	74,1
1998	29.079	22.438	77,2
1999	26.767	19.397	72,5
2000	28.141	21.515	76,5
2001	23.839	14.906	62,5
2002	26.498	14.612	55,2
2003	30.153	16.130	53,5
2004	30.123	18.079	60,0

Fuente: Solana, 2005.

Con respecto a los votos de fondo dictados en materia laboral por la Sala Segunda, los resultados obtenidos a lo largo de los últimos diez años permiten afirmar que el 65% de las veces se confirma la resolución dictada en el tribunal de segunda instancia, en el 25% se revoca y en el 10% restante se modifica. Respecto a la duración de los procesos, el valor del 2004 (5 meses y 3 semanas) supera en más de 2 meses al que tuvo lugar entre 1999 y el 2002, pero aun así es menor que los registrados en 1996 y 1997 y, entre todas las materias que tienen recurso de casación, es la que presenta el valor más bajo.

Política exterior: múltiples presiones sobre la imagen del país

En esta sección se incorporan elementos para valorar si la conducción de la política exterior costarricense se acercó al logro de la aspiración que refiere a la defensa de los intereses nacionales, la promoción de los valores de la paz, la democracia, los derechos humanos y el desarrollo humano sostenible, y el cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos por el país. La discusión en 2004 estuvo centrada en cinco hechos: la conclusión de la negociación y posterior firma del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y el hecho de que Costa Rica terminara sola el proceso de negociación; la elección del expresidente Rodríguez como Secretario General de la OEA y su posterior renuncia, a un mes de haber asumido el cargo; el escándalo por el pago de salarios y compensaciones económicas a funcionarios de la Cancillería con fondos provenientes de Taiwán; el asesinato de tres diplomáticos chilenos por un guardia de seguridad del gobierno costarricense y el voto de la Sala Cuarta que declaró inconstitucional la posición del Gobierno con respecto a la invasión en Iraq.

La promoción de valores en la agenda global

En 2004 hubo resultados contradictorios en la aspiración de que la acción internacional de la democracia costarricense sea un medio para la promoción de la paz, la democracia y los derechos

humanos. La posición asumida por la administración Pacheco con respecto al conflicto bélico en Iraq (Programa Estado de la Nación, 2003 y 2004), no fue un factor coadyuvante en ese sentido y, de hecho, fue declarada inconstitucional por la Sala Cuarta. El órgano constitucional obligó al Gobierno a solicitar a Estados Unidos el retiro de Costa Rica de la lista de la coalición de países que intervino en aquella nación, por considerar que el apoyo moral o material al empleo de acciones armadas, como medio para la consecución de fines políticos, fuera del marco previsto y regulado por el sistema internacional de las Naciones Unidas, resulta incompatible con el derecho de la constitución costarricense, “pues infringe las regulaciones constitucionales relacionadas con conflictos bélicos”, con la paz como valor constitucional, y con la *Proclama de neutralidad perpetua, activa y no armada de Costa Rica*. Indicó además la Sala que, en adelante, “el concepto de la paz se erige como parámetro constitucional vigente y válido para confrontar y juzgar lo actuado por las autoridades públicas” (voto 9992-04). Los recursos de inconstitucionalidad que condujeron a estos fallos fueron promovidos por el Colegio de Abogados, la Defensoría de los Habitantes y un ciudadano.

Con esta actuación, la Sala Cuarta establece que los actos de política exterior son susceptibles de discusión en sede constitucional, lo que limita las esferas de ejercicio del poder que no están sometidas al escrutinio ciudadano. El voto citado restringe futuras decisiones de política exterior, por cuanto relaciona dichos actos con lo que el mismo órgano ha calificado como “Derecho de la Constitución”, que incluye no solo las normas positivas, sino los valores y la ideología contenida en la Constitución Política costarricense, comenzando por el concepto de democracia, que incluye la paz como valor esencial.

La posición ante el conflicto bélico en Iraq contrasta con la tendencia de largo plazo que ha mantenido la política de Estado costarricense en materia de promoción de valores, área en la que muestra una posición constante y coherente. Un análisis de los primeros discursos que cada Administración pronuncia ante la

Asamblea de las Naciones Unidas (en el período 1990-2002) permite concluir que en este foro, el único de alcance global, la posición de Costa Rica tiene como columna vertebral la promoción del ideal de la paz basada en el Derecho, la cooperación, la salida negociada a los conflictos y el respeto a los derechos humanos. En estos discursos el país aboga por la negociación, firma, vigencia y apego a instrumentos jurídicos en diversas áreas, pero especialmente a aquellos que se enfocan en los derechos humanos, el desarrollo sostenible y el desarme. Por tal razón, el apoyo a la invasión en Iraq constituye una ruptura de la tradición costarricense de promoción de valores en instancias internacionales. La postura asumida por la Administración Pacheco debilita el pilar fundamental en el que se ha sustentado el modelo civilista de seguridad del Estado: el Derecho y las organizaciones internacionales como alternativa a las armas.

Con la misma perspectiva, el país mantiene una posición “proactiva” al plantear recomendaciones de tipo jurídico para resolver problemas de la comunidad internacional. Esta línea tradicional de apego a la juridicidad se traduce en un llamado o exhortativa a que todos los países miembros de la ONU acepten sin límites ni condicionamientos la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia, como un medio para fortalecer la solución pacífica de controversias, a través del Derecho.

Con respecto a la agenda económica global, el discurso costarricense insta a la apertura de los mercados de las naciones industrializadas y ataca los subsidios y todas las expresiones del proteccionismo comercial de los países desarrollados, a la vez que llama al fortalecimiento de las instituciones financieras internacionales para que realmente cumplan el papel de apoyar a las economías emergentes a superar sus debilidades.

Patrones de votación de Costa Rica en materia de derechos humanos³⁸

Una revisión pormenorizada de los votos de Costa Rica en la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en los años 2003 y 2004, permite identificar los siguientes patrones³⁹:

- La mayoría de las resoluciones se aprueba por consenso, pero cuando hay votaciones Costa Rica no registra votos en contra⁴⁰ y nunca rompe los consensos, a pesar de que cualquier país tiene la facultad de hacerlo pidiendo votación sobre la resolución que se discute.
- Costa Rica vota con las mayorías, con pocas excepciones. En el período analizado, el 91% de las 54 resoluciones por las que el país votó a favor, fue aprobado. Solo en cinco ocasiones en que el país votó a favor no se consiguió la mayoría suficiente para aprobar la resolución.
- Cuando el voto costarricense se aleja de las mayorías lo hace a través de votos en abstención.
- Las alianzas constituyen la más fuerte determinación del voto, sobre todo en situaciones diplomáticamente complejas. Costa Rica se mueve con cautela dentro del grupo de naciones aliadas “tradicionales” (los países del continente americano menos Cuba- y las naciones europeas). Tiende a abstenerse ante resoluciones presentadas por países que no están en su bloque tradicional.
- Otro patrón detectado en los votos de Costa Rica es la tendencia a abstenerse en las resoluciones sobre Medio Oriente. Cabe señalar, no obstante, que sobre este tema hay un importante grupo de países que utilizan el recurso del voto abstención, pues se trata de resoluciones en las que el voto de la Comisión suele estar bastante dividido.

En este mismo órgano Costa Rica ha tenido un papel de liderazgo al presentar propuestas como las denominadas “Decenio de las Naciones Unidas para la educación en la esfera de los derechos humanos”, “Los derechos humanos y el medio ambiente como parte del desarrollo sostenible” y “Medidas complementarias del Decenio de las Naciones para la educación en la esfera de los derechos humanos”. Estas resoluciones fueron

aprobadas en forma unánime. La participación nacional en esta Comisión ha sido aprovechada para posicionar la promoción de la vinculación entre medio ambiente y derechos humanos, a tal punto que se considera a Costa Rica como el país pionero en esta materia.

Similitud o diferenciación del voto de Costa Rica y el de Estados Unidos

Siempre en el contexto de la Comisión de Derechos Humanos, al comparar los votos de Costa Rica con los de Estados Unidos, su principal socio comercial y destino de un 47% de sus exportaciones (PROCOMER, 2005), se constata que el patrón general de votación entre ambos países es diferente. Por lo tanto, no hay evidencia de que el “voto de Estados Unidos” sea un factor determinante en el comportamiento de Costa Rica en las votaciones en la Comisión. La conducta costarricense parece estar más influenciada por sus propios valores y principios, así como por la conducta de su bloque aliado tradicional, con respecto al cual Estados Unidos mantiene un patrón individual de votación (cuadro 5.14).

De las 74 resoluciones sometidas a votación en 2003 y 2004, Costa Rica votó a favor del 73% y se abstuvo en el 27% restante. Estados Unidos, por el contrario, votó en contra en el 66% de los casos y tan solo en un 30% lo hizo a favor. De las 54 resoluciones que Costa Rica votó favorablemente, Estados Unidos votó en contra en 30 ocasiones. Costa Rica vota en forma distinta del voto de Estados Unidos en resoluciones que abordan el tema del terrorismo. De las dos resoluciones que se presentaron sobre este tema en el período estudiado, Costa Rica apoyó ambas. Por su parte, Estados Unidos solo apoyó una.

En dos aspectos se producen coincidencias en los patrones de votación, sobre todo en resoluciones sobre Medio Oriente. El primero es que las resoluciones en las que Costa Rica opta por la abstención, corresponden a temas que Estados Unidos vota en contra. El segundo aspecto se refiere a los votos favorables que ambos países emiten

RECUADRO 5.7

Copatrocios de Costa Rica en la comisión de Derechos Humanos de la ONU

Los copatrocios de Costa Rica en la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas se caracterizan por los siguientes elementos:

- Solo se dan en resoluciones de países latinoamericanos o europeos, con cuatro excepciones⁴¹. Este aspecto se presenta incluso en resoluciones sobre la misma temática. Por ejemplo, de las resoluciones sobre derechos de la niñez, Costa Rica copatrocina las de europeos o latinoamericanos, pero no las de otros grupos de naciones.
- El país se suma a los temas que gozan de un amplio margen de aprobación o que tienen consenso. Todas las resoluciones que Costa Rica copatrocina son finalmente aprobadas.
- Las resoluciones más controversiales, que polarizan a la Comisión de Derechos Humanos, son las que se refieren a las condenatorias a países particulares por problemas de violación de derechos humanos. En este tema Costa Rica no copatrocina ninguna resolución, aunque registra voto en todas, la mayoría de las veces apoyando la condenatoria⁴².

Como una contradicción a esta regla se presenta el caso de la resolución que condena a Cuba por violación de derechos humanos, única de este tipo que Costa Rica copatrocina.

- La posición nacional es muy "proactiva" en los temas relacionados con el estado de Derecho y la administración de justicia, en torno a los cuales copatrocina el 80% y vota a favor de todas las resoluciones. También copatrocina temas como: derechos de la niñez, personas desaparecidas, rechazo a la aplicación de la pena capital, incremento de la función de las organizaciones e iniciativas regionales, derechos de los migrantes, libertad de expresión y de opinión, derecho de restitución, indemnización y rehabilitación de las víctimas de violaciones graves de los derechos humanos y las libertades fundamentales, derechos indígenas, grupos especiales de protección, mejor funcionamiento de los mecanismos de protección, apoyo a los defensores de los derechos humanos, protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo.

Fuente: White, 2005.

cuando se trata de resoluciones que puntualizan las violaciones a los derechos humanos cometidas por naciones particulares (Cuadro 5.15).

Se mantiene protagonismo de los temas comerciales y continúan discrepancias con Nicaragua

En materia de defensa de los intereses nacionales, durante el 2004 se mantuvo el fuerte activismo en las negociaciones comerciales, cuyo eje central fue la negociación y firma del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana. En este caso, al final del proceso se rompió el bloque regional centroamericano y Costa Rica, por considerar que los resultados obtenidos hasta ese momento no representaban el mejor acuerdo para sus intereses, decidió continuar por el camino de la negociación bilateral, la cual concluyó en enero del 2004 (para un análisis detallado del Tratado véase Programa Estado de la Nación, 2004). En el año bajo análisis, el comercio exterior siguió siendo el principal tema de la acción internacional del Estado costarricense, al coincidir negociaciones comerciales a nivel bilateral, centroamericano y extrarregional, estratégicas para el país. Costa Rica también concluyó el proceso tendiente a la firma de un tratado de libre comercio con la Comunidad de Países del Caribe (CARICOM). Igualmente, la región centroamericana inició las consultas previas con la Unión Europea, con miras a la negociación de un acuerdo comercial permanente, y continuaron las conversaciones para retomar el tema de un tratado de libre comercio con Panamá. Costa Rica, en representación del área centroamericana, sometió a Brasil una propuesta para procurar un tratado de libre comercio entre Centroamérica y el MERCOSUR, la cual se encuentra en evaluación.

En el 2004 hubo además gran actividad alrededor de la defensa de las exportaciones bananeras a la Unión Europea y el rechazo al nuevo régimen de importación de la fruta establecido por esa región, lo cual ha motivado la articulación de una sola posición de los

CUADRO 5.14

Votos de Estados Unidos y Costa Rica en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. 2003-2004

	2003			2004		
	A favor	En contra	Abstención	A favor	En contra	Abstención
Votos de Costa Rica	24	0	9	30	0	11
Votos de Estados Unidos	11	22	0	11	27	3
Coincidencia ^{a/}	11	0	0	10	0	0

a/ Votaciones sobre una misma resolución en que ambos países coinciden.

Fuente: White, 2005.

países productores latinoamericanos (capítulo 3). Se trabajó, asimismo, en el área de implementación de acuerdos existentes: con Canadá se tramitó cooperación para la capacitación laboral relacionada con la ejecución del tratado, mientras que de Chile y Trinidad y Tobago se recibieron visitas de alto nivel para impulsar negocios entre las partes.

En materia de intereses políticos, Costa Rica logró normalizar sus relaciones con Italia, resquebrajadas por el conflicto surgido a raíz de la construcción de un dique flotante en Caldera, luego de lo cual se anunció que el país será nuevamente sujeto de cooperación para el desarrollo por parte del gobierno italiano. En noviembre del 2004 Costa Rica fue sede de la XIV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, en la que se aprobaron los estatutos de la Secretaría General Iberoamericana.

Por otra parte, con respecto a la controversia que mantienen Costa Rica y Nicaragua por la navegación de policías costarricenses con sus armas de reglamento por el río San Juan y por los cobros que las autoridades nicaragüenses realizaban a ciudadanos costarricenses que debían o querían cruzar el río, los avances fueron esporádicos y no hubo una recomposición de las relaciones bilaterales. En setiembre de 2002 se firmó un acuerdo entre los cancilleres de ambos países, que congeló el conflicto por un plazo de tres años, con el fin de promover “una búsqueda más desapasionada de soluciones permanentes al diferendo”. Al cierre de la edición de este Informe, vencido el plazo del “congelamiento” pactado en el 2002, Costa Rica anunció su intención de ventilar el diferendo en la Corte Internacional de Justicia, en la Haya. El desenlace de este conflicto es incierto.

El 2003 registró varios episodios de acercamiento bilateral, entre los cuales destaca la suscripción de la “Estrategia para el Desarrollo de las Zonas

CUADRO 5.15

Votos de Costa Rica en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, según resultado final. 2003-2004

Resultado de las votaciones	2003		2004	
	A favor	Abstención	A favor	Abstención
Aprobada con votación	22	9	27	10
No aprobada	1			1
No se adopta decisión	1		3	
Total	24	9	30	11

Fuente: White, 2005.

Fronterizas Costa Rica-Nicaragua”. En marzo del mismo año, se acordó con el BCIE que este último administraría los recursos que los gobiernos procuraran para la ejecución de la Estrategia. De igual manera, los dos gobiernos suscribieron el “Acuerdo Complementario de Cooperación Ambiental y de Recursos Naturales Fronterizos” y otros instrumentos diplomáticos menos relevantes. El gran ausente en los convenios bilaterales en ese año y el siguiente fue el tema de la gobernabilidad de los flujos migratorios de Nicaragua a Costa Rica, hecho que sigue ocasionando roces. A pesar de estos avances acotados, no se conoce de la obtención de recursos para el Fideicomiso del BCIE.

En el 2004 la relación estuvo marcada por varias divergencias en torno al manejo costarricense de las migraciones nicaragüenses y el voto de Nicaragua para la Secretaría General de la OEA, que pusieron de manifiesto el antagonismo latente entre ambas naciones. La candidatura costarricense a la OEA se convirtió en un tema de disputa, al ser Nicaragua el último país en dar su apoyo, aunque Costa Rica ya contaba con la mayoría de votos requerida y se enrumaba hacia el consenso. Además, Nicaragua condicionó su voto hasta “cuando tengamos la seguridad y la certeza de que nuestros conciudadanos van a ser respetados (en Costa Rica) y que no se discuta la soberanía del río San Juan” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2004a), con lo cual violó el acuerdo de “congelar”

por tres años el diferendo sobre el río San Juan.

Con respecto al cumplimiento de los compromisos de Costa Rica con la comunidad internacional, la información disponible no permite realizar una valoración general, pues no se cuenta con datos sobre los instrumentos jurídicos que el Poder Ejecutivo ratificó en 2004, ni acerca de las acciones emprendidas para cada uno de los casos pendientes ante instancias de protección de derechos humanos. Sí se tiene conocimiento sobre avances en el esfuerzo del país por mantenerse al día en los informes ante los órganos de vigilancia de los tratados de derechos humanos. En el 2004 se respondió oportunamente a la solicitud de informes *ad hoc* de instancias de derechos humanos, se presentaron cinco informes sobre derechos de las mujeres, uno sobre migrantes, siete sobre derechos de los niños, dos sobre no discriminación y cinco de otras materias. En lo que concierne a los grandes tratados internacionales de derechos humanos, Costa Rica tiene pendiente la entrega de siete informes obligatorios.

En el ámbito del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica acumuló un total de seis denuncias en el período 2000-2005. Una de ellas logró llegar a la Corte Interamericana de Derechos Humanos y se tradujo en una condena al Estado costarricense, por violar el derecho a la libre expresión de un periodista.

RECUADRO 5.8

Candidatura costarricense a la Secretaría General de la OEA

Uno de los cursos de acción desarrollados por el país con especial éxito a partir de los años noventa, es el de posicionar a ciudadanos y ciudadanas costarricenses en puestos de organismos internacionales. Entre 1992 y 2003, Costa Rica presentó un total de 103 candidaturas, con una tasa de éxito del 60% y una proyección mayor en el ámbito de las Naciones Unidas. En el año 2004 la actividad prioritaria de la Administración Pacheco en este ámbito se centró en el impulso de la candidatura del expresidente Miguel Ángel Rodríguez a la Secretaría General de la OEA, el puesto más alto para el que se haya postulado un costarricense. El país invirtió su capital diplomático y político, así como recursos financieros, y logró una elección por aclamación en la XXXIV Sesión Ordinaria de la OEA, realizada en Quito el 7 de junio de 2004. El expresidente Rodríguez se convirtió así en el primer nacional de un país pequeño en asumir la dirección del máximo órgano hemisférico. Sin embargo, renunció a menos de un mes de ocupar el cargo, para responder por su supuesta partici-

pación en un caso de presunta corrupción en investigación judicial⁴³.

En materia de conducción de la política exterior, la elección del expresidente Rodríguez evidenció el éxito que tuvo el país, tras varios intentos⁴⁴, al promover un consenso en el Continente para que el siguiente Secretario General de la OEA fuera un centroamericano. Costa Rica basó su discurso en la necesidad de hacer efectivos el principio de igualdad jurídica de los Estados, el cual debería permitir que las naciones pequeñas tuvieran igualdad de oportunidades para aspirar a cargos dentro del sistema interamericano, y el principio de rotación geográfica (Ministerio de Relaciones Exteriores, 1999)⁴⁵. En la articulación de apoyos también se reflejaron dos características de la política exterior de la administración Rodríguez: la preferencia por la proyección continental más que subregional y el liderazgo en materia de derechos humanos y democracia (Proyecto Estado de la Nación, 2002 y Programa Estado de la Nación, 2003). En las anteriores candidaturas de los noventa, Costa Rica solo logró consolidar un bloque de apoyo

de los países pequeños de Centroamérica y el Caribe, pero tuvo dificultades para obtener el respaldo de los países grandes de fuera de la región. En la candidatura de 2003, por el contrario, la estrategia cambió y la prioridad se centró en conseguir apoyos extrarregionales, y fue Uruguay el primero en otorgar el respaldo, seguido por Venezuela, Bolivia y, posteriormente, la totalidad del bloque de los 14 países del CARICOM, con lo cual se logró la mayoría en diciembre del 2003. En marzo del 2004 Costa Rica había conseguido superar su barrera inicial y conformar un bloque latinoamericano, del Caribe y Canadá, al cual se sumó Estados Unidos. Los países de Centroamérica fueron los últimos en apoyar por unanimidad la candidatura costarricense, una vez que ya se había producido un consenso de alcance continental.

Es aún incierto el efecto que tendrá sobre las candidaturas de Costa Rica el lamentable incidente con el expresidente Rodríguez.

Fuente: White, 2005.

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de Elaine White.

Se prepararon los siguientes insumos: "El Tribunal Supremo de Elecciones", de Hugo Alfonso Muñoz; "La protesta social en Costa Rica: acciones colectivas en la sociedad costarricense en el año 2004", de Sindy Mora; "Administración de la justicia", de Emilio Solana; "Estudios de opinión pública en los temas: clima electoral, confianza y satisfacción con instituciones", de Lorena Kikut; "Defensa de los intereses nacionales en la política exterior 2004", de Mayrand Ríos y Daniela Gamboa. "Política exterior de Costa Rica: promoción de valores en la agenda global", de Elaine White, "Estudios de opinión

pública y cultura política de Latinoamérica en el 2004", de Charles-André Goulet.

Un agradecimiento especial a Juany Guzmán, Joyce Zürcher, Minor Salas, Constantino Urcuyo y a la Corte Suprema de Justicia y el Ministerio Público por sus comentarios sobre el capítulo. Se agradece a UNIMER-La Nación por su apoyo para el estudio de clima electoral.

La edición técnica la realizaron Marcela Román, Jorge Vargas, Evelyn Villarreal, Ronald Alfaro y Enrique González.

La revisión y corrección de cifras estuvo a cargo de Enrique González y Elisa Sánchez.

Los talleres de consulta se efectuaron los días 10 de febrero, 7 de junio y 27 de julio de 2005, con la asistencia de: Yamileth Achong, Rodrigo Aguilar, Manuel Araya, Bernal Arias, Randall Arias, Marta Asch, Robert F. Beess, Diego Brenes, Marta Campos, Gabriela Carro, Rodolfo Cerdas, Hazel Díaz, Miguel Díaz, Héctor Fernández, Roberto Gallardo, Daniella Gamboa, Franklin González, Lorena Kikut, Anabelle León, Rodrigo Madrigal, Guillermo Matamoros, Walter Meza, Ana L. Montero, Alejandra Mora, Sindy Mora, Olman Ramírez, Ciska Raventós, Mayrand Ríos, Manuel Rojas, Adolfo Ruíz, Shirley Saborío, Fernando Sánchez, Carlos Sojo, Román Solís, Emilio Solana, Mauricio Solano, Norman J. Solórzano, Rose Spalding, Francisco Tula, Julia Varela, Ana Jimena Vargas, Lena White, Elaine White e Isabel Zúñiga.

NOTAS

- 1** El abordaje del tema de la democracia ha pasado por un constante esfuerzo de precisión y evolución dentro de este Informe. La experiencia obtenida al elaborar la *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia*, en 2001, permitió redefinir el capítulo para el Octavo Informe. Como resultado, se amplió el concepto de democracia y se reformularon las aspiraciones a través de las cuales se evalúa la contribución de la democracia al desarrollo humano, a la vez que se incluyeron nuevos indicadores.
- 2** El Décimo Informe remarcó que, frente al deterioro de la relación clásica entre ciudadano y autoridades, el fortalecimiento de las instituciones de supervisión y tutela de derechos proporcionó canales directos de comunicación entre los ciudadanos y el Estado, sin que fuera necesaria la intermediación de los partidos políticos (Programa Estado de la Nación, 2004).
- 3** Véase Sánchez, 2005; Seligson, 2001; Proyecto Estado de la Nación, 2002; Rosero y Vargas, 2004.
- 4** Aunque 2004 no es un año pre-electoral, dado el período de análisis de este Informe, así como la fecha en que sale a la luz pública (octubre del 2005), en los datos de clima electoral se analiza ese año como el antecedente más cercano a las elecciones del 2006. Por ello algunas tendencias reportadas en esta ocasión pueden sufrir variaciones.
- 5** Se trata de los siguientes estudios de opinión: 1. CID-Gallup: basado en 1.230 entrevistas (julio del 2005) con un error muestral de +/-2,8 puntos en los resultados totales (95% de nivel de confianza). El tipo de entrevista fue una por hogar, personal o telefónica, aleatoria y ponderada de acuerdo con penetración real del teléfono en hogares en todo el país. 2. Demoscopia: se entrevistó a 1.200 personas mayores de 18 años (junio del 2005); los resultados tienen un margen de error de +/-2,8 puntos porcentuales. 3. UCR-Matemáticas: las encuestas se realizaron sobre una muestra representativa de la población nacional, usando el método de cuotas. Para el 2005 la muestra consta de 1.000 entrevistas, lo que da un margen de error del +/-3 puntos porcentuales. 4. Borge y Asociados: se trata de una encuesta nacional de 1.006 entrevistas. Tiene un margen de error de +/-3,2 puntos porcentuales y un nivel de confianza del 95%. La encuesta se hizo mediante visita domiciliaria.
- 6** No se presentan diferencias significativas por sexo, zona de residencia, nivel socioeconómico y edad.
- 7** Por sexo y por zona de residencia no se observan grandes diferencias.
- 8** Las referencias que aparecen antecedidas por la letra "E" corresponden a entrevistas realizadas durante el proceso de elaboración del Informe. La información respectiva se presenta en la sección "Entrevistas", de la Bibliografía de este capítulo.
- 9** Otros aspectos que contempla el proyecto son la autorización para que los ciudadanos se organicen en grupos independientes a nivel municipal; la simplificación de los requisitos para inscripción de partidos; la garantía de la equidad de género, al obligar a los partidos a que en sus nóminas figuren alternativamente hombres y mujeres; la reducción de la contribución estatal al 0,11% del PIB; y el concepto de deuda adelantada, previsto en la Constitución. Se prohíbe que candidatos y precandidatos reciban directamente fondos privados; se obliga a los partidos a publicar, cada año, la lista de contribuyentes y sus respectivos aportes, y se sanciona su incumplimiento; se faculta al TSE para ordenar auditorías sobre las finanzas de los partidos, a fin de constatar el cumplimiento de la normativa.
- 10** El diseño constitucional del TSE se desarrolla en el Código Electoral (Ley 1536, del 10 de diciembre de 1952) y sus reformas, y en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil (n° 3504, del 10 de mayo de 1965) y sus reformas.
- 11** En lo relativo a la designación de los jefes del supremo órgano electoral, el sistema varía de un país a otro: el caso más llamativo es el de Paraguay, donde ese nombramiento es popular. Otros países otorgan la potestad de designación a cuerpos políticos, como el Poder Legislativo (Uruguay, Venezuela, Nicaragua, El Salvador y Ecuador), atados, en buena medida, a los partidos políticos. En Guatemala es nombrado por el Congreso Nacional, pero sus integrantes se escogen de una nómina de treinta candidatos propuestos por una comisión de postulación compuesta por cinco personas provenientes del ámbito universitario y alejadas de la actividad política. El Ejecutivo participa en Chile y Argentina, con el acuerdo del Senado. En el caso de Honduras la designación corresponde a los partidos políticos, aunque un miembro lo elige la Corte Suprema de Justicia (eventualmente dos, si el número de partidos más el restante miembro originan un número par). En el Consejo General del Instinto Federal Electoral mexicano participan todos los órganos políticos.
- 12** Una visión comparativa permite determinar que la función jurisdiccional electoral es objeto de diversas regulaciones según los países. Las soluciones van desde encargarla conjuntamente con la función administrativa a un solo órgano, hasta atribuírsela al Poder Judicial o a otra instancia jurisdiccional como las cortes o tribunales constitucionales, en este último caso, cuando estos órganos jurisdiccionales se organizan de modo independiente frente al Poder Judicial. Todas las fórmulas tienen ventajas e inconvenientes. La segunda opción le encarga a una jurisdicción ordinaria, dentro del Poder Judicial, la resolución de los conflictos electorales. Esta alternativa tiene la desventaja de que los tribunales ordinarios carecen de la especialidad electoral y además se dedican a otras tareas, sin concentrarse en la materia electoral.
- 13** Artículos 102 y 121 de la Constitución Política. Véase también el voto 980-91 de la Sala Constitucional.
- 14** El constituyente se preocupó de disponer con claridad que durante la época electoral, seis meses antes y cuatro meses después de las elecciones, la Asamblea Legislativa no puede dictar una ley relativa al sufragio contra el criterio del TSE (artículo 97).
- 15** El acuerdo se tomó en la sesión ordinaria n° 14-2005, del 8 de febrero de 2005. La implementación total del proyecto ascendía a poco menos de tres millones de dólares. Para estos efectos se aprobó la inclusión de 635,4 millones de colones en el anteproyecto de presupuesto para el 2005, distribuidos entre las diferentes subpartidas. Durante el ejercicio de análisis del plan de gastos por parte del Ministerio de Hacienda, el TSE aceptó una rebaja de 715,8 millones en aras de contribuir con el esfuerzo de disminución del gasto público (TSE, 2005).
- 16** Según la Constitución Política y los pronunciamientos de la Sala Cuarta.
- 17** Véase Piza, 1995. Sobre este tema, Fonseca (1999) señala que al interpretar el TSE, de modo exclusivo y obligatorio, las disposiciones legales y constitucionales de la materia electoral, se debería excluir esta potestad del conocimiento de la Sala Constitucional, por cuanto estaría invadiendo esa atribución del Tribunal.
- 18** En sus tareas de organizar y dirigir el proceso electoral, el constituyente puso bajo la competencia del TSE la gestión, una tarea de administración activa. Así, el Tribunal convoca a elecciones populares, nombra a los miembros de las Juntas Electorales, especie de pequeños tribunales que reciben los votos y en primera instancia los cuentan y dan un resultado oficial. También actúa el Tribunal como órgano de apelación de lo resuelto por el Registro Civil y las juntas electorales (Muñoz, 2005).
- 19** Véase Piza, 1995. Además, votos de la Sala Cuarta números 2150-92 y 3194-92 de 8 de agosto y 27 de octubre, respectivamente, de 1992.
- 20** En la Asamblea Legislativa se conformarán tantas fracciones parlamentarias como partidos políticos estén representados en ella. Los diputados se considerarán integrados a la fracción del partido por el cual resultaron electos y ninguno podrá pertenecer a más de una fracción (Reglamento de la Asamblea Legislativa, modificado mediante acuerdo 5020 del 8 de noviembre de 1999).
- 21** Se trata específicamente de los entes creados para atender los temas de drogas, persona joven, adulto mayor, madre adolescente, no videntes, discapacidad, rehabilitación, becas, promoción de la cultura y protección del medio ambiente, entre otros (Programa Estado de la Nación, 2004).
- 22** Según los datos de esa encuesta, el 5% del total de entrevistados forma parte de las 499 cooperativas registradas en el 2004, en las cuales hay una presencia mayoritaria de hombres: 57% frente a 42% de las mujeres. El 2% de las y los encuestados dijo participar en asociaciones comunitarias, donde las proporciones de hombres y mujeres son prácticamente las mismas; este sector incluye las asociaciones de desarrollo comunal, cuyo número ascendió a 2.705 en el 2004. El 1% de las personas consultadas pertenece a agrupaciones de la categoría "otras organizaciones", en las que la presencia femenina es dominante: 53%. Esa situación se repite en las asociaciones gremiales, de las cuales forma parte el 3% de los encuestados; al igual que en el grupo anterior, poco más del 46% de los integrantes de este sector son hombres. En los 260 sindicatos activos participan 2 de cada 100 entrevistados y la presencia de hombres y mujeres es de casi 50% cada uno. Por su parte, las 1.212 asociaciones solidaristas existentes en el 2004 contaban con un 4,6% de la población consultada, en este caso con una amplia participación masculina, ya que solo una tercera parte de ese sector es representado por mujeres.
- 23** Concepto utilizado por Gerardo Hernández (2005). Este análisis se construye sobre los resultados de dos bases de datos, que recogen información sobre las principales acciones colectivas registradas en *La Nación* y el *Diario Extra*. El manual de codificación de la base de datos -producto de la discusión de un equipo de investigadores del Programa Estado de la Nación y el Instituto de Investigaciones Sociales (IIS) de la Universidad de Costa Rica- es

el instrumento mediante el cual se ha codificado y procesado la información periodística proveniente de dichas fuentes.

24 La acción colectiva refiere a una categoría analítica para entender las modalidades de protesta social que utilizan determinados actores, grupos sociales u organizaciones, para plantear y ver satisfechas sus demandas. En el contexto de esta investigación, la connotación “colectiva” ha implicado el reconocimiento de acciones ejecutadas por dos o más personas organizadas formal o informalmente, que plantean un conflicto ante las entidades competentes. La acción colectiva es entendida no solo como acción social en sí misma susceptible de análisis, sino también como un procedimiento para formular demandas y exponer necesidades y problemáticas de los actores implicados en ellas. Como afirma Tarrow, “la acción colectiva es el principal recurso y con frecuencia el único, del que dispone la mayoría de la gente para enfrentarse a adversarios mejor equipados o a Estados poderosos” (Tarrow, 2004).

25 La categoría declaración pública comprende “todo lo que se dice a través de conferencias de prensa, declaraciones a medios de comunicación, boletines, manifiestos públicos, peticiones por escrito y otros medios de acceso no restringido. Las convocatorias para participar en acciones colectivas, hechas por los distintos grupos sociales, se incluyen dentro de esta categoría” (Mora, 2004).

26 El Movimiento Cívico Nacional resultó de la unión de la Cámara Costarricense de Transportistas Unitarios, la ANEP, la Asociación de Talleres Integrales Costarricenses (ATICOS) y el grupo de los denominados “taxistas piratas”. También participaron los sindicatos del ICE, la CCSS, la APSE y estudiantes de la UNA y la UCR.

27 El día en que iniciaron las acciones de protesta para solicitar el aumento salarial del sector público y en oposición al TLC y Riteve -23 de agosto del 2004-, el Viceministro de la Presidencia anunció tolerancia decreciente por parte del Gobierno, y el presidente Pacheco, en cadena nacional de televisión, señaló que utilizaría “todos los recursos legales a su disposición para permitir el libre tránsito de los costarricenses” (Loaiza, 2004).

28 A partir del 2005 se experimentará una disminución drástica en la entrada global, a raíz de las reformas a la Ley de Tránsito (artículos 148, 150, 151, 152 y 154) aprobadas por la Asamblea Legislativa a finales del 2004. Con las nuevas disposiciones ya no ingresarán al sistema judicial las infracciones simples sin oposición, por lo que se espera una disminución cercana a los 400.000 casos.

29 Según el Ministerio Público, la selección de casos mediante criterios de oportunidad ha sido uno de los cambios sustanciales incluidos en el Código Procesal Penal y cuyo aumento obedece a las directrices emitidas por el nuevo Fiscal General (Achong, 2005).

30 A criterio del Ministerio Público, las desestimaciones son producto de que la mayoría de los hechos denunciados directamente, o mediante informes policiales, no constituyen delito. Las desestimaciones tienen control jurisdiccional, y son acogidas por el Juzgado, a quien corresponde la resolución definitiva (Achong, 2005).

31 Se analizan las cifras de casos reportados por los juzgados penales juveniles, sus principales características y las medidas aplicadas a los menores. Se toma como año base 1997

por ser el primero para el que se cuenta con la información completa de los doce meses, lo que facilita la comparación con los datos de períodos posteriores.

32 La Ley de Jurisdicción Penal Juvenil entró en vigencia en mayo de 1996, derogando la Ley Tutelar de Menores. Con la nueva normativa se dio un cambio en la aplicación de la justicia a los menores de edad, para estar en consonancia con la Convención de los Derechos del Niño aprobada por la Asamblea de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989. La Ley atribuye responsabilidad penal a los menores entre los 12 a menos de 18 años de edad. A los menores que cometen algún delito o contravención y no han cumplido los 12 años no se les sigue una causa judicial y la atención de esos casos es competencia del Patronato Nacional de la Infancia. La tramitación de los delitos cometidos por menores está a cargo de las fiscalías y los juzgados penales juveniles. A las fiscalías les corresponde la etapa preparatoria (tramitación) y a los juzgados la etapa de juicio.

33 Si el monto reclamado supera los 600.000 colones responderá a los juzgados de mayor cuantía conocer la demanda, y de ser menor estará a cargo de los juzgados competentes en asuntos de menor cuantía. La última fijación de la cuantía fue aprobada por Corte Plena el 1° de abril del 2001, con base en estudios técnicos y con la finalidad de mantener un equilibrio en la entrada de casos entre ambos tipos de dependencias, pues con el aumento en el costo de vida y los incrementos salariales que se dan cada seis meses, el número de casos entrados en las oficinas de menor cuantía va disminuyendo con el paso del tiempo.

34 Los juicios ordinarios son aquellos en los que se plantean reclamos relacionados con derechos del trabajador (prestaciones, aguinaldo, vacaciones, cesantía, entre otros).

35 El 8% restante está constituido por casos como: consignación de prestaciones, conmutaciones de renta, devolución de cuotas del Banco Popular, calificaciones de huelga y conflictos colectivos. Estos últimos son asuntos de bastante complejidad, pero su número suele ser muy reducido; desde 1999 se han recibido como máximo cinco expedientes por año.

36 Es importante aclarar que en algunos circuitos los jueces competentes en esta materia no son específicos, sino que deben atender también la materia civil en segunda instancia y la penal en primera instancia (etapa de juicio).

37 El incremento se originó en una acción de inconstitucionalidad contra los asuntos de jerarquía impropia presentada a finales del mes de junio, con lo cual se paralizó el trámite de esos expedientes desde el segundo semestre, pero ello no impidió que siguieran ingresando casos de esta naturaleza.

38 La Comisión es un órgano especializado de las Naciones Unidas creado en 1947, adscrito al Consejo Económico y Social, con un mandato específico para la promoción y protección de los derechos humanos alrededor del mundo. Está integrada por representantes de 53 países, que se eligen por tres años y pueden ser reelectos. Este órgano no posee miembros permanentes; no obstante, Estados Unidos fue miembro desde 1947 hasta el 2001 y fue reelecto para el período 2003-2006. Costa Rica fue electa como miembro para el período 2001-2003 y reelecta para el período 2003-2006.

39 Se analizó la totalidad de resoluciones (178) discutidas en los años 2003 y 2004, de las cuales 74 fueron sometidas a votación y las restantes se aprobaron por unanimidad.

40 Solamente hay un excepción a esta regla, cuando se votan las llamadas “mociones de no acción”, que algún país presenta para que la Comisión de Derechos Humanos no emita opinión sobre un tema particular. Cuando se dan estos casos (1 en 2003, sobre China, y 3 en 2004), Costa Rica defiende con su voto negativo la posición de que la Comisión debe pronunciarse sobre el tema en discusión y que se debe realizar la votación sobre la resolución correspondiente.

41 Se trata de Azerbaiyán, con la resolución “Las personas desaparecidas”; el Congo, con la resolución “Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, y aplicación general y seguimiento de la Declaración y el Programa de Acción de Durban”, y Filipinas, con la resolución “Trata de mujeres y niñas”, de las cuales solo la de Azerbaiyán fue aprobada sin votación.

42 Esta conducta tuvo solamente una excepción en los años 2003 y 2004: de las 35 resoluciones que tratan este tema, Costa Rica copatrocinó en ambos años las resoluciones que condenan a Cuba.

43 Con anterioridad el expresidente Rodríguez fue objeto de investigación en la Comisión Especial Investigadora del Financiamiento de los Partidos Políticos de la Asamblea Legislativa. En su sesión ordinaria n° 44, celebrada el 5 de febrero de 2004, esa instancia aprobó una moción “para que se convoque a comparecer al señor doctor Miguel Ángel Rodríguez Echeverría, expresidente de la República. Dicha comparecencia se celebrará el día 17 de junio del año en curso”. La comparecencia fue programada para realizarse diez días después de la fecha en que se elegiría al Secretario General de la OEA. El expresidente fue llamado a comparecer para que brindara información sobre una deuda por más de 200.000 dólares que el PUSC mantuvo con él desde 1994 y que fue cancelada en octubre del 2002 por contribuyentes de esa agrupación política.

44 El primer candidato fue Otilio Ulate Blanco, el segundo José Rafael Oreamuno Flores, el tercero Bernd Niehaus Quesada, el cuarto el expresidente Rafael Angel Calderón Fournier y el quinto el expresidente Miguel Angel Rodríguez Echeverría. En 1993 el entonces canciller Bernd Niehaus perdió la votación frente al expresidente César Gaviria, de Colombia. En 1998 Gaviria logró construir apoyo para reelegirse por un período más, por lo que la candidatura del costarricense Rafael Angel Calderón debió ser retirada antes de la votación, en virtud de que varios de los apoyos extrarregionales ofrecidos no llegaron a concretarse y el Secretario en funciones había conseguido respaldo a la tradición del sistema interamericano de reelegir a los titulares para un segundo período.

45 Al perder la votación de 1993, Costa Rica hizo una fuerte declaración en la que denunció un trato discriminatorio frente a países pequeños y la manipulación o presión de los grandes actores para “quebrar” el voto en favor de Costa Rica para beneficiar al candidato de los poderosos. Así, manifestó que “los países grandes son países de primera y aunque numéricamente sean menos, se sienten llamados a imponer su voluntad y sus criterios a los países que consideran de segunda. El hecho de que nuevamente se haya impuesto su criterio lastima la dignidad de los demás y sin duda deja lesionado al sistema” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 1994).

APORTE ESPECIAL

Partidos políticos y diseño de la institucionalidad pública en Costa Rica

En el Décimo Informe se introdujo como tema de estudio la reforma institucional del Estado costarricense. En particular, se analizó cuántas entidades públicas existían en el 2003 y de qué tipo eran, así como el efecto de los procesos de reforma estatal y de ajuste estructural de los años ochenta y noventa en la institucionalidad pública. En ese momento se concluyó que, a diferencia de otros países de América Latina en los que se dio una reducción sustancial del tamaño del Estado, en Costa Rica este nunca ha dejado de crecer (en términos del número de entidades que lo componen). La información compilada reveló que entre 1990 y 1999 el crecimiento de la estructura pública fue incluso mayor que en el período cuspide del estatismo, en la década de los setenta. Lo que sí se produjo fue un cambio en el tipo de entidades que se crean, en busca de flexibilidad administrativa, y que generan una mayor dispersión institucional.

Con el afán de dar continuidad al esfuerzo en esta nueva línea de investigación en materia de entidades públicas, esta edición del Informe introduce la presente contribución especial, cuyo propósito es aportar elementos de análisis sobre la relación entre el sistema político y la organización del sector público. La investigación se basa en la aspiración de gestión y representación política responsables y explora si pueden distinguirse diversos patrones de creación de instituciones públicas en cada una de las diferentes etapas de

la evolución democrática del país, así como el impacto de los partidos y sistemas de partidos sobre ese proceso.

La principal conclusión del estudio es que en Costa Rica, la instauración y la ampliación de la democracia fueron acompañadas por una importante expansión de la institucionalidad pública. En cuanto a la influencia de los partidos políticos en el diseño de esa institucionalidad, Liberación Nacional es el que ha dejado la mayor huella sobre la organización institucional del Estado en los últimos cincuenta años, aunque si se considera únicamente el período en que existió el bipartidismo (los últimos veinte años) no se reflejan diferencias significativas entre el PLN y el PUSC: ambas agrupaciones han sido igualmente activas en la creación de entidades públicas. El estudio señala también que el control del Ejecutivo y del Legislativo no es una condición que determine que un partido político sea más activo en la promoción de nuevas entidades. Por el contrario, es en períodos en que ningún partido tiene mayoría en el Congreso cuando la creación de instituciones públicas tiende a acelerarse.

Régimen político y desarrollo institucional del Estado costarricense

El desarrollo institucional del Estado y la democratización del régimen político están estrechamente ligados en Costa Rica. Durante la larga transición a la democracia que experimentó el

país entre el último cuarto del siglo XIX y 1975, el Estado costarricense pasó por cambios fundamentales. En términos generales, puede decirse que a más democracia, más institucionalidad pública.

La *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia* presentó en el año 2001 una interpretación de la historia de la democracia nacional que distingue cinco fases (Proyecto Estado de la Nación, 2001)¹. En la presente sección se adapta esa periodización histórica como punto de partida para la identificación de patrones diferenciados en la conformación institucional del Estado costarricense. En términos resumidos, las fases del desarrollo democrático son las siguientes:

- **Régimen republicano (1821-1888):** esta fase dio inicio a la vida independiente, en la cual, paulatinamente, las condiciones políticas fueron dando origen a un régimen republicano. Se adoptó la separación en tres Poderes y se alcanzó la condición de república soberana e independiente. El régimen se caracterizó por ser autoritario, inestable y con muy incipientes instituciones del estado de derecho. Fue acompañado por el desarrollo y consolidación exitosa de una economía agroexportadora basada en la exportación de café.
- **Liberalización del régimen republicano (1889-1918):** se caracteriza por la instauración de la supremacía

civil en el gobierno, la preeminencia del Estado sobre la Iglesia y la aceptación de las elecciones como el mecanismo válido para acceder al poder político. En este período el régimen político se abrió a la competencia política, aunque sin garantías democráticas. Se sentaron las bases institucionales para el funcionamiento del estado de derecho.

- **Inclusión política (1919-1948):** la tónica de esta fase es la intensificación de la competencia política, mediante la inclusión de nuevos actores sociales y políticos como fuerzas relevantes en el sistema. Surgieron la sociedad civil organizada y los primeros partidos políticos modernos.
- **Instauración democrática (1949-1975):** empezó con la promulgación de reformas políticas e institucionales en el marco de la Constitución Política de 1949. En este período, el régimen político costarricense fue cumpliendo progresivamente con los requisitos para el funcionamiento de un régimen democrático. Sin embargo, subsistió una exclusión autoritaria con rango constitucional que impedía a partidos “antidemocráticos” participar en procesos electorales. Se produjo la expansión del sufragio y la evolución institucional del sistema electoral.
- **Ampliación democrática (1976-2004):** el país alcanza la estabilidad democrática, producto del afianzamiento de un Estado democrático y social de derecho, mediante el fortalecimiento del respeto y la protección de los derechos ciudadanos y la sujeción del poder político a la Constitución y las leyes. En los últimos años se ha logrado una ampliación de los derechos políticos, civiles, sociales y ambientales, así como notables mejorías en la rendición de cuentas.

Como es obvio, estas fases de la historia de la democracia tienen distintas duraciones. Si no se toma en cuenta

esta circunstancia, el análisis de las tendencias en el desarrollo institucional del Estado puede arrojar resultados engañosos. Por ejemplo, puede ser que en una época histórica se hayan creado más instituciones que en el resto, pero no en virtud de un mayor activismo, sino porque se trató de una fase más prolongada. Por ello es necesaria una unidad de medida que permita comparar diferentes épocas, usando un mismo parámetro. En este caso se utilizó el promedio de entidades públicas establecidas anualmente en una época determinada, que resulta del cociente entre el total de instituciones creadas en una fase histórica y el número de años que abarca dicha fase².

En Costa Rica existe una relación directa entre la instauración y posterior ampliación de la democracia y el desarrollo institucional del Estado. El ritmo de fundación de entidades resulta ser progresivo. En el primer período (régimen republicano) es cuando emergen menos instituciones, pese a ser el más largo. En esta fase se creó, en promedio, menos de una institución pública por año. Entre tanto, fue en la última etapa -la de ampliación democrática- cuando se crearon más instituciones: 6 por año (cuadro 5.16). Por cada entidad creada en la fase de instauración democrática, emergieron dos en el período de ampliación democrática. La asociación directa entre democracia y desarrollo institucional es una observación fáctica y no causal. Lo que se afirma es que existe coincidencia en el tiempo, no que la

democracia causó el desarrollo de las instituciones. Aunque esta hipótesis no puede descartarse, es obvio que están implicados otros factores, como el aumento poblacional y la creciente complejidad y tamaño de la economía.

Con el fin de conocer qué tipo de entidades conformaban el Estado costarricense en los diferentes períodos históricos estudiados, en el cuadro 5.17 se resumen algunos rasgos característicos del desarrollo institucional en el país, por período. No se pretende ser exhaustivos, sino más bien indicativos sobre el tipo de organización de la institucionalidad pública que se tenía al cierre de cada fase del desarrollo democrático nacional.

Los partidos políticos y la institucionalidad pública

Los partidos políticos fueron actores principales en el desarrollo de la institucionalidad pública durante la transición a la democracia y, posteriormente, durante el funcionamiento de este sistema. Sus propuestas políticas incluyen la adopción de medidas de política pública que usualmente afectan la organización del Estado. En el caso costarricense, los partidos pueden impulsar la creación de instituciones mediante legislación. En la Asamblea Legislativa, la creación, reforma o liquidación de entidades públicas se hace mediante la aprobación de leyes; quien controle el Poder Ejecutivo puede utilizar decretos ejecutivos para legislar en el mismo sentido. Aunque los decretos

CUADRO 5.16

Entidades públicas creadas según período histórico

Período	Años de duración	Número de entidades	Entidades creadas por año
Régimen republicano (1821-1888)	67	41	0,6
Liberalización del régimen republicano (1889-1918)	29	29	1,0
Inclusión política (1919-1948)	29	34	1,2
Instauración democrática (1949-1975)	26	94	3,6
Ampliación democrática (1976-2004)	28	167	6,0

Fuente: Alfaro, 2005

CUADRO 5.17

Algunos rasgos característicos en el desarrollo de la institucionalidad pública costarricense

Periodo	Rasgos característicos
Régimen republicano (1821-1888)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Se adopta la división de poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). El Estado se extiende territorialmente mediante la creación de municipalidades. ■ Aparecen los primeros antecedentes ministeriales bajo la modalidad de carteras adscritas a Secretarías (Instrucción Pública, Gobernación, Hacienda, Culto y Agricultura) ■ Las Secretarías agrupan en una sola entidad temas como Hacienda, Guerra y Marina, Gobernación, Policía, Justicia y Fomento. ■ Orígenes de los colegios profesionales; Fábrica Nacional de Aguardiente; Oficina Central de Estadísticas y Contabilidad Nacional de Hacienda.
Liberalización del régimen republicano (1889-1918)	<ul style="list-style-type: none"> ■ La ampliación estatal continúa principalmente por la vía de la creación de municipalidades. Al cierre de este ciclo se contaba con 55 de los 81 gobiernos locales actuales. ■ Nacen nuevas agrupaciones profesionales (farmacéuticos e ingenieros). ■ Se construye el Teatro Nacional y se funda el Banco Internacional de Costa Rica (posteriormente Banco Nacional de Costa Rica).
Inclusión política (1919-1948)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Buena parte de las carteras ascienden en escalafón institucional, pues pasan a ser Secretarías especializadas (Educación, Gobernación, Hacienda y Comercio, Obras Públicas). ■ Aparecen las primeras instituciones autónomas (UCR, CCSS, PANI, Banco Nacional de Seguros). ■ Se crea un número significativo de "entidades-antecedentes" (entidades que posteriormente son sustituidas por otras con mayor estatus y más potestades): Oficina de Migración, Junta de Aviación Civil y Servicio Nacional de Electricidad, entre otras. ■ Surgen las entidades de promoción sectorial (Instituto de Defensa del Café) y el control presupuestario se traslada a la Asamblea Legislativa (Centro de Control, hoy en día convertido en la CGR).
Instauración democrática (1949-1975)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Un número significativo de las entidades actuales (al 2004) fueron creadas como tales en el período 1949-1975 o tienen un antecedente en esta fase. ■ Aumenta el número de ministerios y se crea la Oficina de Planificación Nacional. ■ Emergen nuevas instituciones autónomas (ICE, ICAA, INVU, IFAM, IMAS, RECOPE) y el sector descentralizado pasa a ejecutar la mayor parte del gasto público. ■ Se presenta una mayor especificidad temática institucional para atender áreas como grupos poblacionales vulnerables, comercio exterior, ambiente, temas sociales, entre otros. Hay un mayor énfasis en materia de promoción cultural, encabezado por el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes.
Ampliación democrática (1976-2004)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Se crean nuevos ministerios (MIVAH, COMEX, MIDEPLAN y MINAE, entre otros) ■ El sector financiero es uno de los sectores en los que se crean más entidades públicas: sociedades administradoras de fondos de inversión y operadoras de pensiones complementarias. ■ La creación de Consejos que atienden aspectos específicos que estaban en manos del MOPT es la tónica en el sector infraestructura: concesiones y vialidad. ■ Aumenta la promoción sectorial y regional estatal: CONARROZ y JUDESUR. ■ En el sector ambiental también se establece una importante cantidad de nuevas entidades. ■ Se da énfasis a la promoción cultural: Compañía Lírica Nacional y Compañía Nacional de Danza, entre otros. ■ Un grupo significativo de entidades sufre cambios en su naturaleza jurídica: INAMU, INEC y ARESEP.

Fuente: Alfaro, 2005.

ejecutivos tienen un rango inferior a las leyes ordinarias, constituyen un medio legal, aunque jurídicamente débil, para amparar una nueva entidad pública. En este acápite, la relación entre partidos políticos e institucionalidad pública se examina tanto desde la perspectiva del sistema de partidos, como la de los partidos individualmente considerados.

Una primera pregunta sobre la influencia de los partidos políticos en el diseño de la institucionalidad pública

en el país es la siguiente: ¿cuántas entidades públicas han sido creadas por cada partido político en Costa Rica? Aunque parece una inquietud sencilla de responder, la verdad es que no lo es. Por una parte, es necesario establecer con precisión los criterios que permiten clasificar a una institución como responsabilidad de un partido político. Por otra parte, estas agrupaciones tienen distinta duración, algunas son efímeras y otras mantienen vigencia

a lo largo de prolongados períodos; además, en ocasiones los partidos forman coaliciones, lo que dificulta la asignación de responsabilidades por la creación de una entidad.

La regla seguida en este trabajo consiste en asignar a un partido la responsabilidad de todas aquellas instituciones creadas durante el o los períodos en que controló al Poder Ejecutivo. Si bien es cierto que esta regla no logra discriminar situaciones en las que un partido

contrario tuvo mayoría parlamentaria, o bien nadie controló el Legislativo, lo cierto es que la influencia del Ejecutivo es siempre decisiva para la creación de una entidad. Esta influencia puede ser “proactiva”, promoviendo apoyo parlamentario en favor de su iniciativa, o reactiva, mediante la aplicación del poder de veto. Revertir un veto presidencial no es sencillo para la Asamblea Legislativa -requiere dos terceras partes de los votos-, por lo que puede decirse que (casi) toda entidad pública creada durante un período de gobierno cuenta, cuando menos, con la anuencia del Poder Ejecutivo, si no con su apoyo. Finalmente, para tener una unidad de medida que permita la comparación entre partidos con duraciones diversas se utilizó el promedio de nuevas instituciones por año de control del Poder Ejecutivo, que es el cociente entre el total de entidades creadas durante todos los períodos en los que un partido controló el Ejecutivo y el número de años que duró ese control.

En términos absolutos (número de instituciones), es indudable que el Partido Liberación Nacional es el principal impulsor de la institucionalidad pública en Costa Rica. Esta agrupación es responsable de la creación de casi la mitad de las entidades públicas fundadas desde 1889 (cuando inicia la época de las primeras manifestaciones partidarias en Costa Rica)³. Le sigue en un distante segundo lugar el Partido Unidad Social Cristiana (18,6%), y bastante más atrás la Coalición Unidad (5,6%) y el Partido Unificación Nacional (5,2%).

Esta primacía se mantiene, aunque más atenuada, al considerar el hecho de que, si bien a partir de la Guerra Civil de 1948 el sistema de Costa Rica tiende a ser bipolar, el bipartidismo es un hecho relativamente reciente, surgido a mediados de la década de los ochenta (Rovira, 2001)⁴. Mientras el polo electoral representado por el PLN se mantiene constante desde mediados del siglo XX, en el polo de “la oposición” hay una sucesión de partidos durante este período. Si se suman los partidos en los que el calderonismo es la corriente política dominante (Republicano Nacional,

Unificación, Coalición Unidad y PUSC), este polo opositor es responsable del 34% de las entidades públicas creadas desde 1889 (cuadro 5.18).

En el período en que el sistema de partidos era bipolar pero no bipartidista (1953-1986) la diferencia entre el PLN y la oposición fue importante: 1,5 entidades públicas más creadas por año de control del Ejecutivo. Una vez instaurado el bipartidismo, a partir de 1986, esta diferencia se amplió. En los ocho años de control liberacionista se crearon 66 entidades públicas (8,3 por año), en comparación con 57 entidades que son responsabilidad del PUSC (5,7 por año) (cuadros 5.19 y 5.20). Desde otra perspectiva, como se mencionó en el Décimo Informe, el activismo en la creación de entidades pública se ha acelerado durante la época actual, en la que el país ha adoptado una estrategia de apertura comercial y promoción de exportaciones.

Cuando se examina los partidos políticos por separado (no el sistema de partidos), la situación cambia de manera

notable. Aunque no cabe duda de que la Junta Fundadora de la Segunda República no fue un partido político, se incluye en el registro con un criterio meramente analítico, dada la importancia que tiene en el diseño del sector público, pues creó un promedio de 12 entidades por año. Esta cifra resulta sumamente elevada, incomparable con cualquier agrupación política, y denota la intención de reformar el Estado costarricense que animó a los vencedores de la guerra civil de 1948.

El partido político que sigue a la Junta Fundadora creó 6 entidades por año. Ese partido, contrario a lo esperado, no es el PLN sino el PUSC, un partido de relativamente reciente creación. Este es el más activista creador de entidades públicas durante los períodos en que ha sido gobierno (cinco administraciones de gobierno menos que el PLN). ¿Por qué este resultado, si el PLN es el principal responsable de la institucionalidad pública existente en Costa Rica? La explicación reside en el hecho de que el impulso creacionista ha sido irregular en Liberación Nacional. En el PLN han

CUADRO 5.18

Entidades creadas según años de existencia de los partidos políticos

Partido político ^{a/}	Años de existencia	Cantidad de entidades ^{b/}	Porcentaje
Liberación Nacional (1951-2004)	53	150	49,0
Unidad Social Cristiana (1983-2004)	21	57	18,6
Coalición Unidad (1976-1983)	7	17	5,6
Unificación Nacional (1966-1978)	12	16	5,2
Republicano Nacional (1936-1948, 1958-1962)	16	15	4,9
Unión Nacional (1949-1962)	13	12	3,9
Republicano (1897-1917, 1924-1928)	24	19	6,2
Unión Nacional (1901-1917, 1928-1932)	20	13	4,2
Constitucional (1919-1924)	5	3	1,0
Constitucional Democrático (1889-1894)	5	2	0,7
Civil (1893-1913)	20	2	0,7
Total		306	100,0

a/ Para todos los partidos políticos se contempla como fecha de creación el año en que se fundó. En los casos del Partido Republicano y el Partido Unión Nacional el golpe de Estado de 1917 interrumpió la vida partidaria, la cual se recobró posteriormente participando en elecciones. En lo que respecta a Unión Nacional, a pesar de que no participó en las elecciones de 1953, sí apoyó al Partido Demócrata. La participación electoral del Partido Republicano Nacional se interrumpió entre 1948 y 1958, debido al exilio de Calderón Guardia (su principal líder); sin embargo, esa situación no impidió su beligerancia política, tal como se constata en el respaldo brindado al Partido Demócrata en la elección de 1953 (Salazar y Salazar, 1991) y en las candidaturas de Calderón Guardia a diputado por el Partido Unión Nacional (1958) y a presidente (1962).

b/ Se excluyen del conteo total las 41 entidades creadas en el régimen republicano y 18 que emergieron en momentos en que estaba al mando la Junta Fundadora de la Segunda República.

Fuente: Alfaro, 2005.

existido dos administraciones “creacionistas” (Figueres Ferrer, principalmente la de 1970-1974, y Figueres Olsen, de 1994-1998) pero las restantes cinco no tanto. Por el contrario, las tres administraciones socialcristianas resultaron, sin excepción, activistas en la creación de instituciones públicas. De manera que, el que un partido político cuente con mayor número de administraciones no significa que durante éstas se hayan creado más entidades. De hecho, un par de agrupaciones políticas (Coalición Unidad y Unificación Nacional) fundaron en una sola administración 16 y 17 entidades, respectivamente, una cifra muy superior a las de otros partidos políticos (cuadro 5.21).

Tipos de instituciones fundadas por los partidos políticos

Entre los partidos existe una cierta especialización en la creación de instituciones públicas. El PLN ha fundado más empresas públicas (casi seis veces más), órganos del Gobierno Central, órganos adscritos, entidades públicas particulares y más del doble de entidades pertenecientes al sector descentralizado institucional que el resto de los partidos. Su interés está puesto en ensanchar el sector público en lo que constituiría una especie de “núcleo central institucional” (empresas públicas, Gobierno Central e instituciones descentralizadas) que produce servicios más universales para la población. A su vez, los partidos de oposición de raigambre calderonista han creado más entidades públicas no estatales y del sector descentralizado territorial (principalmente municipalidades). De esta forma, la oposición ha buscado ampliar el panorama institucional en lo que podría denominarse la “periferia” estatal, es decir, las entidades públicas no estatales y el sector descentralizado territorial (municipalidades). El tipo de entidad en el que ambos partidos muestran un comportamiento “creacionista” muy semejante corresponde a órganos adscritos, es decir, aquellas entidades que cubren sectores o áreas de acción que han quedado al descubierto y que reflejan la especificidad de las demandas que se ejercen sobre la acción estatal (cuadro 5.22).

CUADRO 5.19

Entidades creadas según número de años en los que el PLN y la oposición controlan el Poder Ejecutivo. 1953-1986

Partido político (o agrupaciones)	Años de control	Entidades	Entidades públicas por año
Liberación Nacional (1953-1958, 1962-1966, 1970-1978, 1982-1986)	17	84	4,9
Oposición a Liberación Nacional (1958-1962, 1966-1970, 1978-1982)	12	41	3,4

Fuente: Alfaro, 2005.

CUADRO 5.20

Entidades creadas según número de años en los que el PLN y el PUSC controlan el Poder Ejecutivo. 1986-2004

Partido político (o agrupaciones)	Años de control	Entidades	Entidades públicas por año
Liberación Nacional (1986-1990, 1994-1998)	8	66	8,3
Unidad Social Cristiana (1990-1994, 1998-2004)	10	57	5,7

Fuente: Alfaro, 2005.

CUADRO 5.21

Entidades creadas según número de años en los que los partidos políticos controlan el Poder Ejecutivo. 1890-2004

Partido político ^{a/}	Años de control	Entidades	Entidades públicas por año
Civil (1894-1902)	8	2	0,3
Constitucional Democrático (1890-1894)	4	2	0,5
Constitucional (1920-1924)	4	3	0,8
Unión Nacional (1902-1910, 1928-1932)	12	13	1,1
Republicano Nacional (1936-1948)	12	15	1,3
Unión Nacional (1949-1953, 1958-1962)	8	12	1,5
Republicano (1910-1917, 1924-1928)	11	19	1,7
Unificación Nacional (1966-1970)	4	16	4,0
Coalición Unidad (1978-1982)	4	17	4,3
Liberación Nacional (1953-1958, 1962-1966, 1970-1978, 1982-1990, 1994-1998) ^{b/}	29	150	5,2
Unidad Social Cristiana (1990-1994, 1998-2004)	10	57	5,7
Junta Fundadora de la Segunda República (1948-1949)	1,5	18	12,0

a/ Se excluyen del conteo las 41 entidades creadas en el régimen republicano.

b/ En el caso del período gubernamental 1953-1958 se contabilizan cinco años de duración y no cuatro, como sucede con los restantes.

Fuente: Alfaro, 2005.

La ausencia de mayorías parlamentarias favorece la creación de entidades públicas

En un régimen presidencialista cabría esperar que, cuando un partido controla tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo, le resulte más sencillo impulsar la creación de instituciones, si ello forma parte de su programa de gobierno. Esto por cuanto es más factible la armonización de criterios entre dos poderes de Estado independientes entre sí. El examen de la experiencia costarricense arroja, en este sentido, un resultado sorprendente: la creación de entidades públicas se acelera cuando el partido que controla el Ejecutivo no tiene mayoría parlamentaria y, más aún, cuando en el Congreso no existe ningún partido con mayoría legislativa. En estas circunstancias se han creado poco más de 6 entidades por año. Esto quiere decir que, aunque se haya asignado la responsabilidad última de la creación de una entidad pública a un partido en particular, lo cierto es que buena parte de las instituciones son producto de acuerdos interpartidarios (cuadro 5.23).

Iniciativa de creación de entidades públicas

Como último ejercicio de esta investigación se exploró, para aquellas instituciones que se fundaron por ley en el período 1950-2004, a qué actor político (Poder Ejecutivo o Poder Legislativo) se le atribuye la iniciativa de creación. Los datos apuntan a que se dio un cambio en la procedencia de la iniciativa entre las fases analizadas. En la época de instauración democrática (1949-1975) la mayor parte de las iniciativas de ley (45 de las 83 entidades creadas) provenía del Poder Legislativo; en segunda instancia se ubican las 38 iniciativas de ley del Ejecutivo. Por el contrario, en el período de ampliación democrática (1976-2004) 79 de los 151 proyectos que dieron paso a nuevas instituciones se originaron en el Poder Ejecutivo, frente a 72 del Poder Legislativo.

En 27 casos no se tiene registrada la iniciativa, pues se trata de entidades que fueron creadas por decreto ejecutivo, la mayoría de las cuales (16) pertenece al período de estabilidad democrática

CUADRO 5.22

Naturaleza jurídica de las entidades creadas por el PLN y la oposición. 1949-2004

Naturaleza jurídica ^{a/}	Oposición al PLN ^{b/}	PLN	Total
Empresas públicas	3	17	20
Entidades públicas no estatales	19	18	37
Gobierno Central	2	5	7
Órganos adscritos	43	55	98
Entidades públicas particulares	10	17	27
Poderes	1		1
Sector descentralizado institucional	12	29	41
Sector descentralizado territorial	12	9	21
Total	102	150	252

a/ Empresas públicas: entidades públicas constituidas en sociedades anónimas estatales. Entidades públicas no estatales: colegios profesionales y otras entidades que señala la ley. Gobierno Central: incluye los ministerios y la Procuraduría General de la República. Órganos adscritos: entidades adscritas y dependencias de los ministerios. Entidades públicas "particulares": programas, proyectos, fondos y direcciones, entre otros. Poderes: abarca los tres poderes de la República, la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes, como órganos auxiliares de la Asamblea Legislativa, y el TSE. Sector descentralizado institucional: instituciones autónomas y semiautónomas y sus dependencias, así como órganos públicos estatales. Sector descentralizado territorial: comprende las 81 municipalidades del país y sus órganos adscritos. Para un listado con el detalle de las entidades para cada categoría de naturaleza jurídica, véase Alfaro, 2004, en el sitio www.estadonacion.or.cr

b/ Incluye las entidades creadas en la administración de Otilio Ulate Blanco (1949-1953).

Fuente: Alfaro, 2005.

CUADRO 5.23

Entidades creadas según número de años en los que los partidos políticos controlan la Asamblea Legislativa. 1953-2004

Partido político (o agrupaciones)	Años de control	Entidades	Entidades públicas por año
Sin mayoría (1958-1962, 1974-1982, 1994-2004) ^{a/}	22	142	6,5
Unidad Social Cristiana (1990-1994)	4	16	4,0
Liberación Nacional (1953-1958, 1962-1974, 1982-1990)	24	90	3,8

^{a/} Entre 1953 y 1962 el número de diputados era de 45, por lo que la mayoría simple era de 23 legisladores.

Fuente: Alfaro, 2005.

CUADRO 5.24

Entidades públicas creadas por ley según iniciativa. 1953-2004

Iniciativa de creación	Instauración democrática (1949-1975)	Ampliación democrática (1976-2004)	Total ^{a/}
Poder Ejecutivo	38	79	117
Poder Legislativo	45	72	117
Total	83	151	234

a/ Del conteo total se excluyen 27 casos de entidades creadas por decreto ejecutivo y 104 que se fundaron antes de 1950, de las cuales no se tiene registro de la iniciativa; es decir, 131 entidades excluidas en total.

Fuente: Alfaro, 2005.

(1976-2004). Además, no se cuenta con información sobre iniciativas de ley para un total de 104 entidades públicas fundamentalmente, para aquellas que se establecieron en momentos en que no se llevaban registros de esa información, como en el caso de los períodos de régimen republicano (1821-1888) y el de liberalización del régimen republicano (1889-1918).

La coordinación de esta sección estuvo a cargo de Ronald Alfaro.

Se prepararon para la sección los siguientes insumos: Base de datos de entidades públicas y la ponencia “Partidos políticos y el diseño de la institucionalidad pública en Costa Rica”, de Ronald Alfaro.

Colaboró como asistente de investigación Alonso Ramírez.

Un agradecimiento especial a Juany Guzmán, Jorge Vargas, Steffan Gómez, Charles-André Goulet, Elaine White y Constantino Urcuyo por sus comentarios sobre el aporte.

La edición técnica la realizaron Marcela Román y Jorge Vargas.

La revisión y corrección de cifras estuvo a cargo de Enrique González y Elisa Sánchez.

NOTAS

1 Para un mayor detalle sobre esta clasificación consúltese el tomo 1 de la *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia* (Proyecto Estado de la Nación, 2001).

2 No hay que perder de vista que se trata del recuento de las entidades públicas aún existentes en el 2004 (y algunas pocas no existentes, 18 en total), y no de la totalidad de entidades desde un punto de vista histórico.

3 Se toma 1889 como punto de partida, en vista de que a partir de esa fecha las elecciones, y por ende la competencia entre partidos, se convierten en el mecanismo válido para acceder al poder. Antes de 1889 los golpes de

Estado y los cambios constitucionales fueron los recursos utilizados para hacerse del poder (Proyecto Estado de la Nación, 2001).

4 Durante el período 1953-1986, la oposición a Liberación Nacional no logró articular un partido político permanente, a pesar de que en tres oportunidades participó unida y ganó las elecciones presidenciales (aunque no siempre las legislativas). Sin embargo, antes de la fundación del Partido Unidad Social Cristiana estas coaliciones electorales se desarticulaban rápidamente, e incluso desaparecía(n) la(s) agrupación(es), lo que obligaba a recomponer las fuerzas políticas y las alianzas con cierta regularidad.

P
A
R
T
E



Debates para el Desarrollo



CAPÍTULO 6

Universalización de la educación secundaria y reforma educativa

La propuesta para la universalización de la educación secundaria

El Programa Estado de la Nación ha recibido el mandato de introducir un componente adicional al plantear sus investigaciones y aportes al análisis del desempeño nacional en desarrollo humano sostenible: el enfoque propositivo. Se trata de elaborar propuestas específicas de política pública, materia en la que el país exhibe un déficit de soluciones prácticas.

El reto fundamental para asumir este nuevo mandato de investigación es determinar si existe un modo de avanzar en el sentido indicado, sin arriesgar las ventajas del Informe o cambiar su naturaleza. La opción metodológica fue abordar la dimensión propositiva no a partir de la interrogante tradicional sobre “lo que el país debe hacer para resolver el problema X o alcanzar el objetivo Y”, sino plantear preguntas de una manera más acotada e introduciendo un enfoque comparativo: ¿cuáles países / regiones / ciudades han logrado resolver el problema X o alcanzado Y objetivo?, ¿cómo lo hicieron?, ¿qué condiciones facilitaron o amenazaron su éxito?, ¿están esas condiciones presentes en Costa Rica?, ¿lograron sostener sus mejoras?

Así planteado, el objetivo de incluir por primera vez un componente propositivo dentro del Informe es ampliar el universo de opciones de política pública, que puedan ser consideradas por diversos sectores para enfrentar un desafío del desarrollo humano, pero no recomendar ninguna acción o conjunto de acciones

en particular. Se trata de proporcionar información concreta, veraz y oportuna sobre soluciones que han sido aplicadas en otros contextos, cuyo conocimiento podría ser útil para enfrentar un determinado problema, pero sin argumentar que “lo que fue bueno en esos contextos, tiene que ser bueno en Costa Rica”. Esta nueva línea de investigación sirve para enriquecer el diálogo ciudadano sobre las alternativas de solución a los retos nacionales, que complementa la información que regularmente ofrece cada Informe.

El Consejo Consultivo del Programa Estado de la Nación aprobó efectuar un primer ejercicio propositivo, cauteloso y limitado, dentro de la estrategia de investigación de este Undécimo Informe. El tema seleccionado es un desafío que ha sido ampliamente documentado en ediciones anteriores y otras publicaciones especializadas del Programa Estado de la Nación: “aumentar la cobertura, mejorar la calidad y diversificar la educación secundaria”.

La investigación que dio origen a este capítulo especial Informe se planteó las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles países han logrado la universalización de la cobertura en educación secundaria en pocos años?
- ¿Qué acciones de política pública educativa adoptaron?
- ¿Cómo financiaron el costo adicional?
- ¿Qué condiciones iniciales favorecieron la adopción de estas medidas?,

¿cuáles condiciones se generaron de camino?

- ¿Lograron sostener la universalización secundaria?

¿Por qué centrarse en la educación? Porque impacta a la sociedad en diversos planos: tiene efectos sociales (propicia la movilidad social, contribuye a disminuir la pobreza y a crear un clima propicio para estimular la formación educativa, pues se ha comprobado que a mayor nivel educativo de los padres y madres, crecen las probabilidades de que los hijos alcancen ese nivel, cosa que no sucede en hogares donde los progenitores tienen menores niveles de formación); tiene efectos económicos (una mano de obra más calificada, más productiva y capaz de generar mayores ingresos) y tiene, asimismo, efectos políticos (en secundaria es donde ocurre la socialización política básica) (Programa Estado de la Nación, 2004a). A pesar de ello, el sistema educativo costarricense, según ha señalado desde hace varios años el *Informe Estado de la Nación*, ha demostrado incapacidad para retener a las y los estudiantes. Por diversas razones, estos se van desgranando e incluso desertan antes de culminar su educación secundaria. Si bien en los últimos años la situación ha mejorado, los avances no han ocurrido con la intensidad y la calidad necesarias, por lo que los problemas en este ámbito subsisten.

¿Y por qué centrarse específicamente en la cobertura, calidad y diversificación

de la educación secundaria? Porque es en la secundaria donde se presentan las principales discontinuidades del sistema: en el paso de la primaria a la secundaria y, en un segundo momento, en el paso del ciclo tercero al diversificado. Al analizar los motivos por los que los estudiantes abandonan la educación secundaria, se observa que la mayoría de ellos se relaciona con factores académicos, aunque también pesan motivaciones o presiones económicas y familiares.

Por otra parte, la universalización de la cobertura en secundaria involucra acciones en todos los niveles de enseñanza (desde preescolar hasta la educación superior), afecta todas las dimensiones del proceso educativo (gestión y administración, finanzas, recursos humanos, oferta de opciones, currículos, formación de formadores) y apela a valores fundamentales de la educación (a la conciencia y al corazón del país, a la ética, a la equidad y a la calidad). Por eso, la meta nacional de universalizar la educación secundaria invoca, estratégicamente, una perspectiva de reforma educativa. La secundaria puede convertirse en un pivote para mejorar la calidad de la educación en primaria y preescolar, y también en la educación superior. Estudiantes mejor formados en secundaria tienen mayor potencial de desarrollo en la fase de estudios superiores. Y con mejores profesionales se beneficia la sociedad en su conjunto. De esta manera se puede generar un círculo virtuoso.

De cara al futuro, no pueden abordarse estos temas "por inercia". Deben diseñarse políticas educativas especiales, para las cuales es necesario un serio compromiso nacional, es decir, un compromiso que trasciende al sector educativo, porque buscar respuestas para aumentar significativamente la cobertura educativa convoca a la realización de acciones en diferentes ámbitos y plazos históricos.

Alcances y limitaciones

De los objetivos iniciales de la investigación se logró avanzar en la realización de una amplia y sistemática búsqueda de experiencias en diferentes campos a nivel internacional. La principal limitación encontrada en los tres meses que duró este ejercicio fue la dificultad para documentar

el contexto económico y político en que se dieron los procesos en otros países, ya que este esfuerzo no solo requiere más tiempo y recursos, sino también contar con la posibilidad de recoger la opinión de informantes clave que participaron en esas experiencias.

No obstante esta limitación, muchos de los exitosos casos internacionales revisados subrayan que la investigación rigurosa, previa y posteriormente al diseño y aplicación de las políticas educativas, ha sido una constante. Costa Rica no debe escapar a esta tendencia: para moldear con precisión las políticas y sus fundamentos se requiere, como premisa, hacer de la investigación la base para la definición y realización de políticas, lo que demanda especialmente el concurso decidido de las universidades públicas y su articulación con la educación preuniversitaria.

Este capítulo presenta una primera síntesis de ideas y acciones pertinentes para facilitar la reflexión y el diálogo sobre una situación decisiva para el país. Busca además dejar planteada la necesidad de ulteriores trabajos de investigación que deberán abordarse con urgencia. El texto está organizado en tres secciones. La primera ubica la problemática y detalla la situación de partida. En la segunda se resume la amplia exploración de experiencias internacionales realizada para este trabajo, que cubrió más de cincuenta países (cuadro 6.1) y revisó poco más de cien referencias bibliográficas. Finalmente, la tercera parte plantea seis conjuntos de políticas que pueden ser consideradas -y deben ser estudiadas- para construir un sistema educativo de calidad, con el fin de ampliar la cobertura de la educación secundaria en Costa Rica. Se parte de la noción de que una educación de calidad permite la generación de competencias, tanto cognoscitivas como no cognoscitivas, necesarias para que los educandos obtengan, entre otras destrezas y aprendizajes, una formación para el trabajo, elementos para la construcción de su ciudadanía, capacidades para la resolución de problemas, potenciación de su creatividad y un estímulo para "aprender a aprender", que les ayude a continuar su educación a lo largo de sus vidas. Los seis conjuntos de políticas requieren acciones

en tres grandes áreas: el mejoramiento de los recursos humanos del sistema, y las metodologías de trabajo, la ampliación del financiamiento de la educación y el desarrollo y consolidación de una eficiente administración y gestión del sistema.

Tres ejes metodológicos subyacen a la formulación de estas propuestas. Primero, la utilización de la perspectiva internacional (cuadro 6.1) como un instrumento (de fundamentación y contraste) para la definición y realización de políticas. Segundo, la integración de las metas de cobertura, calidad y equidad en la educación de una manera muy precisa, potenciando la calidad como el instrumento decisivo para la cobertura (pues sin calidad, la educación pierde significado y atractivo, individual y colectivamente) y la equidad (sin calidad educativa se lesionan posibles oportunidades de las personas de progresar). Tercero, el uso de la investigación como fundamento no solo para obtener conocimiento, sino también para lograr consensos sociales (respalda la argumentación racional).

La universalización de la cobertura con calidad en secundaria es un desafío que Costa Rica puede enfrentar. En el pasado, con menos recursos, población y logros acumulados en desarrollo humano, el país tomó las decisiones necesarias para universalizar la educación primaria y la seguridad social. Por su parte, la experiencia internacional reciente enseña que países con mayores dificultades sociales y políticas y logros más modestos que Costa Rica pudieron, a través de medidas específicas y sostenidas, tener avances significativos en períodos relativamente cortos (El Salvador, México, Brasil). En el caso de las naciones desarrolladas la lección más importante es que poblaciones altamente educadas y comprometidas con la educación han decidido, en el actual contexto mundial, dedicar más recursos humanos y financieros para mantener y profundizar sus conquistas educativas. El país necesita una combinación de creatividad y decisión para encauzar los recursos disponibles hacia metas concretas de alcance universal.

Este capítulo especial es una síntesis de un extenso trabajo (Ruiz, 2005) que recorre con detalle los temas y hallazgos que aquí se resumen.

Síntesis de problemas y desafíos de la educación costarricense

Históricamente, Costa Rica ha apostado por la educación como elemento clave para promover el desarrollo humano. El decidido impulso que se dio a la educación primaria a finales del siglo XIX fue uno de los factores que marcó la diferencia en materia de alfabetización que exhibió el país frente al resto de Centroamérica, pues ya para inicios del siglo XX había superado su rezago (gráfico 6.1).

Ese esfuerzo histórico dio como resultado una población alfabetizada que, según el Censo 2000, registraba en esa fecha un promedio de 7,6 años de escolaridad. Sin embargo, un nivel educativo de secundaria incompleta no es suficiente en los tiempos actuales, cuando en todo el mundo se observa una tendencia marcada hacia la exigencia de niveles cada vez más altos de educación para incorporarse a la fuerza laboral. Además, como ya se mencionó, existen evidencias de que la escolaridad de los padres incide fuertemente en el nivel educativo de sus hijos, lo cual plantea una preocupación, sobre todo si se consideran los resultados del gráfico 6.2, que muestra cómo en Costa Rica, a menor escolaridad de los padres, mayor es la probabilidad de que los hijos no asistan al sistema, especialmente a partir de secundaria.

Parte del éxito de la apuesta costarricense por la educación se debió a un claro compromiso del Estado para aportar un caudal creciente de recursos, lo cual se refleja en el importante crecimiento de la inversión en el sistema educativo. Entre 1956 y 1979, la inversión pública en el sector prácticamente se duplicó, y llegó a alcanzar, durante el último año de ese período, un 6% del PIB.

Sin embargo, la coyuntura de crisis económica de inicios de la década de los ochenta puso un alto a esta tendencia. A partir de entonces, el interés por la educación pasó a un segundo plano, lo que llevó a un estancamiento, y en algunos casos hasta a retrocesos en los indicadores del sistema, que se manifestaron en todas las áreas: en la inversión y el gasto públicos en el sector, en la cobertura y la retención escolares, en la infraestructura educativa, etc. Por ejemplo, durante aquella

CUADRO 6.1

Experiencias internacionales exploradas, según grado de utilización

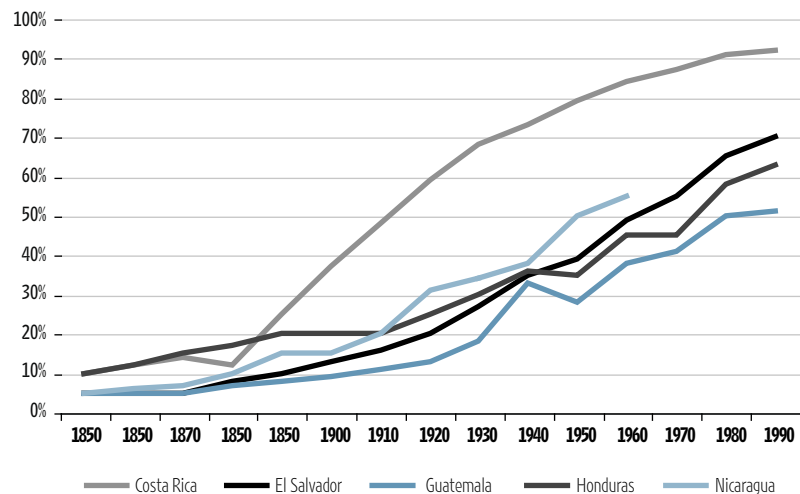
Casos ampliamente documentados	Países frecuentemente mencionados en temas específicos	Otros países con menciones puntuales
1. Alemania	14. Argentina	29. Bolivia
2. Bélgica	15. Australia	30. Cuba
3. Brasil	16. Austria	31. Ecuador
4. Chile	17. Belice	32. Escocia
5. Corea del Sur	18. Canadá	33. España
6. El Salvador	19. Colombia	34. Grecia
7. Estados Unidos	20. Dinamarca	35. Guatemala
8. Finlandia	21. Irlanda	36. Hong Kong
9. Francia	22. Italia	37. Honduras
10. Holanda	23. Luxemburgo	38. Hungría
11. Japón	24. Noruega	39. India
12. México	25. Nueva Zelanda	40. Indonesia
13. Suecia	26. Reino Unido	41. Islandia
	27. República Checa	42. Luxemburgo
	28. República Eslovaca	43. Malasia
		44. Nicaragua
		45. Panamá
		46. Paraguay
		47. Perú
		48. Polonia
		49. Portugal
		50. República
		51. Dominicana
		52. Suiza
		53. Turquía
		54. Uruguay
		55. Venezuela

Nota: Las listas no incluyen aquellos países que solamente están referenciados en cuadros estadísticos.

Fuente: Ruiz, 2005.

GRAFICO 6.1

Centroamérica: evolución del alfabetismo de la población de 10 años o más



Fuente: Seligson, et al, 1996.

década la inversión pública en educación como porcentaje del PIB se mantuvo, en promedio, alrededor de 4,2% y registró su nivel más bajo en 1988: 4%.

A mediados de la década de los noventa empezó a realizarse un esfuerzo importante por recuperar los niveles de inversión en educación, cobertura e infraestructura escolar y se obtuvo una mejora en todos estos indicadores. Así, en el 2002 se logró un 60% de cobertura en secundaria, con lo que se recobró el nivel de 1980. En términos de infraestructura se duplicó la construcción de colegios, luego de que durante una década solo se habían construido quince de esos establecimientos. Y en materia de inversión pública, no fue sino hasta el 2001 que se consiguió sobrepasar el 5% del PIB y hasta el 2003 que se logró superar el porcentaje de inversión de 1979. El saldo de las últimas dos décadas es una generación que no tuvo acceso al disfrute de su derecho a la educación.

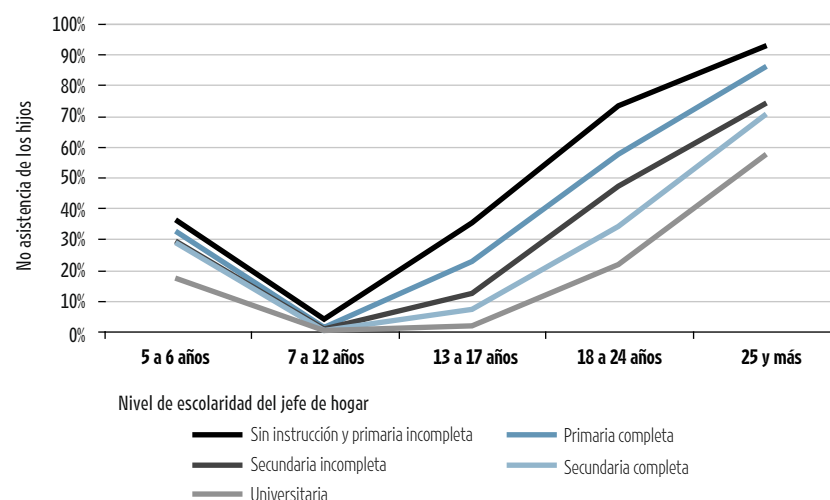
En la actualidad, el país logra allegar a las aulas de primer grado de educación primaria prácticamente a la totalidad de los niños y niñas en edad escolar. No obstante, el sistema tiene serias dificultades para retener a sus estudiantes y hacer que la mayoría de ellos culmine con éxito el cuarto ciclo, un problema que es particularmente agudo en secundaria (gráfico 6.3). Las estadísticas del MEP sobre cohortes completas muestran que de cada 1.000 niños que en 1990 entraron a primer grado, solo 270 llegaron a undécimo año y se prevé que de cada 1.000 que ingresaron al sistema en el 2000, se graduarán 349.

Desde la óptica de las y los estudiantes, entre los factores que se conjugan para explicar el desgranamiento escolar en secundaria están las discontinuidades entre ciclos educativos, la ineficacia e ineficiencia del sistema, los problemas de rendimiento académico, las fracturas mundo urbano/mundo rural y educación pública/educación privada, las presiones sociales, la edad y el poco atractivo de la educación formal.

Por otra parte, desde el punto de vista institucional el sistema educativo muestra una serie de problemas que afectan las posibilidades y el interés de los y las jóvenes por permanecer en secundaria. Entre

GRAFICO 6.2

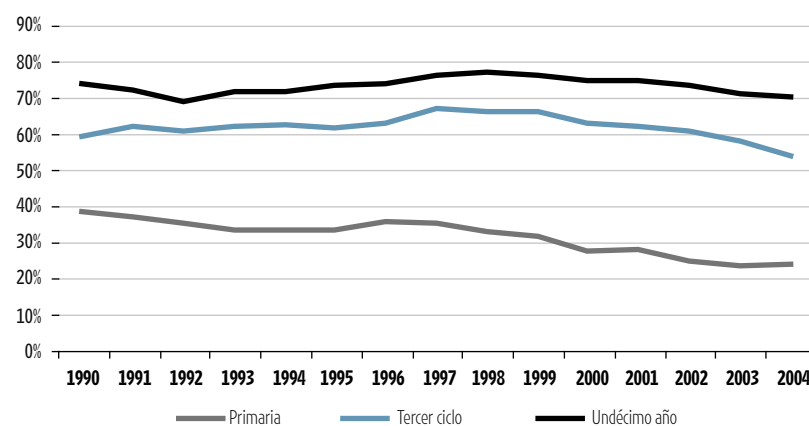
No asistencia a la educación, por edad de los hijos, según educación del jefe de hogar. 2004



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

GRAFICO 6.3

Desgranamiento escolar por nivel educativo



Fuente: Censo Estadístico.

ellas destacan: debilidad de los programas de acción afirmativa y promoción de la equidad, escasa diversificación y poca orientación hacia la educación terciaria, baja calidad y pertinencia, desarticulación y escasez de logros de la formación de formadores, falta de financiamiento público -que si bien se ha recuperado, sigue siendo insuficiente- y problemas de gestión del sistema (ausencia de mecanismos de evaluación y corrección).

A continuación se detallan los factores antes mencionados.

Debilidades del sistema desde la óptica estudiantil

- **Importantes discontinuidades:** actualmente las mayores tasas brutas de escolaridad en la educación regular se observan en la primaria (103,7%) y en preescolar (el nivel que más ha crecido en los últimos treinta años: 90,9%). La tasa en secundaria es de 72,6%. Por su parte, las tasas netas de escolaridad se han venido incrementando desde 1999 y hoy se ubican

en 98,5% para la primaria, 90% para preescolar y 63,8% para la secundaria.

En el período 1999-2004 la tasa de deserción intra-anual en secundaria (11,3%), en promedio, más que duplicó la tasa de la educación primaria (4,0%). El análisis permite constatar que hay dos momentos críticos, o discontinuidades, durante la secundaria: al inicio del tercer ciclo (séptimo año) y al principio del cuarto ciclo o ciclo diversificado (décimo año). En el primer caso, la tasa de deserción intra-anual promedio entre 1990 y 2004 fue de 19%, mientras que en el segundo fue de 9,2%. Esta situación contribuye a que la tasa de escolaridad disminuya con mayor fuerza entre los 13 y los 14 años y de los 16 a los 17 años (véase capítulo 2, "Acumulación de capacidades en el 2004").

Varios aspectos caracterizan el contexto de la primera discontinuidad. En gran medida se deben a los cambios derivados del modo en que funciona la secundaria, pues es poco común que en este nivel los estudios se realicen en el mismo centro educativo en el que se cursó la primaria. Pero aun cuando así fuese, como no existe articulación entre el final de la primaria y el inicio de la secundaria, de manera abrupta las y los estudiantes pasan de una modalidad de formación en la que participan pocos maestros, a otra en la que interviene casi una docena de profesores. La metodología, los contenidos de los cursos, sus objetivos y las formas de evaluación son distintos a los que encararon durante la primaria. Estos factores hacen que las y los jóvenes se sientan inseguros, e incluso experimenten ansiedad, ante el imperativo de vincularse con una nueva institución y un nuevo grupo de compañeros. Todo ello sucede al tiempo que inician un proceso de grandes cambios individuales asociados a la adolescencia.

Como consecuencia de lo anterior, durante el séptimo año se registran algunos de los datos más bajos de rendimiento escolar. Entre 1990 y 2004, la aprobación estuvo alrededor del 75% de los alumnos matriculados en ese nivel y la proporción de repitentes varió entre 11,8% en 1992, el nivel más

bajo reportado, y 16,8% cuatro años después. A partir del 2000, la repitencia se mantuvo alrededor del 15%.

En la segunda discontinuidad, la que ocurre en el paso del tercer al cuarto ciclo, intervienen más bien variables macrosociales: problemas familiares, situación económica, presión por trabajar y desinterés, entre otras, pero igualmente se advierten pobres niveles de desempeño. La repitencia en décimo año llega a duplicar la del último año del tercer ciclo, sobre todo en la educación académica.

■ **Bajos rendimientos:** la mayoría de los estudios coincide en señalar el fracaso o el déficit en el rendimiento como uno de los más fuertes "disparadores" del abandono escolar. Los principales problemas que inciden en este fracaso, tanto en niños como en jóvenes, incluyen aspectos propiamente estudiantiles y factores familiares y del sistema educativo en general. Entre los primeros se cuentan las deficientes técnicas de estudio, las pocas horas destinadas a este propósito, las debilidades de aprendizaje por falta de habilidades en algunos campos, los problemas de madurez psicológica y personal, el mal manejo del tiempo libre y las dificultades particulares con algunas materias (como Matemáticas, Inglés o Estudios Sociales). Los factores de índole familiar contemplan la falta de apoyo para preparar tareas y exámenes, una débil atmósfera cultural y escolar en el hogar, la existencia de problemas familiares diversos -desde los económicos hasta los conflictos intrafamiliares-, la ausencia de ejemplos cercanos para proseguir los estudios y la necesidad de incorporación al trabajo para aportar a la economía doméstica. Por último, el grupo de factores del sistema educativo refiere al escaso atractivo de los programas de estudio, las deficiencias en términos de infraestructura y recursos materiales, una mala relación con otros estudiantes o con algunos profesores y la falta de orientación y apoyo académico en la institución.

■ **Problemas de eficiencia:** el sistema educativo costarricense presenta

problemas de eficiencia si se considera el número de años que les toma a los estudiantes cumplir cada una de las etapas de la educación formal. Entre 1990 y 2004 la proporción de alumnos que culminó la primaria en seis años aumentó de 44,6% a 53,7%. Pero incluso este incremento revela que un gran porcentaje de la población estudiantil, si no deserta, requiere más tiempo que el establecido para terminar la primaria. En el 2002, en promedio, los alumnos tardaron 7,4 años en graduarse de primaria, lo que implica que para aprobar cada grado académico necesitaron aproximadamente 1,2 años. Dado lo anterior, muchos de los jóvenes que se matriculan en secundaria llegan al séptimo año con extraedad, lo que profundiza los problemas de rendimiento antes apuntados. En la secundaria la ineficiencia es aun mayor, especialmente en la opción de secundaria académica, por la que opta la mayoría de los estudiantes en la actualidad. Solo un 20% de los educandos en esta etapa se gradúa sin repetir ningún año. En el 2002, el promedio para graduarse de secundaria fue de 9,4 años. Y el problema se viene agudizando, pues entre 1999 y 2004 la reprobación en secundaria aumentó de 16,6% a 20,0%.

Existe un amplio debate internacional sobre el problema de la repitencia escolar y cómo lidiar con él. Por un lado, los sistemas educativos de tradición francesa y española enfatizan en que, para pasar de un nivel a otro, el estudiante debe cumplir con ciertos objetivos académicos y, si no lo hace, debe repetir. En los países que siguen este enfoque las tasas de repetición son muy elevadas. En otras naciones, entre ellas varias asiáticas y de tradición anglosajona, se aplica el "paso automático" en diversas modalidades y con distintos requisitos. Bajo este sistema, aun si no cumple los objetivos académicos el estudiante puede pasar el año y seguir con su grupo, pero es sometido a un seguimiento especial para tratar de ponerlo al mismo nivel que sus compañeros. Como consecuencia, en estos países la repitencia es

baja. Este debate no se ha zanjado completamente. Si bien en Costa Rica se han realizado experimentos de un paso casi automático, dejando pendientes algunas materias, esta opción resulta compleja porque, por un lado, depende de las posibilidades de cada institución para implementarla, y por otro, los porcentajes de aplazamiento y reprobación son muy altos y generalizados². Disponer de mecanismos adecuados de seguimiento es clave para tener éxito en el desarrollo de un mecanismo de paso automático, y el sistema costarricense tiene una clara debilidad en este sentido.

En este contexto también es importante considerar el problema de la eficacia del sistema, el cual falla en ofrecer a los estudiantes respuestas institucionales que propicien su mejor rendimiento. Al igual que en el caso de la eficiencia, aparte de las limitaciones propias de la secundaria, hay raíces del problema que se encuentran en la primaria. Así, hay debilidades sistémicas, principalmente en Matemáticas y Estudios Sociales, que se arrastran desde esa etapa.

- **Fracturas sociales:** otro orden de problemas está asociado a las brechas sociales que afectan a las familias, especialmente en lo que concierne a las diferencias de oportunidades entre las zonas urbanas y las rurales, y que inciden en el desgranamiento escolar. La primera fractura queda claramente ilustrada cuando se examina el porcentaje de asistencia a la educación formal para la población de entre 5 y 24 años de edad. Según la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), en julio de 2004 el 92,6% de las y los jóvenes con edades entre 13 y 14 años en la zona urbana asistía a un centro educativo, frente al 81,7% en las zonas rurales. En el grupo de entre 15 y 17 años esas proporciones eran de 77,1% para la zona urbana y 59,4% para la rural. La situación es aun más difícil en algunas regiones del país, como la Huetar Norte y la Pacífico Central, donde las coberturas para las edades de 15 a 17 años son 16,3 y 11,0 puntos porcentuales menores, respec-

tivamente, que el promedio nacional.

Además existen notables diferencias entre la educación pública y la privada. Los índices de retención, reprobación y repetición favorecen ampliamente a la segunda. Por ejemplo, en los colegios públicos el porcentaje de reprobación casi triplica el de los colegios privados (21,9% *versus* 7,7%) y en séptimo año el porcentaje de repitentes en los colegios privados (4,3%) es 12,3 puntos porcentuales menor que en los colegios públicos (16,6%), a los cuales asistía el 88,2% de los alumnos de secundaria en el 2004.

- **Una educación poco atractiva:** un último factor desde el punto de vista estudiantil es que las y los jóvenes encuentran poco atractiva y a veces hasta "sin sentido" la educación secundaria. Encuestas realizadas entre desertores del sistema revelan que la mayoría no puede precisar el aporte que obtuvo en la escuela, ni sabe que le hubiera gustado encontrar mientras permaneció en el sistema. La juventud costarricense dedica más tiempo a ver televisión o a reunirse con amistades (más de cinco horas por semana en ambos casos para el 43% y el 41,9% de los entrevistados) o incluso a visitar centros comerciales, que a la lectura (menos de dos horas semanales para el 50%) o al estudio (menos de cinco horas semanales para el 47,6%).

Adicionalmente, entre las principales razones por las que los jóvenes de entre 12 y 17 años abandonan la educación, la EHPM de julio de 2004 revela que un 27,6% argumenta falta de interés en el aprendizaje formal (entre los hombres el porcentaje es de 31,6%), un 16,3% indica que no puede pagar sus estudios, a un 10,5% le cuesta el estudio, un 7,7% tiene que trabajar (12,5% de los hombres) o un 6,1% prefiere hacerlo (8,5% de los hombres). En mayor proporción que los hombres, las mujeres reportan abandono de los estudios por embarazo o matrimonio (8,4%), por problemas de acceso al sistema educativo (8%) y por tener que ayudar en los oficios domésticos (6,9%). Cabe destacar que, en general, los motivos propiamente académicos (falta de interés o dificultades para el

estudio) son más importantes (38,1%) que las razones económicas y laborales citadas por el 34,6% (presión o interés por trabajar, obligación de hacer oficios domésticos o falta de dinero para cubrir los estudios), las dificultades de acceso al sistema (6,2%) u otros motivos de índole social o personal (como maternidad adolescente, enfermedades y discapacidades).

Debilidades del sistema desde la perspectiva institucional

- **Importantes debilidades en programas orientados a incrementar el acceso:**

Costa Rica cuenta con algunos programas de acción afirmativa, tales como los de becas, transportes, comedores escolares, escuelas unidocentes, telesecundaria y educación a distancia, así como con propuestas juveniles especiales como el programa "Nuevas Oportunidades Educativas para Jóvenes". Sin embargo, estos instrumentos son limitados en su alcance; por ejemplo, los programas nacionales de acción afirmativa a menudo son difusos en la definición de sus beneficiarios, magros en la dotación de recursos y carecen de mecanismos apropiados de evaluación y seguimiento que permitan evaluar su efectividad. En este sentido contradicen las experiencias internacionales (sobre las que se hablará más adelante), en las que la clave ha sido la identificación precisa del segmento social al que se desea atender y la existencia de un plan de acción específico orientado a ese sector poblacional, con los recursos materiales y humanos necesarios para llevarlo a cabo. En el caso de las escuelas unidocentes, si bien fueron creadas para atender la primaria en zonas rurales alejadas y han permitido democratizar el acceso³, en ellas se imparten lecciones en un ambiente multi-grado, con días lectivos que representan un 45% de la jornada escolar usual en el resto del país y problemas importantes en materia de infraestructura y personal docente.

- **Escasa diversificación:** la oferta de opciones vocacionales en el ciclo diversificado potencia indiscriminadamente la decisión por el área académica,

hacia la que se encamina el 79,3% de los alumnos. Hace más de dos décadas estas opciones se ofrecen en campos muy tradicionales y definidos, como contabilidad, secretariado y formación agropecuaria, donde se ubican dos tercios de la matrícula inicial. En áreas como ingenierías (electrónica y computación) apenas se inscribe el 20% de quienes optan por la formación vocacional (Programa Estado de la Nación, 2004a). Estas opciones tienen una calidad insuficiente, como lo demuestran los bajos rendimientos en las pruebas nacionales y las de bachillerato, así como las serias deficiencias detectadas por las universidades públicas en estudiantes que han ganado los exámenes de admisión. Además resultan poco atractivas y actuales para las y los jóvenes. Globalmente enfrentan múltiples carencias y se les considera un tipo de educación “cenicienta”, sobre la que hay constantes quejas de los empleadores en cuanto a las débiles competencias que se obtienen en los 82 colegios técnicos existentes (Ruiz, 2005). La matrícula en instituciones vocacionales representa un 26% de los estudiantes del ciclo diversificado.

Los y las jóvenes escogen las opciones académicas dadas la precariedad y las debilidades de las vocacionales, pues consideran que aquellas les ofrecen mejores perspectivas a futuro. El problema es que un sistema que funciona bajo esta premisa no brinda suficientes vínculos con la economía y establece una distancia muy grande entre el estudiante y el mundo laboral. En un país en el que los jóvenes requieren incorporarse al trabajo muy pronto, esto solo puede generar el abandono de la educación. Pero además distorsiona el mundo del trabajo, porque produce mano de obra menos calificada (los que desertan) y una orientación hacia ocupaciones de cierto tipo, que no necesariamente son las que más demanda tienen o las mejor remuneradas.

- **Poco énfasis en la crítica y la creatividad:** el currículo educativo costarricense ha sufrido transformaciones importantes en los últimos quince años, que van desde su modernización

cuantitativa a principios de los noventa, pasando por la integración de mayor interactividad, mayor contextualización y menor rigidez en los métodos de enseñanza, a mediados de esa década, hasta la reciente incorporación de ejes transversales en busca de desarrollar una perspectiva integral en la educación; en este último caso, sin embargo, la evidencia muestra que el objetivo inicial no ha sido fácil de llevar a la práctica (Programa Estado de la Nación, 2004b). La educación nacional acentúa en exceso los aspectos memorísticos, la realización mecánica de procedimientos y la consideración acrítica de los temas, en tanto que desarrolla pocas destrezas y preparación para tomar decisiones con cierto rigor, no logra que se den aprendizajes significativos en varias asignaturas, y no ofrece suficiente estímulo a la creatividad y la innovación inteligente. El sistema de evaluación, incluyendo las pruebas nacionales, es un claro reflejo de esa situación, pero además estas últimas agravan los problemas, al condicionar una parte relevante de la formación en el aula y de los textos: todo se adapta a la forma de las pruebas nacionales.

- **Condiciones precarias de trabajo que afectan a los docentes:** muchos profesores y profesoras de colegio trabajan en condiciones precarias, y así lo demuestra el hecho de que en el año 2001 el 42,5% de los docentes que laboraban en toda la secundaria costarricense eran interinos; la cifra era significativamente mayor en los colegios nocturnos, donde representaban el 54,5%. Asimismo, el promedio de alumnos por sección evidencia un desbalance significativo en este mismo nivel educativo, pues en los establecimientos públicos es de 32 estudiantes, casi el doble que en las aulas de primaria y preescolar. Además este indicador reconfirma las brechas entre la educación pública y la privada, ya que en los colegios privados se trabaja con un promedio de 21 alumnos por sección.

Por otra parte, el personal docente tiene limitadas posibilidades de

actualización, capacitación y evaluación. Si bien Costa Rica muestra mayores niveles de capacitación docente en todas las fases del sistema educativo en comparación con otros países de Latinoamérica, los niveles de instrucción de los profesores de secundaria -que incluyen los once años de educación preuniversitaria y aproximadamente tres años de preparación para el profesorado- son más bajos (entre tres y seis años menos) que los de la mayoría de las naciones de la OCDE. El 89,4% de los docentes de colegio está titulado, pero si se considera el tipo de título que tienen, se observa que hay materias en las que menos de la mitad de ellos cuenta con título profesional de bachillerato o más, como es el caso de Francés. En Física, Química, Matemáticas, Ciencias y Biología, la titulación ronda el 50%, en Inglés y Español ronda el 70% y solamente en Estudios Sociales supera el 80%. La situación en Matemáticas se agudiza en algunas direcciones regionales, como Aguirre, Coto, Guápiles y Upala, donde los niveles de titulación profesional en el período 1999-2002 fueron de apenas 13,6%, 23,1%, 27,2% y 29,8%, respectivamente. Otras diez direcciones regionales no superan el 50% de titulación de bachillerato profesional o más en esta materia (Ruiz, 2005). Aparte de reflejar la fractura urbano-rural de la que se habló en este documento, estos datos subrayan la dificultad existente para mejorar las destrezas de las y los alumnos en materias en las que históricamente el sistema ha brindado una educación deficiente.

En el país la responsabilidad de formar a los docentes se ha depositado en las universidades. Se asume que quien cuenta con un título universitario tiene la preparación necesaria para ejercer esta profesión. Sin embargo, no hay una coordinación estrecha entre las universidades y el MEP para garantizar que los graduandos en Educación cumplan con los perfiles y las características requeridas para fortalecer el sistema educativo. De hecho, en las universidades hay

una gran cantidad de programas de formación de educadores que se encuentran dispersos, sin una visión integral y carentes de un compromiso serio con el mejoramiento del sistema educativo, lo cual se refleja en la escasa participación de las universidades en el ámbito de la investigación sobre el sector, pese a que ha habido esfuerzos recientes en este sentido.

A diferencia de otros países, en Costa Rica el Ministerio de Educación Pública no aplica pruebas de aptitud a los postulantes que quieren empezar a trabajar en el sistema, y tampoco lo hacen las universidades en lo que respecta a las personas que quieren estudiar la carrera. El desempeño profesional se evalúa por medio de un manual para la calificación docente que enfatiza en aspectos como información y participación en actividades de capacitación y eventos educativos (Ruiz, 2005). Por otra parte, mientras se les exige una mayor titulación, los educadores devengan salarios menores que los que reciben otros profesionales. Se estima que el salario de un profesor equivale al 50% del salario promedio de los profesionales de la salud y áreas afines.

- **Problemas de infraestructura:** en la última década el país ha realizado un esfuerzo para recuperar los niveles de inversión y gasto público en educación que prevalecían antes de la crisis de 1980, algo que no se logró sino hasta el 2003. El porcentaje del PIB destinado a la educación ha mostrado una tendencia creciente desde 1987, cuando representó el 3,6%, hasta ubicarse en 5,9% en el 2003. En términos de gasto público social del Gobierno Central -que entre 1990 y 2003 pasó de representar el 65,1% al 72,1% del gasto total- el sector educación recibió el 30,6% en el 2003, y de ese porcentaje la educación secundaria representó un 22,2% en el mismo año, casi 3 puntos porcentuales más que trece años antes. Aunque esta recuperación de los niveles de inversión es importante, la magnitud de los problemas hasta aquí apuntados, deja clara la necesidad de ampliar la base, a lo

cual se suman los problemas de infraestructura que muestran los centros educativos públicos -falta de pupitres, insuficiencia de aulas, hacinamiento, aulas en pésimo estado (sin cielo raso, sin piso, con goteras, con mala iluminación o insuficiente ventilación) e inadecuada dotación de materiales didácticos- y sus crecientes brechas con respecto a los centros educativos privados (Ruiz, 2005).

- **Débil capacidad de gestión:** un serio obstáculo para contrarrestar los problemas educativos descritos radica en la debilidad de gestión que tiene el sistema educativo costarricense. Si bien ha habido una preocupación constante por desarrollar planes integrales de largo plazo para enfrentar los problemas, rara vez estos incluyen una clara identificación de los recursos humanos y financieros disponibles para darles sustento, o los mecanismos para monitorear su implementación, rendir cuentas acerca de la misma y evaluar los resultados. Incluso contando con algunos indicadores que podrían servir para reorientar las políticas educativas, como los resultados de las pruebas nacionales, que revelan deficiencias clave en la educación que se imparte en ciertas materias, estos no se utilizan con este propósito. Además, el país no participa en evaluaciones internacionales, como las pruebas TIMSS o PISA (Ruiz, 2005), que miden destrezas en materias seleccionadas y en la resolución de problemas, por lo que carece de información para identificar las fortalezas y debilidades del sistema a fin de apuntalar objetivos educativos. En otras palabras, a nivel general el sistema cuenta con pocas guías para corregir su curso.

Experiencias internacionales de reforma educativa

La preocupación mundial por mejorar la cobertura, calidad y pertinencia de la educación en las últimas dos o tres décadas, arroja una serie de experiencias interesantes para el análisis de las opciones costarricenses, pues tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo, se han logrado mejoras sustanciales en

los indicadores de los sistemas educativos con base en un esfuerzo consciente y consistente para resolver los problemas de este sector. Estas mejoras, en algunos casos, han sido producto de un esfuerzo muy reciente; en otros ha implicado compromisos de largo plazo, y en todos ellos ha requerido importantes inversiones.

Seguidamente se presenta un conjunto de matrices que exponen en forma resumida acciones y programas de política educativa que diferentes países, en distintos momentos, adoptaron para mejorar su sistema educativo. La información ha sido agrupada en ocho áreas temáticas o ejes de acción, todas ellas con vinculaciones directas al diagnóstico de problemas y desafíos nacionales recién presentado:

- Eficacia y eficiencia en la educación primaria.
- Rendimiento académico con base en la calidad educativa.
- Acciones afirmativas para solventar fracturas del sistema.
- Replanteamiento de opciones en el ciclo diversificado.
- Reforma curricular.
- Financiamiento del sistema educativo.
- Formación de recursos humanos.
- Gestión del sistema educativo.

El punto de partida para Costa Rica es intermedio entre los casos de los países desarrollados y las naciones de menor desarrollo relativo, por lo cual es pertinente sacar conclusiones relevantes de todas las experiencias. Ninguno de los países en vías de desarrollo estudiados partió de una situación similar a la costarricense, en la que hubo un compromiso histórico con la educación básica y un largo período de crecientes inversiones en el sector. La mayor parte de los ejemplos proviene de países donde las tasas de cobertura eran muy problemáticas y el peso de la educación dentro de los gastos de los gobiernos tenía mucha menor importancia que en Costa Rica. Por otro lado, en la mayoría de los casos europeos, asiáticos y de Oceanía, las reformas educativas se plantearon y llevaron a cabo en un ambiente en el que una población ya de por sí altamente educada y comprometida con la educación y el rendimiento escolar, tomó la firme decisión de con-

tinuar expandiendo y profundizando las opciones educativas de cara a las nuevas exigencias sociales y económicas internacionales, a lo cual dedicó amplios recursos y personal muy capacitado. Este, claramente, no es el caso costarricense.

Es importante anotar que las experiencias se describen someramente, y en algunos casos carecen de elementos contextuales, lo que dificulta valorar su aplicabilidad para el entorno nacional. El ejercicio constituye, entonces, un primer

paso de identificación de experiencias, y queda para una necesaria investigación posterior recabar más detalles sobre las mismas. De la revisión original se sustrajo la discusión sobre la descentralización educativa, por cuanto es un tema en el que hay una enorme variedad de experiencias y la falta de contexto acerca de los puntos de partida de cada país complica la obtención de conclusiones relevantes para Costa Rica. Una exposición detallada de las distintas opciones

seguidas internacionalmente se encuentra en Ruiz, 2005.

En el resumen de casos que se presenta a continuación, que describe la experiencia internacional revisada, hay varios países cuyas experiencias vale la pena estudiar con mayor profundidad, por su énfasis y progresos en la calidad de la educación, como el caso de Finlandia, y por la integralidad y velocidad con que se adoptaron las medidas, como en los casos de El Salvador y Brasil.

CUADRO 6.2

Políticas orientadas a mejorar la eficacia y la eficiencia en la educación primaria

Política	Experiencias revisadas
Disminuir la extraedad Establecimiento de programas para formar grupos de estudiantes rezagados a los que se brinda educación aparte, a un ritmo más acelerado	<ul style="list-style-type: none"> ■ Programa de Educación Acelerada (El Salvador): se dirige a los jóvenes de entre 9 y 16 años que se encuentran dos o más años atrasados en cuanto al nivel educativo en el que deberían estar. Cuando se identifican veinte alumnos con estas características, se realizan sesiones de estudio aceleradas para que puedan alcanzar a sus compañeros de edad. La idea es mejorar el acceso y el aprendizaje para evitar el abandono de los jóvenes con extraedad. Aún no se tienen evaluaciones de este programa. ■ En Brasil existe una experiencia muy similar a la de El Salvador, como parte de una reforma comprensiva del sistema educativo.
Adelanto, en un año, del inicio de la formación escolar	<p>Varias investigaciones apuntalan la conveniencia de una incorporación más temprana de los niños a la escuela (incluso se ha documentado su incidencia en mejores resultados en el rendimiento escolar y el aprendizaje) ya sea preservando la misma longitud de escolaridad (Mayer y Knutson, 1999) o ampliándola (Cahan y Cohen, 1989).</p> <p>En consecuencia, varios países han adelantado la edad de inicio de la escuela:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ En Japón y Corea se empieza a los 6 años. ■ En otros países se establece una edad obligatoria de inicio a la primaria, pero se ofrece la posibilidad de que los padres matriculen a sus hijos antes. Son los casos de: <ul style="list-style-type: none"> ■ Suecia: se empieza a los 7 años, pero los niños pueden ingresar desde los 6.
Disminuir la extraedad	<ul style="list-style-type: none"> ■ Irlanda: la primaria es obligatoria a partir de los 6 años pero los niños pueden ingresar desde los 4. ■ Holanda: la primaria comienza a los 4 años, aunque es obligatoria desde los 5 (toda la educación primaria dura ocho años). Mientras en otros países a los 4 ó 5 años el niño está en preescolar, en Holanda ya está en la escuela, no solo en el mismo edificio que niños de séptimo u octavo, sino también con maestros certificados y desarrollando un currículo que consiste en actividades de aprendizaje estructuradas y adaptadas a su edad.
Transformar el sentido y el uso de las pruebas nacionales Convertir las pruebas en material de diagnóstico y monitoreo sobre la calidad de la educación	<p>Hay varios ejemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Francia realiza dos pruebas nacionales diagnósticas en la primaria, a principios del tercer grado y del sexto grado, respectivamente. Con base en ellas se identifican fortalezas y debilidades escuela por escuela (por región y en el país como un conjunto), así como dentro de cada institución (persona por persona, clase por clase). Las pruebas son un instrumento activo que se usa para ejecutar acciones de apoyo, corrección y estímulo en todos los niveles. Están concebidas así desde su diseño. Las pruebas no son <i>tests</i> estandarizados (para revisión por lector óptico), el desarrollo es tomado en cuenta.

CUADRO 6.2 CONTINUACION

Política**Experiencias revisadas**

- En Finlandia la única prueba nacional se hace al final de la educación secundaria, ya sea "general" (académica) o vocacional, y se concibe como el principal instrumento para la incorporación a la educación superior. Todas las pruebas que se realizan anteriormente a esta son de diagnóstico y en general utilizan el muestreo. No hay exhibición pública de los rendimientos de cada escuela, para así evitar una inapropiada competencia, aunque los maestros pueden obtener los datos para efectuar mejoras. Esto se da en un sistema altamente descentralizado, con homogeneidad de escuelas en todas las modalidades y con maestros de un alto nivel de formación y competitividad.
- En Corea se realizan muchas pruebas nacionales en primaria, pero casi todas son muestreos de porcentajes pequeños de la población. Los objetivos de las mismas son: identificar nacionalmente el nivel de rendimiento de los estudiantes de las escuelas, mejorar los métodos de enseñanza y aprendizaje, orientar la dirección de la educación, explicar la interrelación entre el desarrollo escolar y otros factores que influyen sobre el proceso, y recoger información para el mejoramiento del currículo y la supervisión eficaz. Desde el 2000 las pruebas se usan también para colocar a los estudiantes en currículos diversificados (por rendimiento). Se efectúan pruebas por materia (dos cada año) por medio de muestreos (entre 0,5% y 1% de los alumnos en los años 6, 9 y 10).
- En Suecia se aplican pruebas en varios años de la educación obligatoria: 2°, 5°, 7° y 9°. Las tres primeras son voluntarias y la última es obligatoria para la institución educativa, pero no para el estudiante. La de 5° se hace en Sueco, Inglés y Matemáticas y busca una evaluación nacional de los logros escolares, para ayudar a los maestros en su planeamiento y enseñanza; se establece la evaluación por medio de criterios y no por notas (de hecho, desde 1995 todo el sistema de evaluación en Suecia funciona por medio de criterios y no por notas). Las pruebas de 7° buscan también un diagnóstico para identificar las debilidades y fortalezas de los estudiantes en las materias concernidas, así como establecer un pronóstico sobre las posibilidades del estudiante de completar los objetivos para el 9°. Las pruebas de ese año son nacionales; se usan para monitorear a todos los estudiantes y todas las escuelas y sirven para dar soporte a los educadores en la evaluación del progreso de sus alumnos y alumnas.

Mejorar la calidad de la formación secundaria

Se cumple un doble propósito: mejorar el dominio en las materias y preparar mejor a los potenciales maestros

- El caso de Cuba es un buen ejemplo: los maestros de primaria tienen un mejor conocimiento de los contenidos, especialmente en Matemáticas, gracias a que en secundaria recibieron una formación de alto nivel en ese campo (lo que también se asocia a un currículo nacional en Matemáticas comprensivo e integrado).

Fuente: Ruiz, 2005.

CUADRO 6.3

Políticas orientadas a mejorar el rendimiento académico con base en la calidad educativa**Política****Apoyar a escuelas y colegios con mal rendimiento**

Empleo de los rendimientos en las pruebas nacionales como base para la ejecución de acciones

Experiencias revisadas

- El programa "900 escuelas", en Chile, identifica las escuelas con problemas según los resultados en las pruebas nacionales. A estas se les brinda apoyo específico por medio de materiales didácticos, libros, infraestructura y capacitación docente. Si el rendimiento mejora posteriormente, las escuelas reciben un reconocimiento financiero. Esto se da en un contexto en el que más de un 40% de las entidades educativas son privadas.

CUADRO 6.3 CONTINUACION

Política

Paso automático o repetición de años lectivos. Existe un debate internacional en torno al paso automático de año. Quienes lo apoyan se basan en estudios internacionales que indican que la repetición no mejora el rendimiento escolar y además provoca problemas de autoestima en los estudiantes. La aplicación de estas medidas tiene como requisitos básicos un alto nivel de competencias y que el sistema de evaluación se utilice como un verdadero instrumento diagnóstico y correctivo

Experiencias revisadas

- En Japón existe un paso prácticamente automático de año a año en la educación obligatoria, que va de 1° a 9° años, sin importar el rendimiento académico de los estudiantes. No obstante, hay pruebas locales de aprendizaje (realizadas por los municipios o las prefecturas) al finalizar la educación obligatoria y, además, rigurosos exámenes de admisión en cada colegio de cuarto ciclo. Lo mismo sucede en Corea, donde el año se gana automáticamente. La clave del éxito de este sistema radica, en estos países, en que ambos poseen una base cultural muy fuerte que promueve el estudio y el alto rendimiento educativo: el confucianismo.
- En la escuela primaria holandesa el paso al siguiente año es casi automático; los alumnos débiles son atendidos de manera especial por cada escuela, ya sea con enseñanza diferenciada o maestros de apoyo o la repetición. Sin embargo, esta última es casi nula, menos del 1 ó 2%, y ocurre solo cuando el alumno está realmente muy atrasado y la escuela no ha logrado hacer nada al respecto. En la secundaria las cosas cambian: se requiere una nota mínima de 6 (en un sistema de 1 a 10) para aprobar la mayoría de las materias. Los estudiantes pueden repetir el año una sola vez; si aun así no consiguen las calificaciones adecuadas deben trasladarse a otro tipo de escuela con menor demanda académica. Algo parecido sucede en Finlandia, donde la repetición en la educación obligatoria es del orden de 0,5%. En estos países, estas opciones son posibles porque sus sistemas educativos son muy estratificados y existen muchas alternativas para que un estudiante pueda continuar en el sistema educativo.
- En Irlanda, tanto en la primaria como en el tercer ciclo el paso de grado es casi automático, aunque se dio una repetición del orden de 10.000 niños en 1996, sobre todo en el último año de primaria (11-12 años de edad) y en los primeros, que equivalen a preescolar (4-6 años).
- En la primaria en Francia la repetición se da en un contexto de ciclos lectivos (no se usa ya la expresión "repetición", sino "realización de un ciclo en más años"). En la secundaria en algunos momentos (no en todos) la repetición es una decisión que puede quedar en manos de los padres de familia. Existen planes para ofrecer una atención individualizada cuando se detectan dificultades en un estudiante. Las pruebas nacionales de diagnóstico en tercero y sexto, en particular, son utilizadas para identificar los problemas de aprendizaje de los jóvenes de una manera absolutamente precisa (individual) y dar un tratamiento especial.
- En Brasil algunos estados han experimentado con la promoción automática entre ciclos. Por ejemplo en los dos primeros grados la promoción es automática y da más tiempo para que los estudiantes se puedan preparar antes de la evaluación que decidirá si pasan o no al siguiente ciclo.

Fuente: Ruiz, 2005.

CUADRO 6.4

Políticas de acción afirmativa para solventar fracturas del sistema**Política****Experiencias revisadas****Reducción de brechas urbano-rurales y las debidas a diferencias socioeconómicas**

Estos planes y programas buscan un efecto compensatorio, que elimine las diferencias de acceso y rendimiento derivados de situaciones económicas o geográficas especiales.

En algunos casos consisten en subsidios directos a los estudiantes y sus familias.

En otros, en un uso intensivo de medios de comunicación para acortar las distancias.

También hay programas que articulan mejoras en la educación y en la salud de los beneficiarios.

Otras modalidades, plantean una concentración de esfuerzos educativos para prevenir y corregir el mal rendimiento educativo y la deserción.

La clave de estos programas está en la identificación precisa del segmento social que se desea atender y en el desarrollo de un plan de acción específico para ese sector poblacional, con la debida incorporación de recursos materiales y humanos.

Adicionalmente, ha sido la norma en casi todas las experiencias el contar con mecanismos de evaluación

- *Head Start* (Estados Unidos): es un programa compensatorio de estimulación temprana que busca atacar el problema de rezago que presentan los niños de familias poco privilegiadas en la sociedad. Este rezago ocurre desde los primeros años de educación y se va acrecentando conforme los estudiantes avanzan en el sistema educativo. El programa funciona desde 1965 y se dirige a niños de 0 a 5 años y sus familias. Su objetivo es aumentar el grado de preparación para la escuela de los niños de familias de escasos recursos. *Head Start* incluye un programa integral de servicios de salud tendiente a obtener un buen desarrollo físico, emocional, cognitivo y social de los participantes, mediante el cual se realizan exámenes médicos, inmunización, nutrición, atención dental, exámenes de salud mental y educación sobre la salud dirigida a los padres. Para el desarrollo cognitivo se propician acciones en las áreas de lectura, mejoramiento de currículo, entrenamiento a los docentes y participación de los padres, entre otras. En 1995 inició una serie de programas llamados *Early Head Start*, orientados a mujeres embarazadas y sus compañeros y familias con niños de 0 a 3 años. En general son medidas para mejorar el clima educativo de los hogares, que se aplican tanto en estos últimos como en centros de atención, o en ambos. Estos programas son hechos a la medida para las diferentes comunidades. Las evaluaciones realizadas han hallado efectos positivos en el desarrollo cognitivo, lingüístico y socio-emocional de los niños y niñas. Asimismo, los padres se mostraron más dispuestos a participar en programas educativos y de capacitación para el trabajo y registraron una leve mejoría en términos de empleo con respecto a los no participantes. Además, los participantes postergaron nuevos embarazos. Los impactos más fuertes se encontraron en los padres y madres que participaron durante el embarazo, los que tenían tres factores demográficos de riesgo y los afroamericanos.
- Programa de Educación Prioritaria (Holanda): fue establecido a mediados de la década de los ochenta. Se dirigió a niños de padres con baja educación y nivel ocupacional, y tenía como objetivo eliminar las desventajas educativas causadas por factores culturales y socioeconómicos. Existieron dos importantes componentes orientados a mejorar el desempeño académico: el de áreas y el de personal. El de áreas consistía en coordinar las acciones de las escuelas, los colegios y las instituciones de salud, bibliotecas locales y jardines de niños, con el objetivo de combatir las desventajas a las que se enfrentaban los alumnos. Se otorgaba financiamiento para coordinar actividades e implementar proyectos específicos como promoción de la lectura, actividades con los padres y madres, programas de registro y guía para delincuentes y desertores, entre otros. El componente de personal consistía en colocar más maestros en las clases con mayores cantidades de estudiantes de minorías étnicas o de familias de baja condición socioeconómica. La evaluación de este programa no mostró mejorías en el desempeño de los estudiantes en términos académicos. Sin embargo, uno de los mayores beneficios obtenidos por el componente de áreas fue el aumento en el grado de conciencia sobre las desventajas de esos niños y niñas y la mejora en los servicios a la población en desventaja. En parte, el fracaso en mejorar el desempeño académico puede explicarse por la inadecuada implementación del componente de personal (Driessen y Mulder, 2003).
- En 1991, Bélgica estableció un programa para apoyar a estudiantes de minorías y en desventaja similar al de Holanda. Este asigna más profesores a las clases de preescolar, primaria y secundaria que cuentan con un mayor número de estudiantes en situación de desventaja social. Para apoyar a las minorías se enfatizan el aprendizaje del idioma y acciones para cerrar la brecha entre el ambiente del hogar y el de la escuela.

CUADRO 6.4 CONTINUACION

Política**Experiencias revisadas****Reducción de brechas urbano-rurales y las debidas a diferencias socioeconómicas**

- El Programa de Educación Acelerada (El Salvador) se describió el cuadro 6.2.
- Telesecundarias (México): este programa inició en 1968. Se dirige a estudiantes de comunidades rurales que cursan los años 7° a 9°. Las clases se ofrecen mediante televisión satelital, con lecciones de 15 minutos, seguidas por 35 minutos de discusión entre profesores y estudiantes. Se imparten 6 lecciones diarias por 200 días. El programa ha ayudado a expandir el acceso a la educación, y actualmente sirve a 800.000 estudiantes en 13.785 comunidades rurales (Winkler, 2000). Entre los logros de las telesecundarias destaca el hecho de que sus estudiantes son más propensos a pasar los exámenes finales de 9° grado que el resto de los colegios en promedio (aunque no son estrictamente comparables ya que los exámenes son distintos).
- Telesecundarias (Brasil): en los años noventa en este país aumentó dramáticamente la utilización de computadoras y el mercadeo social para la educación y el cambio social. Este programa se enfoca a la población de entre 15 y 17 años que ya está trabajando. El currículo de las telesecundarias cubre todo este nivel educativo y prepara para un examen que permitirá un título equivalente a la secundaria. El programa utiliza televisores, material impreso, telesalas (de apoyo) y mentores. El número de estudiantes de las telesalas pasó de 6.000 en 1995 a 250.000 en 1999. Las telesalas aumentaron de 243 en 1995 a más de 8.000 en 1999. Se ha visto que, en las condiciones adecuadas, los estudiantes de esta modalidad pueden tener iguales o mejores promedios que los estudiantes regulares.
- *Bolsa Escola* (Brasil): este programa busca aumentar la demanda por educación otorgando subsidios condicionados a familias muy pobres. Surgió en 1995 como un plan piloto para combatir la deserción escolar y el trabajo infantil. Consistía en dar una beca equivalente al salario mínimo (128 dólares por mes por familia, sin importar el tamaño), con la condición de que las familias mantuvieran a sus niños con edades entre 7 y 14 años asistiendo regularmente a la escuela. Además de la beca, con el fin de reducir la deserción y la repetición se estableció un programa de ahorro, en el que se depositaba alrededor de 90 dólares en una cuenta de ahorro por cada niño participante, si éste aprobaba el año y pasaba al siguiente nivel. A los niños que repetían se les daban clases extra durante las vacaciones y no se les retiraba la beca. Con el propósito de determinar el impacto de este programa, el Banco Mundial realizó una evaluación previa mediante una micro-simulación; de acuerdo con el modelo, alrededor del 40% de los jóvenes entre los 10 y 15 años no matriculados en la escuela, se inscribirían si entraran a participar en el programa. La respuesta de quienes pertenecían a familias pobres sería mayor, del orden de 60%. En el 2001 las municipalidades participantes en el programa ascendieron a 5.536. Se invirtió en ese año 1,8 billones de reales y se benefició a 8,6 millones de niños de unos 5,1 millones de familias.
- *Merenda escolar* y programa del libro de texto (Brasil): programas como comedores escolares (*merenda escolar*) y el de libro de texto (*Programa Nacional do Livro Didático*) intentan aumentar la calidad y el atractivo de la escuela primaria (1° a 8° grados). Evaluaciones preliminares basadas en datos de 1996-1997 indican que el programa de comedores escolares fue regresivo, en tanto que el de libro de texto fue progresivo.
- PROGRESA (México): el Programa de Educación, Salud y Alimentación fue establecido en 1997. Consiste en otorgar a familias pobres rurales un subsidio condicionado a que envíen a sus hijos a la escuela durante al menos el 85% de los días lectivos y que asistan con regularidad a los servicios de salud locales. El subsidio se entrega a las jefas de familia con una periodicidad bimestral. En 1999 el hogar beneficiario promedio recibió mensualmente el equivalente a 23,8 dólares, lo que representaba un 19,5% de su ingreso. Los

CUADRO 6.4 CONTINUACION

Política**Experiencias revisadas**

montos otorgados por asistir a la educación aumentan con el grado que esté cursando el estudiante, con la idea de compensar el costo creciente de dejar de trabajar. La cantidad mensual por un niño en tercer grado de primaria en 1999 era equivalente 7,5 dólares, y por uno de tercer año de secundaria era de 28,5 dólares. El programa ha sido bastante exitoso en aumentar la retención escolar y se ha encontrado que los niños participantes tienen un 0,64 años más de escolaridad que los demás. Una evaluación estimó que el impacto de este programa está asociado a aumentos en la tasa de matrícula de alrededor de 10 puntos porcentuales para el primer año de secundaria, considerado año crítico para la deserción. El incremento en la tasa de matrícula para quienes habían cursado de 1 a 5 años de escuela fue de 1,7 puntos porcentuales. En promedio, el impacto en la tasa de matrícula después del primer año en secundaria fue de 3,4 puntos porcentuales; las tasas medias de matrícula de los estudiantes calificados para ingresar en esta etapa era cercana al 95% (Schultz, 2000). Se encontró también que el efecto de PROGRESA tiene relación con mejoras en indicadores de salud: hubo aumentos del orden del 8% en las visitas prenatales en el primer trimestre del embarazo y se redujo la morbilidad de niños de entre 0 y 2 años (Wodon et al, 2003). PROGRESA focaliza sus beneficios en las familias pobres, las cuales son elegidas, primero, a partir de información acerca de las comunidades y, posteriormente, con base en datos sobre las familias. Este programa también tiene enfoque de género y otorga un subsidio mayor por las mujeres que estudian en secundaria, a fin de contrarrestar los patrones sociales que hacen que más mujeres que hombres abandonen el estudio en esta etapa. El éxito de PROGRESA ha resultado en una expansión que llegó a incluir 2,6 millones de familias, 2.000 municipios y 50.000 localidades en 1999. En ese año tuvo un presupuesto equivalente al 0,2% del PIB mexicano.

Mejoramiento de la educación nocturna

Dado que muchos adolescentes abandonan los estudios para incorporarse al trabajo, la educación nocturna ofrece una alternativa

- Una de las estrategias que ha tenido éxito en Brasil es la potenciación de la educación nocturna. En ese país la repitencia es sumamente alta y cuando los estudiantes llegan a la secundaria menor (tercer ciclo) ya son jóvenes adultos. Esto significa que, para ellos el costo de oportunidad de estudiar es mayor. Además, el tratar con jóvenes adultos tiene implicaciones pedagógicas diferentes a tratar con adolescentes. Una respuesta del sistema han sido las escuelas nocturnas. Cerca del 60% de los alumnos entre 9° y 11° grados asisten a este tipo de escuelas, ya que la mayoría tiene trabajos de tiempo completo.

Fuente: Ruiz, 2005.

CUADRO 6.5

Políticas para el replanteamiento de opciones en el ciclo diversificado**Política****Experiencias revisadas****Nuevas tendencias internacionales en la educación vocacional y técnica**

En algunos países se ha buscado darle un espacio mayor a la educación vocacional, aunque persisten diferencias entre ellos. En parte, la importancia de la educación vocacional ha estado ligada al contexto económico de cada país, y por lo tanto, ha evolucionado con él

- En promedio, en la secundaria superior, alrededor de un 50% de las y los estudiantes de los países de la OCDE se encuentra matriculado en programas pre-vocacionales o vocacionales. Estos programas capturan entre el 60% y el 80% del estudiantado que cursa la secundaria superior en gran parte de los países europeos, incluyendo la República Checa (80%), Austria (79%), Holanda (68%), el Reino Unido (67%), Bélgica (67%), Australia (66%), Suiza (66%), Polonia (64%), Luxemburgo (64%) y Alemania (63%). En contraste, los porcentajes son bastante reducidos en Canadá (9%), Irlanda (23%), Japón (26%) y Portugal (28%). En América Latina, para los países sobre los cuales se cuenta con datos, la cobertura de los programas vocacionales es relativamente baja en México (13%), Brasil (18%), Paraguay (19%), Uruguay (19%) y Perú (24%). Sin embargo, en Chile cubren el 42% y en Argentina (58%) superan el promedio de los países de la OCDE (2002). En el caso de Costa Rica llegan al 20%.

CUADRO 6.5 CONTINUACION

Política**Experiencias revisadas**

- En los años sesenta, Japón requería una masa importante de técnicos de calidad para su industria pesada en expansión. Conforme el país fue creciendo y especializándose en tecnologías electrónicas sofisticadas, las industrias comenzaron a requerir mano de obra más especializada. Esto provocó un aumento en la demanda por ingenieros, por lo que más familias decidieron enviar a sus hijos a la universidad y la educación vocacional se contrajo. El porcentaje de estudiantes en vocacionales bajó de 42% en 1960 a 24,4% en el 2003 (Nishinosono, 1997, citado por Ruiz, 2005). No obstante, desde mediados de los años noventa se busca potenciar la formación vocacional desde una perspectiva diferente (la opción integrada).
- A pesar de las tendencias internacionales más relevantes en el mundo desarrollado, algunos países se han desprendido de los sistemas vocacionales en la educación pre-universitaria. Este es el caso de Brasil, donde el gobierno decidió separar la educación vocacional y técnica de las escuelas secundarias; la secundaria es considerada entonces como la última etapa de la educación básica y la educación vocacional es posterior a ella. Esta medida es parte del *Programa de Reforma e Melhoria do Ensino Profissional* (PROEP) y se relaciona con la definición de un currículo de educación secundaria que enfatiza en las competencias y habilidades básicas. Las nuevas guías curriculares propuestas para la secundaria mayor se centran en las Matemáticas y las Ciencias y contextualizan el aprendizaje. Se aprende explorando los temas de la vida diaria.

Integración de la currícula

Existe una tendencia hacia el estrechamiento de los vínculos entre la educación vocacional y el sector productivo, lo que se logra mediante programas de "aprendices" Ello ha incidido en un acercamiento entre las opciones vocacional y académica, en virtud de una orientación hacia el logro de estándares académicos y destrezas vocacionales para el trabajo.

Asimismo, ha propiciado mayor flexibilidad para completar la educación vocacional en distintas instituciones, incluido el propio lugar de trabajo

- En Alemania, el nivel académico del sistema de aprendices, un esquema dual que incorpora trabajo en empresa y actividades escolares, ha mejorado de manera creciente, e incluso muchos estudiantes que hicieron su *Abitur* (examen de conclusión de estudios en las escuelas preparatorias, llamadas *Gymnasium*) han ingresado en el sistema de aprendices antes de entrar a la universidad. Se han tomado acciones para lograr que los alumnos de la opción vocacional puedan incorporarse a la educación superior.
- El Reino Unido ha aumentado (desde mediados de los años noventa) los niveles de las credenciales vocacionales, con un *General National Vocational Qualification* que en varias opciones permite aspirar a la educación superior.
- En los años noventa, Australia incluyó la educación vocacional en los programas académicos de estudio. El porcentaje de egresados de secundaria (doce años) había pasado de menos del 35% a comienzos de los ochenta a 80% una década después, lo que obligó a atender una gran cantidad de nuevos estudiantes que el esquema general académico no tenía.
- En Japón surgió una nueva alternativa a mediados de los años noventa, que ha hecho que la educación vocacional comience a retomar fuerza. Se trata de los cursos integrados, que agrupan materias generales y especializadas (comercio, ingeniería, etc.) a partir de una extensa gama de asignaturas. Esta nueva modalidad busca mejorar la fuerza de pensamiento, juicio y conducta de los jóvenes, y además está asociada a otra iniciativa, de introducir más computadoras en el aula. Se da a los estudiantes el poder de elegir cursos en áreas acordes con sus intereses y su futuro deseado: 10% en el primer año, 50% en el segundo, 90% en el tercero. Antes el alumno debe pensar en sus planes futuros y diseñar su currículo de acuerdo con estos, para lo cual se le ofrece la guía necesaria. En los cursos integrados los estudiantes aprenden a su propio ritmo y se gradúan una vez que han completado un determinado número de créditos. Aparte del colegio, estos últimos pueden ser obtenidos en cursos que se tomen en institutos o colegios tecnológicos y también se aceptan los exámenes técnicos o que certifican habilidades, así como actividades de voluntariado. El programa de cursos integrados comenzó en 1994 con 7 colegios y 1.245 estudiantes. Para el año 2000 contaba con 145 colegios y 58.789 estudiantes.

CUADRO 6.5 CONTINUACION

Política**Experiencias revisadas**

- Otro caso interesante es el de Estados Unidos. Desde hace dos décadas se ha buscado integrar las opciones de formación general y vocacional en varios estados y escuelas secundarias, en parte como respuesta a la percepción de que el sistema educativo no estaba preparando ni para la universidad (por debilidad de aprendizajes) ni para la incorporación a la vida laboral (por falta de competencias). Potenciar las opciones de continuar hacia la educación superior para los estudiantes que siguen programas vocacionales se expresa claramente en la *School-to-Work Opportunities Act* del año 1994. Las experiencias se han clasificado en 8 modelos (para más detalle véase Ruiz, 2005).

Mayor lugar para el aprendizaje en el trabajo

- Los programas en los cuales la educación se imparte tanto en el colegio como en el lugar de trabajo son particularmente fuertes en Suiza, Alemania, Dinamarca, la República Checa, la República Eslovaca y Austria. También existen programas de este tipo en Holanda, Francia, Luxemburgo, Turquía, España e Islandia, entre otros. De los países latinoamericanos sobre los cuales se encontró información (México, Perú, Uruguay, Brasil, Paraguay y Argentina), solamente Argentina tiene un programa de esta naturaleza.
- Desde los años noventa Corea ha buscado aumentar el atractivo de la opción vocacional, y con este fin puso en marcha reformas desde 1995. Gracias a ello la matrícula en el ciclo diversificado vocacional pasó de 31% de los estudiantes en 1990, a 41% en 1997. El sistema vocacional ofrece cursos de día y de noche, así como programas por temporadas. Además fundaron colegios especializados en lenguas extranjeras, ciencia, artes, música y deportes, que buscan crear líderes en estos campos. Actualmente se pide un año de aprendizaje en el trabajo a los estudiantes de vocacionales; a la vez se han mejorado las oportunidades de estos para ingresar a las universidades
- En Finlandia la formación vocacional se concentra en los sectores de recursos naturales, tecnología y transporte, negocios y administración, turismo, *catering* y economía doméstica, servicios sociales y de salud, cultura, entretenimiento y educación física. En total existen 52 certificaciones vocacionales en la secundaria. La certificación le da a los estudiantes una amplia variedad de destrezas básicas, así como algunas más especializadas en ciertas áreas.
- En Dinamarca se ha dado una reforma de la educación vocacional con una fuerte cooperación entre el mercado laboral y el sistema educativo. Representantes de la empresa y el trabajo colaboran con los educadores como "socios sociales". Se establecen en este marco los objetivos técnicos y las calidades de la educación vocacional; los currículos, los estándares y la evaluación responden estrechamente a las necesidades del mercado laboral. También se han definido las reglas para entrenamiento en el trabajo que realizan los estudiantes. En Australia sucede algo similar.

Fuente: Ruiz, 2005.

CUADRO 6.6

Políticas de reforma curricular**Política****Énfasis en solución de problemas**

No solo en el ciclo diversificado, sino en todos los niveles, son necesarias reformas que busquen potenciar la capacidad para resolver problemas. El desarrollo del currículo

Experiencias revisadas

- En Corea todos los estudiantes que desean ingresar a la universidad deben hacer un difícil examen de habilidad escolar. Se trata de pruebas escritas en tres áreas globales: lenguaje/verbal (coreano), matemática/indagación y lengua extranjera (inglés). Estos exámenes se concentran en competencias de alto grado de procesamiento mental y habilidad analítica.

CUADRO 6.6 CONTINUACION

Política

por medio de proyectos es un ejemplo de este tipo de orientación. Los cursos "integrados interdisciplinarios" (invocación de varias asignaturas), que ocupan un lugar específico creciente en el currículo escolar, adoptan esta perspectiva.

Experiencias revisadas

Por ejemplo, en matemáticas/indagación hay dos secciones: por un lado se evalúa el rendimiento en la habilidad para resolver problemas usando conceptos y principios matemáticos que se adquirieron en la educación escolar; se enfatiza en el pensamiento matemático más que en el conocimiento matemático, y también se examinan habilidades en cómputo, verbalización y comprensión, razonamiento y, de nuevo, la destreza para resolver problemas. Pero hay más, una segunda sección que a su vez se subdivide en dos: indagación científica e indagación en Estudios Sociales. La primera evalúa los conceptos básicos necesarios para estudiar las Ciencias Naturales en la universidad: reconocimiento de problemas, planteamiento de hipótesis, diseño y desarrollo de una indagación, análisis e interpretación de datos y conclusión-evaluación de la situación analizada. La segunda indagación se basa en los Estudios Sociales como una materia integrada y se enfoca en los procesos de resolución de problemas, vistos como una actividad de indagación e investigación en el contexto social. Se busca valorar la habilidad para el reconocimiento de problemas de investigación, el planteamiento de hipótesis, el diseño e implementación de una investigación, el análisis e interpretación de datos y la formulación de conclusiones y juicios de valor. Nótese cómo los Estudios Sociales y las Ciencias Naturales se colocan en una misma área, y en toda ella se enfatiza la resolución de problemas.

Mayor concentración y mayor profundidad en los contenidos

Se puede contar con una base de asignaturas más concentrada y, a partir de ella, seguir rutas opcionales para continuar profundizando la educación.

- Países donde tradicionalmente existían currículos muy cargados, como Japón y Corea, han realizado importantes reformas de reducción de los contenidos, de los días lectivos y las horas de clase. El "Sétimo Currículo" de Corea, decretado en 1997 e introducido gradualmente desde el 2000, ha buscado una flexibilización que incluye una ampliación de las materias optativas, así como una organización del currículo de acuerdo con niveles de dificultad y no con base en los grados cursados por año.

Mayor oferta de opciones y mayor flexibilidad para los estudiantes

Consiste en establecer un sistema de créditos que le permita a los estudiantes diseñar su programa de estudios de acuerdo con sus intereses y realizarlo en el tiempo que se ajuste a sus capacidades.

- Esta es una orientación bastante extendida en Europa. En Finlandia, por ejemplo, el ciclo diversificado está previsto para tres años, pero un estudiante lo puede concluir en dos o cuatro, en función de su propio ritmo.
- En Japón el ciclo diversificado de la secundaria tiene tres posibilidades de dedicación: tiempo completo, tiempo parcial y educación por correspondencia. Es muy interesante que exista un sistema de créditos por cursos durante los tres años que dura el ciclo diversificado. Un crédito significa 35 clases de 50 minutos. En cuanto a los contenidos, el ciclo diversificado ofrece tres opciones: general, especializada (vocacional) y los cursos integrados. Un porcentaje menor al 25% asiste a los vocacionales. El Ministerio de Educación, Cultura, Deportes, Ciencia y Tecnología, *Monbusho* (un poderoso ministerio con secretarías por sectores de competencia), es quien fija los lineamientos en la educación japonesa. Cada diez años se establece una "Pauta de estudio" (marco curricular) para cada nivel educativo, con indicaciones precisas de lo que debe hacerse en la educación nacional. Entre 1994 y 2003 los estudiantes del cuarto ciclo debían completar al menos 80 créditos obligatoriamente. En los vocacionales, al menos 30 de esos créditos debían corresponder a materias vocacionales u otras de especialización, y el resto a más cursos en las materias obligatorias o en materias vocacionales o electivas. En abril del 2003 se dio una reforma curricular que redujo a 74 los créditos obligatorios. Esta reforma mantuvo las mismas materias, pero introdujo Inglés y Tecnología de la Información como obligatorias; también hizo más flexible en la incorporación de materias no obligatorias. En los vocacionales son obligatorias Estudios de Bienestar Social y Tecnología de la Información; la materia Hombre y la Sociedad Industrializada se añadió a la secundaria integrada. Algunos de los cursos de especialización en los vocacionales japoneses son: agricultura, industria, comercio, pesca, economía del hogar, enfermería, ciencia y matemáticas, educación física, música, artes e inglés.
- El modelo curricular coreano es parecido: la educación secundaria superior dura unos tres años, y los estudiantes pueden escoger sus cursos (y pagar por ellos). Si los estudiantes optan por la modalidad académica deben seleccionar cursos académicos por dos años, en busca de prepararse para los exámenes de admisión a las universidades (que son fuertes).

CUADRO 6.6 CONTINUACION

Política**Experiencias revisadas**

- En Finlandia las instituciones vocacionales tienen también un sistema de créditos. La base son 120 créditos, que incluyen: estudios vocacionales y aprendizaje en el trabajo (90 créditos), estudios en Lenguas Maternas (finlandés y sueco) y extranjera, Matemáticas y Ciencias Naturales, Humanidades y Estudios Sociales, Educación Física, Arte, materias prácticas y Educación en Salud (20 créditos), estudios opcionales (10 créditos). En la modalidad académica general opera un sistema en el que hay una gran cantidad de cursos optativos. En general esta opción funciona como un sistema por cursos: obligatorios, de especialización y "aplicados". Estos últimos son cursos interdisciplinarios, vocacionales u otros, dependiendo del colegio (pueden ser elegibles). Un curso representa 38 lecciones de por lo menos 45 minutos (más 15 de recreo). El espacio para la escogencia por parte de los estudiantes es muy amplio. Existe un mínimo de 75 cursos sumadas todas las categorías; los propiamente obligatorios suman alrededor de 55. La materia con más cursos es Matemáticas (16 cursos, casi 3 veces más que Lengua Materna) (Eurydice European Unit, 2005).

Fuente: Ruiz, 2005.

CUADRO 6.7

Políticas de financiamiento del sistema educativo**Política****Reunir recursos suficientes**

Se ha comprobado que a nivel internacional existe una importante asociación entre el porcentaje del PIB destinado a educación y la fortaleza educativa.

Experiencias revisadas

- Los países de la OCDE destinan el 5,7% de su PIB colectivo a las instituciones educativas (considerando gastos públicos y privados). Entre ellos, los que dedican mayores porcentajes a la educación son Dinamarca, Islandia, Corea, Noruega y Suecia, cuyas inversiones en este rubro se ubican alrededor del 7% del PIB. Por otro lado, un tercio de los países de la OCDE invierten menos del 5% de su PIB en este tipo de instituciones.
- Los países de la OCDE gastan anualmente, en promedio, 3.915 dólares por estudiante de primaria, 5.625 dólares por estudiante de secundaria y 11.720 dólares por estudiante de educación terciaria. El rango de gastos en primaria va desde 863 dólares en México, hasta 6.713 dólares en Dinamarca. En secundaria el menor gasto es el de Polonia, con 1.438 dólares y el mayor es el de Suiza, con 9.348 dólares. Finalmente, en educación terciaria México es el país que menos invierte, 3.800 dólares, y Estados Unidos el que lo hace más: 19.802 dólares. Según la OCDE, las diferencias en la razón de profesores a estudiantes, los salarios de los docentes y las facilidades en infraestructura y recursos, entre otros factores, explican estas grandes brechas (OCDE, 2001). Para Costa Rica, en el 2003 el gasto público social en primaria fue de 659 dólares por estudiante en primaria, 620 dólares por estudiante en secundaria académica y 1.109 dólares en secundaria técnica, para un promedio de 718 dólares por estudiante en secundaria⁴.
- En los países de la OCDE la media del gasto nacional dedicado a la educación superior es del 24% del PIB destinado a la educación. Algunos de ellos canalizan un porcentaje muy grande de sus PIB hacia la educación terciaria: Corea (2,7 de 8,2 porcentuales, es decir el 33%), Estados Unidos (2,7 de 7,3, equivalente a un 37%), Canadá (2,5 de 6,1, 41%). Lo mismo sucede en Finlandia e Irlanda (30%). Debe aclararse, sin embargo, que estos datos no discriminan el gasto público efectuado; por ejemplo, en Corea el componente privado es muy alto, particularmente en la educación superior (pagada por los mismos estudiantes). Este país enfatizó durante muchos años en una política educativa de concentrar el gasto público en la primaria, siguiendo lineamientos del Banco Mundial. El aporte privado (familiar) es muy alto en Estados Unidos.
- En lo que respecta a la educación secundaria, los países de la OCDE invierten un valor medio del 41% del PIB destinado a educación. Estados Unidos es el que dedica el menor porcentaje a la educación secundaria (29%). Muy por encima de la media de la OCDE se

CUADRO 6.7 CONTINUACION

Política**Experiencias revisadas**

encuentran: Austria (46%), Bélgica (44%), Canadá (55%), República Checa, (50%), Francia (50%), Alemania (51%), Italia (47%), República Eslovaca (50%), Suiza (45%) y el Reino Unido (48%). En estos datos se toma en cuenta tanto el gasto público como el de fuentes privadas.

- Si bien es cierto que la mayoría de los países ejemplificados tienen economías más grandes que la costarricense, si se consideran los datos del gasto en educación como proporción del PIB o de los gastos sociales, es claro que Costa Rica aún tiene mucho camino por recorrer, pues los países que logran mejores rendimientos educativos a nivel internacional destinan mayores porcentajes a la educación en general, y a la secundaria en particular.

Fuente: Ruiz, 2005.

CUADRO 6.8

Política de formación de recursos humanos**Política****Experiencias revisadas****Organización de la jornada docente con espacios para el progreso profesional**

La longitud del año lectivo debe prever tiempo para que las y los docentes mejoren su formación, realicen investigación, preparen lecciones, etc.

Pero ello no debe ir en detrimento del tiempo necesario para que los estudiantes conozcan, asimilen y discutan la materia. Cabe recordar, además, que en Costa Rica el sistema educativo es uno de los pocos espacios de contacto cultural que tienen las y los jóvenes. Por lo tanto, hay que sacar el máximo provecho del ciclo lectivo que ya se tiene

- Los países con mejores resultados en los exámenes PISA⁵, en promedio, no llegan a tener 200 días lectivos. La región francesa de Bélgica demuestra que puede tenerse buena educación con tan solo 162 días lectivos en primaria y 180 en secundaria. Por otro lado, naciones con baja calidad educativa, como México y Brasil, tienen más días lectivos que el promedio de 7 de los 10 países con mejores resultados educativos.
- El promedio de semanas de jornada docente en los países de la OCDE es de 38 al año.
- Los días lectivos en estos países suelen tener, sin embargo, una mayor duración que en Costa Rica. Por otra parte, los contextos culturales y familiares tienen un papel de mayor beneficio educativo para los estudiantes. En los países asiáticos de influencia confucionista el aprecio por el estudio es, además, un valor social muy importante. En Costa Rica la escuela es para muchos niños el espacio cultural y educativo más importante, muchas veces el único, situación que no se da en los países de la OCDE.
- En los países de la OCDE el número promedio de horas anuales de los educadores en el aula es de 803 para la primaria, de 716,8 en el tercer ciclo y de 674,23 en el cuarto. Entre los promedios más altos están los de Estados Unidos (1.139 horas), Holanda (930), Nueva Zelanda (985) y Escocia (950). En las 38 semanas promedio de su labor anual, un educador dedica 21,1 horas de aula por semana en la primaria, 18,9 horas en el tercer ciclo y 17,7 horas en el cuarto. Si se excluyen los países de la OCDE con menor desarrollo (México y Turquía), el número promedio de horas anuales en el aula para la primaria es de 810, de 698 en el tercer ciclo y de 663,6 en el cuarto.
- En general los educadores de primaria laboran más horas que los de secundaria, y en lo que sería el ciclo diversificado el tiempo es aun menor. Por el contrario, en México aumentan considerablemente las horas de labor de los educadores en la secundaria. Chile y Brasil mantienen las mismas horas para primaria y secundaria, pero Argentina y Paraguay las incrementan.
- La relación entre el número de horas en el aula y el de horas en la institución es diferente en estos países: en algunos casos hay muchas horas adicionales fuera del aula (Australia, Noruega, Bélgica francesa, Islandia), mientras en otros las horas de aula son la de estancia en la institución (Nueva Zelanda, México, España).

CUADRO 6.8 CONTINUACION

Política**Experiencias revisadas**

- Es posible observar la proporción que representan las horas de aula con respecto al total de la jornada reconocida (dentro o fuera de la institución) al educador: en Japón esa relación es de 3 veces más horas fuera del aula que dentro de ella en primaria, y un poco menos de 4 veces en secundaria; en Corea es el doble en primaria y el triple en secundaria. Algo similar sucede en Alemania, Hungría, Dinamarca, República Checa, República Eslovaca y Noruega. Cómo se usan esas horas fuera del aula, sin embargo, es lo decisivo, porque países de menor rendimiento escolar en las pruebas internacionales, como Grecia y Turquía, también tienen más o menos este patrón.
- En el caso de Japón, con 35 semanas escolares al año, el tiempo por semana de un educador en el aula de primaria es de 17,6 horas, y el resto del tiempo de la jornada serían 37,8 horas. En el tercer ciclo se registran 14,7 horas de aula y 40,8 horas para el resto. En el cuarto ciclo 12,8 se utilizan en el aula 42,6 constituyen el resto de la jornada.

Fortalecer la formación y la capacitación de los educadores

La formación y la capacitación son el pivote y la clave del éxito de cualquier reforma educativa. Por ello, debe destinarse recursos y tiempo a la formación y adecuación a las nuevas condiciones curriculares, innovaciones pedagógicas y corrientes internacionales

- En general, se requiere una buena formación inicial en la educación superior, lo que se expresa en primer lugar por el número de años de estudio. Si se suman los años de escolaridad (educación preuniversitaria y superior) algunos de los países que cuentan con buenos sistemas educativos son muy exigentes en cuanto a la formación de los educadores: Finlandia 17 años; Alemania entre 17,5 y 19,5, dependiendo del nivel; Corea entre 16 y 20 años. Alemania, Japón y Corea además realizan un examen competitivo de ingreso al servicio en la educación pública. En algunos países casi la totalidad de los estudiantes de secundaria tiene profesores que incluyen en sus tiempos laborales actividades de desarrollo profesional. Como promedio, casi el 80% de los estudiantes están en esa situación. Hay algunos países, sin embargo, donde la situación no es favorable en este sentido, como España y Portugal.

Desarrollo de una estructura de incentivos docentes asociados al desempeño profesional

Implica un cambio de actitud: se trata de pasar de una promoción y un estímulo basados en títulos y certificados de participación en actividades de formación profesional, a un sistema de incentivos centrado en el logro de metas educativas. El desempeño es medido por la supervisión en el aula y por los resultados de los estudiantes en las pruebas nacionales

- La carrera magisterial en México es un buen ejemplo de plan voluntario; plantea una evaluación anual de la labor docente con base en una estructura de puntos: actividad diaria de aula (35 puntos), habilidades profesionales (15 puntos), antigüedad (10 puntos). Los aumentos salariales oscilan entre 28,5% y 224%, de acuerdo con la evaluación. En 1997 el 50% de los maestros mexicanos participaba en la carrera magisterial. Este sistema pertenece al tipo de carreras docentes llamadas "escalares". Ha contribuido a fortalecer la cultura de la rendición de cuentas, aunque posee dimensiones que conviene evaluar: el individualismo que podría provocar entre los educadores de una institución, la necesidad de darle mayor espacio a otros aspectos, además del desempeño medido en aprendizaje (mayor dominio de los temas por el educador, etc.) y otros.
- En Francia existe un sistema de puntos en la carrera docente, vinculado también al desempeño profesional de los educadores.
- Chile presenta un ejemplo diferente. Ha implementado un sistema de incentivos a las escuelas que es "un premio en dinero a todos los profesores en los establecimientos educacionales seleccionados por su excelente desempeño". El sistema es similar al adoptado en algunos estados y distritos escolares en los Estados Unidos. En el marco de la descentralización y privatización que desarrolla Chile, esta modalidad de incentivo ha tenido éxito.

CUADRO 6.9

Políticas de gestión del sistema educativo**Política****Experiencias revisadas****Potenciar la investigación educativa**

Es imprescindible contar con más investigaciones sobre la enseñanza y el aprendizaje, como base para la toma de decisiones apropiadas para la educación de cada país

- Muchas de las políticas adoptadas durante las últimas dos décadas en Finlandia se sustentaron en investigaciones internacionales. Con la mirada de una sociedad basada en el conocimiento, el aprendizaje se percibe como medio esencial para el progreso económico y el mejoramiento de la calidad de vida. La Academia de Finlandia (entidad nacional asociada a las universidades y a los planes de desarrollo e investigación) lanzó recientemente un programa denominado LEARN (*"Life as Learning" Research Programm*) que establece cinco grandes temas de investigación: redefinir el concepto de aprendizaje, el contexto social y cultural del aprendizaje, la creación de conocimiento, los ambientes de trabajo y la nueva profesión del maestro. Hay un énfasis en la investigación interdisciplinaria.

Establecer un fondo nacional para la innovación educativa

El desarrollo de múltiples proyectos revela la voluntad de realizar transformaciones en los sistemas educativos

- Hay ejemplos cercanos de innovaciones educativas en América Latina. Destaca el caso de Brasil, donde se registran 43 programas, entre ellos la Reforma educativa para la búsqueda de la calidad en educación con participación social, el Programa de informática en educación y la Propuesta pedagógica en educación indígena. Asimismo, de Colombia se reportan 34 proyectos, entre ellos el Programa educativo dirigido a niños y jóvenes con capacidades superiores, el sistema de aprendizaje tutorial (SAT) y el Programa de fortalecimiento de la capacidad científica en la educación básica y media. Perú y México también tienen ejemplos notables en este sentido (Blanco y Messina, 2000).

Continuidad de la política educativa

Resulta esencial eliminar la influencia del ciclo electoral y de los cambios en la administración educativa, motivados por la alternancia en el poder de diversos grupos políticos

- En Uruguay, la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) es el organismo estatal responsable de la planificación, gestión y administración del sistema educativo público en sus niveles de educación inicial, primaria, media, técnica y formación docente terciaria, en todo el territorio uruguayo. Esta entidad tiene a su cargo la administración de la educación estatal y el control de la privada en todos los niveles antes mencionados y -al igual que la Universidad de la República, que es la encargada de la educación universitaria estatal- tiene el carácter de ente autónomo.

Fuente: Ruiz, 2005.

Como se mencionó al inicio de esta sección, Finlandia constituye un ejemplo de mejoras profundas en la calidad de la educación a partir de estándares muy altos. En los últimos años, este país ha ocupado los primeros lugares en rendimiento en pruebas internacionales como la *Third International Mathematics and Science Study* (TIMSS) y las del *Program for International Student Assessment* (PISA), tanto en el manejo del lenguaje, las Ciencias y las Matemáticas, como en la resolución de problemas (Ruiz, 2005).

Estos altos niveles de calidad se explican, al igual que en otros países de la OCDE, por varios factores:

- Existe una gran cantidad de recursos orientados hacia la educación. Aparte

de que la población cuenta con un ingreso per cápita elevado, Finlandia destina alrededor de un 6% de su PIB a este sector. De ese porcentaje dedica un 30% a la enseñanza universitaria.

- La mayor escolaridad de las familias y las oportunidades de formación extracurricular que ofrece un contexto cultural más amplio, apoyan la participación y el rendimiento escolares.
- El sistema educativo brinda opciones más variadas a la población, tanto en el plano académico como en el vocacional. En este último caso, el sistema educativo finlandés ofrece 52 certificaciones diferentes en cinco grandes áreas.

- Se cuenta con un alto nivel de preparación de los docentes (que para ejercer deben contar con 17 años de instrucción formal, incluyendo la educación básica y la especialización universitaria), quienes trabajan en condiciones laborales idóneas, con oportunidades para su desarrollo profesional.

- Se han creado programas de atención específica para sectores sociales, que favorecen la retención y el rendimiento de los estudiantes en el sistema educativo.

Es innegable que las condiciones económicas y sociales de un país como Finlandia tienen mucho peso en la capacidad de inversión educativa. Sin embargo,

el caso finlandés también refleja un firme compromiso con una serie de principios relevantes para una educación comprensiva: igualdad de oportunidades, equidad de acceso para todas las regiones y para ambos sexos, educación totalmente gratuita, educación básica comprensiva (no selectiva), administración de apoyo y flexible, manejo centralizado del conjunto e implementación local, forma de trabajo interactiva y cooperativa en todos los niveles, idea de sociedad, soporte individual para el aprendizaje y el bienestar de las y los alumnos, evaluación orientada al desarrollo y sin exámenes, profesores autónomos y altamente calificados, concepto de aprendizaje socioconstructivista, profundamente orientado hacia la resolución de problemas.

Uno de los principales aprendizajes de la experiencia finlandesa es la forma en que se han utilizado por varias décadas las investigaciones internacionales para el diseño y desarrollo de las políticas educativas. Aun más, la investigación nacional también ha jugado un papel fundamental, por lo que dispone de un presupuesto propio. El país cuenta con un plan de investigación dividido en cinco grandes temas, tal como se reseñó en el cuadro 6.9.

En El Salvador las acciones se inscribieron dentro de una perspectiva amplia. El país inició un plan de reforma educativa en 1995, estableciendo como objetivos generales: aumentar el capital humano adecuado a una economía global, inculcar valores y actitudes para consolidar la paz, desarrollar una enseñanza orientada hacia la tolerancia y el entendimiento, consistente con la sociedad democrática, y transmitir conocimiento y tecnologías que permitan romper el la transmisión intergeneracional de la pobreza. Además se plantearon objetivos específicos tendientes a aumentar el acceso, mejorar la calidad y reformar la administración del sistema educativo.

El caso brasileño también es sorprendente porque, en una década, este país cuadruplicó su tasa neta de matrícula en secundaria (Ruiz, 2005). La reforma educativa de Brasil comenzó en 1994, partiendo de una situación en la que un 17% de los jóvenes mayores de 15 años eran analfabetos; un 25% de los niños en el

noreste, un 25% de los niños pobres y un 20% de los niños negros no asistían a la escuela. Alrededor del 50% de quienes empezaban primaria la terminaban, pero les tomaba en promedio doce años. Los que completaban la escuela usualmente abandonaban el sistema y buscaban trabajo. La reforma se planteó como objetivo la universalización de la educación básica, la cual debía pasar de un enfoque basado en la transmisión de conocimiento a uno centrado en el desarrollo de las habilidades de razonar, aprender, entender y criticar. Se ofrecieron oportunidades de formación permanente mediante la expansión de la educación superior, la introducción de nuevas tecnologías para el aprendizaje a distancia y la flexibilización de la educación post-secundaria para facilitar la reinserción en el sistema educativo. Además se diversificó y flexibilizó el currículo vocacional y el de la educación superior. También se reestructuró el nivel terciario, dando responsabilidades a las universidades públicas en las áreas de investigación, estudios de posgrado y producción de conocimiento.

Propuestas para ampliar el universo de opciones de política pública en educación

El panorama descrito hasta este punto, plantea una serie de acciones que pueden desarrollarse para combatir los problemas que exhibe el sistema educativo costarricense para retener a los estudiantes, particularmente en la secundaria. El interés por este nivel en particular se deriva de que, según los resultados de numerosas investigaciones internacionales, las mejores inversiones educativas en términos de impacto social dependen del nivel de desarrollo de los países: para los de bajo nivel económico la mejor inversión es en primaria, para los de economía media lo es en secundaria, y para los de alto ingreso, en la terciaria (Carnoy, 1995 y Mingat y Tan, 1996, citados por Ruiz, 2005).

Tal como se indicó en la introducción de este capítulo especial, el objetivo de esta investigación es ampliar el universo de opciones de política pública que pueden ser consideradas para enfrentar el desafío de “ampliar la cobertura, mejorar la calidad y diversificar la educación secundaria”. Como producto del análisis

realizado, es posible derivar una amplia gama de acciones que pueden agruparse en dos “cajas de herramientas”. En la primera se presentan instrumentos que, en esencia, pueden desarrollarse mediante el fortalecimiento de los recursos del propio sistema. La segunda hace referencia a herramientas de carácter más amplio y con un impacto mayor en todos los pliegues del tejido educativo nacional; estas requieren más tiempo para su maduración y su conversión en políticas de Estado. Cada una de las propuestas, por sí sola, no ofrece una solución al desafío planteado, pero sí es posible pensar en diversas combinaciones y énfasis en su uso, para atacar las principales fracturas y discontinuidades del sistema educativo nacional.

Entre las herramientas más inmediatas están aquellas orientadas al logro de los siguientes objetivos:

- i. Desarrollar políticas de articulación en las principales discontinuidades del sistema. Con ellas se busca enfrentar las fracturas graves que se observan en las fronteras entre los ciclos educativos, y que generan no solo los mayores niveles de abandono, sino también los índices más pobres de rendimiento académico.
- ii. Fortalecer la eficacia y la calidad de la educación primaria, con acciones tanto en este nivel como en el preescolar. En particular se pretende atacar los problemas de extraedad, la debilidad en las competencias que se generan, la insuficiente información sobre los estudiantes que inician la primaria, y que puede arrojar datos relevantes sobre la deserción que se da en la secundaria.
- iii. Mejorar el rendimiento académico en un contexto de ampliación de la calidad educativa. Ello es necesario porque el bajo rendimiento escolar es un “disparador” del abandono escolar.
- iv. Brindar atención a sectores específicos de la población: en primer lugar, a aquellos con condiciones estructurales más débiles que amenazan su permanencia en el sistema educativo, y en segundo término a grupos que se encuentran en

situación de mayor riesgo de abandonar el sistema. Es importante buscar soluciones a la medida, que tengan en

cuenta las condiciones específicas de cada grupo o región, en lugar de aplicar soluciones estandarizadas.

La primera caja de herramientas detalla algunas propuestas específicas para atender cada uno de estos objetivos.

CAJA DE HERRAMIENTAS | 6.1

Acciones que parten de los recursos e instrumentos existentes en el sistema educativo costarricense

Objetivos específicos

Un plan para cada colegio: Dentro de cada institución abordar...

- Designación de profesores
- Creación de grupos de apoyo estudiantiles
- Preparación de los estudiantes de segundo ciclo para la educación secundaria
- Orientación, apoyo psicológico y educativo a nuevos estudiantes de secundaria para facilitar su incorporación
- Atención especial en 9° año a fin de trabajar la motivación estudiantil para permanecer en el sistema
- Asesoría y orientación en 9° año para la escogencia de opciones en el ciclo diversificado

Requisitos

- Apoyo y supervisión nacional de estas acciones
- Reconocer como jornada educativa el tiempo de los educadores que participen en las comisiones
- Incluir mecanismos de evaluación y seguimiento del plan

Sistema de información estudiantil: Para cada estudiante contar con información sobre...

- Rendimiento académico
- Temas de mayor o menor dificultad
- Observaciones cualitativas sobre desempeño
- Apreciaciones sobre su conducta
- Apreciaciones sobre responsabilidad, constancia, voluntad, liderazgo, espíritu de superación
- Apreciaciones de contexto económico y cultural-familiar
- Indicaciones sobre posible riesgo de deserción

- Lineamientos precisos para el formato y las escalas de las valoraciones
- Información digitalizada
- Personal

Articulación curricular entre primaria y secundaria

- Analizar contenidos, métodos y condiciones específicas
- Mejorar formación y preparación de maestros en asignaturas en que se detecten mayores debilidades
- Promover conocimiento de programas y metodologías de 6° y 7° por parte de docentes de ambos años

- Planes y recursos para capacitación de maestros y profesores de ambos grados
- Coordinación interinstitucional de los programas

Plan "Nadie de 7° se va del colegio"

- Involucrar y convocar a la sociedad civil, empresas privadas, medios de comunicación y otras entidades para financiar acciones

- Capacidad para generar mecanismos de consulta eficaces y confiables

Un plan de acción en cada escuela

- Asegurar recursos materiales y humanos en cada escuela, para la atención especial psicológica, académica y social de las y los estudiantes.
- Evaluar las causas de bajo rendimiento académico
- Brindar apoyos especiales a los estudiantes en riesgo de deserción

- Apoyo y supervisión a escala nacional
- Reconocimiento como jornada educativa a los maestros que participen en las comisiones
- Inclusión de mecanismos de evaluación y seguimiento del plan

Fortalecimiento de la administración escolar y la supervisión educativa

- Precisar responsabilidades de las y los directores de escuela, a fin de aumentar rendimiento, calidad y retención escolares
- Apoyar la gestión con estímulos sobre la base de logros

- Fortalecimiento de la supervisión educativa del MEP, para que haya asesores especialistas

Mejoramiento de la formación y capacitación de los maestros y maestras

- Ampliar el dominio de materias y destrezas pedagógicas por parte de los maestros y maestras
- Prestar especial atención a las materias que históricamente presentan debilidades o dificultad (como Matemáticas) o que son de particular interés para el desarrollo nacional (Inglés)

- Coordinación entre el MEP y las universidades para que estas formulen sus planes de capacitación de acuerdo con las necesidades del sistema
- Fomentar la investigación universitaria en temas educativos para sustentar los cambios

CAJA DE HERRAMIENTAS | 6.1 | CONTINUACION

Objetivos específicos**Requisitos****Mayor articulación curricular**

- Desarrollar un currículo más integrado entre primaria y secundaria
- Orientar currícula bajo los siguientes lineamientos:
 - Enfatizar en “aprender a aprender”
 - Especialización de los maestros
 - Trabajo en equipo
- Incluir la educación preescolar en la articulación curricular (para armonizar objetivos)

- Coordinación interinstitucional
- Investigaciones sobre experiencias y resultados de la articulación curricular

Disminuir extraedad

- Desarrollar programas específicos para reincorporar a su nivel a los estudiantes rezagados
- Disminuir la edad de incorporación a las escuelas

- Sobre la incorporación temprana hace falta más investigación acerca de sus bondades y problemas

Transformar el sentido y uso de las pruebas nacionales

- Utilizar los resultados de las pruebas nacionales en las escuelas para propiciar el mejoramiento en el rendimiento escolar y en la retención

- Sistema de información con el expediente de cada estudiante
- Mecanismos de seguimiento y evaluación

Mejorar el rendimiento académico global y disminuir el fracaso escolar

- Orientación y preparación de los estudiantes en técnicas de estudio desde primaria
- Promoción de un uso más provechoso del tiempo libre de los estudiantes mediante la orientación escolar, la participación de los padres de familia y los medios de prensa
- Instaurar sesiones de apoyo escolar tipo “centros”, con la participación de estudiantes más avanzados o estudiantes universitarios.
- Contar con planes de atención integral psicológica y social para estudiantes que atraviesan situaciones de inestabilidad emocional
- Fortalecer espacios deportivos y culturales para los estudiantes, por medio de clubes

- Mayor participación de la sociedad civil, en particular de asociaciones deportivas y culturales que contribuyan a la formación de una “cultura sana” en el entorno de las y los estudiantes

Plan integral de atención en materias especiales

- Desarrollar un plan estratégico, de la primaria a la secundaria, que enfrente las dificultades y revise:
 - Currículos
 - Formación de docentes
 - Capacitación de profesores en servicio
 - Apoyo universitario a la educación pre-universitaria

- Participación de universidades públicas y privadas, el MEP, escuelas y colegios, profesores, estudiantes y padres de familia
- Dotación de recursos para capacitación del personal

Apoyo a escuelas y colegios con rendimientos particularmente bajos

- Brindar apoyos específicos en materiales didácticos, libros, infraestructura de apoyo y entrenamiento docente

- Utilizar pruebas nacionales para identificar entidades con mayores problemas y determinar en qué materias requieren apoyo

Fortalecer programas de educación sexual

- Incorporar temas de educación sexual desde edades tempranas, obviamente apropiadas para cada edad
- Desarrollar opciones educativas para ampliar la retención de estudiantes que se ven enfrentados a la maternidad o paternidad a temprana edad

- Superar el debate ideológico nacional en esta materia, reconociendo que en Costa Rica:
 - 1 de cada 5 mujeres será madre antes de cumplir los 20 años
 - 23% de los colegiales tienen una vida sexualmente activa
 - 28% de los adolescentes padecen sífilis
 - Solo un 32% usó anticonceptivos en su primera relación sexual

CAJA DE HERRAMIENTAS | 6.1 | CONTINUACION

Objetivos específicos**Plan para atacar la repetición escolar**

- Atención especial para escuelas con problemas según los resultados de las pruebas nacionales (apoyo específico por medio de materiales didácticos, libros, infraestructura de apoyo y entrenamiento docente), con incentivos económicos para la institución asociados a mejoras en el rendimiento
- Paso automático para combatir la baja autoestima derivada de los problemas de extraedad y pobre rendimiento
- Evaluación por ciclos educativos y no por grados

Evaluar programas existentes y fortalecer los más pertinentes

- Es necesario evaluar la efectividad de los programas de becas, transportes, comedores y aquellos dirigidos a poblaciones especiales, en relación con la ampliación de oportunidades para sus grupos meta
- Fortalecer y evaluar las telesecundarias
- Plan para la población nicaragüense en Costa Rica, que identifique sus condiciones y características
- Subsidios condicionados que vinculen educación y salud
- Incrementar dotación de materiales, equipos y personal en las escuelas y colegios rurales
- Mejorar la educación nocturna y facilitar apertura hacia los estudiantes que se ven obligados a trabajar

Mayor compromiso con las escuelas unidocentes

- Fortalecer el mecanismo de un segundo maestro
- Mayor integración de la educación con medios de comunicación, sobre todo televisión y radio

Plan de residencias estudiantiles

- Desarrollar un sistema de familias voluntarias que, a cambio de un subsidio para ellas y para la familia del estudiante, acojan a estudiantes de zonas alejadas

Plan de reincorporación para afectados por la crisis de los ochenta

- Fortalecer la acción del Colegio Nacional a Distancia
- Ofrecer más opciones de estudio de secundaria a distancia

Requisitos

Para adoptar cualquier medida debe garantizarse que:

- No disminuirá el nivel de competencias por aprender
- Las pruebas nacionales se convertirán en instrumentos de diagnóstico y corrección
- El sistema de evaluación se modificará para ajustarse a las nuevas circunstancias

- Desarrollar mecanismos de evaluación efectiva

- Reforzar y ampliar esfuerzos existentes

- Dotación de recursos suficientes
- Estricta coordinación y supervisión

Fuente: Ruiz, 2005.

En el conjunto de herramientas de más largo plazo se incluyen acciones para impulsar una educación más asociada con el entorno de los niños, niñas y jóvenes, con la vida y el trabajo, con la pertinencia social e histórica y con la calidad, a fin de potenciar el atractivo del aprendizaje y estimular la permanencia en el sistema. No se trata, por supuesto, de trasladar mecánicamente las experiencias de otras latitudes a Costa Rica. La pertinencia nacional de las propuestas es un requisito. Diseñar y realizar estas políticas requiere, sin duda, plazos de amplia preparación, maduración, construcción de consensos y procesos de investigación más extensos.

Entre las herramientas de más complejidad y mayores plazos están aquellas orientadas a la consecución de dos objetivos:

- i. Ofrecer nuevos énfasis y opciones en el ciclo diversificado, con pertinencia social e histórica y con calidad. Un fortalecimiento de la enseñanza vocacional en la educación secundaria costarricense requiere una reforma drástica de la oferta existente para adecuarla al momento histórico actual. De igual manera, hay que considerar como posible curso de acción la diversificación de la formación académica, para brindar una preparación educativa

estrechamente relacionada con la oferta de las universidades.

- ii. Construir una perspectiva de reforma curricular estratégica, sostenida y de largo alcance. Se trata de promover una reforma que permita articular y dar una mayor racionalidad al conjunto del sistema educativo, fortalecer la calidad y la pertinencia de los objetivos, contenidos y métodos, y apuntalar la retención escolar.

La segunda caja de herramientas ofrece una síntesis de las acciones y propuestas en este sentido.

CAJA DE HERRAMIENTAS | 6.2

Políticas de mediano plazo

Objetivos específicos

Fortalecimiento de la formación vocacional

- Disminuir distancias entre los colegios vocacionales y los académicos
- Revisar la pertinencia de las opciones vocacionales para ofrecer alternativas más acordes con las necesidades actuales (por ejemplo, tecnologías de información y comunicación, artes gráficas digitales, economía, ambiente, bio-agricultura, ecoturismo, lenguas extranjeras, etc.)
- Explorar nuevas formas de impartir educación vocacional, aparte de la opción propiamente dicha: incluir una orientación vocacional dentro de las instituciones académicas y explorar la posibilidad de utilizar la infraestructura de otras instituciones (universidades y empresas) para este fin

Requisitos

- Un cambio filosófico: la opción vocacional debe ser de calidad
- Incluir mecanismos para favorecer la incubación de empresas desde la educación vocacional.
- Permitir que continúe la formación en el mismo campo o en otros, flexibilizando currículos para reconocer materias vocacionales y experiencia profesional
- Gestionar apoyo de empresas privadas para fomentar actividades de interés para ellas
- Coordinación entre instituciones de formación vocacional (colegios, INA, etc.) para evitar esfuerzos redundantes
- Crear planes de orientación vocacional en el tercer ciclo

Adaptar la opción académica al nuevo contexto

- Flexibilizar y aumentar la oferta de opciones académicas, para que los estudiantes definan entre lo vocacional y lo académico, y en cada opción, el énfasis de interés
- Profundizar el conocimiento en ciertas materias, según la vocación de los estudiantes, en el ciclo diversificado
- Evaluar y fortalecer colegios especiales, como los científicos, tecnológicos y artísticos
- Generar mayores vínculos entre las opciones académicas en secundaria y las universidades
- Utilizar pruebas nacionales de 9° año como parámetro para medir la calidad y la preparación de los estudiantes para el siguiente ciclo educativo

- Cualquier cambio en la formación académica no debe hacerse a expensas de un debilitamiento en la formación básica en materias clave, como Matemáticas e Idiomas
- Al igual que en la opción vocacional, se requiere suficiente dotación de recursos y coordinación interinstitucional

Potenciar los aprendizajes activos y colaborativos

- Enfatizar en las destrezas para la resolución de problemas
- Promover el dominio del lenguaje para la formulación de soluciones, la interpretación y análisis de la situación, la comunicación del problema y su solución, así como para la aplicación correcta de los instrumentos
- Fortalecer el trabajo interdisciplinario mediante la concepción de cursos integrados y el desarrollo del currículo a través de proyectos

- Instaurar procesos de capacitación para permitir que los docentes asuman los objetivos del nuevo currículo
- Acercar los contenidos de los programas y las metodologías al entorno social

Racionalizar los contenidos del currículo

- Eliminar contenidos menos relevantes
- Profundizar contenidos relevantes para lograr un mayor dominio de los mismos

- Como parte de los criterios para la selección de los temas relevantes, es indispensable considerar que la orientación es hacia la resolución de problemas y la preparación para la vida

Mayor variedad de opciones y flexibilidad

- Replantear el ciclo diversificado como una serie de cursos o bloques temáticos que el estudiante puede aprobar en diferentes momentos, incluso si con ello rebasa el año académico

- Adopción de un sistema de créditos

Adopción de ejes curriculares

- En cuanto al uso de tecnologías: profundizar y construir sobre los logros del programa de la Fundación Omar Dengo.
- En cuanto a la internacionalización: participar en evaluaciones internacionales de calidad y pertinencia de la educación para hacer los ajustes necesarios
- Inspirar la reforma curricular en la preparación de "ciudadanos del mundo"

- Adoptar el uso intensivo de las últimas tecnologías, sobre todo Internet, tal como plantea el Programa de Mejoramiento de la Calidad Educativa (PROMECE)
- Participar en evaluaciones internacionales y entregar los resultados en el formato y el momento en que sean solicitados
- Contemplar un período de ajuste y contar con mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas

Reflexiones finales

El recorrido por las experiencias internacionales, de naturaleza muy diversa, no solo permite identificar, el conjunto de herramientas descrito en la sección anterior, sino derivar una serie de conclusiones más generales. En primer lugar, a este punto queda claro que no es a través de una medida aislada que se logrará atender el desafío de universalizar la educación secundaria, pero ello no implica que se deba caer en la inmovilidad, a la espera de las condiciones que hagan viables todas las acciones requeridas. Desatando ciertos nudos estratégicos, la búsqueda de una mayor cobertura en la secundaria puede conducir a un proceso de reforma educativa de largo alcance.

En segundo lugar, queda claro también que ningún país ha logrado un avance significativo, y menos aún sostener sus logros, sin una fuerte y continuada inversión pública en educación. La atención de este desafío nacional no es barata. De aquí se deriva una tercera conclusión: los avances en el diseño estratégico de las políticas son una condición necesaria, pero no suficiente para alcanzar la meta. Costa Rica debe generar la base material que garantice su implementación. Es esencial contar con recursos económicos y humanos para

emprender la reforma educativa.

Este esfuerzo exige, además, importantes dosis de flexibilidad y vocación para establecer proyectos piloto que permitan ensayar, valorar y afinar muchas de las acciones. En específico hay que valorar la creación un "Fondo Nacional de Proyectos de Innovación Educativa". El fin principal es garantizar la replicabilidad y extensión de las buenas prácticas.

Tal como concluyó el diálogo social sobre educación facilitado por el Programa Estado de la Nación en el año 2003, dos decisiones institucionales crearían las condiciones básicas necesarias para impulsar esta reforma: la evaluación del sistema educativo nacional y el establecimiento de una entidad rectora en este ámbito. La evaluación rigurosa de la educación costarricense, en todos sus niveles y componentes, llevará a precisar la situación real del sistema y a identificar los principales cambios que requiere su fortalecimiento. La incorporación de Costa Rica a los ejercicios internacionales de medición es fundamental.

Por otro lado, la creación de un ente rector del sistema educativo permitirá avanzar en su articulación y en la definición de las políticas orientadas a elevar la calidad y la equidad, fortalecer los mecanismos de vinculación, promover la

actualización y ampliación de las ofertas académicas, facilitar los estímulos y la actualización de las y los educadores y establecer sistemas permanentes de evaluación y acreditación. En este sentido se impone una reforma del Consejo Superior de Educación que incorpore la construcción de un sistema autónomo de evaluación de la educación nacional.

Es esencial tener presente, ante cualquier proceso de cambio, que la incorporación y retención en el sistema educativo dependerán siempre de la fortaleza de la sociedad. Aun con niveles de calidad y aprovechamiento adecuados en el sistema educativo, si las condiciones económicas y tecnológicas no son favorables, la retención sufrirá. De igual manera, en la retención y la calidad de la educación pesan mucho los niveles de escolaridad y las condiciones culturales que poseen las familias de los estudiantes -el clima educativo-; por ello es vital generar conciencia sobre la importancia de la educación secundaria como una etapa fundamental de la construcción de ciudadanía, la preparación para el trabajo, los estudios continuados y la vida en general.

Si la universalización de la primaria es un hecho en Costa Rica, lograr la universalización de la secundaria es un desafío inaplazable en el actual momento histórico.

El documento base de este capítulo fue preparado por Angel Ruiz, quien contó con el apoyo de un grupo de colaboradores en temas específicos: Karol Acón en la exploración de experiencias internacionales, Carlos Castro en la documentación de la situación nacional y Natalia Morales en la recolección y procesamiento de la información.

La síntesis final fue preparada por Ana Jimena Vargas con el apoyo de Miguel Gutiérrez, Marcela Román, Isabel Román y Jorge Vargas.

Los talleres de consulta se efectuaron los días 16 de junio y 4 de agosto de 2005, con la asistencia de: Karol Acón, Rodrigo Arias, Eleonora Badilla, Carlos Barrantes, Marta Campos, Carlos Castro, Jorge Arturo Chaves, Olga Goldenberg, Milena

Grillo, Emma Lizano, Gabriel Macaya, Rodrigo Madrigal, José Andrés Masís, Guido Miranda, Mauricio Medrano, Mario Oliva, Angel Ruiz, Renata Villers y Joyce Zürcher.

NOTAS

- 1 La educación terciaria comprende la instrucción universitaria y la vocacional superior.
- 2 Para una amplia discusión sobre el tema véase Ruiz, 2005.
- 3 Las escuelas unidocentes representan el 47% de los centros de educación primaria existentes en el país, pero solo el 8,4% de la matrícula escolar.

- 4 Para realizar este cálculo se tomó el gasto público total en educación estimada por Trejos (2005) para el 2003, y se dividió entre el total de estudiantes matriculados en cada nivel en la educación pública y privada subvencionada en el mismo año.

- 5 El *Programme for International Student Assessment* (PISA) es una prueba comparativa internacional sobre rendimiento escolar, que busca evaluar la aplicación del conocimiento en lenguaje, matemática y ciencias a problemas dentro de un contexto de vida real. Es una iniciativa de la OCDE.

CAPÍTULO
7Ocho preguntas y respuestas
sobre la corrupción política
en Costa Rica**Introducción**

En este Undécimo Informe se desarrolla como tema especial la corrupción política en Costa Rica. Este aporte fue motivado por los escándalos de corrupción que sin duda constituyeron el principal hecho político del año 2004. Recuérdese que estos vincularon a estructuras de los partidos políticos tradicionales -incluyendo a tres expresidentes de la República y otros funcionarios de alta jerarquía política- en supuestas irregularidades relacionadas con compras del Estado en dos de las más importantes instituciones autónomas del país. El objetivo fundamental de este apartado es contribuir al análisis reposado que debe hacer la sociedad costarricense, con el fin de abordar algunas implicaciones de esos casos, más allá de los escándalos mediáticos¹. Con este fin, el informe se propuso analizar los sistemas de control y su evolución en los últimos 20 años, a la luz de los escándalos del 2004. Como una estrategia didáctica, este capítulo está ordenado como una serie de preguntas y respuestas que hacen alusión a algunas preocupaciones centrales para el debate sobre el combate a la corrupción política en Costa Rica. El material de base fue aportado por investigaciones específicas encomendadas a diversos especialistas (recuadro 7.1). En términos generales, se inicia con preguntas concretas y de carácter fáctico, para luego pasar a preguntas más conceptuales.

La primera pregunta plantea si el marco jurídico costarricense ha evolucionado para librar la lucha contra los corruptos. La respuesta apunta hacia una brecha entre la abundante producción de leyes y el

fortalecimiento de la institucionalidad, por un lado, y la capacidad de hacerlas funcionar de manera efectiva, por el otro. Ciertamente en los últimos veinte años el país ha avanzado en materia de legislación y controles, de una forma sin precedentes en su historia. Además ha vivido una época de expansión de derechos civiles y políticos que, en teoría, permitirían que las y los ciudadanos ejerzan mayor vigilancia sobre sus representantes. En este mismo sentido, la segunda pregunta específicamente busca constatar la adaptación de este marco jurídico a estándares internacionales. Esta es una materia de progreso, puesto que la nueva legislación ha incorporado la mayoría de las normas anticorrupción que se aplican en el contexto mundial.

La tercera interrogante se relaciona con la capacidad de la administración pública y el sistema jurídico para sancionar a las personas que han cometido delitos en el ejercicio de la función pública. La respuesta reafirma una serie de hallazgos que se habían presentado en Informes anteriores (Proyecto Estado de la Nación, 2001; Programa Estado de la Nación, 2004), en el sentido de que la administración activa no cuenta con registros sobre los procedimientos de sanción, en opinión de varios expertos, estos procedimientos son poco utilizados. En cuanto a la sanción penal, son muy pocas las denuncias que llegan al Ministerio Público y menos aún las personas que son sentenciadas (una de cada cien). No obstante, en los casos de corrupción más relevantes de la última década al menos uno de los imputados ha sido condenado.

La cuarta y la quinta pregunta exploran un tema poco analizado en el debate nacional: las compras del Estado. Estas son relevantes en el tanto corresponden al espacio en el que se presentaron los escándalos de corrupción del 2004. La cuarta pregunta intenta aproximarse a los montos, los tipos y la manera en que se realizan las contrataciones administrativas. A la luz de este análisis, la quinta reflexiona sobre los escándalos ocurridos el año anterior. La falta de información sistemática fue un obstáculo para dar respuesta a estas interrogantes. Por el lado del marco legal se comprobó que existen instrumentos de control cruzado en todo el proceso de contratación, aunque menos en las fases de detección de la necesidad institucional y de adjudicación de la compra. La indagación sobre los escándalos del 2004 muestra que se trató de procesos en los que se cumplieron todos los trámites y se pasó por todos los controles legales establecidos.

Las últimas tres preguntas tienen un carácter teórico, delimitan el tema de la corrupción y presentan una perspectiva internacional para alimentar un debate más informado. Así, se entiende por corrupción toda actividad que se desvía de la función pública en busca de una ganancia privada. Muchas discusiones se suscitan alrededor de esta definición, dado que la corrupción es un concepto sujeto a las particularidades de la época, la zona, la cultura, la normativa, entre otros factores. En la séptima pregunta hay mayor coincidencia en cuanto a las estrategias que deben seguirse para combatir este problema, y es claro que las reformas anticorrupción

se articulan básicamente en tres fases complementarias: prevención, detección y sanción. La última pregunta recopila una serie de mediciones internacionales sobre percepción de la corrupción, de tal forma que se valore el caso costarricense desde una perspectiva más amplia. En ese sentido, Costa Rica continúa ubicándose en un lugar intermedio en la lista de países percibidos como menos corruptos, pero esta posición ha tendido a deteriorarse en los últimos cinco años.

Los acontecimientos del 2004 son todavía muy recientes como para efectuar un

análisis de su impacto en el desarrollo democrático del país. Algunos de ellos desataron procesos que aún están en evolución, y además no necesariamente se conocen hasta ahora todas las ramificaciones de los hechos denunciados. Tampoco puede asegurarse que el ciclo de denuncias de corrupción haya concluido. Empero, aunque sea temprano para formular conclusiones, sí es posible en este momento presentar un conjunto de constataciones que pueden ser relevantes, a manera de desafíos, para el diseño de una estrategia de prevención, control y sanción de la corrupción:

1. A pesar de la cantidad de leyes e instituciones creadas, los escándalos de corrupción política no han cesado y, además, los principales han sido descubiertos no por los mecanismos establecidos dentro de la institucionalidad para controlar la acción estatal, sino por agentes externos (medios de comunicación y denuncia ciudadana). Así se demostró que, si bien la legislación y los órganos de control son instrumentos indispensables, no son suficientes para combatir la corrupción, pues ello trasciende el ámbito legal

RECUADRO 7.1

Nota metodológica sobre la producción de este capítulo

La investigación de este capítulo, "Ocho preguntas y respuestas sobre la corrupción política en Costa Rica", fue estructurada de manera que provea un análisis académico reposado sobre los escándalos de corrupción que se presentaron en el país en 2004.

Con este propósito se realizaron investigaciones empíricas, para las cuales se solicitó información directamente de la Contraloría General de la República (CGR), la Procuraduría General de la República (PGR), el Ministerio Público, el Archivo Judicial, la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), el Ministerio de Hacienda y la Autoridad Presupuestaria. Además se efectuaron dos detallados estudios jurídicos y se entrevistó a los jefes de las instituciones de control, la CGR y la PGR, así como de la Defensoría de los Habitantes (DHR) y la Fiscalía General de la República.

La primera investigación, "Fortalezas y debilidades del marco jurídico-institucional vigente en Costa Rica para el combate a la corrupción", hizo un recuento minucioso de los cambios normativos que se produjeron en los últimos veinte años (1985-2005), que directa o indirectamente modificaron el marco jurídico e institucional para combatir la corrupción. A la vez, se estudiaron los instrumentos jurídicos más importantes que se han promulgado a nivel internacional, con el propósito de identificar los principales

estándares en esta materia y compararlos con las disposiciones jurídicas costarricenses. Esos instrumentos son la Convención Interamericana contra la Corrupción de la OEA, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y el Convenio de lucha contra la corrupción de agentes públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales, de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

La investigación "Compras del Estado: evolución del marco jurídico y escándalos CCSS-Finlandia e ICE-Alcatel a la luz del marco jurídico de compras estatales", detalla los cambios ocurridos en los últimos veinte años en el marco regulatorio y de control sobre la actividad de compras estatales de bienes y servicios, y revisa los procesos de compra en los casos ICE-Alcatel y CCSS-Finlandia, para determinar cómo funcionó el ordenamiento en ambos casos.

El estudio "Evolución de la capacidad de procesar los delitos contra la función pública" analizó este tema desde la perspectiva del Derecho Penal. Las estadísticas del Poder Judicial fueron su principal fuente de información. No fue posible obtener datos estadísticos sobre los casos que investiga la CGR, ni del uso del Derecho Administrativo como sanción.

Otro aspecto contemplado fue el "Análisis comparativo del procesamiento de casos emblemáticos de corrupción de los últimos veinte años". Esta investigación encontró grandes dificultades; aun contando con el

valioso apoyo del Ministerio Público, la asistencia del Fiscal de Delitos Económicos y un fiscal auxiliar asignado, no se logró conocer, en el Poder Judicial, el resultado de las causas señaladas, ni la duración de los procesos. También obstaculizó el análisis la falta de desagregación de los datos que se generan en las fiscalías sobre las denuncias por corrupción, el porcentaje de desestimaciones o los montos totales involucrados en cada caso, material que es necesario para hacer valoraciones más integrales de la persecución judicial de la corrupción. Tampoco existe información, ni en la CGR ni en el Poder Judicial, sobre fondos que haya recuperado el Estado por casos de corrupción procesados en el ámbito judicial.

A su vez, la investigación "Situando la corrupción en Costa Rica en el debate académico y en el contexto internacional" revisó la producción académica que aborda el tema de la corrupción, con el fin de ubicar el análisis dentro del debate internacional actual.

Por último se realizó una "Exploración sobre la dimensión de las compras del Estado costarricense". Esta investigación también tuvo grandes dificultades; ante las gestiones de información por parte del Programa Estado de la Nación, tanto la CGR como el Ministerio de Hacienda y la Autoridad Presupuestaria respondieron que no existen datos agregados y sistemáticos de los montos de las compras institucionales que están bajo su supervisión y control.

e institucional. Otra posibilidad es que la corrupción se haya ido adaptando a esos controles ("corrupción legalista") en virtud de que los incentivos todavía son más altos que los riesgos que suponen la nueva legislación y la institucionalidad existente.

2. Los medios de comunicación independientes de los poderes económico y político, libres y con capacidad técnica, son aliados vitales de la ciudadanía para el ejercicio de una vigilancia constante sobre la acción pública. Sin embargo, la ausencia de uno o varios de estos atributos puede generar efectos nocivos sobre la calidad de la cobertura mediática.
3. El sistema de compras del Estado es poco conocido y, como demuestran las experiencias recientes, especialmente vulnerable a la corrupción. La Contraloría ha señalado en sus Memorias Anuales (CGR, 2001, 2002c y 2003) que las instituciones públicas están recurriendo cada vez más a las compras directas de bienes y servicios, pese a que esa misma entidad ha hecho hincapié en que ese tipo de contratación solo debe usarse como un mecanismo de excepción en la Administración Pública. Como resultado de lo anterior, ninguna institución en el país tiene datos sobre el monto global que representan las compras directas. Esa escasez de información es una barrera para la adecuada vigilancia y para evaluar la pertinencia de las transacciones realizadas.
4. Las instituciones públicas pueden ser "colonizadas" por intereses privados cuando: a) las autoridades se coluden con las empresas privadas, b) el sector privado se adueña del sistema de compras de una institución pública, c) las autoridades resuelven en favor de los intereses privados cualquier conflicto que surge entre el interés comercial y la maximización de los beneficios sociales, y d) las instituciones públicas no cambian de propiedad, pero se convierten en vehículos de intereses privados para lucrar indebidamente mediante las

contrataciones administrativas. En estas circunstancias se puede decir que se está ante una "privatización de facto" (véase pregunta 6).

Es evidente que ni las ocho interrogantes y respuestas planteadas, ni las anteriores cuatro constataciones son las únicas que pueden extraerse del estudio de los acontecimientos ocurridos en Costa Rica. Sin embargo, permiten abordar el tema de la corrupción política dentro del marco conceptual del capítulo "Fortalecimiento de la democracia" de este Informe, especialmente como parte de las aspiraciones relacionadas con la rendición de cuentas y la representación política responsable. Esta vinculación se puede sintetizar en tres postulados principales. En primer lugar, se refiere a la aspiración de que en la democracia costarricense exista un marco legal y administrativo que garantice la máxima transparencia de la gestión pública y la efectiva protección de los derechos de la población, entre los cuales se encuentran la petición y rendición de cuentas y la defensa ante los abusos en el ejercicio del poder. En segundo lugar, alude a la representación política responsable en virtud de que la corrupción es una conducta que desvía a las autoridades del mandato ciudadano de buscar el bien común. Finalmente, la corrupción tiene un impacto subjetivo en el desempeño democrático, ya que puede incidir en un mayor distanciamiento, apatía y desconfianza de la ciudadanía con respecto a la clase política y las principales instituciones de representación, afectando así la relación de las personas con el sistema político.

1. ¿Cuál ha sido la evolución de los instrumentos jurídicos e institucionales para el combate a la corrupción en los últimos veinte años?

En los dos últimos decenios se han producido en el ordenamiento jurídico costarricense importantes cambios -directos o indirectos- para el combate a la corrupción, aplicables tanto a la prevención como al control, la detección y, particularmente, el procesamiento de los actos corruptos, de modo que no podría hablarse de una inactividad normativa (Echandi, 2005; Proyecto Estado de la Nación, 2001; Vinocour, 1999;

Milano, 1999; Dall'Anese, 1999). En el 2004 existían más instrumentos, potestades y capacidades institucionales para el control del poder público, que veinte años antes. Sin embargo, los avances han sido dispares y hay todavía notables debilidades y vacíos, como indican, por ejemplo, los recursos de inconstitucionalidad planteados en torno a la nueva Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública; aunque tal vez la principal flaqueza de la legislación promulgada exceda los límites del campo normativo y se refiera, justamente, a que estos avances en los textos legales no han sido acompañados por acciones políticas en los altos niveles de gobierno, que permitan garantizar su eficaz cumplimiento o ejecución.

De 1985 a la fecha se han emitido alrededor de veinte nuevas leyes directamente relacionadas con el control de la corrupción (cuadro 7.1), más que el total de las leyes anticorrupción aprobadas entre 1948 y 1985 (Proyecto Estado de la Nación, 2001). Estas se pueden clasificar en las cuatro grandes áreas que se presentan a continuación, en una síntesis que toma como base los textos de la legislación, sin hacer una evaluación de su efectividad.

La primera área de amplio desarrollo normativo se refiere a un sistema más robusto de control de la Hacienda Pública. El proceso se ha dado en el contexto de la reforma del Estado costarricense, sobre la cual el Décimo Informe señaló que se ha distinguido frente a otros países precisamente por la creación y fortalecimiento de instituciones administrativas y políticas para el control del ejercicio del poder. Específicamente para el combate a la corrupción, en los años noventa se incorporaron los conceptos de rendición de cuentas y evaluación de resultados en el artículo 11 constitucional, se crearon la Sala Cuarta, la Defensoría de los Habitantes y la Procuraduría de la Ética Pública, y se reformaron las leyes de creación de la CGR y de la PGR. Además, la Asamblea Legislativa desarrolló su función constitucional de evaluación *a posteriori* de los presupuestos públicos y de vigilancia permanente de la Hacienda Pública, a la vez que intensificó el uso de los mecanismos de control político a su alcance (Programa Estado de la Nación, 2004; Villarreal, 2004).

En esta área destacan el fortalecimiento de la competencia de la CGR para velar por el sistema de control interno del patrimonio público y la atribución de la administración activa de efectuar su propio control interno de la gestión de bienes y recursos. De especial relevancia son la figura de las auditorías internas, la potestad del ente contralor para proteger al denunciante de buena fe (preservar el carácter confidencial de la identidad de los ciudadanos que presenten denuncias ante sus oficinas por actos de corrupción), la obligación de las entidades financieras de valores y de pensiones de identificar y registrar las transacciones que igualen o superen los 10.000 dólares, e incluso comunicar al órgano de supervisión las transacciones de capitales de dudosa procedencia, y el deber de los partidos políticos de informar al Tribunal Supremo de Elecciones, con periodicidad trimestral y en algunos momentos mensual, acerca de las contribuciones que reciban, aunque esta última norma no ha sido cumplida en todos sus extremos por los partidos (Programa Estado de la Nación, 2004).

Por el lado del control interno, la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos desarrolló la responsabilidad civil y administrativa de los funcionarios públicos, las figuras de los delitos en perjuicio de los sistemas informáticos de la administración financiera y los de proveeduría, y otorgó competencias a órganos disciplinarios y a la CGR para imponer sanciones administrativas.

La segunda área de fortalecimiento fue la del Poder judicial, que experimentó reformas en su ley orgánica y en su estructura interna y, sobre todo, adquirió mayor potestad de control sobre la Administración Pública, con la creación de la Sala Constitucional. La jurisprudencia de esta Sala vino a posibilitar en general la defensa de los derechos y garantías fundamentales frente a los poderes públicos, y en particular ha potenciado el derecho ciudadano de acceso a información de interés público y ha garantizado la aplicación del debido proceso, no solo en el ámbito judicial sino también a nivel de la Administración Pública.

Otro importante cambio en la administración de justicia, siguiendo la corriente internacional (USAID, 2004; Jarquín y Carrillo, 1998; Domingo, 1999; Carrillo

2001), fue la ampliación de las capacidades procesales de las fiscalías, unida a la promoción de la independencia y la transparencia del Poder Judicial. En este sentido, se autorizó al Ministerio Público a otorgar beneficios que van desde la reducción hasta la prescindencia, total o parcial, de la persecución penal, a imputados que colaboren en la investigación de los escándalos de corrupción en que están involucrados. No fue sino hasta el 2004 que, después del nombramiento de un nuevo Fiscal General, se percibió un mejoramiento de las capacidades institucionales de las fiscalías en términos de recursos humanos² y de utilización de los nuevos instrumentos.

Otras figuras nuevas son la atribución del juez de ordenar el registro, secuestro y examen de cualquier documento privado, así como la intervención de las comunicaciones orales y escritas; la atribución de la PGR de acusar ante los tribunales de justicia a funcionarios públicos y personas particulares por actos ilícitos en materias que son competencia de la jurisdicción Penal de Hacienda y de la Función Pública. Por otro lado, la reforma integral de la Ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, legitimación de capitales y actividades conexas (n° 8204, de 26 de diciembre de 2001), incluye una serie de normas que posibilitan el control de capitales de dudosa procedencia.

En la tercera área de modificaciones legales, que se puede denominar de prevención o eliminación de incentivos para la corrupción, se presentan varios avances. El primero es la simplificación de trámites y la reducción de la discrecionalidad de la Administración, al sujetar a una reserva legal los requisitos exigibles para obtener permisos o autorizaciones (la Ley de protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos, del 2002). El segundo tema es la promoción de la libre competencia y los derechos del consumidor, que se dio en dos ámbitos: el de la competencia en la contratación administrativa y el de la libre fijación de precios de bienes y servicios en el mercado (Kaufmann, 2000) salvo en situaciones de emergencia, con lo cual se redujo el margen de oportunidad de actos de captura del Estado. Un tercer elemento

es la promoción de la participación ciudadana y el acceso a la información pública, a través de medidas como la participación ciudadana en los concejos de distrito para la asignación del presupuesto de inversiones de los gobiernos locales, que se estableció en el Código Municipal.

Por otra parte, la sentencia emitida el 2 de julio de 2004 por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en favor de un periodista que había sido condenado por difamación en Costa Rica, sentó un precedente para una mayor libertad de prensa en la investigación y comunicación de asuntos relacionados con la corrupción.

Por último, la nueva normativa se ha utilizado para crear órganos y legislación especializados en la lucha contra la corrupción. Entre ellos se encuentran las leyes que crean la Fiscalía Penal de Hacienda y de la Función Pública, en 1998, y la Procuraduría de la Ética de la Función Pública, en el 2002. Ambas están dirigidas a activar la fase procesal de carácter represivo, pero la segunda además incluye la activación de la fase preventiva. Asimismo, en 1997 se incorporó al ordenamiento jurídico la Convención Interamericana contra la Corrupción, y en 2004 se promulgó la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, que recoge los principios y postulados de la citada Convención, a la vez que amplía el marco sancionador y las potestades de la CGR en la detección de actos corruptos. Por el momento en que se produjo su aprobación, este instrumento es considerado una "ley reacción" ante los escándalos que salieron a la luz pública en el 2004, aunque en realidad se elaboró y presentó a la corriente legislativa desde 1996, después de que la Sala Constitucional anuló varios artículos de una ley anterior sobre enriquecimiento ilícito (voto 1707-95). Durante el trámite de aprobación de esta nueva ley también la Sala declaró inconstitucionales diez artículos, que sin embargo se dejaron en el articulado. Al 1 de junio de 2005 se habían presentado más de cincuenta recursos de amparo y acciones de inconstitucionalidad contra esta normativa, principalmente referidas al artículo 17, aunque también están siendo impugnados los artículos 8, 10, 15, 24, 29, 53, 58 y 62 (González, 2005).

Los principales vacíos de la legislación costarricense en la materia aquí analizada incluyen, en primer lugar, la necesidad de una ley general de acceso a información de interés público. El artículo 30 constitucional, referido en este tema, no cuenta con normativa secundaria que lo reglamente, por lo que el ejercicio de este derecho se ha garantizado en la práctica desde la creación de la Sala Constitucional, en octubre de 1989, a partir de su jurisprudencia. Existe en

la corriente legislativa un proyecto denominado “Ley de acceso a la información para la transparencia en la gestión pública” (expediente n° 15.079). Algunos sectores señalan la conveniencia de este instrumento y argumentan que si bien la Sala ha desarrollado el acceso a la información a través de su jurisprudencia, la administración activa sigue funcionando con base en el secretismo y el recurso ante el órgano constitucional es más lento (Echandi,

2005). La posición contraria manifiesta que ya se cuenta con suficiente legislación y jurisprudencia, y que la regulación legislativa podría más bien terminar restringiendo dicho acceso en la práctica (E: Solís, 2005). A pesar de la abundante jurisprudencia, el 58% de los recursos de amparo presentados ante la Sala Constitucional corresponde a violaciones al derecho de petición o respuesta (Programa Estado de la Nación, 2004).

CUADRO 7.1

Normativa con incidencia en el combate a la corrupción. 1990-2005

Área principal que regula	Principales normas
Control y fiscalización de la Administración (Hacienda) Pública	<p>En 1991 se reforma el reglamento legislativo para crear la Comisión para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos</p> <p>Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, n° 7428 de 7 de setiembre de 1994, la cual establece la organización y competencias de esta entidad</p> <p>Directrices para el fortalecimiento del control sobre la gestión pública a cargo de la Contraloría General de la República, n° 3 de 10 de diciembre de 2004</p> <p>Ley de Contratación Administrativa, n° 7494 de 2 de mayo de 1995</p> <p>Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, n° 8131 de 18 de setiembre de 2001</p> <p>Ley General de Control Interno, n° 8292 publicada en <i>La Gaceta</i> n° 169, de 4 de setiembre de 2002</p>
Poder Judicial	<p>Ley Orgánica del Poder Judicial, n° 7333 de 5 de mayo de 1993</p> <p>Ley de Reorganización Judicial, n° 7728 de 15 de diciembre de 1997</p> <p>Código de Ética Judicial, aprobado por Corte Plena, sesión n° 16-99, artículo III, de 12 de abril de 1999 y sesión n° 9-2000, artículo XXXIV, de 28 de febrero de 2000</p> <p>Ley de reforma integral a la Ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, legitimación de capitales y actividades conexas, n° 8204 de 26 de diciembre de 2001</p> <p>Código Procesal Penal, Ley 7594 de 10 de abril de 1996</p> <p>Ley de registro y secuestro de documentos privados e intervención de comunicaciones, n° 7425, publicada en <i>La Gaceta</i> n° 171 de 8 de noviembre de 1994</p> <p>Ley de distribución de bienes confiscados o caídos en comiso, n° 6106, de 1977</p>
Disminución de oportunidades e incentivos	<p>Ley de promoción de la competencia y defensa efectiva del consumidor n° 7472 de 20 de diciembre de 1994</p> <p>Ley de protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos, n° 8220 de 4 de marzo de 2002 (cubre a la Administración Pública central y descentralizada, incluyendo instituciones autónomas y semiautónomas, órganos con personería jurídica instrumental, entes públicos no estatales, municipalidades y empresas públicas)</p> <p>Directriz n° 18 de 12 de febrero del 2003, emitida por el Presidente de la República y el Ministro de Economía, Industria y Comercio. Señala a órganos, y entes de la Administración Pública, central y descentralizada, y empresas públicas del Estado, el deber de revisar periódicamente los requisitos y trámites que se realizan en sus respectivas unidades administrativas o dependencias</p>
Adopción de normativa y creación de instancias especializadas para combatir la corrupción	<p>Convención Interamericana contra la Corrupción, suscrita el 29 de marzo de 1996 y aprobada mediante la Ley 7670 de 17 de abril de 1997</p> <p>Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, n° 8422 de 6 de octubre de 2004</p> <p>Reglamento a la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, n° 32333 de 12 abril de 2005</p> <p>Ley que crea la Fiscalía Penal de Hacienda y de la Función Pública, n° 8221 de 8 de marzo de 2002</p> <p>Ley que crea la Procuraduría de la Ética Pública, n° 8242 de 9 de abril de 2002</p>

Fuente: Echandi, 2005.

Tampoco existe una norma que potencie el artículo 9 constitucional, que califica como "participativo" el régimen democrático de derecho; este elemento se considera necesario para mejorar la transparencia, "ofrecer los necesarios frenos y contrapesos y aminorar la captación del Estado por los intereses de las clases selectas" (Kaufmann, 2000). En este sentido, aunque existe un sistema para la rendición de cuentas a nivel horizontal, ésta no se plasma a nivel vertical, de manera que los ciudadanos tengan mecanismos para ejercer esa función en forma directa (Proyecto Estado de la Nación, 2001; FUNDAR, 2003; CGR, 2002a)³.

2. ¿Cumple Costa Rica con los parámetros internacionales en materia de normativa para combatir la corrupción?

En el marco jurídico costarricense hay figuras que cubren la mayoría de los parámetros establecidos internacionalmente, en especial para la fase de procesamiento de casos. No obstante, un análisis más profundo señala que en el país algunas de esas figuras no están debidamente reguladas o son insuficientes, y en otros casos del todo no existen normas acordes en el ordenamiento internacional.

Actualmente tres instrumentos constituyen los parámetros más importantes de compromisos de los países en la lucha contra la corrupción: la Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA), la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (ONU) y el Convenio de lucha contra la corrupción de agentes públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales (OCDE). Costa Rica suscribió y ratificó la primera de ellas, que está vigente desde 1997⁴, con lo cual sus disposiciones son parte del ordenamiento jurídico interno. La convención de la ONU fue suscrita el 10 de diciembre de 2003 y se encuentra en la corriente legislativa, pendiente de aprobación (expediente n° 15.743). El convenio de la OCDE está abierto incluso a los países que no son miembros de la organización y que lleguen a ser participantes plenos en el Grupo de Trabajo sobre Corrupción en las Transacciones Comerciales Internacionales. A instancia de la Defensoría de los Habitantes, la

Cancillería ha realizado acciones para incorporarse a ese grupo, pero todavía no se ha suscrito el citado Convenio⁵. Estos tres instrumentos establecen cerca de 52 criterios o figuras jurídicas que se aplican a las tres fases que componen el sistema de combate a la corrupción en el ejercicio de la función pública: prevención, detección y control, y procesamiento.

La normativa costarricense cuenta con disposiciones que cubren totalmente 32 de esos criterios (cuadro 7.3). Sin embargo debe aclararse que, aunque no es posible hacer una valoración de la calidad o la aplicación efectiva de esa legislación, en algunos casos incluso lo solicitado por la normativa internacional no es suficiente para controlar el problema. Por ejemplo, el tema de simplificación de trámites para el ciudadano se evalúa como cubierto por la ley que se promulgó con ese propósito, pero hay indicios de que todavía falta mucho esfuerzo en las instituciones públicas para hacerla efectiva.

Dieciocho estándares internacionales tienen solo una cobertura parcial, es decir que en estos casos la normativa costarricense, si bien regula la temática, no lo hace con el detalle y alcance del respectivo parámetro internacional. Se encuentra en esta condición el financiamiento de candidaturas a cargos públicos, debido a que la etapa de precampaña no se apega a las regulaciones internacionales; también

es deficiente el área de contratación de personal, porque en algunas instituciones públicas no se utiliza el principio de idoneidad como principal criterio de selección, y en materia de protección de víctimas y testigos solamente se han previsto medidas cautelares, las cuales podrían ser insuficientes en casos de alta peligrosidad (faltan medidas como reubicación de testigos, por ejemplo).

En cuanto a subsidios con fondos públicos la cobertura también es parcial. Según la normativa vigente en el país los subsidios "deberán darse por ley o de acuerdo con una ley", pero en la práctica esto ha resultado insuficiente. Dos casos recientes ilustran estos vacíos: el del Programa de Reconversión Productiva en el Sector Agropecuario⁶ y el de la asignación no reembolsable a los arroceros⁷, en los cuales un subsidio terminó siendo otorgado, principalmente, a un grupo muy pequeño de productores (cuadro 7.2). Ha faltado, en esta normativa, la aplicación de los principios de transparencia y control de las conductas fraudulentas que pueden darse en este ámbito.

Con respecto al nombramiento de los jerarcas que ostentan por ley la representación de los órganos especializados de control, la normativa internacional sugiere que los puestos nunca sean "vitalicios". En Costa Rica solamente uno de estos cargos, el de Procurador General

CUADRO 7.2

Asignación de subsidios arroceros no reembolsables, según rangos del monto recibido por productores

Clasificación según monto	Cantidad de productores	Subsidio promedio
(US \$)		
Menos de 999	572	441,9
De 1.000 a 3.499	334	1.786,3
De 3.500 a 4.999	52	4.091,8
De 5.000 a 9.999	55	6.886,0
De 10.000 a 19.999	45	13.580,6
De 20.000 a 34.999	6	23.269,2
De 35.000 a 44.999	7	39.399,5
De 45.000 a 99.999	7	61.111,1
De 100.000 a 426.618	5	189.364,2
Total	1.083	3.842.048,1

Fuente: Elaboración propia con base en Corporación Arrocera Nacional, 2003.

CUADRO 7.3

Niveles de cobertura de la normativa costarricense con respecto a los principales estándares internacionales para combatir la corrupción

Criterio internacional ^{a/}	Cobertura total ^{b/}	Cobertura parcial ^{c/}	Sin cobertura ^{d/}
Transparencia en el financiamiento de candidaturas a cargos públicos y de los partidos políticos		X	
Criterios de candidatura y elección de cargos públicos	X		
Sistema de contratación de funcionarios públicos		X	
Sistema de contratación y adquisición de bienes y servicios por parte del Estado	X		
Normas para prevenir conflictos de intereses	X		
Código de conducta de funcionarios públicos		X	
Código de conducta de entidades privadas			X
Contabilidad en el sector público	X		
Contabilidad en el sector privado		X	
Prevención de la utilización indebida de los procedimientos relativos a concesión de subsidios y licencias, por las autoridades públicas, para actividades comerciales ^{e/}		X	
Simplificación de procedimientos administrativos	X		
Acceso a información de interés público		X	
Participación ciudadana en la adopción de decisiones públicas para prevenir la corrupción (audiencias)		X	
Facilitación de la denuncia		X	
Órganos de control		X	
Declaración de ingresos, activos y pasivos	X		
Recaudación y control de los ingresos del Estado	X		
Blanqueo de dinero	X		
Obligación de rendir cuentas en la gestión de la Hacienda Pública	X		
Definición y punibilidad como delito de los actos corruptos	X		
Autoría de los delitos ^{f/}	X		
Responsabilidad de personas jurídicas	X		
Delito de enriquecimiento ilícito	X		
Delito de malversación y peculado en el sector público	X		
Delito de malversación y peculado en el sector privado		X	
Delito de soborno en el sector público	X		
Delito de soborno en el sector privado			X
Delito de tráfico de influencias	X		
Delito de decisiones de funcionarios en detrimento del Estado		X	
Delito de manejo de información confidencial	X		
Delito de obstrucción de la justicia	X		
Actos de corrupción con fines políticos	X		
Responsabilidad administrativa	X		
Eliminación de efectos de los actos corruptos	X		
Embargo de bienes	X		
Decomiso y secuestro de bienes	X		
Restitución de bienes decomisados	X		
Reclamo civil internacional	X		
Responsabilidad civil	X		
Efectos sobre el patrimonio del Estado	X		
Incentivos para denunciar		X	
Protección de víctimas y testigos		X	
Garantía de comparecencia de los imputados	X		
Beneficios para los imputados que colaboran con la investigación penal	X		
Asistencia y cooperación internacional		X	
Asistencia y cooperación nacional	X		
Capacitación y asistencia técnica		X	
Acceso a información bancaria	X		
Libertad anticipada	X		
Prescripción de la acción penal		X	
Extradición ^{g/}		X	
Jurisdicción ^{h/}		X	

CUADRO 7.3 CONTINUACION

- a/ Se trata de una descripción sintética del contenido del criterio internacional.
 b/ Cobertura total: casos en que la normativa costarricense cubre en su totalidad el criterio internacional. Esto no involucra un juicio cualitativo de la normativa.
 c/ Cobertura parcial: casos en que la normativa costarricense, si bien regula la temática, no lo hace con el detalle y alcance del respectivo parámetro internacional.
 d/ Sin cobertura: casos en que no existe, en la normativa nacional, ninguna disposición relacionada con el parámetro internacional.
 e/ Las únicas disposiciones legales generales relativas a subsidios son los artículos 5 y 25 de la Ley Orgánica de la CGR, los cuales suponen un tratamiento insuficiente y parcial a la luz del Derecho comparado (Ley General de Subvenciones española).
 f/ Se refiere a que los tipos penales relacionados con la corrupción aludan no solo al autor, sino a todos los demás sujetos que pueden participar en una conducta delictiva, tales como coautor, instigador, cómplice, encubridor.
 g/ Acto por el cual un Estado, por disposición legal (tratado o ley) entrega un individuo a otro Estado, que lo reclama con el objeto de someterlo a un proceso penal o al cumplimiento de una pena.
 h/ En este caso se refiere a la competencia de un Estado para aplicar su ley penal.

Fuente: Echandi, 2005.

Adjunto, tiene un plazo indefinido, además de que cuenta con una amplia protección (mismas inmunidades que los miembros de los Supremos Poderes) y un amplio poder de representación de la institución (mismas prerrogativas que el Procurador General).

Por último, dos figuras internacionales del todo no tienen cobertura. Ambas se relacionan con delitos de corrupción en el sector privado, en torno a los cuales el marco jurídico costarricense enfatiza en la provisión de disposiciones para la fase de procesamiento.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**MARCO JURÍDICO-INSTITUCIONAL PARA
 EL COMBATE DE LA CORRUPCIÓN**

Véase Echandi, 2005 en el sitio
www.estadonacion.or.cr

3. ¿Son sancionados los responsables de cometer transgresiones en el servicio público?

La precariedad de la información sobre este tema impide dar una respuesta a esta interrogante. No fue posible obtener datos acerca del uso del Derecho Administrativo para sancionar la corrupción. Por ejemplo, el Tribunal de Servicio Civil no cuenta con registros de los casos de despidos de funcionarios tramitados por incumplimiento de deberes. Varias autoridades⁸ coinciden en indicar que se está usando poco la vía administrativa, por el débil papel que está jugando la CGR en el cumplimiento de las potestades que le otorga la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos. Uno de los problemas señalados es que la CGR tiende a trasladar los casos al Ministerio Público y, al hacerlo, no contribuye en la instrucción de los casos desde la perspectiva del Derecho Penal.

Con respecto a este último, los datos disponibles refuerzan la percepción sobre la debilidad del Derecho Penal para sancionar la corrupción. En reiteradas ocasiones este Informe ha señalado las limitaciones para procesar y sancionar este tipo de delitos, situación que no varió significativamente en el 2004 (Programa Estado de la Nación 2003 y 2004; Proyecto Estado de la Nación, 2001). En primer lugar, son pocas las denuncias por corrupción que llegan hasta el Ministerio Público; el conjunto de delitos contra los deberes de la función pública no tiene un peso importante dentro del total de denuncias interpuestas ante ese órgano, pues entre 1987 y 1997 su representación porcentual osciló entre 2% y 2,7%, y a partir de 1998 no llega a 2%. A pesar de que se estableció una instancia especializada para tratar este tipo de denuncias a lo interno del Ministerio Público -la Fiscalía de Delitos Económicos y Corrupción-, durante los últimos tres años solo 1 de cada 5 expedientes que ingresó a dicha Fiscalía estuvo relacionado con delitos contra los

deberes de la función pública⁹. Desde su creación, la Fiscalía presenta a los juzgados penales, en promedio, 12 acusaciones por año¹⁰.

El tipo de delito que más se denuncia es el abuso de autoridad, que representa dos terceras partes del total. A su vez, el peculado aporta el mayor número de condenados desde 1998, 119 personas, de las cuales 65 (55%), lo fueron a prisión efectiva. Desde la entrada en vigencia del Código Procesal Penal, en 1998, 1 de cada 100 personas acusadas por cometer algún delito contra los deberes de la función pública es sancionada con pena de prisión efectiva (gráfico 7.1).

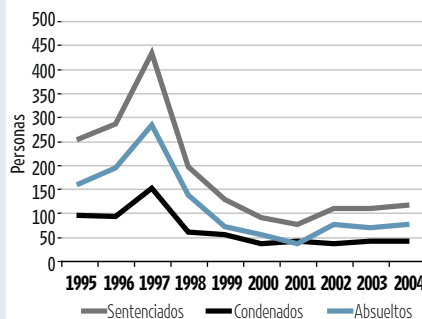
>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
DELITOS CONTRA LA FUNCIÓN PÚBLICA

Véase Solana, 2005 en el sitio
www.estadonacion.or.cr

No obstante las anteriores cifras de bajo nivel de denuncias y sanciones, se ha logrado constatar que en los principales escándalos de corrupción de los últimos veinte años, en los que han estado involucradas figuras políticas de alto nivel, la administración de justicia ha procesado a todos los implicados. Como resultado de esas causas se han dictado sentencias tanto condenatorias como absolutorias, por lo que en todos los procesos ha resultado condenada penalmente al menos una de las personas acusadas. En los casos de corrupción estudiados, la mayoría de los imputados eran funcionarios de nombramiento político, no de elección popular, todos recibieron prisión preventiva y la mayor parte de las acusaciones fue por el delito de peculado. La excepción se da en el caso de Aviación Civil, en el que únicamente 2 de los 10 implicados debieron enfrentar causas por peculado, mientras que para el resto se

GRAFICO 7.1

Personas sentenciadas por delitos contra la función pública



Fuente: Solana, 2005.

abrieron causas por concusión y falsedad ideológica. En los casos que motivaron los escándalos de corrupción de 2004, se han iniciado procesos penales contra 18 personas, funcionarios o exfuncionarios públicos, incluyendo dos expresidentes de la República, y se encuentra en investigación un tercero.

A pesar de la amplia colaboración del Ministerio Público, la presente investigación enfrentó una serie de limitaciones para acceder a la información relacionada con los casos estudiados¹¹, razón por la cual no se pudo determinar cuánto tarda el sistema de administración de justicia en procesar estos casos, ni cuántas personas en total han recibido una sentencia, pues el Poder Judicial no registra esa información. Sin embargo, se puede afirmar que son procesos largos. A manera de ilustración, el caso del Tajo Don Jaime requirió cuatro años para su conclusión, mientras algunas de las causas del Banco Anglo, así como las del Fondo de Compensación Social aún se encuentran en trámite ante los tribunales de juicio respectivos, es decir, tienen más

de 10 y 8 años, respectivamente, de estar en proceso (cuadro 7.4).

En la actualidad por lo menos tres figuras procesales han mejorado la capacidad de la administración de justicia para dar seguimiento a casos de corrupción. Todas ellas han sido utilizadas en la investigación de los escándalos del 2004: la potestad de la Fiscalía para negociar con imputados a cambio de colaboración, la obligación del sistema financiero de monitorear movimientos de capitales de dudosa procedencia y la potestad de los jueces para ordenar el secuestro de documentos.

4. ¿Cuánto y con qué procedimientos compra el Estado costarricense bienes y servicios?

En esta interrogante se encontró un vacío de información que no permite delinear un panorama de la dimensión e importancia de las compras estatales en la economía, pues no existe ni en la administración activa (la Autoridad Presupuestaria o el Ministerio de Hacienda), ni en la Contraloría General de

la República, un recuento de los montos que invierte el Estado por este concepto. Sobre la segunda parte de la interrogante, que alude al marco jurídico en materia de contratación administrativa, se puede afirmar que en la década de los noventa se aprobó abundante legislación para regular la ejecución de los procesos de contratación, control y fiscalización, la cual ha sido complementada por la jurisprudencia constitucional, de manera que se sentaron las bases para que las compras estatales sean examinadas por los órganos competentes a partir de criterios de eficiencia, eficacia y oportunidad.

El tema de la contratación administrativa resulta pertinente en este conjunto de preguntas sobre corrupción debido a que la mayoría de los escándalos que han salido a la luz pública se refieren a estos procesos de compra -incluyendo en el año 2004 los casos CCSS-Finlandia e ICE-Alcatel- que hasta ahora habían sido poco estudiados en el país. Este análisis no pretende dilucidar la veracidad de hechos denunciados en estos dos casos, sino poner en perspectiva el tema de contrata-

CUADRO 7.4

Casos de corrupción y su respectiva situación judicial por delitos contra la función pública

Caso	Año	Delitos	Número de implicados ^{a/}	Puesto de los funcionarios públicos implicados	Situación judicial
Fondo de Emergencias	1984	Peculado	6	Dirección Administrativa de Casa Presidencial, Presidente de la República y Segundo Vicepresidente de la República	Sentencia en firme
Banco Anglo Costarricense	1994	Peculado	11	Gerencia General e integrantes de Junta Directiva	En trámite
Aviación Civil	1994	Peculado, concusión y falsedad ideológica	10	Dirección General, Subdirección General, Dirección Financiera, Presidencia del Consejo de Aviación Civil, Proveeduría y Mensajería	Sentencia en firme
Tajo Don Jaime	1996	Peculado, usurpación de dominio público e incumplimiento de deberes	4	Ministro de Obras Públicas y Transportes, jefatura de control minero y asesor del Ministro	Sentencia en firme
FODESAF	1998	Peculado	5	Dirección, Subdirección, Tesorería	Sentencia en firme
Fondo de Compensación Social	1999	Peculado	4	Coordinación del Programa de Compensación Social y Secretaría Técnica	En trámite
Tarjetas a inmigrantes nicaragüenses	1999	Peculado y concusión	3	Ministro de Trabajo y Seguridad Social, Oficial Mayor y asistente del Ministro	Sentencia en firme

a/ Incluye implicados que no eran funcionarios públicos: Banco Anglo (2), FODESAF (2), Fondo de Compensación Social (2) y Tajo Don Jaime (1).

Fuente: Elaboración propia con base en información suministrada por el Ministerio Público y consulta en el Archivo Judicial.

ción pública, a la luz de las interrogantes que se plantearon en el 2004 sobre los mecanismos de control aplicables a esta actividad. En esta sección se describe el tipo de compras y la evolución global del marco normativo, con énfasis en los mecanismos de control y fiscalización sobre la adquisición de bienes y servicios del Estado, lo que normalmente se llama "contratación administrativa".

Como ya se mencionó, no se cuenta con información sobre el monto o los bienes y servicios que el Estado costarricense compra al sector privado. La CGR tiene conocimiento de las adquisiciones que se realizan a través de licitaciones y sobre las compras directas que requieren autorizaciones, pero desconoce los gastos ejecutados bajo otras modalidades en la administración activa (compras directas por medio de registro de proveedores, entre otras)¹². Durante el proceso de investigación se consultó la información reportada por la CGR en sus Memorias Anuales (2000-2004) en materia de compras estatales, pero no fue posible obtener el dato global de cuánto gasta el Estado en este rubro, dado que el ente contralor solo registra algunas compras públicas si éstas son sometidas a los procesos de apelación y objeción. Si la compra es directa no necesariamente tiene que ser avalada por la Contraloría. Por lo tanto, únicamente se logró conocer una fracción -de la que se ignora su verdadera dimensión- del monto de las compras estatales. En general, la información sobre adquisiciones del sector público está dispersa, poco sistematizada y muestra grandes discontinuidades, lo que imposibilita una valoración sobre el comportamiento de variables como montos de contratación, contrataciones directas y tipos de bienes y servicios adquiridos.

Tampoco existe información agregada para determinar qué tipos de controles se están aplicando sobre los montos de contratación pública, aunque el caso del ICE documenta la posibilidad de que en el Estado costarricense una amplia proporción de las compras se haga por contratación directa. En el año 2000 el 11% de las adquisiciones del ICE se realizó por licitación y más del 80% por compras directas. En el 2004 esta situación cambió, pues

las compras directas cayeron a un 58% y las efectuadas mediante licitación pública se elevaron a un 42% del total tramitado (González, 2005).

En cuanto a los procedimientos de contratación, no puede hablarse de ausencia o de grandes vacíos normativos. Las disposiciones aprobadas en 1994 y 1995 (principalmente) fortalecieron el régimen jurídico de la contratación, desarrollaron el marco general de control y otorgaron mayores potestades e instrumentos de control y fiscalización a la CGR. Por eso no es de extrañar que los hechos denunciados en el 2004 hayan pasado por múltiples controles institucionales (hasta 90 pasos de procedimientos); lo que sí resulta extraño es que ninguno de ellos detectó irregularidades (véase pregunta 5). Al respecto cabe preguntarse por qué procesos tan extensos y laboriosos no detectan anomalías, ¿será porque los controles son ineficaces, o porque no es en ese nivel donde se puede efectivamente controlar?

Hasta 1994 el tema de las adquisiciones y contratos del Estado se regía por unos pocos artículos de la Ley de Administración Financiera de la República (promulgada en los años sesenta), que ofrecía una base legal escasa y poco técnica, pues el principal instrumento con que se normaban las compras del Estado tenía nivel reglamentario: el Reglamento General de la Contratación Administrativa, que era el componente ejecutivo de la Ley antes citada. Adicionalmente existía la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, que contenía algunas disposiciones sobre la materia pero que se caracterizaba por generar un sistema de control de índole legalista, enfocado hacia el control previo de legalidad y no a los posteriores controles de conveniencia y oportunidad.

El proceso de adquisiciones iniciaba con la aprobación presupuestaria; existían los recursos de apelación y de objeción -no regulados como en la actualidad- y, desde luego, el refrendo. Había vacíos importantes en el tema de control interno y no estaba suficientemente desarrollado el instrumental de fiscalización posterior a cargo de la CGR. Además, la rectoría del sistema de adquisiciones estaba a cargo de la Proveeduría Nacional, pero también con una normativa insuficiente.

Desde hace diez años se ha venido emitiendo una sucesión de leyes sobre la materia de control que regulan de manera directa o indirecta el buen uso del erario público (cuadro 7.1). La nueva generación de normas otorga a la Contraloría mayores instrumentos para la fiscalización y el control¹³. El primer paso se produjo en 1994, con la aprobación de la nueva Ley Orgánica de esta entidad (Ley 7428, del 4 de noviembre de 1994), que define con más detalle las facultades constitucionales derivadas de los artículos 183 y concordantes de la Carta Magna. Esta ley desarrolló el marco general del control, especialmente en cuanto a las potestades de fiscalización en materia de adquisiciones por parte del ente contralor. Así por ejemplo, se instauró el control de eficiencia (de conformidad con el artículo 184, inciso 1, de la Constitución Política), se señalaron las competencias con respecto al refrendo¹⁴ de los contratos que firman las instituciones (se detalló la regulación, incluyendo el régimen de nulidad) y se normó la potestad de anulación de contratos (artículo 28 de la citada ley), instrumento que la CGR puede utilizar de oficio o por reclamo del titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo, para declarar la nulidad absoluta que advierta en los actos o contratos administrativos. Esta facultad se puso a prueba recientemente, en el caso de la revisión técnica vehicular.

Un segundo paso fue la aprobación de la Ley de la Contratación Administrativa de 1995, reformada ese mismo año, y el respectivo Reglamento, de 1996. Esta Ley proveyó mayor seguridad a todo el régimen jurídico de la contratación, que antes estaba normado solo a nivel reglamentario. Se sustituyó el modelo anterior, se introdujeron los principios de eficiencia, publicidad e igualdad en los procedimientos de contratación y se desarrolló con amplitud el tema de los procedimientos de concurso, que definitivamente están ligados al control y a las garantías para los proveedores del Estado, y a la vez frente a ellos, en la búsqueda de las mejores condiciones contractuales para el cumplimiento de los fines públicos.

Aunque esta legislación es cuestionada por haber introducido cierta rigidez en

materia de procedimientos y porque no estableció suficientes regulaciones en los ámbitos de planificación y ejecución contractual, su aprobación significó un avance en la creación de los procedimientos de contratación (basados en la licitación pública). Entre otros aspectos, detalla las competencias de la CGR en cuanto a los recursos de objeción y apelación, regula el deber de la Administración de fiscalizarse a sí misma y define el seguimiento de la ejecución de los contratos.

Este engranaje fue complementado con las disposiciones de la nueva Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos (n° 8131, del 16 de octubre de 2001), que en primer término configuró el marco de responsabilidad de los participantes en los sistemas de la administración financiera. En ese contexto se enmarcan las compras del Estado, que ahora deben ser más planificadas y sobre las cuales pesa la misma exigencia de evaluación de resultados. Uno de los principales alcances de esta Ley en el campo de la contratación administrativa es la creación de la Dirección de Bienes y Contratación Administrativa, que sustituye a la Proveeduría Nacional, y que además debe desempeñar un papel rector en el ordenamiento y sistematización de los procesos de compra. Asimismo, con la nueva ley se busca promover el uso de tecnología y sistemas de información que simplifiquen los procedimientos y los hagan más eficientes¹⁵.

Un tercer paso en el fortalecimiento de las potestades de la CGR es la Ley de Control Interno, del 2002, que instauró un nuevo concepto de los sistemas de control interno e implementó instrumentos de doble control, jerárquico y paralelo, entre la auditoría, la Administración y la Contraloría, para el cumplimiento de la fiscalización. Con respecto a la contratación administrativa en este caso caben los deberes de protección y conservación del patrimonio público, frente a variables como pérdida total o parcial, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal. De igual manera se incorporaron los valores de confiabilidad y oportunidad de la información (mejor conocidos en la doctrina administrativa como principio de transparencia) y los principios de eficiencia

y eficacia de las operaciones. Por último, es importante destacar la exigencia impuesta a la Administración, de contar con sistemas de información y gestión de documentos públicos para controlar, almacenar y posteriormente recuperar de modo adecuado, la información producida o recibida en las instituciones, previniendo así cualquier desvío de documentación. De esta forma, el control a *posteriori* permite mayor claridad en la imputación de la responsabilidad sobre los actos administrativos (González, 2005).

Mención especial merece el papel de la jurisprudencia constitucional en la contratación administrativa. La Sala Cuarta, al pronunciarse sobre distintos alcances de los procesos de compras públicas, ha aclarado el contenido de algunas normas o ha fungido como legislador negativo y en buena medida ha dilucidado las competencias del órgano contralor (González, 2005). Las principales resoluciones a este respecto son:

- Voto 5386-93, "caso Millicom": señaló las competencias exclusivas del Poder Legislativo en concesiones del espectro radiofónico y reafirmó que solo mediante una ley emitida por la Asamblea se pueden dar concesiones de los bienes contemplados en la Constitución Política.
- Voto 3607-94: declaró que las actuaciones del ente contralor deben garantizar el debido proceso que prevén los artículos 39 y 41 de la Constitución Política.
- Voto 998-98: estableció que el interés público es el principio que da fundamento al procedimiento de licitación. Obligó a la CGR a reasumir el refrendo para todos los contratos y para toda la Administración Pública.
- Voto 6432-98: aclaró cuáles son las competencias del ente contralor y cuáles las de la administración activa, a fin de impedir la intromisión de una u otra en las respectivas competencias o facultades. Específicamente declaró con lugar una acción contra la Circular de la Contraloría General de la República publicada en *La Gaceta* n° 10, del 13 de enero de 1995.

- Voto 5292-2001: deslindó competencias y aseguró que las actuaciones de control no pueden ser vistas como simples autorizaciones, sino que deben investirse de facultades reales de investigación, fiscalización e imposición de sanciones, de conformidad con la ley y el debido proceso, en resguardo de la Hacienda Pública.

- Voto 11064-2004: sugirió al jerarca de la CGR mantener bien delimitado su campo de acción, pues su opinión personal no puede permear los casos en estudio ni los pendientes en sede constitucional.

5. ¿Qué reflexiones se derivan de los escándalos de corrupción del 2004, a la luz del marco jurídico sobre compras?

Los procesos de compra que generaron los escándalos de 2004, ICE-Alcatel y CCSS-Finlandia, plantean tres vertientes de discusión con respecto a la forma en que funciona en la práctica el actual ordenamiento jurídico: i) se pueden utilizar mecanismos de excepción mediante los cuales ciertas compras se sustraen de la aplicación del ordenamiento vigente (caso CCSS), ii) aunque se observe con rigurosidad el marco legal, en ciertas etapas de la contratación administrativa éste todavía deja amplios márgenes de discrecionalidad (sobre todo en la determinación de la necesidad por llenar y la elaboración de los requerimientos), que impiden que haya transparencia en las decisiones adoptadas y abren la posibilidad de que actores interesados del sector privado traten de influenciar la toma de decisiones, iii) a pesar de la abundante normativa, las entidades con competencias de control pueden no aplicarla efectivamente.

El caso ICE-Alcatel se refiere a la compra de 400.000 líneas para teléfonos celulares a esta compañía francesa, a través de una licitación en la que se siguió todo el procedimiento establecido en el marco jurídico aplicable a la contratación y al proceso licitatorio. La cronología de la licitación pública n° 6852, desde su publicación el 22 de enero del 2001 hasta su adjudicación final en mayo del 2005, muestra que se realizaron más de noventa

procedimientos, trámites, aprobaciones en diferentes instancias, apelaciones y estudios, que evidencian un seguimiento riguroso del proceso, tanto en el ICE como en la CGR. La licitación finalmente se otorgó a una empresa, Alcatel, que tenía antecedentes de incumplimiento en otros contratos con la misma institución, por lo que había pagado multas de considerable cuantía, según consta en un informe presentado por la Auditoría del ICE a los miembros del Consejo Directivo, en septiembre del 2002; en dos licitaciones¹⁶ la compañía acumuló multas por casi 1,5 millones de dólares. Sin embargo, aparte de este antecedente, se trata de un caso en el cual se cumplió con todo el trámite de compra establecido para esos efectos, pese a lo cual en la actualidad es investigado judicialmente.

El llamado Proyecto Finlandia tiene un perfil diferente, pues refleja cómo, a lo largo de los años, en el país se ha echado mano de procedimientos de excepción para ejecutar contratos relacionados con compras públicas. En este caso se trata de un contrato de préstamo otorgado por el Gobierno de Finlandia, para financiar la compra de equipo y servicios para el programa de renovación de hospitales, pero "amarrado" en un 80% a un proveedor de su misma nacionalidad, con lo cual se violaron los principios de contratación administrativa del Estado costarricense (para una descripción detallada de las normas específicas de contratación del proyecto de Ley 8202, véase González, 2005). El crédito fue por la suma de 39,5 millones de dólares y se aprobó en la Asamblea Legislativa en un lapso de cuatro días¹⁷; además se dio en el marco de la cooperación internacional para el desarrollo, razón por la que el proyecto debía estar amparado a un acuerdo de cooperación entre Costa Rica y Finlandia, firmado por los ministros de Relaciones Exteriores de ambos países.

Como antecedente cabe anotar que en los años setenta se dio la práctica de firmar convenios de cooperación específica de gobierno a gobierno, al amparo de los cuales se tramitaban préstamos para la adquisición de bienes que incluso se eximían de la aprobación legislativa. Por ejemplo, el Convenio de San Sebastián, suscrito en 1974 por el Gobierno de Costa Rica y el Reino de España, permitió la

tramitación de créditos para la compra de equipos destinados a la Red Nacional de Televisión, Canal 13. En los años ochenta, aunque la Contraloría se negó a dar el visto bueno a esta modalidad de créditos, el país contrajo dos empréstitos con España y uno con Italia. Las repercusiones de este último todavía están en discusión, ya que Costa Rica perdió un procedimiento internacional de arbitraje y debe pagar 15 millones de dólares por un crédito que no pasó por la aprobación legislativa y un proyecto de infraestructura que no se materializó.

En la década de los noventa persistió la práctica de aprobar procedimientos de excepción a las normas regulares de contratación administrativa, ahora bajo dos modalidades: por un lado, los contratos de préstamo en los que las compras están sujetas a los proveedores o industriales del país facilitador de los recursos y, por otro, los contratos que incluyen normas definidas por la fuente en cuanto a contenido y procedimientos específicos para la contratación de bienes y servicios. Este último es el caso de los programas y proyectos de instituciones financieras internacionales que se implementan en el país a través de la figura de "unidades ejecutoras", sobre las cuales, según la CGR, el control es muy difícil de realizar (E: Matamoros, 2005)¹⁸, aunque una reforma al artículo 24 constitucional (Ley 7607 del 29 de mayo de 1996) le otorgó a esa institución la potestad de revisar los libros de contabilidad y sus anexos, para fiscalizar aspectos tributarios y la correcta utilización de los fondos públicos en tales instancias (González, 2005). A lo largo de los últimos quince años, la CCSS fue una de las instituciones que utilizaron las llamadas unidades ejecutoras (González, 2005).

Estas dos modalidades pasaron el control de la Sala Cuarta, pues ésta no encontró roces constitucionales en ellas, sino que advirtió que "es universalmente aceptado que en esos meros contratos públicos se pueda excepcionar la aplicación de determinadas leyes u otras normas a la materia del contrato, razón por la cual deben ser precisamente "aprobados" por el Poder Legislativo". No obstante, la Sala consideró que esas excepciones deben realizarse dentro de ciertos límites, "...siempre que tales excepciones sean temporales y razonablemente adecuadas al objeto de

contrato, la desaplicación o excepción de la legislación común tiene como límites, no solamente la Constitución, lo que es de principio, sino también aquellas normas o principios que corresponden al orden público, en su sentido estricto" (voto 1027-90).

El préstamo finlandés es una expresión de la práctica de algunos donantes de cooperación (reembolsable o financiera), de otorgar préstamos en los que el Estado receptor queda sujeto a comprar a los proveedores de la misma nacionalidad del donante, lo que se convierte en una forma de financiar exportaciones de países industrializados. En este caso, en el contrato de préstamo se estableció que el 80% de las compras estaría "amarrado" a un solo proveedor -finlandés-, situación que ya la Sala Cuarta había declarado inconstitucional, con motivo del contrato de préstamo entre Costa Rica y el Fondo de Inversiones de Venezuela, en el cual se había condicionado el crédito a la participación de empresas venezolanas en una proporción del 65% de los recursos (voto 1559-93). La Sala consideró que ese condicionamiento imponía una limitación irrazonable a la libertad de empresa (artículo 46 constitucional), que prácticamente sacaba de competencia a empresas, bienes y servicios costarricenses o disponibles en el mercado local a costo menor (González, 2005).

A pesar de este antecedente, la Asamblea Legislativa no sometió el contrato de préstamo con Finlandia -como sí lo hizo con el del Fondo de Inversiones de Venezuela- a consulta facultativa ante la Sala Constitucional. Además, el proyecto pasó por las siguientes instancias de fiscalización, sin que ninguna de ellas, en el ejercicio de sus facultades, detectara la violación del marco jurídico vigente en materia de contratación pública:

- El Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa no se pronunció sobre este tema en el análisis de constitucionalidad.
- El Congreso aprobó el crédito mediante un procedimiento expedito.
- La Auditoría Interna de la CCSS emitió una recomendación técnica de adjudicación para la licitación pública

LP-GMD-001-2002, que fue elevada a la Gerencia de Modernización y Desarrollo por intermedio de la Unidad Coordinadora del Proyecto Finlandés.

- La licitación para el “suministro, instalación, puesta en funcionamiento, capacitación y asistencia técnica de equipos médicos”, que resultó adjudicada al Consorcio Instrumentarium Corporation-Medko Medical, representado en Costa Rica por O. Fischel R. & Cía. S.A., fue aprobada por la Junta Directiva de la CCSS el 1 de agosto de 2002.
- El 24 de octubre de 2002 la Unidad de Autorizaciones y Aprobaciones de la CGR refrendó la licitación. El ente contralor no detectó la violación de los principios de contratación.
- En mayo del 2003 la Junta Directiva de la CCSS acordó nombrar una comisión para que analizara una posible ampliación de la licitación pública en referencia.

Está claro que en el país no faltan normas jurídicas que regulen la ejecución de los procesos de contratación, control y fiscalización; por el contrario, existe abundante legislación. Sin embargo, aún quedan etapas de la contratación administrativa sujetas a un margen de discrecionalidad por parte de la jerarquía política y los cuerpos técnicos de las instituciones. De los catorce pasos que implica una licitación, desde que se detecta la necesidad de compra hasta que se ejecuta el contrato, diez le corresponden a la administración activa y cuatro a la CGR (cuadro 7.5).

Las fases que quedan totalmente fuera de los controles externos, y sean institucionales de la CGR, o verticales en términos de la transparencia hacia la ciudadanía son: la detección de la necesidad por parte de la Administración, la estimación del negocio, la formulación de los requerimientos (que deben obedecer a un plan de compras institucionales), la decisión administrativa de iniciar el procedimiento de compra, la elaboración del cartel o pliego de condiciones y la adjudicación de los contratos. Estas etapas son las que más tardan en las instituciones. Asimismo, los márgenes de discrecionalidad ya señalados se manifiestan en la designación de responsables y el

desarrollo de procedimientos internos para llevar adelante los procesos de compra en estas mismas etapas.

La CGR ha recomendado que se diseñen mecanismos de control en estas fases, cuya inexistencia en la actualidad resta transparencia a todo el proceso de contratación administrativa (E: Matamoros, 2005). También se necesita más transparencia y claridad de responsabilidades en la etapa de seguimiento de la ejecución de los contratos, pues prevalecen ciertos vacíos y criterios subjetivos por parte de los funcionarios encargados de llevar a buen término la contratación encomendada¹⁹.

6. ¿Qué debe entenderse por corrupción política?

Corrupción política es el desvío en los deberes de un funcionario público en busca de una ganancia privada. No obstante, la definición de este fenómeno es motivo de un amplio debate en la literatura

especializada, en virtud que la corrupción es mutable según la época, zona geográfica, legislación, patrones culturales y comportamientos políticos (Banfield, 1975; Heywood y Political Studies Association of the United Kingdom, 1997; Tanzi, 1998; Heidenheimer y Johnston, 2002; Philp, 2002; Anderson y Tverdova, 2003). Las discusiones en torno a este desarrollo conceptual han aumentado en las últimas dos décadas, inicialmente motivadas por los escándalos de Watergate²⁰ y después por una serie de cambios a nivel mundial (la tercera ola de democratización, la caída de la Unión Soviética, nuevas condiciones financieras, el denominado Consenso de Washington, etc.) que posicionaron el tema en la agenda académica y política. El debate ha girado en torno a la corrupción como concepto: ¿es posible encontrar una definición aplicable universalmente?, ¿cuáles son los criterios para

CUADRO 7.5

Pasos de la contratación administrativa, responsables y duración aproximada del procedimiento

Procedimiento	Responsable	Duración
Detección de la necesidad: contenido presupuestario y estimación del negocio	Administración	Fijada por la Administración
Autorización de la contratación, en caso de que la misma no esté contemplada en el presupuesto de la institución	CGR	10 días hábiles
Decisión administrativa de iniciar el procedimiento de compra: funcionario o unidad competente	Administración	Fijada por la Administración
Elaboración del cartel o pliego de requisitos	Administración	Fijada por la Administración
Publicación del cartel	Administración	Fijada por la Administración
Posible apelación del cartel	CGR	10 días hábiles
Apertura de oferta	Administración	Fijada por la Administración
Estudio de ofertas	Administración	Fijada por la Administración
Adjudicación o declaratoria de desierta	Administración	Fijada por la Administración
Publicación de la adjudicación	Administración	Fijada por la Administración
Posibilidad de apelación de la adjudicación	CGR	40 días hábiles
Formalización del contrato	Administración	Fijada por la Administración
Refrendo del contrato	CGR	30 días hábiles
Ejecución del contrato	Administración	Fijada por la Administración

Fuente: CGR.

determinar si un acto es corrupto o no?, ¿quién define esos criterios? El segundo intenta clasificar el fenómeno para efectos de análisis: ¿es toda corrupción valorada de la misma manera por la sociedad?, ¿cuántos tipos de corrupción existen? Finalmente, el tercer eje abarca un análisis más complejo: ¿qué causa la corrupción?, ¿cómo se explica que unas sociedades tengan más corrupción que otras?, ¿qué efectos tiene en el desarrollo de un país?, ¿cómo se miden sus consecuencias?

En cuanto al primer eje, a pesar de la multiplicidad de aproximaciones a este concepto²¹, la mayoría de los estudios políticos coincide en utilizar el criterio de “deberes de la función pública” para definir la corrupción política. En este sentido, varios autores entienden este fenómeno como un comportamiento que se desvía de los deberes formales asignados a la función pública debido a la búsqueda de beneficios privados, económicos o de estatus (personales, familiares, de amigos o socios) (Nye, 1967; Huntington, 1968; Rose-Ackerman, 1999; Heidenheimer y Johnston, 2002; Philp, 2002; Harris, 2003; Transparencia Internacional, 2004).

Acogiendo esta perspectiva, seguidamente se presentan los componentes básicos del concepto, a fin de que sirvan como criterios para determinar en qué circunstancias se puede hablar de corrupción política. Cabe mencionar que estos criterios carecen de consenso entre los especialistas y generalmente dependen de la situación o contexto nacional que se esté analizando.

¿Quién incurre en ella?

El agente es el funcionario público de cualquier rango; sin embargo, también puede tratarse de ciertos actores políticos que, no siendo parte del aparato estatal, tienen acceso al poder político (miembros de partidos políticos, representantes de organizaciones civiles, entre otros). El debate sobre este punto se centra en los límites entre la esfera privada y la pública, cuándo una persona actúa como funcionario y cuándo como cualquier otro ciudadano. Otras definiciones consideran que no solo los funcionarios, sino cualquier ciudadano, pueden ser corruptos (Proyecto Estado de la Nación, 2001).

¿Quién se beneficia?

El beneficiario es usualmente una tercera persona privada que accede a servicios y bienes por medio del funcionario, aunque también puede ser que se busque un beneficio privado para el mismo funcionario o su familia. La problemática sobre este aspecto se relaciona con los límites del beneficio, por ejemplo ¿cuándo un favor se convierte en tráfico de influencias? Otro punto del debate es si un acto de corrupción que beneficia a la colectividad, no solo a particulares, sigue considerándose corrupción (Peters y Welch, 1978).

¿Cómo se beneficia?

El funcionario utiliza mecanismos como el recibo de obsequios, el cobro indebido de dinero por servicios públicos (coimas o “mordidas”), la venta y transferencia de información privilegiada para favorecer intereses privados, o el cobro de comisiones por adjudicaciones de contratos públicos (comisiones de éxito), entre otros. Algunos beneficios no son pecuniaros sino de estatus, u ofrecimientos de posiciones más altas en futuros gobiernos, lo cual hace difícil probar si se está en presencia de un acto de corrupción. El tema del financiamiento privado de los partidos políticos es parte de esta compleja definición.

¿Dónde se ubica?

Al hablar de corrupción política las actividades se restringen al espacio público -la función pública, la administración- incluyendo todos los poderes del Estado y además algunas organizaciones de representación, como los partidos políticos. Sin embargo, por lo general la corrupción tiene lugar en la intersección entre el espacio público y el espacio privado, como por ejemplo en contrataciones y compras del Estado a empresas privadas, servicios públicos adjudicados a empresas privadas, trámites y licencias para actividades comerciales, etc. Esta delimitación omite la referencia a lo que se puede llamar corrupción en la esfera privada, que alude a situaciones irregulares en empresas, en las relaciones laborales, etc., que usualmente tienen tipificaciones diferentes: robo, fraude, usurpación, chantaje, etc.

¿Es corrupción toda actividad ilegal?

Existe un relativo consenso en cuanto a que la definición de corrupción política no puede reducirse a señalarla como un acto contrario a la ley (definición legalista). Primero, Philp (2002) recuerda que algunas leyes han sido diseñadas por los corruptos precisamente para que sus actuaciones no sean “ilegales”. Segundo, la definición puede ser demasiado amplia o demasiado restringida; amplia porque no significa que todo acto ilegal sea corrupción -por ejemplo, robar insumos de oficina no es corrupción, sino un delito de robo- y restringida porque a la vez existen conductas no tipificadas que claramente pueden considerarse corruptas. Si no todo acto de corrupción se encuentra tipificado en la legislación, se tendrían que utilizar criterios definidos subjetivamente de acuerdo con los estándares de la sociedad. Esto impone la dificultad de considerar la historia y costumbres culturales de la sociedad a la cual se está haciendo alusión, para así evitar un sesgo en el análisis.

Con respecto a la definición jurídica, el ordenamiento costarricense ha tipificado 22 conductas como expresiones de corrupción penalmente castigadas (cuadro 7.6), de las cuales 13 fueron introducidas en la nueva Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública (5 por reforma al Código Penal y las restantes por incorporación en el texto de la citada ley).

Con respecto al segundo eje, diversos autores han intentado formular tipologías de la corrupción de acuerdo con criterios como quién participa, cuánto es el monto, cómo es percibida por la opinión pública, entre otros. Este esfuerzo impone dificultades similares a las que se presentan al buscar una definición del concepto: no es fácil deslindar las categorías, ni tampoco compararlas entre sí. El ejercicio de proponer una clasificación es útil desde la perspectiva de que no todos los actos de corrupción son valorados de la misma manera o tienen las mismas consecuencias, ni son percibidos de igual modo por los ciudadanos, quienes discriminan entre casos, graves o no, de corrupción. El cuadro 7.7 resume algunas tipologías encontradas en la revisión bibliográfica efectuada para este trabajo.

Finalmente, el tercer eje de este debate conceptual alude a los factores que dan

CUADRO 7.6

Descripción de los delitos contra los deberes de la función pública

Delito	¿Quién lo comete?
Peculado	El funcionario público que sustraiga o desvíe dinero o bienes cuya administración le haya sido confiada
Cohecho	El funcionario público que reciba una dádiva, ventaja indebida o retribución, por hacer o no hacer un acto propio de sus funciones
Concusión	El funcionario público que obligue o induzca a otro a prometer indebidamente, para sí o para otro, un beneficio patrimonial
Prevaricato	El funcionario judicial o administrativo que dicte resoluciones contrarias a la Ley o las fundamente en hechos falsos
Penalidad del corruptor	Aquella persona que prometa una dádiva a un funcionario público
Malversación de fondos	El funcionario público o particular que dé a los caudales, bienes, servicios o fondos que administra, una aplicación diferente a aquella para la que fueron destinados
Incumplimiento de deberes	El funcionario público que rehúse o retrase un acto propio de su función
Falsedad en la declaración jurada	El funcionario que incurra en falsedad, simulación o encubrimiento al realizar sus declaraciones juradas de bienes ante la CGR
Legislación o administración en provecho propio	Quien sancione, promulgue, autorice, suscriba o participe con su voto favorable, leyes, decretos, acuerdos, actos y contratos administrativos que otorguen en forma directa beneficios para sí mismos o sus allegados
Pago irregular de contratos administrativos	Quien autorice, ordene, consienta, apruebe o permita pagos por obras, servicios o suministros no realizados, o ejecutados defectuosamente, o en consideración de reglas unívocas de la ciencia o la técnica
Apropiación de bienes obsequiados al Estado	Quien se apropie o retenga obsequios o donaciones que deba entregar al Estado
Reconocimiento ilegal de beneficios laborales	Quien reconozca beneficios patrimoniales derivados de la relación de servicio en violación del ordenamiento vigente
Fraude de ley en la función administrativa	Quien ejerza una función administrativa en fraude de ley
Tráfico de influencias	Quien influya directamente o por interpósita persona en un servicio público
Enriquecimiento ilícito	Quien acreciente su patrimonio, adquiera bienes, goce derechos, cancele deudas o extinga obligaciones aprovechando ilícitamente el ejercicio de la función pública
Falsedad en la recepción de bienes y servicios contratados	Quien incurra en falsedad o manipulación de la información acerca de la ejecución o construcción de una obra pública
Influencia en contra de la Hacienda Pública	El funcionario público que intervenga en razón de su cargo para que se produzca un resultado determinado, lesivo a los intereses patrimoniales de la Hacienda Pública o al interés público
Prohibiciones posteriores al servicio del cargo	El funcionario público que, dentro del año siguiente a la celebración de un contrato administrativo en la entidad donde prestó servicios, acepte empleo con la persona física o jurídica favorecida, si tuvo participación en alguna de las fases del proceso de diseño y elaboración, selección y adjudicación, estudio y resolución, o bien, en el proceso de inspección y fiscalización de la etapa constructiva o la recepción del bien o servicio de que se trate
Violación de la información de las declaraciones juradas	Quien divulgue las declaraciones juradas de bienes presentadas ante la contraloría General de la República
Receptación, legalización o encubrimiento de bienes	Cualquier persona que oculte, asegure, transforme, invierta, transfiera, custodie, administre, adquiera o dé apariencia de legitimidad a bienes o derechos, a sabiendas de que han sido producto del enriquecimiento ilícito o de actividades delictivas de un funcionario público
Sobreprecio irregular	Quien pague precios superiores o inferiores al valor real o corriente, para obtener una ventaja o un beneficio de cualquier índole para sí o para un tercero en la adquisición, enajenación, concesión o el gravamen de bienes, obras o servicios en los que estén interesados el Estado y sus instituciones
Soborno internacional	Quien ofrezca u otorgue a un servidor público de otro Estado o de un organismo, dádiva, retribución u otra ventaja indebida, a cambio de que un funcionario, en el ejercicio de sus funciones, realice u omita cualquier acto o haga valer ante otro funcionario la influencia derivada de su cargo

Fuente: Elaboración propia con base en Solana, 2005 y Echandi, 2005.

pie a la corrupción, sus consecuencias y cómo se pueden medir. Se han utilizado desde las razones históricas (raíces coloniales), hasta las psicológicas (naturaleza humana), pasando por consideraciones culturales, legales, económicas, políticas e institucionales, para tratar de entender las causas de esta conducta. También se esgrimen argumentos que achacan al contexto internacional, la globalización, las compañías transnacionales y las potencias económicas, la responsabilidad de los actos de corrupción. Desde una perspectiva ideológica, el pensamiento liberal ubica el origen de la corrupción en la restricción a la libertad: mientras más grande y regulador sea el Estado, mayores serán las oportunidades de corrupción. No obstante, se conocen experiencias de liberalización económica y reducción del Estado en las que se han registrado casos de corrupción (las privatizaciones en Argentina y México, por ejemplo). Para efectos de esta sección interesa la explicación relacionada con el diseño del sistema político y cómo este promueve o no la corrupción. El análisis incluye variables como la independencia del Poder Judicial, el tipo de sistema electoral y de partidos políticos, los pesos y contrapesos en el Estado, entre otras (Goel y Nelson, 1996; Whitehead, 2000; Lederman et al, 2005). Esta diversidad de enfoques plantea la imposibilidad de encontrar una sola relación causal para estudiar los niveles de corrupción en los países.

En lo que concierne al impacto de la corrupción en las sociedades, el debate tiene dos extremos: una visión moralista y una revisionista (Leys, 2002). La primera considera que la corrupción es *per se* nociva para las sociedades, un obstáculo al desarrollo en todo sentido. En el plano económico se ha enfatizado en la asociación negativa entre índices de corrupción e inversión, corrupción e ingreso de capitales, corrupción y productividad, además de una asociación positiva entre eficiencia estatal e inversión (Mauro, 1995; Johnson et al, 1999; Rose-Ackerman, 1999; Hellman et al, 2000a; Habib y Zurawicki, 2002; Mauro, 2002; Batra et al, 2003; Lamsdorf, 2003; Acuña, 2004; Sala-i-Martin et al, 2004; Transparencia Internacional, 2004). En el plano político, se señala que la corrupción

CUADRO 7.7

Algunas tipologías de corrupción

Criterio de clasificación	Tipología
Volumen 1	De supervivencia: es la corrupción en que incurren funcionarios públicos que reciben bajos salarios y dependen de pequeñas rentas Gran escala: corrupción de funcionarios de alto nivel, que usualmente incluye grandes sobornos internacionales y cuentas externas "escondidas"
Volumen 2	Corrupción pequeña: cotidiana Corrupción grande: movilización de importantes cantidades de recursos públicos
Actividad	Corrupción sustantiva: violación de una norma vigente Corrupción procedimental: ocultamiento de la corrupción sustantiva
Ganancias	Altas ganancias materiales Limitadas ganancias No involucra ganancias materiales
Actos	Administrativos: imposición intencional de distorsiones durante la implementación de leyes, reglas y regulaciones, para otorgar ventajas a actores estatales o no estatales Captura del Estado ^{a/} : acciones de individuos, grupos o empresas, tanto del sector público como del privado, para sesgar indebidamente la formación de leyes, regulaciones, decretos y otras políticas gubernamentales para su propia ventaja
Impacto en el público	General: la clase política y la ciudadanía condenan el acto Parcial: solo un grupo de la población coincide con la clase política al condenar el acto No hay consenso para condenar el acto
Participantes	Corrupción de cuello blanco: involucra a altos funcionarios Corrupción cotidiana: de funcionarios de mandos medios o bajos
Cantidad de corruptores y posición de corruptos	<i>Cleptocracia</i> : múltiples corruptores y corruptos concentrados generalmente en los puestos más altos (Estado extorsionador) Competencia de sobornos: múltiples corruptores y corruptos concentrados en los puestos intermedios y bajos Bilateral o monopolio: pocos corruptores y corruptos concentrados en los puestos más altos Mafia: pocos corruptores y corruptos concentrados en los puestos intermedios y bajos

a/ La captura del Estado puede ser ocasional o sistemática. La ocasional se refiere a la "compra" de un legislador para que vote afirmativamente una ley. La captura sistemática se da cuando una dependencia estatal, sus funcionarios, regulaciones y potestades han sido totalmente subordinados a los intereses privados de un individuo o un grupo de personas.

Fuente: Elaboración propia con base en Heidenheimer, 1978; Theobald, 1990; Rose-Ackerman, 1999; Hellman et al., 2000 y Transparencia Internacional, 2004.

debilita los aparatos administrativos del Estado y socava los procesos democráticos, porque si ésta constituye el único medio para influenciar la toma de decisiones en un sistema político, solo los adinerados e influyentes podrían participar como ciudadanos activos, y además porque los regímenes corruptos generalmente son aquellos en los que los derechos democráticos son llevados a su mínima expresión.

La segunda visión, la revisionista, tiene mayor difusión en los estudios realizados para los países en desarrollo. Dentro de esta tendencia, la corrupción es vista como una forma de corrección casi natural de las imperfecciones del sistema político. En este sentido es un mal necesario, y hasta puede ser positivo, pues por medio de los arreglos personales se puede disminuir la fragmentación del aparato estatal, prevenir una parálisis institucional, promover

entre los empresarios y los políticos un vínculo estable que permita la expansión económica, proveer a los grupos no favorecidos instrumentos para incidir en las futuras políticas y, finalmente, ofrecer a las masas, especialmente a los pobres y poco educados, la posibilidad de influir sobre el poder político (Huntington, 1968; Theobald, 1990).

En cuanto a las mediciones sobre corrupción, debe indicarse que todas comparten con los ejercicios de definición del concepto los mismos problemas y variaciones, según el contexto y el momento histórico en que se realicen. Philp critica el índice de percepción de la corrupción (IPC) y a la vez resume los principales problemas de estas mediciones (para más detalles sobre el índice, véase pregunta 8). Primero, existe una dificultad con la precisión de las escalas: ¿cuál es la diferencia entre un 5,5 y un 4,9 en una escala de 1 a 10 que sintetiza múltiples indicadores de muy diferente naturaleza? Segundo, hay un problema relacionado con las personas a quienes se les pregunta sobre la incidencia de la corrupción, pues las respuestas cambian dependiendo del tipo de población consultada; a la hora de procesar estas percepciones, ¿tienen todas la misma relevancia? Tercero, casi todas las mediciones se basan en entrevistas y encuestas sobre corrupción, no incorporan “datos duros”, como el número de denuncias ante los tribunales, ya que ello afectaría las comparaciones entre países, pues no todos registran la misma información (Philp, 2002 y 2003).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

LA CORRUPCIÓN EN COSTA RICA EN EL DEBATE ACADÉMICO E INTERNACIONAL,

Véase Villarreal, 2005 en el sitio

www.estadonacion.or.cr

7. ¿Cuáles son las estrategias de combate a la corrupción desde la perspectiva jurídica?

En el ámbito normativo la acción del sistema judicial es medular para el combate a la corrupción. Ello no quiere decir, sin embargo, que esta sea una tarea que deba delegarse únicamente en el ordenamiento jurídico. Este último opera como un complemento de otras estructuras sociales, como la de la moral o la de la política, cada una de las cuales debe mantener sus

roles. Desde la política corresponde filtrar y procesar a los líderes corruptos, así como promover canales para la transparencia y la participación de las y los ciudadanos; desde la moral, se complementa la acción del Estado de derecho con valores generales y abstractos y con el establecimiento de una moral procedimental, aplicable a toda la sociedad (Echandi, 2005). En esta sección se parte del supuesto de que la efectiva lucha contra la corrupción requiere un marco legal que incluya al menos tres fases: la prevención, la detección y control, y la sanción o procesamiento (Rose-Ackerman, 2001; Transparencia Internacional, 2004; World Bank, 2004; y USAID, 2004).

A manera de comentario preliminar sobre la fase de detección, cabe mencionar que en muchos casos el tema de la corrupción se aborda a partir del surgimiento de grandes escándalos en los medios de comunicación. Son estos medios (frecuentemente alertados por *insiders*), o bien las denuncias ciudadanas, los que han detectado “megacasos” que, al menos en la experiencia costarricense, habían pasado inadvertidos para los mecanismos institucionales de control. Este hecho plantea la necesidad de poner especial atención a la eficiencia y la eficacia de las instituciones que la democracia ha creado, precisamente, para ejercer el control en el ejercicio del poder y, por ende, para el control de las finanzas públicas.

Adicionalmente, este hecho refleja la importancia que tiene para el combate de la corrupción la existencia de medios independientes de los poderes políticos y económicos, con autonomía para realizar su labor sin que la integridad de las y los periodistas sea amenazada y con la calidad suficiente para realizar investigaciones rigurosas, en el marco de una legislación que garantice la libertad de prensa.

Sin embargo, las coberturas periodísticas se inscriben en el formato específico de ese campo y usualmente se centran en las personas involucradas, “cuya reputación y capital político se convierten en el objeto de la disputa” (Vindas, 2000)²². Algunas de estas investigaciones recogen indicios sobre las condiciones sistémicas que dieron lugar al hecho de corrupción

e incluso activan los mecanismos institucionales de control, pero el análisis de largo o mediano plazo y la evaluación sobre el funcionamiento de esos controles exceden sus funciones (Echandi, 2005).

En términos normativos se concibe la fase preventiva como el resultado de una serie de esfuerzos tendientes a establecer una adecuada regulación que prevenga los conflictos de intereses, mecanismos de control del financiamiento de los partidos políticos, reglas claras para el nombramiento de funcionarios y canales de acceso a información de interés público que proporcionen al ciudadano el espacio necesario para participar en las decisiones y políticas públicas, y que reduzcan la discrecionalidad y el secretismo en la Administración Pública.

Si se considera que la transparencia y la información habilitan a los ciudadanos para el ejercicio de su derecho de control sobre el gobierno, en México la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, del 2002, es un interesante ejemplo de un paso en este sentido. Con base en esta ley se fundó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y en todas las instituciones se crearon dependencias encargadas de responder a las solicitudes de información de la ciudadanía en un plazo no mayor de veinte días. Independientemente de las debilidades que puedan señalársele, entre otras cosas esta ley establece los elementos mínimos que deben contener las páginas *web* de las instituciones públicas, como por ejemplo: las facultades, metas y objetivos de cada unidad administrativa, la remuneración mensual por puesto, los teléfonos o la dirección electrónica a través de los cuales deben enviarse solicitudes de información, los trámites, requisitos y formatos, el presupuesto asignado y los informes sobre su ejecución, informes de auditoría, contrataciones y obras públicas, entre otros.

En cuanto a la fase de control y detección la estrategia debe incluir un equilibrado control interno de la Administración Pública en combinación con un control externo horizontal y un control vertical²³ por parte de los ciudadanos. La fiscalización interna, realizada por ejemplo a través de auditores internos y reglamentación sobre transparencia y ética,

reduce los incentivos y oportunidades para los corruptos. En este punto es importante el papel del Congreso y sus órganos auxiliares en lo que concierne al ejercicio del control político, así como una ciudadanía activa y vigilante de la Administración Pública, que hace uso de los canales institucionales para denunciar irregularidades, funciona como disuasivo para las actividades corruptas en el tanto aumenta las posibilidades de denuncia.

En la etapa de procesamiento y sanción uno de los grandes desafíos es complementar el Derecho Penal con otros mecanismos -como las sanciones que provee el Derecho Administrativo- así como desarrollar la responsabilidad civil y política y el énfasis en la recuperación de los recursos perdidos o habidos ilícitamente, a fin de mejorar la forma en que la sociedad aborda la corrupción desde el procesamiento de los casos. Se plantea la necesidad de buscar figuras que constituyan disuasivos para el sector privado, de manera que se rompan los círculos viciosos entre funcionarios e intereses empresariales. Un ejemplo en este sentido puede ser la "responsabilidad objetiva" de las personas jurídicas, ya sea en sede administrativa o civil (E: Dall'Anesse, 2005). En todo caso, los especialistas destacan que la fase represiva no puede asumir toda la responsabilidad de la lucha contra la corrupción, ni puede descansar exclusivamente en el Derecho Penal, que tiene muchas limitaciones por la lentitud de los procesos, los altos costos y la dificultad procesal de "quebrar" el principio de inocencia (USAID, 2004; E: Dall'Anesse, 2005).

En el ámbito de las sanciones políticas, en 1991 Colombia aprobó una nueva Constitución en la cual se retomó la lucha contra la corrupción. Una de las novedades allí incluidas fue la pérdida de investidura para los congresistas, diputados, concejales y cualquier otro miembro de las corporaciones elegidas popularmente. Esta sanción se aplica, entre otros, por los siguientes motivos: i) violación del régimen de conflicto de intereses, ii) inasistencia, en un mismo período de sesiones, a seis reuniones plenarios, iii) fijación de destinos indebidos a dineros públicos, iv) tráfico de influencias debidamente comprobado, v) violación del

régimen de financiación de campañas electorales. Entre 1991 y 2004 un total de 42 congresistas colombianos perdieron su curul por causas de corrupción, en especial por conflictos de intereses. Un aspecto interesante es que la solicitud de investigación para la remoción de investidura puede ser tramitada por cualquier ciudadano o ciudadana. Así, los grupos organizados en Colombia, como la Red de Veedores y Veedurías Ciudadanas, son los que más han activado este mecanismo.

Sobre este mismo país es interesante mencionar el planteamiento y la experiencia del dos veces alcalde de la ciudad de Bogotá Antanas Mockus, filósofo, matemático y rector de la Universidad Nacional de Colombia, para quien buena parte de los problemas de la sociedad colombiana obedecen a "contradicciones, desconexiones o vacíos entre los tres sistemas que regulan el comportamiento humano en las sociedades modernas: la ley, la moral y la cultura" (Londoño, 2003; Mockus, 2002). En su gestión, Mockus hizo uso no solo del Derecho para modificar la conducta de los habitantes de Bogotá, sino también de sus valores y costumbres, mediante diversos estímulos positivos y negativos que produjeron resultados satisfactorios en corto plazo.

En resumen, una estrategia de combate a la corrupción debería procurar una mejoría en las tres fases anteriormente descritas. Hay que reconocer, nuevamente, que el equilibrio entre estas tres etapas sobrepasa el ámbito jurídico, e incluso el institucional, y se relaciona con diversos y complejos aspectos de las sociedades, particularmente con las reglas del juego político. Aunque un sistema represivo dotado de normas eficaces es un buen instrumento disuasorio, buscar solamente la penalización, sin reformas sustantivas para prevenir y detectar la corrupción, mantiene los incentivos y oportunidades que permitieron la conducta corrupta en un inicio (Rose-Ackerman, 2001).

8. ¿Cómo se ve a Costa Rica internacionalmente en cuanto a la extensión de la corrupción?

El tema de la corrupción empezó a estar en la agenda internacional a partir de los

años noventa. Las organizaciones multilaterales como la OEA, la ONU, la OCDE, las instituciones financieras (Banco Mundial, BID) y los organismos de cooperación (AID, PNUD) comenzaron a tomar medidas que van desde la adopción de instrumentos jurídicos, hasta la implementación de estrategias de cooperación para fortalecer el combate a la corrupción a lo interno de los países. Al mismo tiempo se empezaron a generar diferentes índices para medir la corrupción a nivel internacional. Estos indicadores son útiles para posicionar el problema en un contexto más amplio²⁴.

Comparada con el resto del mundo a través de estos índices, Costa Rica se ubica por lo general en una posición intermedia entre los países con menor corrupción. Las mejores prácticas se encuentran en los países de Europa Occidental, Estados Unidos, Canadá y otras naciones industrializadas. Los países escandinavos son los mejor calificados en este aspecto. En el caso costarricense todavía no se puede conocer el impacto de los recientes escándalos de corrupción sobre los índices internacionales de corrupción, pues todos ellos utilizan como referencia información con dos años o más de antigüedad. Sin embargo en los reportes anuales de las organizaciones que los calculan sí se ha hecho mención a los escándalos del 2004.

En el nivel intermedio Costa Rica se localiza frecuentemente junto a las naciones de Europa del Este, y en el ámbito latinoamericano continúa ocupando las mejores posiciones, a menudo por debajo o junto a Chile y Uruguay. No obstante, la posición nacional tiende a deteriorarse en los índices. En especial en materia de corrupción de jueces o magistrados el país aventaja al resto de la región, pero no ocurre lo mismo en cuanto a partidos políticos o policías, área en la que otros países (El Salvador por ejemplo) tienen mejores indicadores.

Índice de percepción de la corrupción

A nivel internacional el índice de percepción de la corrupción (IPC), medido por Transparencia Internacional, es el indicador más utilizado para evaluar la extensión (frecuencia y cantidad) de la corrupción en el sector público²⁵. Considerando el valor del IPC desde 1997, Costa Rica ha mantenido una tendencia

de deterioro que inició con 6,45 y registró 4,9 en el último año. En el 2003 obtuvo el valor más bajo: 4,5. El país se ubica generalmente cerca de la mitad de la lista de naciones que se incluyen en el IPC (entre 4 y 6); los primeros puestos corresponden a los países escandinavos (por ejemplo, Finlandia obtuvo 9,7 en el 2004), Europa Occidental y Norteamérica. En el grupo intermedio, junto a Costa Rica, se sitúan algunas naciones que han sido señaladas como altamente corruptas en el contexto de la Unión Europea, como Italia y Grecia. Con los peores indicadores (debajo de 4) se encuentra la mayoría de los países africanos y latinoamericanos, además de naciones como Rusia y China. Como se mencionó, en el ámbito latinoamericano Costa Rica se ha ubicado por lo general entre los primeros tres puestos mejor evaluados por el IPC, junto con Uruguay y Chile. No obstante, mientras el país ha disminuido su calificación, las otras dos naciones han mejorado en los últimos ocho años, de forma que la brecha entre el mejor calificado (Chile) y Costa Rica ha ido en aumento (cuadro 7.8).

Índice de gobernabilidad

Otro indicador internacional que evalúa el grado de corrupción es el índice de gobernabilidad del Banco Mundial. En este caso los datos son agregados en seis dimensiones que constituyen los componentes de gobernabilidad: i) voz y rendición de cuentas, ii) inestabilidad política y violencia, iii) efectividad del gobierno, iv) marco regulatorio, v) Estado de derecho y vi) control de la corrupción (cuadro 7.9). La medición más reciente de este índice, a mayo de 2005, incluye 209 países cuyos indicadores fueron evaluados en el período comprendido entre 1999 y 2004²⁶.

Específicamente en su variable sobre control de la corrupción, el índice de gobernabilidad agrega varias mediciones internacionales sobre el tema, entre ellas el índice de transformación (Bertelsmann Foundation Index), la encuesta mundial de ambiente de negocios y desempeño empresarial, el índice de libertades civiles de Freedom House y las principales evaluaciones de riesgo-país disponibles (Departamento de Estado de los Estados Unidos, The Economist, Servicio de Riesgo

CUADRO 7.8

Índice de percepciones de corrupción

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Índice de percepciones de corrupción ^{a/}	6,5	5,6	5,1	5,4	4,5	4,5	4,3	4,9
Desviación estándar ^{b/}	1,7	1,6	1,5	1,9	0,7	0,9	0,7	1,3
Valor mínimo ^{c/}				3,8	3,7	3,6	3,5	3,6
Valor máximo ^{c/}				8,1	5,6	5,9	5,5	7,8
Número de fuentes ^{d/}	4	5	7	4	5	6	8	8
Posición ^{e/}	22	27	32	30	40	40	50	41
Número total de países	52	85	99	90	91	102	133	145

a/ Percepciones sobre el grado de corrupción visto por empresarios y analistas de riesgos nacionales e internacionales, durante los tres años anteriores a la medición de cada índice. Los valores oscilan entre 0 y 10, donde 0 es altamente corrupto y 10 es no corrupto.

b/ La desviación estándar, o varianza, indica las diferencias entre las fuentes. Un alto número (por ejemplo 5,8 para Argentina) supone una gran desviación entre distintas opiniones, mientras que una varianza baja (0,01 en Dinamarca) señalaría una concordancia perfecta entre las fuentes.

c/ Presenta los valores mínimo o máximo que el índice podría adquirir considerando algunas imprecisiones, como el número de fuentes utilizadas y otros factores estadísticos.

d/ Se refiere al número de fuentes utilizadas cada año.

e/ Rango que ocupó el país en el año respectivo. Este rango se presenta solamente a manera de ubicación general, pero no puede ser comparado o utilizado como indicativo de un deterioro, debido a que el número de países también aumenta cada año.

Fuente: Elaboración propia con base en los informes anuales de Transparencia Internacional, en www.transparency.org

Político, Price Waterhouse Cooper, entre otros.)

Los rangos de Costa Rica se ubican dentro de los dos percentiles más altos en América Latina y se diferencian sustancialmente del comportamiento regional. Los componentes que tienen más bajas calificaciones son el control de la corrupción, el Estado de derecho y la efectividad del gobierno, en ese orden. Aunque en la variable de control de la corrupción el país conserva una posición intermedia a nivel mundial, esta evaluación ha venido deteriorándose desde la medición del primer índice de gobernabilidad, en 1996 (cuadro 7.9).

Encuestas internacionales de percepción sobre la corrupción

Además de los índices internacionales, algunas organizaciones realizan en América Latina encuestas que miden la percepción de las y los ciudadanos sobre la corrupción en sus países. El proyecto Opinión Pública Latinoamericana confirma que los costarricenses son mucho más críticos que otros ciudadanos latinoamericanos al valorar la incidencia de la corrupción, pues más del 70% de las y los entrevistados -el porcentaje más alto de los países estudiados-, considera que

la corrupción en el manejo de los asuntos de interés público es extensa.

Esta percepción contrasta con los resultados del grado de victimización de la población, que también produce el estudio de opinión mencionado. La gran mayoría de las personas entrevistadas informa que, en su experiencia individual, no ha sido víctima de actos de corrupción, y solo un 15% (4 en 100) afirma haberlo sido. Si bien este porcentaje es el más bajo de los países latinoamericanos analizados, la proporción de víctimas de corrupción es cinco veces superior a la reportada en Europa Occidental (Seligson, 2004c) y no es muy diferente de lo encontrado en el resto de Centroamérica, donde la proporción de víctimas de actos corruptos ronda el 18%. En otra encuesta, el Barómetro Global de la Corrupción elaborado por Transparencia Internacional, Costa Rica se ubica en un tercer grupo de naciones, con un 14% de victimización, es decir, personas que manifiestan haber sido víctimas de una "mordida" en el último año.

En el Barómetro Global de la Corrupción del 2004 las y los costarricenses opinan que las instituciones más corruptas son los partidos políticos, lo cual coincide con los resultados de la mayoría de los países en el mundo. En el segundo puesto, a diferencia

de la tendencia global, se señalan los servicios médicos, y en el tercero y el cuarto el Congreso y los servicios públicos, respectivamente. El sector menos afectado es el de los trámites de permisos y otros registros administrativos. Por su parte, el proyecto Opinión Pública de América Latina encontró que la mayoría de las víctimas de corrupción en Costa Rica ha sufrido este problema en las instituciones del sistema educativo, no así en gobiernos locales o en tribunales, donde los porcentajes son los más bajos de la región (cuadro 7.10).

CUADRO 7.9

Evolución de las variables de estado de derecho y control de la corrupción, para Costa Rica, en el índice de gobernabilidad. 1996-2004

Variable	Año	Rango percentil (0-100)	Estimado (-2,5 a 2,5)	Desviación estándar	Número de fuentes
Estado de derecho	1996	73,5	+0,64	0,17	8
	1998	79,5	+0,90	0,18	10
	2000	78,1	+0,78	0,16	11
	2002	71,4	+0,67	0,14	13
	2004	65,7	+0,57	0,13	14
Control de la corrupción	1996	80,7	+0,76	0,22	5
	1998	80,3	+0,71	0,17	9
	2000	84,4	+1,05	0,16	9
	2002	80,6	+0,91	0,15	10
	2004	77,3	+0,78	0,14	12

Fuente: Kaufmann et al, 2005.

CUADRO 7.10

Víctimas de corrupción por tipo de servicios, según países. 1998-2002

(porcentajes)

	Sistema educativo	Gobierno local	Tribunales
Colombia	5,5	5,3	5,1
Costa Rica	8,6	5,6	2,7
Ecuador	23,8	15,0	20,5
El Salvador	7,3	5,3	4,0
Guatemala	8,7	8,2	5,0
Honduras	11,3	10,2	6,6
México	12,8	20,8	13,5
Nicaragua	9,5	12,9	15,5
Panamá	6,7	9,3	6,5

Fuente: Seligson, 2004c.

La coordinación de este capítulo estuvo a cargo de Elaine White.

Se prepararon los siguientes insumos: "Evolución de la capacidad de procesar los delitos contra la función pública", de Emilio Solana; "Fortalezas y debilidades del marco jurídico institucional vigente en Costa Rica para el combate a la corrupción", de María Lourdes Echandi; "Compras del Estado: evolución del marco jurídico", de Eladio González; "Situando la corrupción en Costa Rica en el debate académico y en el contexto internacional", de Evelyn Villarreal. Se adiciona

a estos trabajos dos contribuciones especiales: "Análisis comparativo del procesamiento de casos emblemáticos de corrupción de los últimos veinte años", de Enrique González y "Exploración sobre la dimensión de las compras del Estado costarricense", de Juan Manuel Muñoz.

Un agradecimiento especial a Juany Guzmán, Ciska Raventós y Charles-André Goulet, por sus comentarios sobre el capítulo.

El taller de consulta se efectuó el 10 de junio de 2005, con la asistencia de: Javier Blanco,

Marta Campos, María Lourdes Echandi, Eladio González, Tatiana Gutiérrez, Juany Guzmán, Emma Lizano, José Andrés Masís, Guillermo Matamoros, Walter Meza, Guido Miranda, Ana L. Montero, Hugo A. Muñoz, Ciska Raventós, Emilio Solana, Elaine White y Lena White.

La edición técnica la realizaron Marcela Román, Jorge Vargas, Evelyn Villarreal, Ronald Alfaro, Enrique González y Miguel Gutiérrez.

La revisión y corrección de cifras estuvo a cargo de Ronald Alfaro y Elisa Sánchez.

NOTAS

- 1** Un hecho de corrupción expuesto a la luz pública no necesariamente genera un escándalo. Para que lo haga se debe dar una reacción articulada de la opinión pública, la cual generalmente se presenta a través de los medios de comunicación masiva. La gran mayoría de los actos de corrupción nunca llega a ser pública y, por tanto, no está expuesta a ser un escándalo mediático (Thompson, 2000; Heidenheimer y Johnston, 2002).
- 2** Se crearon treinta nuevas plazas de fiscales, aunque el Fiscal General continúa solicitando independencia financiera para realizar sus labores (E: Dall'Anesse, 2005).
- 3** Sobre la importancia de la rendición de cuentas véase Kaufmann et al (2000 y 2003) Sobre la importancia de invitar a la sociedad civil a supervisar el desempeño del sector público véase Kaufmann, 2000.
- 4** Fue aprobada por la Asamblea Legislativa mediante la Ley 7670, del 17 de abril de 1997.
- 5** La plena participación de los no miembros en el Grupo de Trabajo se promueve y organiza según procedimientos sencillos. Asimismo, se aclara que el requisito de plena participación no debe verse como un obstáculo por los países que deseen participar en la lucha contra la corrupción. De ahí que el Consejo de la OCDE ha hecho un llamado a los no miembros para que tomen parte en cualquier mecanismo institucional de seguimiento o de aplicación, como el Grupo de Trabajo.
- 6** Informe de la Contraloría General de la República DFOE-AM-16/24, del 6 de agosto de 2004, sobre los resultados obtenidos en el estudio especial acerca de la gestión de la Corporación Arrocera Nacional.
- 7** Informe de la Contraloría General de la República DFOE-AM-22/2002, del 29 de noviembre de 2002, sobre los resultados del estudio realizado en el CNP con respecto al Programa de Reconversión Productiva del Sector Agropecuario.
- 8** Para la presente investigación se realizaron entrevistas a los jefes de las instituciones de control: el Defensor Adjunto de los Habitantes, la Procuradora General de la República, la Subcontralora General de la República, así como al Fiscal General de la República y el Presidente de la Comisión para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos de la Asamblea Legislativa.
- 9** Esta oficina además tramita los delitos de tipo económico (que tienen un alto grado de impacto social) y corresponden a diversos títulos del Código Penal, entre los que se encuentran delitos contra la propiedad y contra la fe pública.
- 10** Las razones que aduce el Fiscal Adjunto para justificar ese bajo nivel de acusaciones son: a) los casos en que es competente la Fiscalía son por lo general de extrema complejidad, en los cuales resulta muy difícil obtener la prueba y la mayoría de los autores de los delitos son personas con alto grado de preparación académica, que conocen los entresijos de la Ley para burlar la acción de la justicia; b) muchas de las denuncias que se reciben son por actuaciones que, si bien son censurables desde el punto de vista moral o ético, no están tipificadas penalmente. También sucede que el delito existió, pero la investigación no permite identificar al autor; y c) la Fiscalía no contaba hasta hace poco con personal propio de investigación (policías), lo cual obligaba a los fiscales a realizar una doble labor (investigar y tramitar). Esta situación quedó corregida a finales del 2003 al otorgársele seis plazas de policías, que subirán a catorce a partir del 2005.
- 11** Esas dificultades se debieron a tres razones básicas: primero, que al menos dos de los casos abordados se encuentran en investigación, por lo que las autoridades judiciales no pueden referirse a ellos; el segundo factor es la complejidad de los casos que se consideraron como emblemáticos o referentes, pues, como reconocen los mismos fiscales, se trata de casos que son integrados por varias causas y delitos, en los que se han visto involucradas una gran cantidad de personas y cifras de dinero muy elevadas; de ahí que procesos judiciales que iniciaron a inicios de la década de los noventa aún se encuentran en trámite; finalmente, la antigüedad de algunos casos dificulta el acceso a la información, pues se trata de asuntos que se dieron a inicios de los años ochenta; fue necesario el traslado de personal, tanto de la Fiscalía como del equipo técnico del Programa Estado de la Nación, al Archivo Judicial, para consultar los numerosos volúmenes de los expedientes judiciales respectivos.
- 12** En la CGR existe conciencia de la necesidad de contar con estadísticas fiables con respecto a la actividad contractual del sector público. Por este motivo, desde el año 2000 se viene tratando de implementar el Sistema de Información de la Actividad Contractual (SIAC). Este es un proyecto piloto que busca recuperar la información en materia de compras estatales y tenerla disponible en una base de datos. En la actualidad, el SIAC se alimenta de la información que envían alrededor de 80 instituciones -seleccionadas según su relevancia- pero esta es preliminar y no está validada por la CGR ni por las entidades que la remiten.
- 13** Esto no es totalmente nuevo, ya que también la anterior Ley Orgánica de la CGR establecía como su principal función "el control jurídico-contable, financiero y económico de los gastos públicos" (artículo 4). En teoría el control económico implicaba "un control de costos y resultados, vinculado estrechamente al análisis de una realidad determinada, para comprobar si en la misma se cumplen con eficiencia y eficacia los cometidos previamente establecidos". En la práctica lo que operaba era un control de la legalidad (formal) pero no se realizaba un control de la gestión en términos sustantivos o de fondo (Vicenti, 1977).
- 14** Sobre el particular deben tomarse como complemento para análisis y estudio los alcances del voto 998-98 y la sentencia 05947-98 de la Sala Constitucional.
- 15** En el caso de la CGR, es importante destacar que se había planificado la compra de un nuevo sistema para dotar de instrumentos tecnológicos a los profesionales de auditoría, programa que iba a ser financiado mediante el superávit presupuestario con que contaba la institución, pero que fue eliminado por la Asamblea Legislativa con la aprobación de la Ley de Reestructuración de la Deuda Pública (n° 8299).
- 16** Licitación n° 5999 (407.796.04 dólares), licitación n° 5999 (259.237.00 dólares) y licitación n° 6013 (763.916.00 dólares).
- 17** Se aprobó en primer debate el 10 de diciembre de 2001 y en segundo debate cuatro días más tarde. La Ley fue publicada el 27 de diciembre de 2001.
- 18** Las referencias que aparecen anteceditas por la letra "E" corresponden a entrevistas realizadas durante el proceso de elaboración del Informe. La información respectiva se presenta en la sección "Entrevistas", de la Bibliografía de este capítulo.
- 19** Un ejemplo es la aceptación en conformidad que emitió la administración del ICE en la licitación de un contrato de arrendamiento con opción de compra de una red celular, a la empresa Alcatel. En este caso el ICE recibió a satisfacción de operación y funcionamiento una red celular que hoy, más de un año y medio después, no funciona satisfactoriamente, y abundan los procesos de imputación de responsabilidades, cuando debió ser en el momento de la recepción de la red, que se exigiera el cumplimiento de la operación ofrecida.
- 20** Watergate es el nombre con que se identifica una serie de escándalos de corrupción sucedidos entre 1972 y 1974 en Estados Unidos, que terminaron con la renuncia del presidente Richard Nixon.
- 21** Heidenheimer y Johnston (2002) agrupan las diferentes definiciones en tres categorías: i) centradas en la función pública, ii) centradas en el mercado y iii) centradas en el interés público o bien común. Rose-Ackerman (1999) analiza la corrupción desde tres aproximaciones: la económica, la cultural y la política.
- 22** De acuerdo con Raventós (2005), la dinámica propia de los escándalos mediáticos invisibiliza otros aspectos, como la explicación de los orígenes o las causas de los hechos denunciados. Al ser los escándalos "luchas por la obtención del poder simbólico" (Thompson, 2000), el énfasis se coloca en la acusación de individuos, especialmente de personajes públicos. El discurso periodístico enfila sus ataques contra los individuos "corruptos" y, al hacerlo, oculta el tejido institucional que subyace a estos hechos y los posibilita (Vindas, 2000). Adicionalmente, la cobertura periodística de este tipo de hechos también genera debates sobre la agenda política de los medios de comunicación como empresas privadas (¿por qué unos hechos se convierten en escándalos y otros no?) y sobre la yuxtaposición entre la administración de justicia y los juicios paralelos desde los medios de comunicación.
- 23** El control horizontal se entiende como "la existencia de agencias estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones legales o incluso *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden, en principio o presentamente, ser calificadas como ilícitas. Mientras que la *accountability* vertical o *accountability* societal, se refiere más bien al mecanismo típico de las elecciones, o las presiones directas de los grupos y ciudadanos como guardianes republicanos de la legalidad de las acciones estatales, en términos de sus posibles transgresiones en

contra de otras agencias estatales y de la conducta ética de los funcionarios” (O’Donnell, 2001).

24 Los índices tienen varios problemas metodológicos que pueden estar afectando una medición adecuada de la corrupción. Así por ejemplo, varios de ellos se utilizan como referencia entre sí y tienen fuentes de información similares. Varios se concentran en información proveniente de los sectores empresarial y financiero. Además debe enfatizarse el hecho de que estos indicadores, con

excepción del IPC, no miden únicamente corrupción, sino conceptos mucho más amplios que abarcan factores específicos sobre corrupción, pero que en la mayoría de los casos no es posible desagregar del promedio general del índice.

25 El IPC recopila información de fuentes y entrevistas realizadas en los tres años anteriores a su cálculo. Se consulta a expertos no residentes en el país de que se trate, por ejemplo agencias evaluadoras de riesgos de las naciones desarrolladas

y en desarrollo, y también a expertos y empresarios nacionales individuales. Algunas modificaciones metodológicas realizadas en los últimos años podrían afectar el índice nacional de 13 países en el 2004, pero no tienen efectos en ningún país latinoamericano (véase críticas al índice en Seligson, 2004b).

26 Un amplio apéndice con la metodología y las bases de datos se puede encontrar en <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmatters4.html>

MINIFOROS TEMATICOS

Enfoques y posiciones en opinión de personas expertas

En su labor de dar seguimiento a la evolución del país desde la óptica del desarrollo humano sostenible, y en estrecha relación con los principios que constituyen su marco conceptual -equidad social, crecimiento económico con ampliación de oportunidades para la población, sostenibilidad ambiental y fortalecimiento de la democracia-, el Informe Estado de la Nación ha identificado y analizado con rigurosidad, a la luz de los datos e indicadores disponibles y con base en los hallazgos de una amplia red de investigadores, algunos de los desafíos más relevantes para el proceso de desarrollo nacional. De este modo, en sus entregas anuales, el Informe ha podido presentar una visión de procesos en marcha, abordajes posibles y vías por las que Costa Rica podría orientarse en la búsqueda de soluciones a sus problemas más apremiantes.

Para complementar ese esfuerzo, el Undécimo Informe se propuso realizar un ejercicio indagatorio y sistemático acerca de los diversos enfoques y posiciones que, en relación con desafíos específicos, pueden aportar las y los especialistas en torno a cuatro temas concretos. El resultado son los "miniforos" que conforman esta sección, y que dan cuenta de varias sesiones de grupo y entrevistas realizadas con el fin de conocer diferencias y convergencias con respecto a los problemas seleccionados, sus causas, implicaciones y posibles acciones para atenderlos.

Los temas seleccionados en esta edición son:

- Principales requerimientos que tiene hoy el país para ratificar la educación como una política universal.
- Inversiones públicas y crecimiento económico en el contexto de los problemas de solvencia.
- Protección y gestión de aguas subterráneas.
- Papel de los medios de comunicación en una democracia.

La sistematización del material así obtenido implicó un esfuerzo de ordenamiento y síntesis analítica en varios pasos, a partir del registro y transcripción de las deliberaciones de los grupos y las entrevistas individuales, hasta lograr dos productos: una matriz temática de los asuntos abordados por las personas consultadas, que está disposición del público en el sitio www.estadonacion.or.cr/ponencias, y un recuento de los hallazgos generados por el intercambio de opiniones, que se expone a continuación. Cada "miniforo" contiene un resumen de las ideas y argumentos planteados en las sesiones, organizados según ejes temáticos, así como una breve exposición de los principales resultados de los debates.

El Programa Estado de la Nación agradece la valiosa participación de las personas expertas que contribuyeron al análisis de los temas seleccionados. La síntesis de hallazgos es una responsabilidad exclusiva de los editores del Informe y no expresa las opiniones individuales de las y los participantes.

MINIFORO

Principales requerimientos que tiene hoy el país para ratificar la educación como una política universal

Si bien Costa Rica ha tenido avances significativos en los esfuerzos por garantizar el derecho a la educación pública, diversas situaciones señalan la persistencia de obstáculos y desafíos, particularmente en la aspiración de universalizar la enseñanza secundaria, esto es, los ciclos tercero y diversificado de la educación general básica. El tema remite en primera instancia a problemas de cobertura. Sin embargo, desde una perspectiva de desarrollo humano la cuestión se torna más compleja y pone de manifiesto su importancia crítica para lograr mejoras sostenidas en la equidad. Así, a las notorias brechas internas del sistema educativo se agregan problemas en la concepción, estructura, funcionamiento y dotación de recursos de los programas orientados a favorecer la equidad y el acceso. También afloran aspectos fundamentales al considerar los vínculos entre la calidad de la oferta educativa y las aspiraciones de universalización: la formación de las y los docentes, la pertinencia y relevancia curriculares, la importancia crucial de una política educativa de Estado, las limitaciones de una institucionalidad desgastada e ineficaz para enfrentar una transformación urgente y decisiva para el bienestar, la plena realización vital y el disfrute de los derechos de las actuales y las futuras generaciones.

Con el fin de conocer diferencias y convergencias en las opiniones de especialistas, se realizó un ejercicio indagatorio con respecto a las características del problema, sus causas e implicaciones y posibles acciones específicas para aten-

der los desafíos. Se efectuaron sesiones de grupo y entrevistas, a partir de las cuales se elaboró una síntesis temática y se identificó un conjunto de hallazgos.

Se obtuvo la opinión experta de diversas personas en torno a seis ejes temáticos: abordaje del problema, parámetros para medir el alcance de la universalización de la secundaria, relación con otros objetivos sociales, obstáculos, factores de calidad y financiamiento. De esta manera se logró reunir las apreciaciones, propuestas y hallazgos que se consignan seguidamente.

Una matriz que sistematiza el conjunto de opiniones expresadas por las personas participantes en este “miniforo”, a quienes se les agradece su valiosa colaboración, puede ser consultada en www.estadonacion.or.cr/ponencias

Ejes temáticos

>> Abordaje del problema

Las personas consultadas insisten en la importancia de abordar en forma sistémica el problema de la universalización de la enseñanza secundaria, pues esta forma parte de un proceso encadenado y condicionado por lo que ocurre en primaria. En opinión de los participantes, universalizar los ciclos tercero y diversificado implica acciones que afectan los dos ciclos anteriores, toda vez que aprobar esos niveles no garantiza ingreso y permanencia exitosa en los dos siguientes. Afirmen además que universalizar la secundaria es un desafío primordial, una aspiración de desarrollo humano que es

responsabilidad del Estado y que exige revisar deficiencias históricas e indagar sobre las causas estructurales de los problemas de acceso y permanencia de los jóvenes en el sistema.

>> Parámetros

No hay acuerdo acerca de qué significa universalizar la secundaria. Para algunos equivale a decir que todos los adolescentes están en el colegio, gracias a una obligación del Estado en este sentido; la secundaria, como la primaria, debe ser obligatoria, pues de otro modo no se avanzaría. Otros señalan que ninguna sociedad ha logrado inclusión total y por eso hay que apuntar al logro de la mayor cobertura posible, creando oportunidades para todos los que quieran y puedan acceder a ellas.

>> Relación con otros objetivos sociales

Este eje agrupa los criterios en torno a dos temas: la pregunta clave del “para qué” de la educación, cuáles son sus fines, y cómo el logro de esos fines se constituye en un derecho del que goza por igual toda la población infantil y adolescente del país. Sobre este último punto las opiniones cubren a su vez dos tópicos: el de las opciones flexibles *versus* los programas regulares, como una forma de ampliar y mantener la cobertura de la población adolescente, y el del derecho a la reinserción de la población excluida en los años ochenta, *versus* el derecho prioritario de las actuales cohortes adolescentes.

- **Fines de la educación:** algunas personas expertas consideran que la sociedad costarricense no tiene claro para qué educar a sus jóvenes y, en este sentido, los intereses de diversos sectores son contradictorios. Otros manifiestan que el proceso educativo permite a las personas insertarse en el mundo productivo y, por esa vía, ejercer otros derechos y realizar otras aspiraciones. Un tercer enfoque señala que la educación debe apuntar hacia un país de pensamiento, investigación y mayor producción, pero también de oportunidades y previsión social para todos.
- **Igualdad de derechos:** se asevera que la igualdad se alcanza a partir del trato desigual a partes desiguales. Las desigualdades en la sociedad costarricense justifican la existencia de políticas de equidad -no meramente asistenciales- que garanticen la mejor calidad de la educación a la que acceden las poblaciones en desventaja. Equidad es que tengan la misma oferta y que el acceso sea real. También se plantean necesidades de investigación y evaluación: ¿han disminuido los recursos para los programas de equidad?, ¿es ese el problema?, ¿están los recursos bien enfocados?, ¿será una beca, un bono o el comedor escolar, tal como están concebidos, lo que hace la diferencia entre estar o no en el sistema?, ¿hay estudios de impacto? Debe tenerse en cuenta que un alto porcentaje de menores a 12 años tiene como su único tiempo de comida la alimentación de la escuela.
- **Opciones flexibles vs. programas regulares:** mientras algunas personas expertas ven como positivo que existan programas de flexibilización como una opción para los y las adolescentes fuera del sistema, otras opinan que:
 - Muchos de los programas innovadores son más reactivos a la sintomatología que a las verdaderas causas de los problemas.
 - No hay evaluaciones de los programas (Nuevas Oportunidades,

Educación Abierta, Aula Abierta). Se ha centrado la atención en crear opciones más flexibles para los que están fuera del sistema, pero ¿qué se ha hecho para retener a los que están dentro?, ¿es pertinente y relevante la oferta curricular?

- En los programas regulares no se ha hecho una revisión de ciertas pruebas, cuyo mal diseño tiene efectos excluyentes.
- En los gremios de educadores preocupan alternativas como la Telesecundaria, por la importancia esencial de la figura del docente en el proceso educativo. Para zonas de difícil acceso hay que buscar instrumentos adecuados.
- **Derecho a la reinserción vs. derecho de las cohortes actuales:** debido a una falta de atención a la cobertura en los años ochenta, hubo una cohorte subeducada que ahora tiene entre 24 y poco más de 40 años. No hay acciones para corregir esa omisión. Algunos se preguntan si la exclusión del sistema es para siempre, sin reinserción posible, y opinan que el derecho a la educación no prescribe; el Estado tiene el deber de reinserir a los excluidos. Se argumenta que una persona excluida hace veinte años tiene tanto derecho como un adolescente; el sistema debe tener respuestas para los diversos grupos y es responsabilidad del MEP crear nuevas oportunidades, abrirse a opciones no tradicionales. Con un enfoque algo distinto, otros expresan que las personas de la cohorte excluida en la década de los ochenta hoy son adultas, tienen familia, tienen que trabajar, ¿cómo van a entrar otra vez al colegio? Para ellos la opción ya no es el MEP, sino el INA, programas no formales. Afirman además que, para evitar que se repita esta situación, la prioridad del MEP es atender a quienes hoy están en edad de cursar la secundaria.

» Principales obstáculos

- **Calidad de la enseñanza:** se alude a elementos propios de la oferta educativa,

tales como la carencia de indicadores cualitativos de las necesidades educativas de los jóvenes y el déficit de pertinencia y relevancia de la oferta curricular, pero también a factores relativos a las condiciones de trabajo de las y los docentes. Se apunta que a finales de los años setenta privaron tesis que determinaron la reducción de presupuestos y el cierre de escuelas de formación, y que al educador le están burocratizando su trabajo, al asignarle tareas administrativas que le restan tiempo para estudiar y preparar su trabajo en el aula. También se trae a colación la pertinencia de las pruebas estandarizadas y se advierte que es peligroso pretender que los educandos avancen sin un mínimo de exigencia, sin control de calidad.

- **Organización escolar:** una de las personas expertas afirma que la organización escolar está diseñada para que la gente no pueda avanzar, mientras otra opinión aduce que el carácter “expulsivo” del sistema refiere a la escasez de recursos para atender a toda la población. Coinciden todos en señalar que la parte administrativa de la estructura educativa es inadecuada y anacrónica; hay una fuerte rotación de docentes que afecta el desarrollo de las y los alumnos.
- **Formación de formadores:** varios criterios coinciden al asegurar que el docente sale de la universidad desarrollado para enfrentar la realidad educativa actual y los problemas frecuentes en la adolescencia. Está preparado para desempeñarse como controlador, pero no como facilitador de un proceso de crecimiento que involucra al conjunto de la comunidad educativa: estudiantes, padres, madres y docentes. El distanciamiento entre los actores de la comunidad educativa hace difícil construir un contexto sinérgico de apoyo a los procesos de crecimiento y formación. Desde otra perspectiva se afirma que las organizaciones gremiales han dado luchas por la profesionalización de las y los docentes; el 61% ó 62% de ellos tiene hoy licenciatura y bachillerato, pero se debe analizar la pertinencia de su formación en cuanto

a currículo y en cuanto a oferta de maestrías, que es el grado que ahora permite competir por una plaza.

- **Política educativa:** según las opiniones vertidas no hay una verdadera discusión nacional sobre educación. La institucionalidad es insuficiente y está cooptada por movimientos que perciben muchos de los cambios necesarios como riesgos para sus derechos adquiridos. Las iniciativas de los gobiernos quedan descontinuadas con los cambios de administración o se fracturan por acciones paralizantes desde la misma estructura. La inadecuada conformación del Consejo Superior de Educación le impide cumplir sus competencias y asumir el liderazgo, mientras la sociedad civil organizada y los sectores productivo y gremial carecen de incidencia.

>> Factores de calidad

Dos condiciones aparecen como factores de calidad: la búsqueda de la eficiencia, por un lado, y el enfoque en los problemas, no en las herramientas, por el otro. En la primera línea se plantean dos esquemas analíticos para la formulación de propuestas. Uno de ellos establece un modelo matemático de optimización de la eficiencia, a partir de características como equidad, pertinencia y calidad, y factores como financiamiento, cooperación sustantiva e innovación. El otro, con base en los derechos estudiantiles, propone el esquema de "las cuatro A": accesibilidad, adaptabilidad, asequibilidad y aceptabilidad. Sin embargo, una opinión indica que, si bien estas propuestas son herramientas muy flexibles que pueden ser útiles, hay que centrarse en los problemas y cómo resolverlos.

>> Financiamiento

Para algunos expertos el país no ha tenido una política de inversión en educación, sino que ha seguido el comportamiento del Presupuesto Nacional o el estado de la economía: año bueno, inversión buena; año malo, inversión mala. Se afirma también que la tesis de algunas organizaciones es asignar el 8% del PIB a educación; no obstante, se está demostrando que no se aplica ni siquiera el 6%. En otra perspectiva, se señala que

es preciso determinar la magnitud de la inversión requerida para al menos atender y retener a la población en edad de estar en el colegio. Hay plena coincidencia en cuanto a la necesidad de ratificar la educación como política pública y comprometerse con su financiamiento.

Principales hallazgos

Condiciones que garanticen y mantengan la universalización de la secundaria

- En general los y las expertas manifiestan su preocupación por la persistencia de viejos problemas que no encuentran remedio y que comprometen el desempeño del sistema educativo. El desafío pendiente de universalizar la secundaria forma parte del conjunto de problemas que deben ser abordados en forma integral, con una visión de largo plazo y desde un enfoque de derechos.

- Las disquisiciones acerca de los fines de la educación y su relación con el mundo productivo parecen tener solución desde el enfoque doctrinario de los Derechos de la Niñez, en dos sentidos: i) Los fines de la educación adquieren significado en el contexto social. Es obvio que la educación no solo tiene como fin capacitar para el trabajo: debe promover el ejercicio ciudadano, la identidad nacional, la satisfacción con un logro personal y el progreso individual, además de la movilidad social ascendente, y todo ello pasa por la inserción en el mundo productivo. Por tanto, independientemente de que generar un buen ingreso vía trabajo no deba ser el fin, sí es el medio para que las personas puedan ejercer otros derechos. ii) El Estado, en cumplimiento de su rol supletorio, está obligado a preparar a las personas, especialmente a aquéllas en desventaja social, para su inserción productiva.

- Parece necesario definir parámetros claros con respecto al significado concreto de la aspiración de universalizar la secundaria, dado que se vertieron distintas opiniones. Para unas personas expertas significa que toda la población adolescente esté en el colegio. Para

otras, esta es una meta ilusoria, que ninguna sociedad ha conseguido.

¿Cómo mantener a los jóvenes que ingresan a esta etapa de su educación formal?

- El principio de igualdad de derechos, que plantea el trato desigual a partes desiguales, justifica la existencia de políticas de equidad que permitan a la sociedad costarricense superar las crecientes brechas que hoy la dividen. El principal aporte de las y los expertos en esta materia es un llamado de atención acerca de la distancia entre políticas de equidad y políticas asistencialistas; los programas actuales son de corte asistencial, se centran en facilitar el acceso y no en promover la calidad de la oferta educativa que reciben los sectores en desventaja social. Equidad es, por el contrario, la misma oferta con acceso para todos.
- También señala la opinión experta que es preciso evaluar los llamados programas de equidad, dado que:
 - No hay estudios de impacto.
 - El acceso a los beneficios está mediatizado por una estructura ineficiente.
 - Los recursos son insuficientes, no llegan a tiempo o eventualmente se usan con fines de "clientelismo" político.

¿Cómo atraer a jóvenes que han abandonado o se han mantenido al margen de la educación secundaria?

- Hay un importante conjunto de preocupaciones con respecto a la eficacia y la eficiencia de las actuales opciones flexibilizadas, que buscan atraer a jóvenes que han abandonado o se han mantenido al margen de la educación formal, y se hace una urgente llamada de atención acerca de la falta de acciones correctivas para acabar con la tendencia expulsiva que se manifiesta en el sistema. Se desprende de allí la necesidad de evaluar tanto el desempeño de esas opciones flexibles como la capacidad de los programas regulares para ofrecer estímulo a la permanencia.

- Se deben crear alternativas de reinserción para los excluidos del sistema educativo, independientemente de su edad. Además es claro que la búsqueda de modalidades extraescolares, para hacer valer el derecho a la educación de las personas adultas, debe darse sin menoscabo de la prioridad que tiene la atención de las actuales cohortes adolescentes, pues de lo contrario se correría el riesgo de repetir un problema cuyas consecuencias a futuro son más difíciles de corregir.
- Reestructurar el Consejo Superior de Educación como órgano independiente y del máximo nivel, del cual el Ministro sea parte, pero no jerarca. Discutir competencias, funciones e integración, y promover el correspondiente cambio legal para que pueda realmente conducir la política educativa de Estado. Incluir a las Juntas de Educación en este proceso.
- Identificar requerimientos de construcción o de ampliación de establecimientos.
- Crear nuevas facilidades de acceso (transporte, alojamiento).
- Además de la formación profesional tradicional, el INA debe orientar y ofrecer apostamiento para que las y los jóvenes retomen la educación formal. Aquellos que han quedado rezagados, una vez capacitados y con mejores condiciones de empleo, pueden continuar la educación formal.

iii) Sobre mecanismos para universalizar:

¿Cómo fortalecer el carácter universal de la educación secundaria?

i) Orientaciones generales para encaminar una reforma integral en educación:

- Promover la participación y el "empoderamiento" ciudadanos. Incorporar la contraloría ciudadana sobre los procesos educativos.
- Incluir a las y los estudiantes en todas las discusiones sobre educación.
- Revisar el marco jurídico, determinar qué plataforma administrativa y legal se requiere para impulsar los cambios eficazmente.

ii) Sobre institucionalidad:

- Revisar la estructura organizativa del MEP, descentralizar, evaluar la discrecionalidad de los supervisores para hacer nombramientos y hacer que prevalezcan requisitos y méritos profesionales.

- Atender la discontinuidad entre primaria y secundaria por lo menos hasta noveno año.

- Ampliar el ciclo diversificado abriendo diferentes posibilidades de salida, que tengan que ver con las potencialidades y orientaciones de las y los estudiantes.

- Extender los sistemas de apoyo que hay en primaria al menos hasta el noveno año.

- Contemplar condiciones personales y familiares para enfrentar el cambio entre primaria y secundaria.

- Revisar los criterios de acceso a los beneficios (bonos, becas, transporte) y la estructura que los mediatiza: exigir eficiencia de esa estructura.

- Examinar el alcance de la gratuidad de la enseñanza y valorar el costo para las familias y para las y los adolescentes.

iv) Prioridades de cara a una nueva administración:

- Integrar los procesos de análisis y formulación de propuestas que realizan diversas instancias e identificar prioridades de consenso para los distintos sectores y actores.

- Definir y activar, con base en CONARE, una estructura ampliada de carácter temporal capaz de identificar consensos y formular una propuesta integrada.

- Constituir un frente único de negociación con los candidatos presidenciales. Obtener del ganador un compromiso con la puesta en marcha de la propuesta.

- Cuantificar los recursos financieros necesarios para ejecutar la propuesta.

- Crear una unidad ejecutora externa al MEP para instaurar la propuesta como política de Estado y dar seguimiento a su implementación en los diez o más años que se requiera para ello.

El Programa Estado de la Nación agradece a las siguientes personas por su participación en este "miniforo": Eleonora Badilla, Sandra García, Gabriel Macaya, Nancy Montiel, Vernor Muñoz, así como los comentarios realizados por Rodrigo Aguilar y Milena Grillo.

La síntesis de hallazgos es una responsabilidad exclusiva de los editores del Informe y no expresa las opiniones individuales de las y los participantes.

El "miniforo" tuvo lugar el día 13 de abril del 2005 bajo la modalidad de grupo focal. La moderación de la actividad estuvo a cargo de Ana Jimena Vargas, de la empresa UNIMER. Las entrevistas individuales fueron realizadas por Olga Goldenberg, quien además elaboró síntesis de hallazgos.

MINIFORO

Inversiones públicas y crecimiento económico en el contexto de los problemas de solvencia

El camino del desarrollo para un país como Costa Rica, en un contexto de globalización, apertura y competencia crecientes, depende en gran medida de los logros que se obtenga en la construcción del capital humano, de una institucionalidad eficaz y transparente y de la infraestructura necesaria para complementar, dar soporte y generar un entorno de eficiente desempeño y crecimiento económico.

Debido al tamaño del Estado costarricense, las inversiones públicas tienen un gran impacto sobre las posibilidades de crecimiento. No obstante, en las últimas décadas estas inversiones se han restringido, en razón de los límites impuestos al gasto público para garantizar la solvencia fiscal, en concordancia con la metodología utilizada en la valoración de la misma, particularmente a partir de 1986. Si bien los términos de tal enfoque metodológico fueron aclarados y modificados por el FMI en 2001, en el medio nacional la tensión entre un endémico faltante presupuestario -que se ha tornado crítico y amenaza con salirse de control- y un reconocido déficit en inversión pública tanto en infraestructura física como en el ámbito social -que evidentemente está comprometiendo las posibilidades futuras de generar oportunidades- mantiene abierto un conjunto de disyuntivas e interrogantes. La controversia sobre este asunto ha tendido a centrarse en los siguientes aspectos:

- Oportunidades, crecimiento económico, criterios de rentabilidad social y

visión de largo plazo. Parámetros para definir la urgencia y prioridad de las inversiones, la naturaleza pública o privada de las mismas y la posibilidad de aplicar diversos grados y modalidades de apertura y participación privada.

- ¿Quién decide en materia de inversión pública? Competencias de los actores institucionales y sociales en un sistema de pesos y contrapesos. Fortalecimiento de la institucionalidad, mecanismos de control y rendición de cuentas.
- Impacto de la inversión en el déficit fiscal. Solvencia, política tributaria, niveles y restricción del gasto público.
- Impacto de la inversión en la demanda agregada. Estabilidad interna y externa, percepción del riesgo-país.

Con el fin de conocer diferencias y convergencias en las opiniones de especialistas, se realizó un ejercicio indagatorio con respecto a las características del problema, sus causas e implicaciones y posibles acciones específicas para atender los desafíos. Se efectuaron sesiones de grupo y entrevistas, a partir de las cuales se elaboró una síntesis temática y se identificó un conjunto de hallazgos.

Una matriz que sistematiza el conjunto de opiniones expresadas por las personas participantes en este "miniforo", a quienes se les agradece su valiosa colaboración, puede ser consultada en www.estadonacion.or.cr/ponencias

Ejes temáticos

En el transcurso de la consulta, las personas expertas manifestaron opiniones sobre asuntos que configuran los cinco ejes temáticos que se exponen a continuación. Más adelante, en el acápite "Principales hallazgos", se ofrecen mayores detalles sobre las diversas posiciones planteadas en torno a cada uno de ellos.

>> Toma de decisiones y desconfianza política

En este eje se agrupan las valoraciones acerca de un contexto nacional en el que, a juicio de los consultados, prevalece la desconfianza política, así como una suerte de inmovilismo que afecta la capacidad para tomar decisiones. A esto se agrega la percepción de debilidades e inconsistencias en el ejercicio de potestades institucionales y en el balance de poderes entre órganos del Estado, que en nada contribuyen a mejorar el panorama.

>> Necesidades y monto de la inversión

Los temas que conforman este eje perfilan una marcada divergencia de opiniones, entre quienes consideran que las necesidades de inversión exceden la capacidad del Estado, y quienes piensan que existe una serie de prioridades postergadas por razones "fiscalistas". Las opiniones recabadas expresan diversidad de criterios, que van desde afirmar que existe una "limitación macro" que determina los parámetros -ya excedidos- para la inversión a cargo del Estado, hasta plantear la disyuntiva entre estabilidad y

crecimiento, pasando por la mención de conceptos económicos acerca de mercados, empresa privada e inversión en típicos bienes públicos. También se ocupan algunas de las personas consultadas de rebatir las ideas más difundidas acerca del riesgo-país, y de hacer recomendaciones atinentes a la eficiencia del gasto público.

>> Opciones de financiamiento de la inversión pública

En torno a este tema se observa un abanico de posiciones tan diverso como las modalidades de financiamiento de la inversión pública, sea estatal o privada, y sus posibles mezclas y articulaciones. Las opciones se mueven entre los distintos matices que ofrecen quienes opinan que “la salida tiene que ser por el lado privado”, quienes consideran importante la búsqueda de un balance, y quienes argumentan acerca de la prioridad de garantizar acceso a bienes y servicios a toda la población. En todo caso, se hace notar que no basta con tener claras las opciones: hay que decidir.

>> ¿Qué hacer?

Usar diferentes opciones; realizar muchas acciones de información y diálogo; enfatizar en evaluación y control antes, durante y después de la ejecución de las obras y proyectos; exigir planificación estratégica; construir y poner en marcha un planteamiento de equilibrio. En estas líneas se sintetizan las opiniones de las y los expertos.

Principales hallazgos

>> ¿Cuál debe ser el monto de la inversión pública?

Las personas consultadas están de acuerdo en que el déficit de inversión pública en Costa Rica es significativo. El recuento de necesidades abarca mantenimiento vial, carreteras, puertos, aeropuertos, generación eléctrica y telecomunicaciones, infraestructura educativa, calidad de la educación, acueductos, alcantarillado, equipamiento urbano, generación de conocimiento. Algunos mencionan cifras (500 millones de dólares anuales por veinte años para la red vial, 1.000 millones para alcantarillado). También concuerdan al distinguir entre inversión social -sobre

la cual parecen convenir en que debe ser con cargo al Presupuesto Nacional, aunque algunos señalan limitaciones y requisitos- e inversiones en infraestructura, especialmente física.

>> Tipo y prioridades de inversión

Quienes hacen referencia a prioridades manifiestan: i) es difícil decir cuál es más importante: la inversión en materia social o en infraestructura física; ii) los argumentos en cuanto a prioridad de ciertos rubros no son ajenos a las fuentes de recursos y los mecanismos para su ejecución. Allí asoma la controversia.

>> Alternativas de financiamiento

En términos de fuentes de recursos está sobre la mesa un amplio menú: aumento de impuestos, reasignación del gasto, endeudamiento público, financiamiento privado en diversas modalidades e inversión privada también con diferentes mecanismos. Se denuncia, sin embargo, el “secuestro” del país por parte de diversos grupos de interés, el entramamiento y la incapacidad de tomar decisiones en el sector público, en un contexto político adverso tanto al cumplimiento de las prioridades identificadas, como a la participación del sector privado en la ejecución de obras y proyectos. En relación con el cumplimiento de prioridades, se alude a excesos, contradicciones e interferencias entre poderes públicos (Asamblea Legislativa, Ejecutivo, Sala Constitucional), particularmente en cuanto a asignación de recursos. Con respecto a la participación del sector privado, se señala el clima de desconfianza generado por las recientes denuncias de corrupción y el agravamiento de las condiciones de inmovilidad a raíz de la aprobación de la Ley contra el Enriquecimiento Ilícito. Se puntualiza además:

- Existe un ahorro interno acumulado que no encuentra dónde invertirse; hay escasez de títulos en el mercado.
- Muy pocas empresas se interesan en concesiones. En red vial ningún país ha concesionado más del 1%, restringido a la porción económicamente rentable.
- Hay un ingrediente de inseguridad jurídica en el cumplimiento de contratos (Riteve, Alterra, minería).

En favor de la participación privada se expresan diversos argumentos:

- Ningún Estado tiene la capacidad necesaria para hacer frente a la inversión que se requiere en telecomunicaciones. El sector público debería dejar eso en manos del sector privado.
- Costa Rica es el único país, aparte de México, donde el acceso a Internet está en manos del sector público.
- Hay algo claro: el Estado no está en capacidad de invertir.
- El Estado está colapsado: “ni teniendo la plata la puede gastar”.
- Al semiprivatizar y semiabrir, no hay verdaderamente competencia.
- Hay que privatizar (bancos, telecomunicaciones, RECOPE, FANAL, INS) y además entrar en un programa sencillo de concesiones para generar recursos adicionales, distintos de los impuestos, que puedan financiar las necesidades de inversión.

Junto a las consideraciones relativas a la definición de los típicos bienes públicos y las limitaciones de los mercados y la empresa privada para hacer ese tipo de inversiones, se expresan reservas en términos de que “la participación del sector privado es buena en actividades en las que puede haber suficiente competencia”. En mercados bajo el control de pocas empresas, como sería el caso del petróleo, la falta de competencia implicaría un sobreprecio al consumidor final.

A favor de la inversión pública en manos del Estado se argumenta:

- Circula información de que hay recursos para inversión social que no están siendo utilizados; sin embargo, podrían requerirse muchos más y también es necesario actuar en lo que concierne a la eficiencia con que se emplean esos recursos.
- Se sabe que invertir en educación genera más que invertir en cualquier otra cosa. Hay que aumentar impuestos para

financiar incrementos en ese campo, donde es casi imposible invertir demasiado.

- Los impuestos al ruedo y a los combustibles son suficientes para dar mantenimiento a la red vial y financiar una parte de las obras nuevas. Lo que falte se paga como en todo el mundo: con endeudamiento.
- Los criterios de rentabilidad que aplica la empresa privada para asumir una obra en concesión son igualmente aplicables para el Estado. La experiencia de otros países es que la concesión encarece el servicio.
- En inversiones de alta rentabilidad, como telecomunicaciones, la pérdida es mayor si no se hacen por razones de índole fiscal. Además, no es posible trasladar recursos generados por tarifas de servicios públicos a la atención de otras necesidades que no sean la ampliación o mejoramiento del mismo servicio.
- Cuando la tecnología permita telecomunicaciones tan baratas que, producidas en forma privada, haya un acceso universal que incluya a los grupos más pobres, en ese momento el ICE ya no hará falta.

Algunas reflexiones señalan el riesgo de “sobervalorar ciertas opciones”, como la concesión y la misma privatización, debido a la indeterminación en que se encuentra la política de inversiones del país. Además advierten sobre la necesidad de evaluar la conveniencia de una u otra opción comparando el costo de la gestión de la obra y el costo del mercado, que son diferentes “desde el punto de vista ya no del sector público o el privado, sino de cuánto le cuestan a la sociedad determinadas soluciones”. Con el mismo matiz de búsqueda de balances, se comenta que si bien la inversión social tendrá que cargarse al Presupuesto Nacional, “todos aquellos proyectos de inversión que tengan una contraparte de ingresos se pueden financiar a través de la titularización o a través de la concesión de obra pública.”

>> Impacto de las inversiones públicas en el déficit fiscal

Son controvertidos los criterios con respecto a las capacidades y límites del Estado para invertir. Una parte estima que hay una “limitación macro” y argumenta que las fronteras del endeudamiento están dadas por el control de inflación, balanza de pagos, tipo de cambio, reservas, déficit en la cuenta comercial, y que “la suma del gasto público en inversión y consumo, más la suma del gasto privado en inversión y consumo van a dar los parámetros por los cuales la inversión va a tener que ser limitada. Las tasas de crecimiento de la inversión y el consumo tendrían que ser similares a la tasa de crecimiento del PIB”. Se puntualiza lo siguiente:

- Mientras más desee invertir el Estado, más tendrá que obtener recursos del sector privado: el endeudamiento externo tiene límites y Costa Rica los excede por mucho.
- Lo que debería invertir el Estado - pero financiándolo, no acudiendo a endeudamiento- pasa por cuánto va a obtener del sector privado y por una recomposición del gasto. El país debería pensar seriamente en un programa de privatización importante, si es que quiere invertir.

Otra parte afirma que la disyuntiva entre estabilidad y crecimiento es un tema de fondo que no está resuelto, o bien que el criterio para decidir si se hace o no una inversión es un cálculo actuarial. Según este último enfoque, no es que se deban hacer todas las inversiones, pero sí todas las que pasen la prueba y se muestren capaces de generar más de lo que cuestan. En la medida en que las inversiones sean rentables y se pueda pagar la deuda contraída en el plazo previsto, no tienen ningún efecto sobre el déficit. Y se añade: “El argumento de que las inversiones aumentan la demanda agregada, presionan la balanza de pagos, etc., refiere solo la mitad de la historia: es cierto que hay un aumento de la demanda, pero también es cierto que hay un aumento de la oferta. El balance macroeconómico es un balance de oferta y demanda”. Por

lo demás, se asegura que “ya el Fondo Monetario ha aclarado el error de contabilizar gastos de inversión como parte del déficit, y ha señalado que el llamado déficit en su vieja metodología, es simplemente necesidad de financiamiento.”

Desde esta posición se relativiza, además, una eventual percepción desfavorable del país en términos de riesgo financiero. En ese sentido se arguye:

- Las evaluaciones internacionales adquieren relevancia para los países que están en situaciones polares, atrayendo o expulsando grandes capitales. No es el caso de Costa Rica, que cuenta además con un importante ahorro interno acumulado.
- El riesgo-país que se percibe de Costa Rica es que no está haciendo las inversiones que debería. ¿Qué hace que se vea peor Costa Rica: la deuda interna o que los puertos son cuatro veces más caros; las filas de turistas en el aeropuerto o el déficit fiscal?, ¿qué le hace más daño? En este momento el freno es la falta de inversión.

>> Propuestas, sugerencias

Usar diferentes opciones. Se plantean dos criterios: uno que apela a romper el “círculo vicioso” de inmovilidad y desconfianza haciendo uso de las diferentes opciones de participación privada, y otro que sugiere crear una nueva cartera que se haga cargo de los proyectos de inversión con criterios de mercado financiero, emitiendo títulos; además se propone “manejar la estabilidad de una manera un poquito más laxa”.

Información y diálogo. Las preocupaciones en este campo alertan contra el desencanto político y el riesgo de quebranto de la idiosincrasia nacional en busca de salidas, liderazgos y modelos políticos ajenos a la tradición costarricense. Reafirman la confianza en el diálogo y en la capacidad de la clase política para mantener “razonablemente un gran porcentaje de lo que este país es”. Por otra parte se indica que “lo que hay que hacer es un planteamiento global, decir: estas son las necesidades, esto es lo que podemos hacer, estas son las limitaciones o lo

que podemos hacer anualmente y estos son los recursos que tenemos, y que el país sepa”.

Evaluación y control. Se señala la necesidad de afinar los controles y hacer cambios en los procedimientos de la ARESEP y la Contraloría General de la República, con vista a una participación más activa del sector privado. Se subraya la debilidad institucional y la ineficiencia en el uso de los recursos de inversión

social, y se indica que “las instituciones responsables deben tener una política, objetivos y metas concretas.”

Planificación estratégica. El inconveniente de dejar la economía del país a merced de criterios de corto plazo, apropiados para evaluar el desempeño monetario y fiscal pero no las estrategias de desarrollo, es la principal preocupación que conduce a proponer un órgano de planeamiento estratégico del Poder

Ejecutivo, así como “devolver el presupuesto a MIDEPLAN y rehacer el marco institucional” a través de ministerios sectoriales y de planificación con suficiente capacidad técnica.

Un planteamiento de equilibrio. Se mencionan los diversos sectores que intervienen en la solución de la disyuntiva entre estabilidad y desarrollo, y se reclama del Banco Central un planteamiento de equilibrio que permita llegar a acuerdos.

El Programa Estado de la Nación agradece a las siguientes personas por su participación en este “miniforo”: Jorge Guardia, Víctor Acón, Luis Mesalles, Walter Robinson, así como los comentarios realizados por Leonardo Garnier y Juan Manuel Villasuso en entrevistas concedidas.

La síntesis de hallazgos es una responsabilidad exclusiva de los editores del Informe y no expresa las opiniones individuales de los participantes.

El “miniforo” tuvo lugar el día 25 de mayo del 2005 bajo la modalidad de grupo focal. La moderación de la actividad estuvo a cargo de Ana Jimena Vargas, de la empresa UNIMER. Las entrevistas individuales fueron realizadas por Olga Goldenberg, quien además elaboró la síntesis de hallazgos.

MINIFORO

Protección y gestión de aguas subterráneas

El reconocimiento de la importancia crucial del recurso hídrico como base y soporte de los sistemas vivos, y como elemento clave de las relaciones entre el equilibrio ecológico y el desarrollo humano, abordado tanto a partir de análisis de información disponible sobre el tema, como mediante la elaboración de estudios específicos, forma parte de las orientaciones básicas del trabajo preparatorio de los Informes nacionales y regionales del Programa Estado de la Nación. Evidentemente, las situaciones y procesos que afectan a las aguas subterráneas cobran cada vez mayor relevancia en el marco de análisis mencionado, con serios señalamientos acerca de las complejas características de los sistemas hidrogeológicos y de su vulnerabilidad ante el creciente impacto de las actividades humanas.

Con el fin de conocer diferencias y convergencias en las opiniones de especialistas, se realizó un ejercicio indagatorio con respecto a las características del problema, sus causas e implicaciones y posibles acciones específicas para atender los desafíos. Se efectuaron sesiones de grupo, a partir de las cuales se elaboró una síntesis temática y se identificó un conjunto de hallazgos.

Convocados por el Programa Estado de la Nación, dos grupos de personas expertas se reunieron con el fin de intercambiar opiniones y propuestas para el abordaje de los problemas que implican la protección y gestión de las aguas subterráneas, lo que constituye una preocupación creciente en el análisis del desempeño nacional en desarrollo humano. Estas se pueden resumir en el siguiente marco de referencia:

- Las ventajas técnicas y económicas que ofrece su explotación han determinado un notable incremento en el uso de las aguas subterráneas.
- La expansión de concentraciones urbanas sin la adecuada disposición de excretas constituye un factor de contaminación acelerada y creciente de este recurso.
- Las actividades agrícolas e industriales vierten sin control residuos contaminantes en cauces y zonas de recarga de acuíferos.
- Los procesos de urbanización que pavimentan grandes extensiones impiden la filtración de aguas pluviales y obstaculizan la recarga de los mantos acuíferos.
- Los grandes desarrollos hoteleros y turísticos, especialmente en zonas costeras de escasa precipitación pluvial, contribuyen a la sobreexplotación y el riesgo de salinización de los mantos acuíferos.
- En ciertos lugares del país los índices de contaminación de las aguas subterráneas ya superan los niveles críticos, o avanzan hacia ello de manera acelerada e inexorable.
- Mediciones recientes constatan la existencia de contaminantes sumamente riesgosos, asociados al origen de enfermedades humanas, en las aguas

subterráneas que abastecen la Gran Área Metropolitana.

A continuación se presenta una síntesis del intercambio de opiniones que se produjo, y que giró en torno a cinco ejes temáticos: problemas de orden político, de información técnica y conocimientos, culturales de percepción e información pública, tarifas y mecanismos de cobro.

Una matriz que sistematiza el conjunto de opiniones expresadas por las personas participantes en este miniforo, a quienes se les agradece su valiosa colaboración, puede ser consultada en www.estadonacion.or.cr/ponencias

Ejes temáticos

>> Problemas de orden político

En opinión de las personas consultadas, dos factores de orden político afectan la gestión del recurso hídrico: por un lado, el tema no es prioritario en los altos niveles de decisión política y, por otro, hay serias limitaciones en la capacidad institucional del sector. En cuanto a la posición del tema en el orden de prioridades políticas se mencionan los siguientes aspectos:

- El elevado costo de las inversiones necesarias encarecería el servicio, y eso tiene un costo político. Las iniciativas de inversión no cuentan con el aval del Ministerio de Hacienda.
- Se da prioridad al servicio domiciliario (dividendos políticos), mientras se abandonan aspectos clave para la

protección y explotación racional del recurso.

- Desde hace diez o quince años se están haciendo las mismas propuestas, pero no se toman decisiones. Algunas medidas se adoptan sin sustento técnico.

Sobre las limitaciones en la capacidad de gestión institucional del sector se señala:

- Bajo nivel jerárquico del Departamento de Aguas del MINAE.
- Problemas de coordinación y competencias contradictorias entre instituciones.
- Falta información y planeamiento con base en la capacidad hídrica y la demanda futura en zonas costeras.
- A falta de un marco legal preciso, prevalece el juicio interpretativo de quien toma decisiones y no la aplicación del principio precautorio, el cual, en caso de presumible riesgo, estipula la aplicación de medidas de protección del recurso.
- La mayoría de las municipalidades desconoce el tema y carece de capacidad técnica.
- La unidad básica de trabajo con enfoque de cuencas implica poner de acuerdo a tres o cuatro cantones y dar énfasis al ordenamiento territorial. Falta rectoría.
- Falta liderazgo y participación de la sociedad civil.

>> Problemas de información técnica y conocimientos

Indican también las y los expertos que existe un serio problema de desconocimiento y falta de información sobre diversos aspectos del recurso hídrico, en particular. Hay carencias de conocimiento en:

- Cantidad y usos del agua de los manantiales.

- Localización precisa y existencia de reservas de los acuíferos.

- Afectación de aguas subterráneas por contaminación.
- Caudales ecológicos.
- Afectación de ecosistemas, deformación de especies y pérdida de biodiversidad.

La poca investigación que se hace no responde a un plan estructurado y está condicionada por la escasez de recursos. Hay duplicaciones, normas contradictorias e incertidumbre sobre la aplicación de criterios y recomendaciones con base en los resultados de los estudios. No se comparte información.

>> Problemas de percepción e información pública

La sociedad no es consciente del deterioro de la calidad del agua. En opinión de las y los especialistas, este es un desafío crucial para el correcto manejo del recurso hídrico. Destacan los siguientes puntos:

- La relativa abundancia de agua genera una percepción errónea. El proceso de deterioro del recurso es de largo plazo y no se aprecia a simple vista. El concepto de que es un bien que hay que cuidar, que es escaso en uso, no en cantidad y disponibilidad total, no encuentra referente en la percepción concreta de la gente.
- Las medidas de protección implican fuertes inversiones. El usar cauces para verter es visto como una medida para economizarse el tanque séptico y el tratamiento.
- Una opinión pública mal informada puede ser fácilmente manipulada.

>> Proyecto de Ley del Recurso Hídrico

En este tema las opiniones están divididas:

- El proyecto es innecesario o requiere cambios.

- Si se aplicara la legislación vigente, con solo la Ley de Vida Silvestre los problemas se solucionarían.

- El proyecto de ley debió centrarse en regular problemas como el de aguas negras o el de agua potable, y no tocar asuntos tal vez no tan importantes, como el del caudal ambiental, que le ganó la enemistad del ICE.

- El proyecto no valora el impacto de las medidas de protección propuestas sobre el desarrollo de actividades productivas.

- El proyecto es polémico, pero necesario.

- La falta de un adecuado marco legal genera los conflictos que se están dando y obstruye las acciones de protección. El marco legal vigente es un agregado de leyes sin visión integral.

- El proyecto aborda con propiedad el tema de las aguas subterráneas, llenando el vacío del marco legal vigente que, hoy en día, obliga a recurrir a la Sala Constitucional sobre débiles bases.

- Mediante esta iniciativa se introduce el concepto de "caudal ambiental", que busca dar una mínima continuidad al caudal de los ríos que soportan proyectos hidroeléctricos, y establece parámetros que el ICE deberá respetar.

- La propuesta señala que las instituciones que usan el agua para ofrecer diversos servicios a la población no son rectoras sino usuarias, y que el rector es el Estado. Establece los requisitos y trámites que esas entidades deben cumplir, en el marco de un plan nacional que da participación a las comunidades.

- El proyecto propone que la Dirección Nacional del Recurso Hídrico sea un órgano técnico con autonomía financiera, política y de ejecución, aunque también esta propuesta es motivo de debate.

>> Tarifas y mecanismos de cobro

El grupo considera inapropiados algunos criterios y prácticas que inciden en la fijación y cobro de tarifas. Se enfatiza en dos hechos: i) la buena disposición de pago por un servicio de calidad que tiene la población, no se ha transformado en un instrumento de política tarifaria, y ii) algunos mecanismos de cobro son injustos e inadecuados. En relación con el primer aspecto, se puntualiza lo siguiente:

- Estudios sobre el tema concluyen que la población está dispuesta a pagar más, pero esas conclusiones no han trascendido a la toma de decisiones
- El servicio al costo, según los criterios vigentes, es un subsidio muy negativo, que perpetúa la idea de que el agua tiene que ser barata.
- La gente ve que en materia de agua no hay inversión, ni siquiera reemplazo de tuberías viejas y en mal estado. Entonces ¿por qué va a pagar más?
- Hay una inconsistencia en la conducta. No se puede subir las tarifas y generar recursos para mejorar el servicio, pero las personas compran cara el agua embotellada que se toma de las mismas fuentes.

En torno a los mecanismos de cobro, se registran las siguientes consideraciones:

- Pese al apoyo empresarial al canon de vertidos, hay incertidumbre y temor ante posibles impactos en términos de costos y competitividad. Se argumenta que el 80% de las descargas de la industria proviene de empresas informales, mientras el sector formal, responsable del restante 20%, asume la totalidad del pago por este concepto.
- El mecanismo de recolección y administración de los recursos generados por el canon de vertidos desestimula el cobro, pues lo recaudado debe entregarse al MINAE, y posteriormente se debe gestionar ante esa entidad el giro de recursos para la ejecución de obras.

Principales hallazgos

El país ha sido exitoso en la gestión de agua para consumo humano, pero debe superar el rezago en tratamiento de aguas residuales. Este desafío implica acciones de corto y mediano plazo para proteger eficazmente los acuíferos, manantiales y zonas de recarga prioritarios. Entre las principales están:

- Zonificar.
- Construir el alcantarillado sanitario del Área Metropolitana, que incluye Heredia y Alajuela.
- Trabajar en la figura legal de la Comisión de Cuencas, para formular criterios de explotación, políticas de manejo y fortalecer la participación comunitaria.
- Revisar mecanismos de monitoreo y control en: i) perforación y extracción; ii) consumo de pesticidas y fertilizantes.
- Fortalecer las competencias del Departamento de Aguas como órgano técnico de la rectoría dentro del MINAE, con un peso institucional mayor y, eventualmente, presupuesto y recursos para el desarrollo de su labor.
- Mantener la vigilancia en el ámbito de protección de árboles, especialmente en algunas cuencas que aún sufren un severo deterioro por la tala.
- Crear un sistema de incentivos para que las empresas reduzcan el uso de pesticidas y fertilizantes.
- Medidas y mecanismos para hacer valer el principio de que “el que contamina paga”.

La opinión experta es de total apoyo a la existencia de cánones. Sin embargo, las deficiencias señaladas en los mecanismos de cobro, recaudación y asignación de los recursos parecen demandar mayor análisis y, desde luego, la búsqueda de acuerdos que generalicen la aplicación de este instrumento y permitan su sostenibilidad.

- ¿Permite y da soporte la legislación vigente a la puesta en práctica de las medidas, mecanismos y acciones prioritarias para la protección de las aguas subterráneas?

“Todos los problemas se solucionarían si se aplicara la legislación que tenemos.” Esta opinión, como se consignó anteriormente, no es compartida por todas las personas participantes. Las discrepancias en relación con este tema parecen remitir a un contexto más amplio, en el cual el futuro de la sociedad costarricense se debate entre la defensa del interés individual y el cumplimiento de una vocación solidaria, indiscutible cuando se enuncia solamente con carácter programático. En todo caso, la falta de acuerdo entre las y los expertos refleja algunas de las dificultades que enfrenta el proyecto de Ley del Recurso Hídrico y el incierto destino que le espera, a menos que los actores interesados logren, en el corto plazo y como mínimo, un buen clima de diálogo.

- ¿Dónde están y cómo hacer uso de los recursos de conocimiento, técnicos, humanos, financieros, etc., para poner en práctica las medidas, mecanismos y acciones prioritarias para la protección de las aguas subterráneas?

Aunque no se da respuesta puntual a este interrogante, algunos asuntos tratados configuran un panorama del cual se puede inferir que:

- En las instituciones del sector (ICAA, SENARA, MINAE, etc.) y en las universidades estatales existe la capacidad técnica y los recursos humanos esenciales para realizar las tareas requeridas. Es necesario establecer y fortalecer vínculos de cooperación entre ellas.
- La información es escasa e imprecisa, pero ofrece una base para delinear un escenario aproximado a partir del cual tomar decisiones y avanzar hacia un conocimiento más detallado de la situación, dinámica y perspectivas del recurso hídrico. Uno de los grupos consultados recomienda crear un centro estatal de documentación sobre

recursos hídricos, que acopie y promueva la circulación y difusión del conocimiento científico sobre el tema.

- A menudo el financiamiento está sujeto a intereses políticos de corto plazo.
- Un mejor aprovechamiento de la información y los recursos técnicos y humanos disponibles, así como la asignación de recursos financieros, pasa por: reconocimiento de la relevancia política del tema, una clara y articulada delimitación de competencias y funciones de las instituciones del sector, fortalecimiento de la rectoría y la participación de la sociedad civil, y formulación de una política de Estado en la materia.
- Es necesario asignar competencias y responsabilidades específicas de

las instituciones del sector y de las empresas privadas y personas usuarias de los servicios de acueductos, alcantarillado y pozos profundos, en relación con la puesta en práctica de acciones prioritarias, medidas y mecanismos para la protección de las aguas subterráneas.

En opinión de las y los expertos, para impulsar los cambios necesarios se debe establecer una estrategia con una agenda en la que confluyan diversos actores con roles definidos. Proponen constituir un grupo representativo de consensos básicos que se encargue de:

- Formular una estrategia y una agenda de prioridades para los próximos cinco años.
- Posicionar políticamente el tema.

- Definir e impulsar una estrategia de comunicación y educación.

Explícitamente se indica que no se trata de un grupo interinstitucional, pues se valora y asigna un papel a los sectores organizados de la sociedad civil (empresariales y comunales), así como a la posibilidad de identificar y promover una figura con capacidad de liderazgo que opere como cabeza visible de la iniciativa. Las alianzas y el trabajo en equipo constituyen un elemento común a las diferentes propuestas de liderazgo. Se da enorme importancia a la participación de la sociedad civil y se argumenta que la información generada por el Estado y sus instituciones debe considerarse un bien público y estar disponible por medios sencillos, para que las comunidades puedan capacitarse, fortalecer su conocimiento, participar en la gestión y exigir un mejor manejo del recurso hídrico.

El Programa Estado de la Nación agradece a las siguientes personas por su participación en este "miniforo": Marielos Alfaro, Mario Arias, Rolando Castro, Jorge Fallas, Luis Gámez, Bernardo Monge, Darner Mora, Jenny Reynolds, Carlos Romero, Clemence Ruedert, Ruth Tiffer, y José Miguel Zeledón.

La síntesis de hallazgos es una responsabilidad exclusiva de los editores del Informe y no expresa las opiniones individuales de las y los participantes.

El "miniforo" tuvo lugar el día 10 de mayo del 2005 bajo la modalidad de grupo focal. La moderación de la actividad estuvo a cargo de Ana Jimena Vargas y Andrea Mora de la empresa UNIMER y la síntesis de hallazgos fue preparada por Olga Goldenberg.

MINIFORO

Papel de los medios de comunicación en una democracia

Los medios de comunicación cumplen una función social, pues proveen un bien público: la información, instrumento necesario para ejercer la ciudadanía. Sin embargo, es preciso reconocer que la información es un derecho que trasciende la función de los medios y que, con el avance del desarrollo tecnológico, adquiere connotaciones cada vez más complejas.

Los medios juegan un papel trascendental en la formación de la opinión pública y el escrutinio del ejercicio del poder público. En el cumplimiento de esos roles, la función de la prensa ha entrado en tensión con otros aspectos jurídicos y políticos de la democracia. Esas tensiones han empezado a ser discutidas en el país, especialmente en 2004, a raíz del fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que condenó al Estado costarricense por el caso del periodista Mauricio Herrera, y por el papel que jugó la prensa en la denuncia pública de escándalos de corrupción que han involucrado a figuras del más alto nivel político.

El ejercicio de la libertad de prensa puede plantear dos tipos de tensiones: una jurídica, entre el ejercicio de esta libertad y el goce de derechos individuales también tutelables (derecho a la intimidad, al honor, a la autodeterminación informativa, entre otros) y otra política, que alude a la interrogante de si los medios han empezado a ocupar espacios de articulación de demandas, de formación de agenda nacional y de representación, que son propios de los partidos políticos.

Con el fin de conocer diferencias y convergencias en las opiniones de especialistas, se realizó un ejercicio indagatorio con respecto a las características del problema, sus causas e implicaciones y posibles acciones específicas para atender los desafíos. Se efectuaron sesiones de grupo y entrevistas, a partir de las cuales se elaboró una síntesis temática y se identificó un conjunto de hallazgos.

Con base en las opiniones de personas expertas invitadas a participar en un grupo deliberativo sobre el papel de los medios en una democracia, se elaboró una síntesis de los asuntos tratados según cuatro ejes temáticos: i) funciones que cumplen los medios de comunicación, ii) regulaciones a las que están sujetos, iii) limitaciones que enfrentan y iv) ejemplos de buenas prácticas. También se hizo un recuento de los principales hallazgos del debate. Ambos productos se presentan a continuación.

Una matriz que sistematiza el conjunto de opiniones expresadas por las personas participantes en este "miniforo", a quienes se les agradece su valiosa colaboración, puede ser consultada en www.estadonacion.or.cr/ponencias

Ejes temáticos

>> Funciones

Las y los expertos coinciden en que son tres las principales funciones que cumplen los medios: i) informar sobre los hechos que ocurren; idealmente, la información debería ser accesible a todas y todos, ii) crear opiniones o agendas

públicas -en plural porque no hay "una" opinión pública- según los intereses y concepciones ideológicas de diversos grupos de influencia, pues los medios no son asépticos, y iii) ejercer veeduría del poder político, función que, en alguna medida, ha cobrado mayor relevancia en los últimos años, por los vacíos de poder que han dejado los partidos. No obstante, las opiniones tienden a diferir en cuanto a la forma y el contenido, en particular de las funciones de veeduría del poder político y creación de agendas públicas, tal como se consigna más adelante, en el apartado "Principales hallazgos".

>> Regulaciones

En este eje temático el debate se centra en dos puntos básicos: i) la libertad de prensa y la existencia de lo que algunos consideran "leyes mordaza", como sucede con el mecanismo de inversión de la carga de la prueba, que se aplica en los procedimientos penales contra periodistas por delitos contra el honor, y ii) derecho a la información adecuada y veraz.

En torno al primer tema hay quienes favorecen una irrestricta libertad de prensa, quienes dudan de ella o la rechazan bajo el argumento de la indefensión ciudadana ante el creciente poder de la prensa, y quienes acuden a la doctrina en busca de frenos y contrapesos para encontrar el justo medio.

>> Limitaciones

Dos tópicos sobre los cuales no se observa mayor controversia se agrupan en este eje: i) costos y mercado, ii) agenda pública y participación ciudadana. La

opinión experta percibe como limitaciones tanto el hecho de que la publicidad -principal fuente de financiamiento- está concentrada en poquísimos medios, como el que la ciudadanía participa poco en la formación de opinión y la definición de una agenda nacional, mientras el país muestra un déficit de periodismo público.

>> Buenas prácticas

Se solicitó a los y las especialistas mencionar alguna situación o práctica ejemplar que, en su opinión, aportaría a un mejor desempeño de los medios en Costa Rica. No hubo consenso sobre la existencia de tales prácticas. Las dos situaciones discutidas, el desempeño de los medios de comunicación en Estados Unidos y la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en relación con el periodista costarricense Mauricio Herrera, suscitaron reacciones controversiales.

En el caso de la prensa estadounidense hubo dos posiciones:

- El sistema de medios norteamericano tiene un alto sentido de la libertad, y en ese contexto la prensa juega un papel que sería deseable en Costa Rica.
- Esa libertad está cada vez en menos manos, el proceso de concentración de la prensa norteamericana es acelerado y profundo. Costa Rica tiene un sistema de libertades que funciona: nadie se calla ni deja de decir algo por la legislación que existe.

En relación con el caso del periodista Herrera la controversia puede sintetizarse como sigue:

- El fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha abierto espacio para el ejercicio del periodismo libre.
- No existen fuentes de información que eximan al periodista de la responsabilidad por lo que dice. No es unánime la opinión de que el fallo de la Corte ha venido a reforzar la libertad de expresión en el país, porque de alguna manera el ciudadano está más desprotegido.

>> Principales hallazgos

>> ¿Cómo debe la democracia costarricense resolver la tensión entre bienes jurídicos y derechos humanos individuales?

La deliberación en torno a este tema muestra claramente tres posiciones. Por un lado, quienes favorecen una libertad de prensa irrestricta consideran que:

- Los delitos contra el honor representan el riesgo de que periodistas acusados se vean compelidos a demostrar la verdad de sus afirmaciones, lo que coloca al sistema jurídico en la circunstancia de invertir la carga de la prueba.
- Se debe distinguir entre imprecisión y mentira, entre verdad y veracidad o verdad subjetiva. La verdad absoluta es inalcanzable por medios humanos.
- El desarrollo doctrinario obligaría a demostrar que hubo dolo en la labor periodística, para sustentar acusaciones por difamación o calumnias.

Por otro lado, quienes dudan o rechazan estas tesis aluden a la indefensión ciudadana ante el poder creciente de la prensa y su tendencia a evadir responsabilidades.

Finalmente, una tercera posición reflexiona acerca de las vertientes doctrinarias a través de las cuales se desarrolla el tema, enfatizando en la cuestión de cuál debe ser el debido freno y contrapeso en materia de libertad de prensa, en razón de los siguientes señalamientos:

- No toda información es pública. Hay información que es de dominio privado.
- Una sociedad verdaderamente democrática requiere un intercambio abierto de opiniones.
- Obviamente, no hay ningún derecho irrestricto en la sociedad, pero los roces entre los derechos en juego no se plantean sino en el ejercicio de la libertad de expresión.

- Doctrinalmente se distinguen dos posiciones: i) la libertad de prensa como un "súperderecho", al cual se subordinarían los demás derechos fundamentales, y ii) el poder normativo de las circunstancias: no hay derechos más fundamentales que otros, todos son igualmente importantes. Todo conflicto jurídico se desarrolla y soluciona de cara al caso concreto y con vista en todas las circunstancias.

>> ¿Está la prensa en Costa Rica jugando papeles de representación, articulación de demandas y definición de agenda nacional?

"En una democracia la función de control debe realizarse por el foro público de discusión, donde cualquier opinión de personas en posiciones de poder pueda ser problematizada a la luz de argumentos concretamente dichos, de opiniones razonables, donde independientemente de si se está en mayoría o en minoría, es posible en cualquier momento plantear o replantear la discusión. Los medios son parte del foro, pero no se confunden con él; el verdadero reto de una sociedad democrática es crear ese foro." Esta parece ser una posición de consenso entre las y los participantes, quienes reconocen que los medios son actores políticos en tanto sus acciones, su mera existencia, tienen consecuencias políticas.

El desacuerdo surge al valorar si los medios han llegado a sustituir a otras instancias de intermediación entre sociedad y poder público. Se plantean tres criterios:

- Los medios son sitios de encuentro de opiniones y veedores del poder político, pero desde fuera del Estado. No sustituyen a órganos democráticos formales ni les impiden el ejercicio del control político. Decir que los sustituyen, implica asimilar los medios a una institucionalidad sujeta a frenos y contrapesos, y supone el riesgo de intentar someterlos a controles inconvenientes e inaceptables en una democracia.
- La prensa responde a sus propios intereses y agenda, de manera que el

control político que ejerce es un control de lo que le interesa.

- Los medios están cumpliendo un papel derivado del desencanto institucional y de la crisis de los partidos. Ante la falta de instancias de la sociedad civil que asuman funciones de veedurías públicas, lo están haciendo los medios. Han ampliado el espacio para la política; la mayor parte de ella se hace a través de los medios. Eso no es necesariamente malo ni bueno, es solo un cambio de la estructura política y social en un determinado momento histórico.

Tampoco hay acuerdo en cuanto a la legitimidad con que los medios ejercen la función de generar opinión y crear agenda pública. En este sentido se argumenta que detrás de todo medio de comunicación hay un proyecto político, una visión de sociedad desde la cual se divulga o no información. Se ha pasado de una democracia de partidos a una de medios. Sea congruente o no con la "realidad real", la realidad así construida es la que todos compran, de la que todos se convencen.

Por otra parte, la concepción de sociedad, la idea del mundo que hay detrás de todo proyecto editorial, existe en función del derecho a la libre expresión. El equilibrio hay que buscarlo no en un medio, sino en el juego del conjunto de medios. Costa Rica tiene un sistema de medios que funciona. Interesa preservarlo y perfeccionarlo para que haya más opiniones.

Se señala también la importancia de los cambios generados por la tecnología. Los medios alternativos han provocado un cambio estructural de la opinión pública:

- Además de la prensa escrita, el proceso informativo se está dando en todos los foros creados en Internet, donde se discute de todo.
- Si se limita el análisis a los medios formales se podría concluir que las estructuras políticas están conformadas únicamente por medios que producen la opinión. Esto significaría reconocer el fracaso de la sociedad civil.

- El principal cambio es la explosión de los medios electrónicos. Hoy el debate debe ser si la explosión informativa favorece la democracia, si democratiza o no.

>> ¿Cuál es el vínculo entre libertad de información y libertad de prensa?

Parece haber acuerdo en que la libertad de prensa, con fundamento en la libertad de expresión, es un derecho distinto al de la libertad de información. Sin embargo, un vigoroso intercambio de opiniones no consiguió zanjar las discrepancias en torno a los límites y objeto al cual se aplica el derecho a la información.

Por una parte se afirma que, según el artículo 46 de la Constitución Política, el derecho a la información es dual -tanto del que informa como del que recibe- y tiene un límite intrínseco: la información debe ser adecuada y veraz. Por su parte, las libertades de expresión y de prensa se ejercen unilateralmente y sin censura previa. Además:

- Se hace mención del Tribunal Constitucional de España, la Corte Suprema de los Estados Unidos y las constituciones de Portugal y Alemania, para argumentar que la jurisprudencia reciente y las discusiones doctrinarias inclinan la balanza en el sentido de reconocer la existencia de dos derechos distintos: el referido a la libertad de expresión y de prensa, por un lado, y el derecho a la información, por el otro.
- En las relaciones de consumo modernas, la información es un bien de consumo fundamental, no equiparable a otros (como alimentos enlatados por ejemplo), a los cuales se ha pretendido restringir el alcance del derecho a la información.
- El desarrollo del derecho del consumidor lleva a incorporar a la información como un bien de consumo inseparable del medio a través del cual circula.
- Consumir información de los medios implica el derecho a que ese consumo tenga cierta calidad.

- Hay interés por disminuir la responsabilidad de las y los periodistas en el tratamiento de ciertas informaciones. La ciudadanía debería tener instrumentos de defensa frente al poder de los medios.

- La libertad de empresa, la libertad de expresión y el derecho a la información suponen responsabilidades. La empresa periodística actúa según su derecho a la libre expresión, pero no quiere asumir más responsabilidad.

El principal argumento de la contraparte es que las características de las informaciones de prensa no encajan en la definición de las normas de protección al consumidor, ya que:

- El artículo 46 constitucional protege los derechos del consumidor en cuanto a la veraz información en los artículos de consumo, no en la información.
- El periódico puede ser un bien de consumo, pero no la información de prensa.
- La verdad, entendida como correspondencia absoluta entre lo publicado y la realidad material, no es la verdad que priva en la discusión doctrinal sobre derecho a la información.

>> ¿Los patrones de propiedad de los medios de comunicación, inciden en la libertad de información en la democracia?

Si bien se registra alguna referencia al tema de la propiedad de los medios, el debate no se orienta en ese sentido, sino más bien hacia las limitaciones y la concentración del mercado publicitario, fuente de financiamiento de los medios. De este universo de preocupaciones forma parte, asimismo, el llamado a examinar el tema del periodismo público, según las opiniones que se puntualizan a continuación:

- Tener un medio no es barato, se necesita publicidad, pero esta tiende a concentrarse en pocos medios. Hay un problema de mercado.

- Uno o dos periódicos de mayor penetración concentran la publicidad. No se ha logrado construir otros medios con visiones diferentes o el mismo alcance.
- Con un sistema de medios más diverso, la gente podría tomar decisiones colectivas más adecuadamente; esto depende en parte de las formas de financiamiento.
- Históricamente la radio ha tenido un papel importante y lo sigue teniendo en ciertas coyunturas ("Combo del ICE"). No es el caso de la televisión, donde la formación de opinión es pobre.
- En el país no hay un sistema de medios regionales amplio y democrático: los medios regionales están atomizados, no revelan la agenda de la democracia local y con frecuencia están supeditados a la publicidad oficial.
- En las emisoras culturales hay experiencias interesantes. Convendría generar legislación que estimule la creación de medios locales y los desvincule de la influencia política.
- Se debe plantear el tema del periodismo público, en el que el periodista ya no es intermediario de la información, sino que provoca que la ciudadanía

defina una agenda. Sería utópico hablar de esto si no se replantea la propiedad de los medios y se analiza la carencia de una televisión o una radio pública fuerte.

>> Responsabilidad social de los medios: ¿quién vigila a los vigilantes?

Este tema suscita al menos tres consideraciones. En primer lugar, si falta o no equilibrio en la información que ofrecen los medios:

- Los medios son veedores desde su ángulo del poder político. De lo que ven, deciden qué denuncian y qué no. Se les reconocen los méritos que con razón tienen cuando denuncian, pero ¿cómo se les atribuyen las culpas que, cuando no lo hacen, también tienen?
- Es legítimo que un medio de comunicación tenga una posición, pero, si no coincide con ella, una parte importante de la sociedad deja de tener voz. Los medios deberían hacer explícitas sus posiciones; se transmite una imagen de imparcialidad que no existe. No se trata de intervenir los medios, pero la falta de equilibrio en la información es un problema.
- La posibilidad de que los ciudadanos participen en la formación de opinión es limitada. Los mecanismos para

encontrar el equilibrio no son fáciles. Lo que existe no es suficiente.

- Los medios deberían tener su propio sistema de control, que no atente contra la libertad de sus periodistas. La figura del "defensor del lector", en la experiencia de algunos periódicos españoles, ha permitido canalizar las quejas de los usuarios.

En segundo lugar, cabe preguntarse si existe o no un nivel óptimo de información. Lo que un medio en forma individual puede recoger, en una edición o en diez, es limitado. Incluso el sistema de medios en su conjunto es insuficiente para fiscalizar todos los asuntos públicos y reflejar la pluralidad de la opinión ciudadana. Las personas utilizan la información que se les ofrece, pero en infinidad de temas no piensan igual que quien se las transmite. La influencia de los medios en la forma de pensar de la gente no se da de manera automática.

Finalmente, puede debatirse si conviene o no incluir a los medios alternativos en el análisis sobre la libertad de expresión y el derecho a la información. Es innegable que las nuevas opciones de comunicación, como *chats*, *blogs* y foros en Internet, han provocado un cambio estructural de la opinión pública, y deben considerarse como otra modalidad de expresión y opinión de la sociedad, además de los medios más o menos formales.

El Programa Estado de la Nación agradece a las siguientes personas por su participación en este "miniforo": Guiselle Boza, Alfredo Chirino, Armando González, Rubén Hernández, Gilberto López, Juan Marco Rivero y Manuel Rojas.

La síntesis de hallazgos es una responsabilidad exclusiva de los editores del

Informe y no expresa las opiniones individuales de las y los participantes.

El "miniforo" tuvo lugar el día 18 de abril del 2005 bajo la modalidad de grupo focal. La moderación de la reunión estuvo a cargo de Ana Jimena Vargas, de la empresa UNIMER, y la síntesis de hallazgos fue preparada por Olga Goldenberg.

P
A
R
T
E



Anexo estadístico y metodológico

Apéndice Metodológico

Presentación

La tarea del Programa Estado de la Nación es dotar a la sociedad costarricense de instrumentos de fácil acceso para conocer su evolución, desarrollar instancias de rendición de cuentas y fortalecer mecanismos de negociación y participación. Para alcanzar este cometido, es imprescindible proveer indicadores clave e información oportuna a todos los agentes sociales. Estos indicadores tienen como propósito dar seguimiento y evaluar el avance del país en el logro de las aspiraciones básicas del desarrollo humano sostenible, a partir de las cuales se construye el *Informe Estado de la Nación*.

Esta nueva sección del Informe tiene por objetivo contribuir a la discusión sobre la cantidad y calidad de la información disponible para el análisis del desarrollo, así como dejar constancia de las herramientas metodológicas que esta publicación utiliza para el estudio de algunos de sus temas. Este apéndice se organiza en cuatro apartados. El primero da cuenta de los esfuerzos por mejorar el uso del instrumental estadístico para el análisis del desempeño nacional. En el segundo se exponen con algún nivel de detalle la construcción de indicadores y otros recursos para el procesamiento estadístico de la información que se incluye en los capítulos del Informe (no todos, pero sí los más relevantes para la interpretación de resultados). El tercer apartado resume algunas acciones impulsadas por el Programa Estado de la Nación con el

fin de generar información -primaria en algunos casos-, varias de las cuales han derivado en acuerdos de colaboración con instituciones o centros de investigación, para la construcción de bases de datos. La cuarta y última sección es un recuento de algunas carencias en el sistema estadístico nacional, que afectan el adecuado monitoreo de la evolución del país.

Es preciso aclarar que este apéndice no incluye todas las contribuciones que han sido elaboradas para la preparación del Informe, sino una selección de las mismas. Las personas interesadas en conocer mayores detalles pueden consultar las ponencias respectivas en el sitio www.estadonacion.or.cr.

Contribuciones metodológicas al análisis sobre el Estado de la Nación

En esta primera edición del Apéndice Metodológico se presentan tres aportes especiales que constituyen esfuerzos por mejorar el uso del instrumental estadístico disponible para el análisis del desempeño del país. Los dos primeros fueron preparados específicamente para este Undécimo Informe: “Impactos macroeconómicos, fiscales y sociales de las medidas de contención del gasto público 2003-2004” (Rosales, 2005) y “Análisis sobre la localización espacial de los precarios en la GAM” (ProDUS, 2005). El tercero es un resumen de la metodología utilizada por Carmona et al (2005) en su tesis de Licenciatura en Economía, titulada

“Pobreza, desigualdad en el ingreso y polarización social a nivel de cantones y distritos en Costa Rica”, la cual es retomada en el capítulo “Equidad e integración social”.

Estimación del impacto de las medidas de contención del gasto público

El Undécimo Informe planteó como uno de los objetivos de la estrategia de investigación determinar cuál ha sido el impacto financiero y social de las medidas de contención del gasto aplicadas por el Gobierno de la República durante el 2003 y el 2004, y si ese tipo de mecanismos es sostenible. Tal como se discute en los capítulos 2 y 3 de la primera parte del Informe, el efecto financiero sobre el déficit fiscal es claro, pero el costo social y económico de la aplicación de tales medidas las convierte en insostenibles. A continuación se resume la forma en que se estimó ese impacto (Rosales, 2005).

El faltante fiscal del Gobierno Central pasó de un 4,3% del PIB en el 2002 a 3,1% y 2,8% en los dos años siguientes. La mayor parte de esa mejora fue producto de la generación de un mayor superávit primario, lo cual, junto a la baja en las tasas de interés y un mayor crecimiento real de la economía, vino a cambiar notablemente la perspectiva hacia futuro de la sostenibilidad de la deuda del Gobierno Central. El ejercicio de proyectar el crecimiento de la deuda con respecto al PIB, comparando los resultados del 2002 contra los obtenidos

como promedio en 2003 y 2004, así lo confirma.

La senda de expansión o contracción de la deuda pública en términos del PIB, está determinada por el comportamiento de la tasa real de interés que opera sobre dicha deuda, el crecimiento real de la economía y el superávit primario como proporción del PIB. De acuerdo con Vargas (2005), estas relaciones se pueden expresar como:

$$\Delta D_t = D_{t-1}[(r-g)/(1+g)] + p_t$$

donde:

ΔD_t = tasa de crecimiento de la deuda pública con respecto al PIB

D_{t-1} = relación deuda pública/PIB del año previo

r = tasa real de interés que opere sobre la deuda pública

g = tasa real de crecimiento de la economía

p_t = resultado primario (déficit +, superávit -) como proporción del PIB

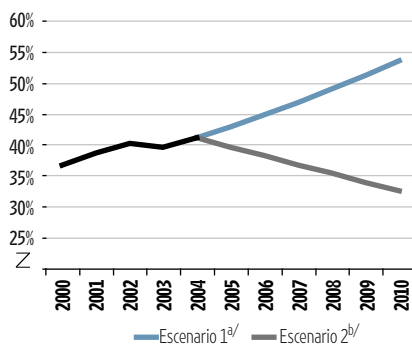
De esta forma, si la tasa real de interés es mayor a la tasa real de crecimiento de la economía, se necesitará un superávit primario para que la deuda con respecto al PIB no crezca, o viceversa. Visto de otro modo, si el resultado primario es igual a cero, se requerirá que la tasa real de interés sea igual a la tasa real de expansión de la economía.

En el 2002 el Gobierno registró un superávit primario de cero con respecto al PIB. Sin embargo, la tasa real de interés fue de 6,9%, muy por encima del 2,9% de crecimiento que registró la economía en términos reales. Por esta razón, con esos resultados la senda de crecimiento de la deuda se vuelve explosiva (gráfico 8.1). Por el contrario, durante el período 2003-2004 el superávit primario alcanzó como promedio un 1,3% del PIB, a lo cual se sumó el hecho de que el crecimiento de la economía, descontando la inflación, sobrepasó en poco más de un punto porcentual la tasa de interés real, de tal forma que la senda de expansión de la deuda pública, con estos datos, se hace notoriamente contractiva.

Es claro que las políticas de contención revirtieron la senda explosiva de la

GRAFICO 8.1

Proyección de mediano plazo de la deuda del Gobierno Central (porcentajes en relación con el PIB)



a/ Proyección a partir de los datos del año 2002: tasa de interés real igual a 7,6%, crecimiento del PIB de 2,9% y superávit primario de 0% con respecto al PIB.

b/ Proyección a partir de los datos promedio del período 2003-2004: tasa de interés real igual a 5,0%, crecimiento del PIB de 5,4% y superávit primario de 1,3% con respecto al PIB.

Fuente: Rosales, 2005.

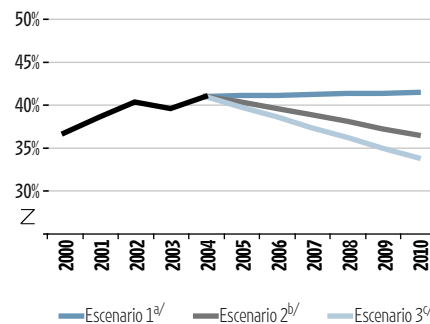
deuda pública. No obstante, esto llevó a una significativa caída en gastos de inversión estratégicos para la competitividad, mientras los “disparadores fiscales” (salarios, pensiones e intereses) mostraron, en relación con los años previos, tasas reales de crecimiento positivas y un ligero aumento en términos del PIB.

Si se analizan las cifras de varios años registradas para las tres variables que determinan la senda de crecimiento de la deuda, se obtiene que la tasa de interés real ronda el 5,2%, mientras la economía crece a un ritmo promedio de 3,3%. Estos resultados, junto a un superávit primario que en promedio ha sido de 0,8% del PIB, han permitido un comportamiento relativamente estable de la deuda pública.

La disyuntiva de estabilizar la deuda cuando el superávit primario cae por debajo del nivel indicado, o bien reducirla cuando ese superávit se ubica alrededor del 0,8% del PIB, requiere necesariamente dos esfuerzos conjuntos. En el primer caso, lo deseable para generar un mayor superávit primario es reducir el gasto corriente, actuando sobre sus

GRAFICO 8.2

Escenarios de proyección de la deuda del Gobierno Central (porcentajes en relación con el PIB)



a/ Proyección basada en el promedio de los últimos cinco años para la tasa de interés real (5,2%), el crecimiento del PIB (3,3%) y el superávit primario (0,8% del PIB).

b/ Se modifica el escenario 1 duplicando el superávit histórico (1,6% del PIB).

c/ Se modifica el escenario 1 duplicando el crecimiento histórico del PIB (6,6%).

Fuente: Rosales, 2005.

“disparadores”, toda vez que con la aplicación de medidas de contención como las utilizadas en 2003 y 2004, el mayor peso del ajuste recae sobre gastos de inversión estratégica, con los efectos que se consignan en los capítulos 2 y 3 de la primera parte de este Informe.

El gráfico 8.2, por ser una simulación estática, no permite visualizar los efectos dinámicos de una política de manejo de la deuda pública basada en promover el crecimiento del PIB, en comparación con la forma tradicional de generar mayor superávit primario en el país. No obstante, el gráfico sí permite apreciar que es preferible la primera opción: si a partir de los resultados que allí se muestran, se toma el escenario de duplicación del crecimiento del PIB y se le suman los efectos virtuosos de tal situación, la curva correspondiente se desplazará claramente hacia el eje X; en contraste, si al escenario de duplicación del superávit primario se le adicionan los efectos del círculo vicioso que esto genera, la curva se alejará de dicho eje.

Desde el punto de vista político los indicios también apuntan a que se ha

venido estrechando el margen para utilizar medidas de contención como las aplicadas en 2003 y 2004. Pese a ello, durante la primera mitad del 2005 la política fiscal no mostró cambios importantes; la incertidumbre en torno a la aprobación del Plan Fiscal y la ausencia de acciones directamente orientadas a controlar los “disparadores” del gasto público, hacen prever condiciones similares a las de los dos años anteriores para el comportamiento de los gastos sociales y la inversión pública.

Pobreza y desigualdad en áreas administrativas menores

Una limitación de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), del INEC, es que el análisis de los datos sobre empleo, pobreza e ingresos no se puede desagregar más allá de las regiones de planificación. En este sentido, la contribución de Carmona et al (2005), para calcular indicadores de pobreza, desigualdad del ingreso y polarización social a nivel de cantones y distritos, constituye un avance importante.

El estudio aplicó una metodología de análisis para áreas pequeñas, combinando información de la EHPM del 2001 y el Censo de Población y Vivienda del año 2000, para estimar el ingreso per cápita de todos los hogares registrados en el Censo. Los resultados que obtuvo son estadísticamente confiables hasta el nivel de distritos. La metodología que se utilizó fue desarrollada por Elbers et al (2000 y 2003) y consistió en lo siguiente:

- Se seleccionaron y construyeron variables comunes entre la EHPM y el Censo de Población. Así, se escogieron 19 variables relacionadas con las pertenencias y características del hogar, 73 variables asociadas a las características de los perceptores (se definió como perceptor aquel miembro del hogar que se encontrara ocupado, pensionado o rentista, o en su defecto al jefe de hogar), 6 variables auxiliares y un conjunto de variables denominadas “locacionales”, que permitieron ajustar las estimaciones de ingreso de los hogares según las características de su segmento censal.

- Estas variables se emplearon para construir modelos de predicción del ingreso, basados en la EHPM, en forma particular para cada una de las regiones de planificación del país.

- Una vez determinadas las ecuaciones, así como los componentes aleatorios que las integran, se aprovechó la información del Censo para simular 100 veces el ingreso de los hogares en cada unidad geográfica (regiones, cantones y distritos), calculando en cada simulación diversos indicadores de pobreza, desigualdad y polarización social.

- Finalmente, se estimó el valor esperado de cada uno de los indicadores, junto con su error estándar, para cada una de las regiones, cantones y distritos del país.

Un primer ejercicio en el uso de esta metodología se presenta en el capítulo 2, “Equidad e integración social”, aplicado a las divisiones territoriales de la región Brunca.

Localización espacial de los asentamientos en precario en la GAM

El estudio realizado por FUPROVI con apoyo técnico del Programa en Desarrollo Urbano Sostenible (ProDUS) de la Universidad de Costa Rica utilizó la siguiente metodología:

- Se trabajó con las bases de datos del Ministerio de Vivienda y Asentamiento Humanos (MIVAH) de 1987, 1991 y 2002, así como en los resultados del Censo de Población y Vivienda realizado por el INEC en el año 2000.

- Con la información espacial se comparó el número de asentamientos en precario de un año a otro para determinar su aparición, permanencia o desaparición

- Se establecieron dos períodos de análisis, 1987-1991 y 1991-2002, y se compararon entre sí en cuanto número de familias, número de asentamientos y localización geográfica.

- Se calcularon tasas de desaparición y permanencia de los asentamientos para medir su evolución y las tasas de crecimiento de las familias.

A partir de las bases de datos del MIVAH (1991 y 2002), se analizó la información levantada para las siguientes variables: vialidad, infraestructura peatonal, electricidad, iluminación, agua potable y aguas servidas. Además se calculó la accesibilidad de los asentamientos en precario, determinada por su cercanía a rutas de autobuses.

Se hizo un análisis de datos socioeconómicos de los segmentos censales y los asentamientos en precario que contienen, agrupando aquellos que por proximidad o vecindad forman conglomerados o macrogrupos, a fin de estudiarlos como unidades.

Dado que los bordes de los precarios en raras ocasiones coinciden con los bordes de los segmentos censales y que, si se analizaran todos los datos del Censo 2000 para los segmentos que contienen a uno o más de estos asentamientos, habría muchos casos en los que se “diluiría” la información del precario mismo con respecto a su entorno, se seleccionaron segmentos censales con precarios o grupos de ellos que fueran “representativos” de su realidad. Para esto se recurrió a dos criterios:

- i. Segmentos censales en los que el número de hogares según el Censo era aproximadamente el mismo que el número de familias de las bases de datos del MIVAH. Criterio de selección: índice de dilución entre 0,45 y 1,65.
- ii. Segmentos censales con altas necesidades básicas insatisfechas (NBI) de albergue. Criterio de selección: porcentaje de NBI de albergue igual o superior a 40%.

Una vez seleccionados los grupos de asentamientos en que los datos de los segmentos censales eran representativos de estos, se analizó la población con los datos del Censo. Para la caracterización de la población se consideraron los siguientes indicadores: distribución

$$\text{Índice Dilución} = \frac{\text{Familias precario Año 2002}}{\text{Hogares segmento censal censo 2000}}$$

etaria, escolaridad máxima y escolaridad de menores de edad, población económicamente activa y desempleo, jefes de hogar: sexo y escolaridad máxima. Para la caracterización de la vivienda se utilizaron los siguientes descriptores: NBI de albergue, higiene, consumo y saber, cantidad de NBI por vivienda, tipo de vivienda, tenencia declarada de vivienda, estado de la vivienda y tenencia declarada de bienes (horno de microondas y automóvil).

Detalle de estimaciones relevantes

A lo largo de once años el *Informe Estado de la Nación* ha presentado diversas estimaciones de indicadores calculados especialmente para esta publicación. Algunos de ellos que son susceptibles de actualización periódica se incluyen en el Compendio Estadístico (resultados con fondo gris al inicio de las distintas secciones) y otros cuyos cálculos son más complejos se publican de manera discontinua en diversas ediciones. Por ejemplo, el índice de calidad del empleo desarrollado por Ramos (1998) se presentó en los Informes cuarto y octavo. Hay además otro tipo de contribuciones metodológicas que no derivan en un índice sintético, sino en una propuesta de estimación de diversos indicadores para dar cuenta de algún tema especial; es el caso, por ejemplo, del cálculo del grado de preparación de Costa Rica y Centroamérica para insertarse en iniciativas de libre comercio (Fallas, 1997), que se incorporó en los Informes tercero y cuarto. También está en este grupo la estimación de la distribución sectorial y por grupo de población de la inversión social pública (ISP) (Trejos, 2004 y 2005), que se describe en detalle a continuación.

La medición de la inversión social pública

Para cuantificar la magnitud y composición del gasto público social (GPS), que para efectos del Informe se considera inversión social (ISP), se toma

como fuente primaria la consolidación que realiza la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) del Ministerio de Hacienda y se complementa con las liquidaciones presupuestarias de algunas instituciones clave. Se mantiene para ello la clasificación funcional de la STAP y solo se reacomodan dos entidades: el INAMU y el Consejo Nacional de la Persona Joven (CNPJ). La STAP ubica las instituciones o unidades presupuestarias en cinco funciones sociales, de modo que es una clasificación por institución y no por programas. Solo para la CCSS este estudio hace una separación por tipos de seguros, asignándolos a las funciones correspondientes. No se incluyen aquí otras instituciones no consideradas por la STAP en las funciones del ámbito social.

La STAP toma en cuenta todas las instituciones públicas y no solo las del Gobierno general. Esto significa que entran en la clasificación empresas públicas, financieras y no financieras, como el ICAA por ejemplo, cuya ejecución no es estrictamente gasto público, aunque sí cabe dentro de una perspectiva de inversión social. En esta dirección, para limitar mejor el gasto o inversión social, se excluye la concesión neta de préstamos y se utiliza solo el gasto total, tanto en su componente corriente como en el de capital. También se excluyen otros rubros que no son estrictamente inversión social, como el pago de premios de lotería de la Junta de Protección Social de San José (JPSSJ), aunque el gasto de las tiendas libres de impuestos se mantiene dentro del gasto del IMAS, pues no se cuenta con la información necesaria para separarlo. Los datos se revisan para evitar duplicaciones, sobre todo entre sectores o funciones, y particularmente en relación con los recursos del FODESAF.

Esta información se complementa con liquidaciones presupuestarias para desagregar por programas los datos de algunas instituciones. Esto se realiza para el MEP por nivel educativo, para la CCSS por tipo de servicio, para el Ministerio de Salud por programas, para FODESAF por institución receptora y programa financiado y para la JPSSJ por

tipo de población atendida. Para el año 1990 se hace un ajuste adicional que consiste en la corrección del monto pagado por pensiones con cargo al Presupuesto Nacional, a partir de información suministrada por el Ministerio de Hacienda.

Con este análisis el GPS se reagrupa en 37 macroprogramas (en el 2003); algunos de ellos comprenden solo una parte del gasto de una institución y otros abarcan varias instituciones con programas similares en términos de población meta. Esta reagrupación se basa tanto en la magnitud de los recursos involucrados, como en las posibilidades de identificar beneficiarios a través de las encuestas de hogares.

Identificación de los beneficiarios

La fuente primaria para la identificación de los usuarios efectivos de los programas sociales es la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) que realiza anualmente el INEC. Por esta vía se determinan los consumidores y, cuando es factible, la cantidad consumida. Dado que las EHPM de 1990 y 2003 no ofrecen toda la información requerida, se emplean otras encuestas para programas específicos efectuadas en fechas cercanas a esos años. Para 1990 se usó también la Encuesta sobre Inversión Social (ENISO) que llevó a cabo MIDEPLAN entre diciembre de 1992 y febrero de 1993. Para el año 2003 los datos se complementan con la EHPM del 2001, que contiene un módulo sobre la utilización de los servicios de salud. La validez de aprovechar la distribución de usuarios de encuestas de años cercanos radica en el hecho de que el acceso a beneficios sociales refleja una característica estructural de cada programa, que tiende a cambiar más lentamente en el tiempo.

Para la mayoría de los programas se logró identificar los beneficiarios directos, que representan por lo menos el 95% del GPS considerado. Para aquellos programas en los que esto no fue posible, la asignación se realizó mediante un indicador indirecto. En el cuadro 8.1 se presenta, para cada macroprograma analizado, el criterio de asignación seguido y el año al que corresponde la información primaria.

Para los programas cuyo beneficio va dirigido al hogar, como el suministro de agua o el bono de la vivienda, todos los miembros del hogar se consideraron beneficiarios.

El uso de una fuente externa a las instituciones para identificar a los usuarios efectivos se justifica tanto por la ausencia de este tipo de información en muchas entidades, como por el hecho de que, cuando ésta existe, no ofrece datos adecuados para la caracterización social. Con las EHPM es posible realizar este ejercicio. Dentro de esta caracterización, el estrato de ingreso al que pertenece el hogar es clave para el análisis de la equidad. Para determinar ese estrato, las familias son agrupadas según su ingreso familiar per cápita, que es un indicador más preciso de su bienestar relativo, y luego se ordenan de las más pobres a las más ricas en diez grupos de igual tamaño (deciles), o en cinco grupos con un 20% de las familias cada uno (quintiles). También se aprovecha la información sobre la residencia de las personas y sus características demográficas.

Asignación por sectores del gasto público social

Una vez cuantificado el GPS e identificados sus beneficiarios, la asignación del gasto se realiza en forma proporcional a la distribución de los usuarios de cada programa, según estrato de ingreso. Este procedimiento, que resulta bastante estándar en este tipo de trabajos (Demery, 2003 y Davoodi et al, 2003), implica suponer costos medios y calidades similares por programas, independientemente del área geográfica en que se presta el servicio y la edad o sexo de la persona que lo recibe. La ausencia de una contabilidad de costos en las instituciones públicas costarricenses impide avanzar en esta dirección y en muchos casos incluso dificulta llegar siquiera al costo medio nacional. Este es un ámbito en el que el país debe mejorar en aras de fortalecer la transparencia en la asignación de los recursos públicos.

Cabe señalar que esta asignación del gasto entre los beneficiarios implica ponderar el subsidio bruto que recibe la población, medido *grosso modo* en

términos de lo que corrientemente le cuesta al Estado proveerlo. En este caso no se avanza en imputaciones por la renta implícita del capital involucrado en la prestación de los servicios, como se hizo en un trabajo del IICE (1985), ni se confronta con el costo privado de adquirirlo. Para lo primero se requiere contar con estimaciones del valor de los activos en manos de las instituciones, lo cual es poco frecuente. Para lo segundo se presentan limitaciones por diferencias de calidad o por la no prestación privada del servicio. Esta medición tampoco incorpora consideraciones de eficiencia, lo cual sería posible si se pudiera contrastar con costos privados equivalentes. Esto significa que si el Estado gasta más los beneficiarios reciben un mayor subsidio, y ello se aprecia como una mejora, sin importar que se deba a un aumento en la ineficiencia del programa o a un simple aumento de salarios, y no a más servicios o de mejor calidad. Por último, no se descuenta el financiamiento o los pagos directos realizados para llegar a un subsidio neto, pues esta información no está disponible, aunque claramente es un aspecto que puede modificar las conclusiones sobre el grado de equidad obtenido. Por ello resulta pertinente, en el análisis de la equidad distributiva, separar los programas o políticas según el criterio de acceso presente en el diseño de cada uno de ellos.

Hacia un horizonte más amplio de información

A pesar de que las instituciones públicas producen una gran cantidad de información, el seguimiento del desempeño nacional en desarrollo humano sostenible está limitado en ciertos temas. A partir de la publicación de su Tercer Informe, el Programa Estado de la Nación ha impulsado la generación de información -primaria en algunos casos- para poder evaluar algunos asuntos específicos. Varias iniciativas en este sentido han derivado en acuerdos de colaboración con instituciones o centros de investigación para crear o actualizar bases de datos. Por ejemplo, en el 2000 se elaboró un recuento de asociaciones y fundaciones inscritas en el Registro

Nacional, lo que permitió, hacer un estudio detallado sobre las asociaciones civiles.

También se han actualizado bases de datos institucionales de manera que puedan ser utilizadas oportunamente como insumos para el análisis de diferentes temas. Así se hizo en el 2003 en el Sistema de Evaluación del Mejoramiento Continuo de la Calidad (SEMEC) del SINAC, en los registros sobre duración de los procesos penales del Poder Judicial en el mismo año, y en lo concerniente a leyes aprobadas y proyectos de ley en la Asamblea Legislativa, para lo cual también se cuenta con un manual de criterios para la incorporación de datos. Con la colaboración de instituciones como MIDEPLAN, la Contraloría General de la República y la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria se logró construir una base de datos sobre instituciones públicas, con información de los respectivos años y leyes de creación, administración gubernamental, entre otros detalles.

En esta misma línea de acción, en el año 2000 se creó la base de datos de indicadores de brechas de equidad entre los géneros, que permitió la elaboración y publicación de un amplio estudio sobre la situación y posición de las mujeres en Costa Rica. Este año, en colaboración con el INEC ese instrumento fue actualizado y un resumen de sus principales indicadores se anexa al Compendio Estadístico del presente Informe. Además, el INEC ha asumido el compromiso de actualizar periódicamente la información y ofrecer amplio acceso a ella por medio de su página en Internet.

A continuación se describe una iniciativa que está en proceso de consolidación y que da cuenta de las posibilidades de ampliar el horizonte de información, cuando entes especializados unen sus esfuerzos: la base de datos sobre acciones colectivas del Instituto de Investigaciones Sociales (IIS) de la UCR. Un trabajo similar se realiza en colaboración con la Escuela de Relaciones Internacionales de la UNA, para la actualización de la base de datos sobre política exterior (para más detalle consúltese el Décimo Informe).

CUADRO 8.1

Criterios de asignación de la inversión social pública por programas. 1990-2003

Función	Criterio de asignación	1990		2003	
		Año	Fuente	Año	Fuente
Sector educación					
Educación general					
Preescolar	Personas que asisten a educación preescolar pública	1990, 1992/1993	EHPM, ENISO	2003	EHPM
Primaria	Personas que asisten a educación primaria pública	1990, 1992/1993	EHPM, ENISO	2003	EHPM
Secundaria	Personas que asisten a educación secundaria pública	1990	EHPM	2003	EHPM
Enseñanza especial	Personas que asisten a educación especial pública	1990, 1992/1993	EHPM, ENISO	2003	EHPM
Educación abierta	Personas que asisten a educación abierta			2003	EHPM
Educación postsecundaria	Personas que asisten a educación superior pública	1990	EHPM	2003	EHPM
Formación profesional	Personas que asisten al INA	1990	EHPM	2003	EHPM
Incentivos para estudiar					
Comedor escolar	Personas que asisten al comedor escolar	1990, 1992/1993	EHPM, ENISO	2003	EHPM
Transporte discapacitados	Personas con servicio de transporte escolar público			2003	EHPM
Bono escolar	Personas que reciben bono escolar			2003	EHPM
Becas	Personas que reciben beca del FONABE			2003	EHPM
Sector salud					
Rectoría	Población total	1990	EHPM	2002	EHPM
Atención primaria	Personas atendidas por un EBAIS	1993	EHPM	2001	EHPM
Atención curativa					
Consulta médica	Personas que consultaron en clínicas u hospitales de la CCSS	1993	EHPM	2001	EHPM
Hospitalización	Personas internadas en hospitales de la CCSS	1993	EHPM	2001	EHPM
Prevención drogas	Población total	1990	EHPM	2002	EHPM
Programas de nutrición	Personas con acceso a algún servicio de los CEN-CINAI	1992/1993	ENISO	2003	EHPM
Sector seguridad social					
Pensiones					
Contributivas					
IVM	Monto de la pensión contributiva recibida de la CCSS	1990	EHPM	2003	EHPM
Presupuesto Nacional	Monto de la pensión contributiva recibida del Presupuesto Nacional			2003	EHPM
No contributivas	Personas que reciben pensión del régimen no contributivo	1990	EHPM	2003	EHPM
Regulación del trabajo	Asalariados con ingresos debajo de la media	1990	EHPM	2003	EHPM
Apoyo grupos vulnerables					
Campesinos	Miembros de familias campesinas pobres por medición integrada de pobreza (MIP)	1989	EHPM	2003	EHPM
Pobres por ingresos	Miembros de familias que reciben ayudas monetarias	1992/1993	ENISO	2003	EHPM
Discapacitados	Población con discapacidad severa	1990	EHPM	1998	EHPM
Niños en riesgo social	Menores de 18 años en hogares con carencias críticas	1989	EHPM	2003	EHPM
Ancianos en riesgo social	Personas de 50 o más años con carencias críticas	1989	EHPM	2003	EHPM
En riesgo ambiental	Población con carencias críticas	1989	EHPM	2003	EHPM
Población indígena	Población perteneciente a alguna etnia indígena	1989	EHPM	2003	EHPM
Mujeres	Mujeres de hogares con carencias críticas	1989	EHPM	2003	EHPM
Jóvenes	Personas de 12 a 35 años con carencias críticas	1989	EHPM	2003	EHPM
Sector vivienda y territorio					
Servicios de vivienda	Miembros de familias beneficiadas con el bono de la vivienda	1994	EHPM	2003	EHPM
Suministro de agua					
Acueductos nacionales	Población con agua suministrada por el ICAA	1989	EHPM	2003	EHPM
Acueductos rurales	Población rural con agua suministrada por otros entes públicos	1989	EHPM	2003	EHPM
Servicios municipales	Población con servicio de recolección de basura por camión	1989	EHPM	1997	EHPM
Sector cultura y recreación					
Servicios culturales	Población no pobre por carencias críticas	1989	EHPM	2003	EHPM
Servicios recreativos	Población con acceso a televisor	1989	EHPM	2003	EHPM
Servicios deportivos	Población con acceso a áreas recreativas	1989	EHPM	2003	EHPM

Fuente: Trejos, 2005, a partir de estadísticas de la STAP y de las instituciones involucradas.

Cabe destacar el papel fundamental que juega en todo este proceso el proyecto de trabajo comunal universitario que desarrolla la Escuela de Ciencias Políticas de la UCR y que cuenta con la participación de estudiantes de diferentes escuelas.

Las acciones colectivas

Para dar seguimiento a una forma particular de participación social, la movilización de protesta, se construyeron dos bases de datos que recogen información sobre las principales acciones colectivas registradas por los periódicos *La Nación* y *Diario Extra*. El material obtenido de estas fuentes se procesa de acuerdo con los criterios de un manual de codificación elaborado por un equipo de investigadores del Estado de la Nación y el IIS. Es importante señalar que, en primera instancia, se trabaja con noticias sobre acciones colectivas, por lo que los resultados no son bases de datos de acciones colectivas en sentido estricto. De ahí que, en una segunda etapa del proyecto, a partir de las noticias recogidas se construyó una base de datos cuya unidad analítica es la acción colectiva.

El propósito de esta iniciativa es caracterizar la protesta social en la sociedad costarricense en términos de modalidades, demandas y actores involucrados. Para ello se busca responder las siguientes preguntas de investigación:

- ¿Cómo se comportaron las modalidades, demandas y actores vinculados con las acciones colectivas de protesta social en Costa Rica?
- ¿Qué tipo de alianzas, acciones colectivas, actores y respuestas se dan en relación con temas específicos? Para el análisis de 2004 se consideraron las demandas en torno al Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y la revisión técnica vehicular a cargo de la empresa Riteve.
- ¿Qué diferencias se pueden identificar en los patrones de protesta social resgistrados en el período para el que se cuenta con información?

Los datos se procesan entre enero y marzo de cada año y actualmente se dispone de información para el período 2000-2004. Esta incluye aspectos como modalidades de acción colectiva, actores principales, formas de organización, existencia de alianzas, naturaleza de la demanda social, cobertura territorial de la movilización, tipos de soluciones planteadas y respuestas de las entidades públicas a las que se dirigieron las demandas.

Problemas de información para el análisis de temas específicos

A lo largo de los once años de producción del *Informe Estado de la Nación* se han detectado faltantes críticos de información en temas en los que es indispensable profundizar el conocimiento que se tienen en el país. Si bien es preciso reconocer que en el último decenio la generación de estadísticas ha mejorado tanto en cantidad como en calidad, persisten deficiencias para estimar el desempeño nacional en áreas como la gestión ambiental en sus diversas dimensiones, la producción por regiones, el empleo generado en las nuevas actividades dinámicas de la economía (como el turismo), la equidad en el acceso a servicios públicos y la calidad de los mismos, la intensidad en la participación política de la ciudadanía, el uso del tiempo, entre muchos otros temas. En general, Costa Rica conoce poco sobre la situación de la población que vive en las áreas rurales dispersas y sobre la calidad de los servicios públicos, así como de la representación política.

Para esta primera edición del Apéndice Metodológico se han seleccionado tres temas específicos para dar cuenta de algunas carencias en el sistema estadístico nacional: las dificultades para medir brechas de equidad en el acceso a los servicios de salud, el rezago en la actualización de las estimaciones de la proporción urbano-rural de la población, y un recuento de los principales déficit de información para monitorear el desempeño ambiental del país.

Resultados y equidad en el acceso a la salud

La equidad en el acceso es uno de los principios fundamentales del sistema de

salud costarricense. Su análisis es indispensable no solo para evaluar los resultados del sistema, sino como insumo para el desarrollo de políticas, pues cuando se identifican los grupos con mayores desventajas, se pueden establecer prioridades y cursos de acción. Para determinar la equidad en el acceso a la salud es necesario tener información acerca de las desigualdades entre los individuos en el espacio territorial. En este sentido, la precisión de los datos y, por tanto, su relevancia para diferenciar las acciones en salud están relacionadas con la disponibilidad de dicha información. Sin embargo, en este campo existen serias limitaciones, algunas de las cuales se resumen a continuación (Fonseca, 2005):

- Hay un bajo nivel de desagregación, que impide profundizar en las diferencias específicas. Por ejemplo, para evaluar el uso de los servicios de salud, no es posible determinar la existencia de brechas entre EBAIS.
- Otra información importante sí está desagregada a nivel de EBAIS, pero de manera parcial. Así por ejemplo, las evaluaciones que realiza el Ministerio de Salud no cubren a la totalidad de estos centros de atención.
- Las fuentes de información están dispersas, lo que dificulta la recolección y posterior utilización de los datos. Solamente se han incluido algunos módulos muy específicos en la Encuesta de Hogares, pero la CCSS no brinda acceso a sus resultados.
- Las bases de datos del SINAMI, sobre mortalidad infantil, no están completas.
- No existe una medición del estado de salud de las personas. Esta es la restricción más seria para el análisis de brechas en este campo. En la actualidad solo es posible estudiar diferencias relacionadas con problemas específicos de salud.

A pesar de estas y otras limitaciones, para este Undécimo Informe, con la colaboración de la Maestría en

Economía de la Salud de la UCR, se llevó a cabo un ejercicio exploratorio para aproximar las brechas en el acceso a los servicios de salud en la región Brunca, utilizando el coeficiente de Gini como medida de desigualdad. Se empleó además el coeficiente de variación, a fin de mostrar el grado de variabilidad en los casos de estudio. Se usaron como variables los hallazgos de la evaluación del primer nivel de atención que realiza el Ministerio de Salud. Se calculó el coeficiente de Gini tanto para el resultado total como para los aspectos individuales considerados en la evaluación (Fonseca, 2005). Esta medición constituye un primer intento de análisis de desigualdades en el acceso a la salud en Costa Rica, aunque el mismo es limitado y no permite ofrecer una valoración específica en términos de si existe mucha o poca desigualdad, ya que se requieren mediciones sucesivas para observar cambios en el tiempo y compararlos con otras regiones del país.

El análisis tomó como unidad de estudio las áreas de salud que componen la región Brunca, que corresponden al máximo nivel de desagregación disponible actualmente. Para caracterizar a cada una de estas áreas se aprovecharon datos como tamaño de la población, incidencia de pobreza, índice de desarrollo social, densidad de población, escolaridad y distribución de la población en zonas urbanas y rurales; también se incluyeron aspectos que pudieran incidir en el acceso y utilización de los servicios de salud, tales como condición de aseguramiento, número de EBAIS, condición media de funcionamiento de estos y médicos generales por habitante. En términos de uso de los servicios se empleó información sobre número de consultas en medicina general y egresos hospitalarios. Por último, en cuanto a los resultados de la atención los datos considerados se refieren a la cobertura de los programas del nivel primario: atención a menores de 6 años, vacunación, atención odontológica, atención prenatal y posparto, hipertensos, diabéticos, adulto mayor, así como a mortalidad infantil y general, incidencia de infartos de miocardio, tuberculosis y tumores

malignos. La información se obtuvo de varias fuentes, entre ellas la Dirección Regional de Servicios Médicos y la Dirección de Compras de la CCSS, la Dirección de Servicios de Salud del MINSa, el INEC y MIDEPLAN.

Con estos insumos se calcularon indicadores para determinar si en las variables mencionadas existían diferencias entre las áreas de salud. El indicador utilizado fue el coeficiente de Gini, en términos generales definido por Jones y Van Doorslaer (2002) como:

$$G = \frac{2}{\mu} \cdot \sum_{i=1}^N w_i \cdot y_i \cdot R-1 \quad (1)$$

con:

$$\mu = \sum_{i=1}^N w_i \cdot y_i \quad (2)$$

$$R_i = \frac{1}{N} \cdot \sum_{j=1}^{i-1} w_j + \frac{1}{2} w_i \quad (3)$$

Siendo y_i el valor de la variable por analizar para la observación número i , w_i es el peso relativo de la observación i , esto cuando por el diseño de los instrumentos de medición utilizados se incluyen ponderaciones para considerar la estructura de la población en estudio, otorgando un nivel de importancia a cada observación dentro de la muestra; cuando esta consideración de diseño no se incluye, $w_i=1$ para todas las observaciones; tal es el caso de la información utilizada en el presente trabajo. Cuando no existen diferencias en la distribución de la variable bajo análisis, el coeficiente de Gini será igual a cero (igualdad total), en tanto que un valor de uno indicará una distribución absolutamente desigual.

La inequidad que se pueda presentar es el resultado de uno o varios factores. Cuando se conoce la existencia de una relación entre la variable que presenta una distribución desigual (variable dependiente) y otras variables (independientes), es importante analizar en qué grado estas últimas influyen en la distribución de la primera. Si la relación es lineal, tal como la planteada en la ecuación (4), Van Doorslaer et al

(2002) proponen que es posible hacer una descomposición utilizando la ecuación (5):

$$y_i = \alpha + \sum_k \beta_k \cdot x_{ki} + \varepsilon_i \quad (4)$$

$$G = \sum \left(\frac{\beta_k \cdot \bar{x}_k}{\mu} \right) \cdot G_k + \frac{GC\varepsilon}{\mu} \quad (5)$$

En la ecuación (4) y_i es la variable dependiente, β_k es un vector de coeficientes lineales, x_{ki} es un vector de variables independientes, ε_i es el término de error. En la ecuación (5) μ es la media de la variable y es la media de la k -ésima variable independiente, G_k es el coeficiente de Gini para la variable x_k y $GC\varepsilon$ es el coeficiente de Gini para el término del error ε_i .

De esta última ecuación se puede notar que el coeficiente de Gini se compone de dos elementos, el primero está relacionado con la distribución de las variables independientes x_k , el cual explica cómo la variable y_i , medida con el coeficiente de Gini G_k , se distribuye en razón de las primeras. El segundo elemento está relacionado con la distribución de los residuos ε_i , los cuales se sabe que no son observables y, por tanto, imposibles de analizar en términos de la contribución al coeficiente de Gini de la variable dependiente. Un ejemplo de los resultados obtenidos se presenta en el gráfico 8.3.

Las estimaciones de población de la Encuesta de Hogares

Las estimaciones de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) tienen deficiencias en el cálculo del crecimiento diferenciado de las poblaciones urbana y rural. Según el Censo del 2000, el 59% de la población del país residía en áreas urbanas, cifra bastante mayor que el 47,2% que reflejó la Encuesta de Hogares del mismo año (sin ajustar los factores de expansión y siguiendo el criterio de "urbano" aplicado en la EHPM). En consecuencia, el INEC realizó el ajuste de los factores de expansión de la Encuesta del 2000, para que reprodujeran la distribución urbana-rural registrada en el Censo. Sin embargo, como se observa en el cuadro 8.2, para los años posteriores la

proporción de población urbana se ha mantenido constante. Conviene señalar que esta situación tiene implicaciones sobre el análisis de la pobreza, que si bien por ahora no son de gran magnitud, se van ampliando cada año.

Limitaciones para el monitoreo del desempeño ambiental

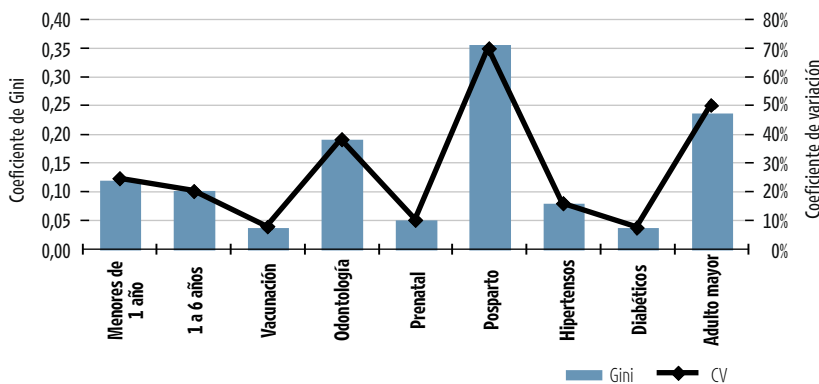
La información sobre la protección, el uso y la disponibilidad de los recursos naturales en el país es escasa, dispersa y tiene rezagos importantes en su actualización. Seguidamente se exponen algunos de los principales problemas encontrados en la preparación del capítulo “Armonía con la naturaleza” de este Informe, según los tres ámbitos de la gestión ambiental en que se basa el análisis del desempeño nacional en esta materia.

En el plano de la **gestión del patrimonio**, los temas más débiles en términos de información son: biodiversidad y ecosistemas marinos, manejo de recursos financieros para la protección del territorio, relación entre las áreas protegidas y la calidad biológica de los ecosistemas.

En el área de **gestión del cambio** falta información sistemática en la mayoría de los temas, pues generalmente lo que priva son estudios puntuales. Son los casos de: contaminación de fuentes hídricas y monitoreo de aguas subterráneas; extracción y uso del agua (solo hay datos sobre los permisos de explotación); alcantarillado y tratamiento de aguas servidas (solo estudios puntuales); balance hídrico nacional (el más reciente es de 1993); efectos de los plaguicidas y utilización de agroquímicos; calidad de suelos y degradación; cobertura forestal y cobertura boscosa; producción de desechos fuera del área metropolitana; desechos peligrosos; contaminación del aire a nivel nacional; contaminación del aire desde fuentes fijas; producción transgénica, efectos, alcances; área y productos certificados

GRAFICO 8.3

Coefficientes de Gini y de variación para las coberturas de los subprogramas del primer nivel de atención en salud. 2004



Fuente: Fonseca, 2005, con datos de la Dirección de Servicios de Salud del Ministerio de Salud y de la Dirección Regional Brunca de la CCSS.

CUADRO 8.2

Población total y por zona estimada por las EHPM

Año	Población según EHPM			Porcentaje de población urbana
	Total	Urbana	Rural	
2000 ^{a/}	3.810.187	2.249.301	1.560.886	59,0
2001	3.906.742	2.305.723	1.601.019	59,0
2002	3.997.883	2.359.158	1.638.725	59,0
2003	4.088.773	2.412.542	1.676.231	59,0
2004	4.178.755	2.465.255	1.713.500	59,0

a/ Después del ajuste con información censal.

Fuente: Sauma, 2005.

ambientalmente y orgánicos, agricultura y producción agropecuaria sostenible; aprovechamiento y capacidad de uso del suelo (los mapas disponibles son de 1992).

En **gestión del riesgo** se carece principalmente de información que permita medir el impacto económico y social a largo de plazo de los pequeños desastres, así como los efectos de eventos de baja intensidad y fenómenos naturales de alta intensidad. El país no sabe en cuánto se deprecian cada año el capital natural y el físico, a consecuencia de los desastres.

En cuanto al contexto general de la gestión ambiental, conviene seguir más de cerca el cumplimiento de compromisos internacionales; conocer mejor el estado de la investigación en temas ambientales y el desarrollo de programas de educación en este ámbito; dar seguimiento a los esfuerzos de control ambiental (monitoreo de los proyectos con estudio de impacto ambiental, calidad de la labor de la SETENA en términos de mitigación de impactos); precisar el perfil de las denuncias ambientales y elaborar indicadores sistemáticos sobre participación ciudadana.

Compendio Estadístico

En el Décimo Informe se dieron avances sustantivos en la presentación y organización de los datos de este Compendio Estadístico. La información de cada subtema fue clasificada en indicadores y “datos duros”; los primeros se resaltaron mediante el uso de colores para facilitar su ubicación, en tanto que los segundos conservaron su presentación original. Adicionalmente se preparó un anexo estadístico especial sobre criminalidad. Este año se mantiene la clasificación de variables e indicadores y se sustituye el tema de criminalidad por una actualización de los principales indicadores en materia de brechas de equidad entre los géneros. A las series estadísticas les sigue, como es usual, la sección de fuentes, definiciones y notas técnicas.

Esta edición presenta series estadísticas para el período 1994-2004. Cuenta con alrededor de 248 variables agrupadas en cuatro grandes temas: social, económico, ambiental y político, y desagregadas por sexo, zona, región, grupos de edad, sector productivo e institucional, entre otros.

Las variables e indicadores del anexo especial sobre brechas de equidad entre los géneros están clasificados en seis grandes temas: la mujer y la pobreza, educación y capacitación de las mujeres,

la mujer y la salud, la violencia contra las mujeres, las mujeres y la economía y las mujeres en el ejercicio del poder y la adopción de decisiones. La presentación de las series de datos inicia en el año 1990 y luego salta al período 1995-2004, con el propósito de que las y los usuarios puedan comparar la situación de las mujeres en los últimos años, con lo que sucedía a inicios de la década de los noventa.

La actualización periódica del Compendio permite realizar ajustes a las series con información más reciente e incorporar o discontinuar variables o indicadores; esto último se hace por diversas razones: pérdida de relevancia o escasa utilización del material, dificultades para el acceso sistemático a los datos, o discontinuación de los cálculos por parte de las instituciones productoras. En el tema económico se integraron cuatro variables nuevas: márgenes de intermediación en colones, márgenes de intermediación en dólares, gasto público total y riqueza financiera del sector privado. En el tema político se agregaron tres variables: convenios internacionales aprobados por la Asamblea Legislativa, proyectos presentados en la Oficina de Iniciativa Popular de esa misma institución y número de jueces y magistrados del Poder Judicial.

En esta ocasión no se reportan variables e indicadores discontinuados.

Como se mencionó anteriormente, las series de datos son acompañadas por fuentes, definiciones y notas técnicas, cuya principal función es referenciar de manera individual cada variable del Compendio. En esta sección se consigna la fuente productora de la información, la definición de la variable o indicador y, en la mayoría de los casos, notas técnicas sobre cambios en metodologías de cálculo, fechas de actualización de las variables e indicación del carácter preliminar o estimado de los datos, información necesaria para interpretar mejor las tendencias de las series.

La actualización de las series y las notas técnicas no sería posible sin el apoyo continuo y desinteresado de quienes trabajan directamente en la producción de los datos. El Programa Estado de la Nación reitera su agradecimiento a las instituciones generadoras de información y su personal, por la colaboración brindada durante el proceso de búsqueda, recopilación y procesamiento del material aquí presentado. El Compendio Estadístico puede consultarse en la página www.estadonacion.or.cr

ESTADISTICAS SOCIALES

- Indicadores generados por otras instituciones
- Indicadores generados por Estado de la Nación
- Datos primarios

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Desarrollo humano											
Índice de desarrollo humano											
Valor del IDH	0,848	0,883	0,884	0,889	0,889	0,801	0,797	0,821	0,820	0,832	0,834
Posición en IDH	39	28	31	33	34	45	48	41	43	42	45
Índice de desarrollo relativo al género											
Valor del IDG		0,763	0,813	0,825	0,818	0,795	0,789	0,813	0,814	0,824	0,823
Posición en IDG		29	31	36	39	42	46	42	41	41	44
Índice de potenciación de género											
Valor del IPG		0,474		0,494	0,503	0,550	0,553	0,571	0,579	0,670	0,664
Posición en IPG		22		26	28	23	24	23	26	19	19
Demografía											
Estructura de la población											
por grupos de edad											
Menores de 5 años	12,0	11,6	11,4	11,0	10,7	10,4	10,1	9,8	9,6	9,4	9,2
De 5 a 12 años	18,9	18,8	18,6	18,4	18,1	17,6	17,3	16,9	16,5	16,1	15,7
De 13 a 17 años	10,1	10,3	10,3	10,3	10,4	10,5	10,6	10,6	10,6	10,5	10,3
De 18 a 24 años	11,9	11,9	12,1	12,3	12,5	12,7	13,0	13,1	13,3	13,4	13,6
De 25 a 59 años	39,9	40,2	40,4	40,7	40,9	41,2	41,5	41,9	42,3	42,7	43,2
De 60 años o más	7,1	7,2	7,2	7,3	7,4	7,5	7,6	7,7	7,8	7,9	8,0
Densidad de población	66,00	67,90	69,76	71,56	73,33	75,10	76,82	78,44	80,03	81,60	83,14
	(habitantes por kilómetro cuadrado)										
Tasa bruta de natalidad	23,84	23,14	22,22	21,34	20,55	20,46	19,92	19,06	17,40	17,49	17,01
	(por 1.000 habitantes)										
Tasa bruta de mortalidad	3,95	4,05	3,93	3,90	3,93	3,92	3,81	3,89	3,67	3,79	3,75
	(por 1.000 nacidos vivos)										
Tasa de mortalidad infantil	13,00	13,25	11,83	14,20	12,60	11,78	10,21	10,82	11,15	10,10	9,25
	(personas)										
Tamaño promedio del hogar	4,3	4,2	4,1	4,1	4,0	4,1	4,1	4,0	3,9	3,9	3,8
	(años)										
Esperanza de vida al nacer	76,41	76,22	76,77	76,93	77,01	77,33	77,73	77,58	78,54	78,41	78,73
Por sexo											
Hombres	74,14	73,96	74,66	74,52	74,84	74,97	75,35	75,37	76,16	76,23	76,53
Mujeres	78,79	78,60	78,98	79,46	79,28	79,80	80,22	79,90	81,03	80,69	81,03
Población total	3.372.604	3.469.787	3.564.631	3.656.519	3.747.006	3.837.674	3.925.331	4.008.265	4.089.609	4.169.730	4.248.481
Por sexo											
Hombres	1.715.260	1.764.975	1.813.346	1.859.976	1.905.866	1.951.858	1.996.350	2.038.585	2.080.026	2.120.743	2.160.688
Mujeres	1.657.344	1.704.812	1.751.285	1.796.543	1.841.140	1.885.816	1.928.981	1.969.680	2.009.583	2.048.987	2.087.793
Población menor de 15 años	1.185.632	1.203.628	1.218.143	1.229.537	1.239.003	1.246.386	1.247.273	1.242.999	1.239.771	1.236.354	1.230.203
Población mayor de 64 años	167.957	174.342	180.965	187.824	194.527	200.945	207.941	215.471	223.303	231.482	239.976

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Población femenina de 15 a 49 años	856.154	886.409	917.093	947.334	977.172	1.007.223	1.037.977	1.068.325	1.096.627	1.123.531	1.150.169
Defunciones totales	13.313	14.061	13.993	14.260	14.708	15.052	14.944	15.609	15.004	15.800	15.949
Nacimientos totales	80.391	80.306	79.203	78.018	76.982	78.526	78.178	76.401	71.144	72.938	72.247
Hospitalarios	75.748	75.996	75.327	73.751	72.240	74.846	75.184	73.019	70.707	69.222	68.620
Nacimientos de madres adolescentes	14.339	14.760	14.954	15.249	15.374	16.041	16.610	15.461	14.454	14.835	14.792
Menores de 15 años	501	564	538	526	569	597	611	601	473	479	446
De 15 a 19 años	13.838	14.196	14.416	14.723	14.805	15.444	15.999	14.860	13.981	14.356	14.346

Empleo

	(porcentajes)										
Tasa de desempleo abierto	4,2	5,2	6,2	5,7	5,6	6,0	5,2	6,1	6,4	6,7	6,5
Por sexo											
Hombres	3,5	4,6	5,3	4,9	4,4	4,9	4,4	5,2	5,6	5,8	5,4
Mujeres	5,8	6,5	8,3	7,5	8,0	8,2	6,8	7,6	7,9	8,2	8,5
Tasa neta de participación	53,1	53,9	52,2	53,8	55,3	54,8	53,6	55,8	55,4	55,5	54,4
Por sexo											
Hombres	75,3	75,9	73,7	74,5	75,6	75,1	72,8	73,7	73,2	73,3	73,0
Mujeres	31,6	32,4	31,1	33,5	35,6	35,5	35,0	38,6	38,2	38,5	36,8
Tasa de subempleo visible	3,5	3,7	4,4	4,2	4,8	4,8	3,8	4,3	4,9	5,5	5,3
Por sexo											
Hombres	3,0	3,2	4,0	3,6	4,1	3,9	3,3	3,7	3,9	4,6	4,1
Mujeres	4,5	4,9	5,2	5,6	6,3	6,6	4,8	5,5	6,8	7,0	7,5
Tasa de subempleo invisible	2,4	2,1	3,3	3,2	2,7	3,0	3,0	3,3	3,3	2,8	2,6
Por sexo											
Hombres	2,8	2,5	3,8	3,8	3,1	3,4	3,5	3,5	3,8	3,1	3,1
Mujeres	1,6	1,3	2,1	2,1	1,8	2,0	2,2	2,9	2,2	2,2	1,8
Tasa de ocupación	50,9	51,1	49,0	50,7	52,2	51,5	50,8	52,4	51,8	51,8	50,9
Por sexo											
Hombres	72,7	72,5	69,7	70,9	72,3	71,4	69,6	69,8	69,1	69,0	69,0
Mujeres	29,7	30,3	28,5	31,0	32,7	32,6	32,6	35,7	35,2	35,3	33,6
Fuerza de trabajo	1.187.005	1.231.572	1.220.914	1.301.625	1.376.540	1.383.452	1.535.392	1.653.321	1.695.018	1.757.578	1.768.759
Por zona											
Urbana	551.198	573.239	561.290	594.753	629.709	683.293	951.372	1.023.803	1.046.458	1.090.812	1.105.132
Rural	635.807	658.333	659.624	706.872	746.831	700.159	584.020	629.518	648.560	666.766	663.627
Por sexo											
Hombres	829.883	856.299	853.394	892.647	928.056	925.223	1.024.301	1.068.789	1.099.119	1.134.924	1.156.072
Mujeres	357.122	375.273	367.520	408.978	448.484	458.229	511.091	584.532	595.899	622.654	612.687
Por edad											
12-14	24.992	26.009	22.217	22.636	23.765	20.618	16.344	18.691	16.688	13.500	11.056
15-19	130.634	132.543	123.051	138.024	144.357	135.149	149.049	156.818	150.155	154.126	141.574
20-24	169.032	184.885	168.427	178.242	192.622	198.172	226.012	243.499	251.132	265.918	254.252
25-29	172.627	171.722	174.376	174.541	182.800	180.201	190.622	201.585	211.160	225.668	234.209
30-39	317.899	324.661	329.588	343.664	358.996	382.597	411.394	426.797	439.602	448.455	438.674
40-49	202.730	215.556	231.328	245.449	260.030	261.908	315.972	351.157	362.477	373.566	406.073
50-59	108.190	112.602	109.850	126.127	136.981	129.662	150.880	166.113	174.051	187.782	193.458
60-69	44.190	45.585	44.593	55.439	55.450	51.540	54.788	63.682	64.451	65.106	65.479
70 y más	14.628	16.162	14.719	15.938	17.462	17.609	16.720	21.324	18.179	21.287	20.802
Ignorado	2.083	1.847	2.765	1.565	4.077	5.996	3.611	3.655	7.123	2.170	3.182
Por rama de actividad											
Agric. caza silvi. pesca/Agric. y ganadería	252.232	260.970	259.032	263.385	270.781	270.843	261.761	247.335	256.451	251.666	245.910
/Pesca								7.950	9.283	9.068	8.540
Exp. minas y canteras/Minas y canteras	2.160	2.713	2.301	1.520	1.646	2.299	2.842	2.151	2.305	2.486	3.903
Industrias manufactureras	212.947	202.738	202.128	203.859	216.005	217.024	225.001	250.778	241.017	244.710	245.526
Electricidad, gas y agua	17.096	12.578	12.373	14.136	13.278	13.562	11.962	20.351	22.430	22.567	24.359
Construcción	78.572	79.809	71.448	89.132	89.151	89.514	104.764	117.340	117.836	121.861	118.668
Comercio mayor y menor/Com. y reparación	218.367	239.158	238.963	249.235	267.062	286.558	327.609	307.905	318.700	341.033	348.963

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<i>/Hoteles y restaurantes</i>								92.186	90.027	97.931	98.246
<i>Transporte, almacenaje y comunicaciones</i>	60.190	64.362	61.598	67.218	75.217	77.004	92.507	88.570	94.000	96.683	100.002
<i>Establecimientos financieros</i>	51.515	51.818	51.916	64.095	73.695	68.580	82.129				
<i>Intermediación financiera</i>								30.568	33.602	37.727	37.504
<i>Actividades inmobiliarias y empresariales</i>								97.281	109.635	107.600	107.507
<i>Administración pública</i>								74.832	74.314	79.222	80.092
<i>Enseñanza</i>								87.364	94.719	100.176	98.674
<i>Salud y atención social</i>								60.364	54.229	50.760	53.589
<i>Servi. comuna. soc y pers. /Servi. comun. y pers.</i>	276.626	298.086	296.741	328.023	346.403	338.731	402.891	62.945	61.067	75.025	65.771
<i>Hogares con servicio doméstico</i>								81.140	89.726	86.483	99.789
<i>Organizaciones extraterritoriales</i>								2.310	2.548	2.621	3.887
<i>Actividad no bien especificada</i>	10.741	10.221	11.146	8.593	11.211	7.344	10.933	6.027	5.611	7.866	6.196
<i>Busca por primera vez</i>	6.559	9.119	13.268	12.429	12.091	11.993	12.993	15.924	17.518	22.093	21.633
Por sector institucional											
<i>Sector privado</i>	999.409	1.043.123	1.033.650	1.108.173	1.169.525	1.196.858	1.297.551	1.407.635	1.445.810	1.498.341	1.504.455
<i>Organismos internacionales</i>	2.629	2.448	2.030	1.383	3.577	2.828	1.990	2.533	2.430	3.394	4.427
<i>Ignorado</i>	524	506	360	537	1.187	0	0	75	0	0	0
<i>Gobierno Central</i>	81.692	78.719	81.306	88.295	89.914	84.964	109.740	108.547	109.810	116.285	114.378
<i>Instituciones autónomas y semiautónomas</i>	88.384	90.123	83.300	80.729	92.261	78.693	101.329	107.348	108.232	106.718	112.537
<i>Municipalidades</i>	7.808	7.534	7.000	10.079	7.985	8.116	11.789	11.259	11.218	10.747	11.329
Población ocupada	1.137.588	1.168.055	1.145.021	1.227.333	1.300.005	1.300.146	1.455.656	1.552.924	1.586.491	1.640.387	1.653.879
Por zona											
<i>Urbana</i>	527.548	540.682	524.515	559.750	595.871	640.738	901.225	964.560	975.296	1.017.800	1.030.849
<i>Rural</i>	610.040	627.373	620.506	667.583	704.134	659.408	554.431	588.364	611.195	622.587	623.030
Por región											
<i>Central</i>	749.669	769.117	757.497	806.494	862.288	852.411	984.232	1.042.426	1.060.719	1.101.873	1.108.842
<i>Chorotege</i>	78.625	84.288	79.627	84.334	84.279	88.760	100.732	112.644	110.971	111.047	115.650
<i>Pacífico Central</i>	63.357	63.907	61.208	66.538	67.226	68.037	74.036	76.863	79.367	81.620	84.707
<i>Brunca</i>	102.836	101.629	99.448	117.920	117.873	113.408	103.129	109.127	109.820	111.710	108.099
<i>Huetar Atlántica</i>	89.487	92.081	93.258	94.099	107.333	113.322	120.427	132.628	140.902	144.665	151.045
<i>Huetar Norte</i>	53.614	57.033	53.983	57.948	61.006	64.208	73.100	79.236	84.712	89.472	85.536
Por sexo											
<i>Hombres</i>	801.162	817.175	808.083	849.192	887.490	879.626	979.138	1.013.039	1.037.498	1.068.958	1.093.573
<i>Mujeres</i>	336.426	350.880	336.938	378.141	412.515	420.520	476.518	539.885	548.993	571.429	560.306
Por edad											
<i>12-14</i>	22.268	23.704	19.058	20.506	20.615	17.157	14.547	16.978	15.464	12.216	9.305
<i>15-19</i>	117.033	111.168	103.965	118.353	121.208	112.315	126.840	129.724	121.785	120.019	114.965
<i>20-24</i>	158.716	171.077	153.003	161.239	176.351	178.611	206.651	216.773	223.031	238.417	224.361
<i>25-29</i>	166.404	165.809	164.390	165.409	173.870	168.701	181.321	191.207	198.173	210.538	219.820
<i>30-39</i>	308.172	313.278	314.412	331.302	344.624	368.323	397.271	409.759	421.947	431.222	422.333
<i>40-49</i>	198.493	211.226	222.338	237.433	253.398	254.219	308.301	339.500	348.968	360.895	390.246
<i>50-59</i>	106.309	109.754	106.431	122.363	133.489	126.898	146.891	161.811	169.573	181.493	185.706
<i>60-69</i>	43.630	44.429	44.364	53.576	55.076	50.652	53.571	62.354	62.896	62.574	63.275
<i>70 y más</i>	14.516	15.899	14.295	15.587	17.348	17.406	16.652	21.163	17.947	20.843	20.744
<i>Ignorado</i>	2.047	1.711	2.765	1.565	4.026	5.864	3.611	3.655	6.707	2.170	3.124
Por rama de actividad											
<i>Agric. caza silvi. pesca/Agric. y ganadería</i>	243.579	252.364	247.871	252.718	261.584	256.454	251.226	234.323	242.742	239.811	237.262
<i>/Pesca</i>								7.573	8.766	8.567	8.066
<i>Exp. minas y canteras/Minas y canteras</i>	2.123	2.713	2.095	1.479	1.595	2.131	2.508	1.795	2.305	2.237	3.556
<i>Industrias manufactureras</i>	203.498	192.795	188.941	190.974	203.501	203.995	215.604	232.907	226.277	230.058	229.476
<i>Electricidad, gas y agua</i>	16.807	12.296	11.832	13.645	13.103	13.249	11.712	19.557	21.859	22.086	23.559
<i>Construcción</i>	74.562	73.286	64.064	84.017	81.176	82.623	97.053	107.886	106.580	109.616	107.292
<i>Comercio mayor y menor/Com. y reparación</i>	209.673	225.811	224.858	234.211	251.735	268.577	310.173	292.858	303.355	322.392	329.917
<i>/Hoteles y restaurantes</i>								85.956	82.459	89.930	91.416
<i>Transporte, almacenaje y comunicaciones</i>	58.394	62.283	58.517	65.770	73.272	74.611	90.459	86.043	90.238	94.033	96.295

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<i>Establecimientos financieros</i>	50.613	49.774	50.518	62.465	70.119	65.386	78.907				
<i>Intermediación financiera</i>								29.248	32.016	35.543	36.689
<i>Actividades inmobiliarias y empresariales</i>								92.735	103.187	101.234	101.978
<i>Administración pública</i>								73.306	71.871	76.262	78.498
<i>Enseñanza</i>								85.007	91.895	98.376	95.943
<i>Salud y atención social</i>								59.437	52.998	49.248	51.291
<i>Servi. comuna. soc y pers./Servi. comun. y pers.</i>	267.983	287.114	285.719	313.927	333.685	326.194	388.185	60.900	58.529	72.098	62.921
<i>Hogares con servicio doméstico</i>								75.595	83.411	79.281	90.786
<i>Organizaciones extraterritoriales</i>								2.167	2.548	2.383	3.887
<i>Actividad no bien especificada</i>	10.356	9.619	10.606	8.127	10.235	6.926	9.829	5.631	5.455	7.232	5.047
Por categoría ocupacional											
<i>Patrono socio activo</i>	76.177	71.508	80.615	90.364	102.624	105.280	83.200	123.423	124.860	140.834	134.189
<i>Trabajador cuenta propia</i>	204.845	219.063	212.514	240.948	232.328	233.669	298.351	315.633	329.150	316.691	343.080
<i>Asalariado</i>	817.507	833.786	815.477	858.094	922.223	922.617	1.041.393	1.068.885	1.083.416	1.139.570	1.137.326
<i>Familiar sin sueldo</i>	39.059	43.698	36.415	37.927	42.830	38.580	32.712	44.983	49.065	43.292	39.284
Por tamaño de establecimiento											
<i>De 1 a 4 empleados</i>	508.592	529.922	529.656	583.476	603.344	612.733	651.615	707.956	742.973	743.156	732.959
<i>De 5 a 9 empleados</i>	89.553	84.315	97.916	104.107	110.585	105.556	115.666	117.850	118.311	131.003	126.545
<i>Más de 10</i>	511.819	537.533	497.318	517.463	556.878	554.994	656.366	695.052	694.261	740.714	772.591
<i>Ignorado</i>	27.624	16.285	20.131	22.287	29.198	26.863	32.009	32.066	30.946	25.514	21.784
Por sector institucional											
<i>Sector privado</i>	961.324	993.514	975.397	1.050.541	1.109.812	1.128.534	1.234.992	1.328.326	1.361.803	1.409.536	1.416.336
<i>Organismos internacionales</i>	2.252	2.200	1.930	1.383	3.462	2.828	1.946	2.155	2.430	3.034	4.427
<i>Ignorado</i>	524	506	319	537	1.187		0	75	0	0	0
<i>Gobierno Central</i>	79.534	76.379	79.212	85.576	87.802	83.642	107.563	106.478	107.254	114.158	112.262
<i>Instituciones autónomas y semiautónomas</i>	86.146	88.287	81.281	79.424	90.206	77.343	99.826	105.363	104.737	104.029	110.099
<i>Municipalidades</i>	7.808	7.169	6.882	9.872	7.536	7.799	11.329	10.527	10.267	9.630	10.755
Por categoría ocupacional según zona											
Zona urbana	527.548	540.682	524.515	559.750	595.871	640.738	901.225	964.560	975.296	1.017.800	1.030.849
<i>Patrono socio activo</i>	34.960	35.728	38.710	43.134	50.886	51.232	50.842	78.213	79.321	87.312	85.635
<i>Trabajador cuenta propia</i>	86.713	91.798	83.849	102.198	93.550	110.965	167.458	183.045	184.091	187.304	203.987
<i>Asalariado</i>	396.480	402.193	393.826	405.872	441.597	466.296	673.347	688.078	694.989	727.398	727.072
<i>Familiar sin sueldo</i>	9.395	10.963	8.130	8.546	9.838	12.245	9.578	15.224	16.895	15.786	14.155
Zona rural	610.040	627.373	620.506	667.583	704.134	659.408	554.431	588.364	611.195	622.587	623.030
<i>Patrono socio activo</i>	41.217	35.780	41.905	47.230	51.738	54.048	32.358	45.210	45.539	53.522	48.554
<i>Trabajador cuenta propia</i>	118.132	127.265	128.665	138.750	138.778	122.704	130.893	132.588	145.059	129.387	139.093
<i>Asalariado</i>	421.027	431.593	421.651	452.222	480.626	456.321	368.046	380.807	388.427	412.172	410.254
<i>Familiar sin sueldo</i>	29.664	32.735	28.285	29.381	32.992	26.335	23.134	29.759	32.170	27.506	25.129

Gasto público

	(millones de colones corrientes)										
Gasto social	271.765,7	320.641,7	409.538,7	506.452,7	610.955,5	718.645,5	851.334,9	1.007.053,0	1.132.284,2	1.296.515,7	1.454.401,7
Educación	70.569,6	79.938,0	107.661,3	130.561,7	161.890,2	185.188,0	231.216,9	277.500,8	332.897,0	383.634,1	440.157,4
Salud	79.348,6	96.384,3	118.280,6	138.500,6	172.779,0	213.330,7	246.627,7	289.832,1	341.693,2	397.921,0	411.355,1
Asistencia social	88.089,0	107.347,8	132.043,5	182.790,0	213.151,0	248.191,5	293.112,2	339.522,6	343.645,5	385.143,4	443.629,6
Vivienda	30.015,1	33.746,6	47.294,9	48.731,4	56.621,0	65.735,0	73.296,0	90.082,0	104.519,0	119.378,9	147.909,6
Servicios recreativos, culturales y religiosos	3.743,4	3.255,0	4.258,4	5.869,6	6.514,3	6.200,3	7.082,1	10.115,5	9.529,5	10.438,3	11.350,0
	(colones de 1999)										
Gasto social real per cápita	162.324,9	151.117,2	159.871,6	170.195,7	179.434,4	187.260,7	195.454,4	203.516,1	205.441,3	210.801,9	229.297,3
Educación	42.151,0	37.674,5	42.027,7	43.875,8	47.546,3	48.255,3	53.084,1	56.080,3	60.400,7	62.375,5	69.394,1
Salud	47.394,7	45.425,6	46.173,2	46.543,5	50.744,3	55.588,5	56.622,2	58.572,4	61.996,7	64.698,4	64.853,2
Asistencia social	52.615,3	50.592,6	51.545,8	61.427,4	62.601,3	64.672,4	67.294,4	68.614,4	62.350,9	62.620,9	69.941,5
Vivienda	17.927,9	15.904,6	18.462,5	16.376,4	16.629,3	17.128,9	16.827,7	18.204,7	18.963,9	19.409,9	23.319,1
Servicios recreativos, culturales y religiosos	2.235,9	1.519,9	1.662,4	1.972,5	1.913,2	1.615,6	1.626,0	2.044,2	1.729,0	1.697,2	1.789,4

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Salud											
(por 10.000 habitantes)											
Tasa de mortalidad por los cinco grandes grupos de causas	40,5	41,8	40,6	38,7	39,0	39,0	39,2	38,8	36,7	37,9	37,5
Enfermedades del aparato circulatorio	12,6	12,4	12,5	11,1	11,2	11,9	12,4	12,1	11,0	10,5	10,8
Tumores	8,1	8,4	8,4	7,8	8,0	8,1	8,1	8,5	7,9	8,2	8,4
Clasificación suplementaria de causas externas	4,9	5,0	4,6	4,4	4,5	4,7	4,8	4,4	4,5	4,6	4,3
Enfermedades del aparato respiratorio	4,0	4,6	4,3	4,3	4,6	4,1	3,9	3,9	3,1	3,7	3,6
Enfermedades del aparato digestivo	2,4	2,7	2,6	2,4	2,6	2,6	2,7	2,5	2,6	2,7	2,6
Las demás causas	8,3	8,8	8,3	8,7	8,2	7,6	7,3	7,4	7,5	8,2	7,8
(por 100.000 habitantes)											
Tasa de enfermedades de declaración obligatoria											
Dengue	421,6	152,8	66,6	406,7	69,7	68,2	128,8	235,1	299,2	472,5	221,4
Diarrea	2.688,0	3.206,4	2.903,2	3.240,8	3.528,7	3.632,9	4.320,8	3.814,9	3.384,5	2.839,8	2.813,6
Gonorrea	62,7	68,6	52,6	56,6	56,3	50,4	33,3	31,8	36,4	28,5	36,5
Hepatitis	23,3	38,8	25,2	33,9	39,3	55,3	45,5	39,9	27,4	22,9	22,1
Intoxicaciones por alimentos	13,8	12,5	14,3	16,2	17,7	20,3	18,8	20,7	24,5	16,9	13,2
Otras intoxicaciones (no incluye plaguicidas)	27,8	31,3	30,9	35,3	34,6	36,5	36,6	32,5	51,2	32,6	17,1
Paludismo	133,8	133,9	158,7	141,3	136,6	103,7	48,7	33,9	25,0	17,2	30,3
Rubéola	3,3	3,1	1,4	1,2	2,8	39,0	2,3	2,9	0,1	0,0	0,0
Sarampión	3,1	1,3	1,4	0,8	0,1	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
SIDA	4,9	5,9	3,4	7,1	7,5	5,7	7,2	3,7	2,1	2,7	4,6
Sífilis	35,8	44,7	37,1	41,4	36,8	23,5	20,3	19,8	18,6	18,3	27,8
Tos ferina	0,6	0,7	0,6	0,9	0,8	0,3	0,6	1,3	0,8	0,5	0,3
Tuberculosis	5,3	7,8	20,6	18,0	16,6	22,1	24,0	24,2	17,0	16,4	17,3
(porcentajes)											
Cobertura de vacunación en niños											
VOP3 - poliomielitis (menores de 1 año)	87	86	85	97	89	86	80	94	94	88	90
SRP - sarampión (1 año)	88	93	83	100	86	89	82	85	94	90	88
(por 100.000 habitantes)											
Tasa de mortalidad por suicidio	5,3	6,5	5,9	6,0	6,9	6,5	6,7	5,8	6,8	7,9	
Por sexo											
<i>Hombres</i>	8,7	10,6	10,3	10,0	11,9	11,3	11,6	10,1	11,7	13,3	
<i>Mujeres</i>	1,7	2,2	1,4	1,8	1,7	1,6	1,6	1,4	1,8	2,2	
Población total servida por acueducto	3.210.565	3.262.053	3.219.457	3.226.736	3.368.207	3.574.507	3.824.593	3.965.322	4.089.609	4.120.000	4.248.481
Por ente administrador											
<i>ICAA</i>	1.590.804	1.629.273	1.562.230	1.583.333	1.569.027	1.637.967	1.659.781	1.717.161	1.892.272	1.916.937	1.982.656
<i>Municipalidades</i>	656.316	669.335	699.662	607.133	724.992	842.099	653.713	637.668	670.309	713.367	744.995
<i>CAAR</i>	802.391	802.391	813.017	890.195	926.336	937.839	1.098.496	963.376	980.980	995.715	1.031.426
<i>ESPH</i>	136.281	136.281	142.579	144.392	146.169	154.919	180.000	185.726	191.481	191.481	198.590
<i>Ministerio de Salud</i>	22.912	22.912	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>Acueductos privados</i>	1.861	1.861	1.970	1.683	1.683	1.683	0	0	0	0	0
<i>Acueductos privados + fácil acceso</i>							136.013	358.137	252.327	199.500	186.933
<i>Sin información</i>							96.590	103.254	102.240	103.000	103.881
Población total servida por alcantarillado sanitario	785.623	788.157	733.168	753.386	761.974	718.236					
Por ente administrador											
<i>ICAA</i>	675.561	678.095	628.060	641.067	647.090	629.551					
<i>Municipalidades</i>	35.020	35.020	32.818	35.246	37.153	37.842					
<i>CAAR</i>	27.805	27.805	22.514	26.698	26.888						
<i>ESPH</i>	47.052	47.052	49.604	50.224	50.692	50.692					
<i>Acueductos privados</i>	185	185	173	151	151	151					
Abortos atendidos en hospitales de la CCSS	8.547	8.253	9.009	8.705	8.850	9.160	9.711	8.220	8.332	8.967	8.074
Enfermedades de transmisión sexual											
Gonorrea	2.072	2.305	1.811	1.987	2.118	1.945	1.269	1.278	1.487	1.190	1.551
Sífilis	1.184	1.502	1.279	1.452	1.386	905	775	796	760	761	1.183
Chancro blando	122	257	231	145	113	84	42	43	55	70	59
Uretritis no gonocócica	946	1.086	774	556	561	471	99	80	109	78	75

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
SIDA	163	200	117	177	284	219	275	150	119	112	196
Muertes por accidentes de tránsito	546	514	417	582	630	671	670	668	673	623	
Por provincia											
<i>San José</i>	188	169	152	179	202	185	204	196	202	178	
<i>Alajuela</i>	108	94	80	120	114	115	132	124	130	120	
<i>Cartago</i>	39	42	36	61	51	49	64	44	47	50	
<i>Heredia</i>	40	31	27	41	51	50	67	52	58	54	
<i>Guanacaste</i>	45	46	36	45	51	78	55	74	71	73	
<i>Puntarenas</i>	55	53	40	71	58	79	79	75	68	70	
<i>Limón</i>	71	79	46	65	103	115	69	103	97	78	
	(personas)										
Accidentes de tránsito											
<i>Heridos leves</i>	9.041	8.499	9.196	8.363	11.288	12.129	13.507	16.404	14.587		
<i>Heridos graves</i>	1.617	1.425	1.496	1.607	2.359	2.425	2.562	2.914	2.783		
<i>Muertos in situ</i>	291	285	260	307	324	305	336	353	322		
Intoxicaciones por plaguicidas	583	989	794	924	655	679	757	641	674	676	361
Seguridad social											
	(porcentajes)										
Cobertura de la PEA por seguro de salud											
Asalariada	71,51	70,32	70,96	68,72	66,54	66,45	63,65	61,38	61,80	60,56	61,80
No asalariada	75,12	76,75	77,09	76,77	81,02	82,51	75,33	43,12	36,54	37,76	39,14
Cobertura de la PEA por seguro de pensiones											
Asalariada	64,56	63,09	64,74	62,95	61,14	61,22	58,57	56,48	57,27	56,05	56,83
No asalariada	5,08	5,32	7,91	12,93	21,03	26,86	25,01	18,91	17,57	21,23	21,70
Cobertura de seguro de riesgos del trabajo	87,6	85,9	84,3	82,4	82,5	78,5	71,2	72,6	73,8	68,0	71,5
Relación pensionados/cotizantes régimen de pensiones	13,89	14,43	15,01	14,94	14,63	14,16	14,53	15,62	15,76	15,52	15,41
Razón pensionados por vejez/población 65 y más años	17,22	17,38	17,85	17,99	18,07	18,13	17,93	17,92	17,79	17,89	17,90
Consultas en seguro de salud por habitante											
Externa y de urgencias	2,78	2,87	2,96	3,12	3,29	3,40	3,35	3,39	3,49	3,60	3,70
	(por 100 habitantes)										
Especialidades médicas	68,68	69,90	70,36	73,86	67,67	66,56	62,39	62,87	63,80	62,85	63,67
Medicamentos despachados											
Consulta externa, por consulta médica externa	2,73	2,87	2,88	3,01	3,14	3,28	3,23	3,23	2,93	3,30	
Hospitalización, por egreso hospitalario	9,54	10,22	12,13	12,79	13,56	14,23	14,35	15,24	16,65	16,13	14,56
Exámenes de laboratorio de hospitalización por egresos hospitalarios	19,88	22,87	23,99	25,39	25,21	25,50	24,00	25,59	27,24	27,93	29,61
	(camas por 1.000 habitantes)										
Camas de hospital por habitante	1,76	1,74	1,71	1,66	1,63	1,59	1,54	1,49	1,45	1,42	2,05
	(por 100 habitantes)										
Ocupación de camas	81,08	80,28	81,09	81,18	79,61	80,54	81,67	82,37	81,29	81,65	80,91
Giro de camas	50,44	49,94	49,93	51,31	51,56	53,06	55,49	56,23	56,33	57,10	58,08
	(días)										
Estancia promedio en hospitales	5,68	5,84	6,11	5,91	5,50	5,80	5,46	5,33	5,16	5,73	5,29
	(por 1.000 egresos)										
Tasa de mortalidad hospitalaria	18,30	19,91	19,87	19,89	20,04	19,72	18,98	19,85	21,25	21,87	21,74
Cesáreas practicadas en hospitales de la CCSS	16.013	16.155	16.055	15.414	15.414	16.476	16.023	16.206	14.893	15.250	14.972
Partos atendidos en maternidades de la CCSS	75.855	76.163	75.549	73.875	72.620	74.928	75.306	73.072	67.850	69.261	68.716
Por región programática											
<i>Hospitales nacionales</i>		28.117	28.330	27.284	27.256	28.305	27.948	27.138	25.062	25.107	24.712
<i>Clínica Metropolitana</i>											1
<i>Central Norte</i>		12.112	11.856	11.570	11.279	11.825	12.101	12.156	11.080	11.778	11.176

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<i>Central Sur</i>		7.805	7.498	7.345	7.251	7.101	7.060	6.671	6.307	6.413	6.305
<i>Huetar Norte</i>		4.020	4.008	4.081	4.014	3.973	4.167	4.077	3.771	3.793	3.958
<i>Chorotega</i>		5.818	5.737	5.795	5.529	5.708	5.835	5.860	5.586	5.720	5.537
<i>Pacífico Central</i>		3.777	3.418	3.673	3.212	3.558	3.684	3.587	3.430	3.570	3.631
<i>Huetar Atlántica</i>		7.687	7.670	7.370	7.426	7.570	7.721	7.275	6.973	7.250	7.722
<i>Brunca</i>		6.827	7.032	6.757	6.653	6.888	6.790	6.308	5.641	5.629	5.674
Egresos hospitalarios de la CCSS	295.599	296.976	297.262	303.941	305.317	313.582	325.216	330.618	333.013	338.866	338.686
Por servicios											
<i>Medicina</i>							51.823	49.631	48.726	51.879	50.914
<i>Cirugía</i>							81.235	92.560	101.069	103.486	111.141
<i>Ginecología</i>							29.528	30.274	31.034	28.764	27.953
<i>Obstetricia</i>							96.875	93.742	88.728	90.779	90.907
<i>Pediatría</i>							42.035	43.133	41.887	41.704	35.776
<i>Neonatología</i>							15.244	13.128	13.198	13.912	13.651
<i>Pensión</i>							2.935	2.415	2.376	2.027	1.716
<i>Psiquiatría</i>							5.541	5.735	5.995	6.315	6.628
Población cubierta por programas de atención primaria											
Modelo tradicional	1.407.621										
<i>Urbano</i>	556.500										
<i>Rural</i>	851.121										
Modelo readecuado		868.483	1.275.304	1.687.089	2.283.206	2.657.878	2.717.959	3.252.531	3.570.941	3.599.939	
Población cubierta por seguro de salud	3.370.672	3.454.433	3.539.811	3.625.189	3.710.567	3.795.945	3.881.323	3.963.915	4.046.507	4.129.099	4.211.692
Asalariado	643.481	653.932	649.234	660.736	685.870	717.106	726.048	727.603	754.731	770.032	800.123
Familiar asegurado directo	1.587.325	1.654.503	1.624.587	1.610.973	1.715.326	1.678.982	1.747.523	1.699.632	1.670.715	1.686.124	1.754.689
No asegurado	465.153	469.803	364.247	416.897	393.320	413.758	469.640	495.489	534.139	606.978	513.826
Cuenta propia	97.685	100.110	99.626	107.047	108.671	111.424	105.343	104.876	113.628	118.826	132.423
Convenio	51.064	50.801	49.588	52.865	56.410	58.292	61.473	63.326	63.431	65.422	71.029
Asegurado por el Estado y familiares	242.688	224.538	426.193	435.023	404.452	466.901	426.945	491.525	521.999	507.879	539.097
Pensionado IVM	82.773	87.054	93.189	98.566	103.179	107.863	112.195	118.320	123.632	126.529	133.199
Pensionado régimen especial	31.614	33.985	35.215	38.138	43.348	45.181	47.609	49.412	50.425	54.044	55.270
Pensionado régimen no contributivo	57.269	61.464	67.726	69.983	70.694	68.897	67.594	76.718	85.476	82.662	98.047
Familiar pensionado	111.620	118.243	130.206	134.961	129.297	127.541	116.953	137.014	128.331	110.603	113.989
Asegurados directos en seguro de salud	1.279.484	1.297.094	1.514.218	1.570.831	1.596.355	1.715.535	1.693.159	1.663.781	1.714.597	1.725.394	1.829.188
Directos activos	867.623	890.053	891.895	931.265	974.682	1.026.693	1.038.816	927.806	931.790	954.280	1.003.575
Directos pensionados	171.656	182.503	196.130	204.543	217.221	221.941	227.398	244.450	260.808	263.235	286.516
Por cuenta del Estado	240.205	224.538	426.193	435.023	404.452	466.901	426.945	491.525	521.999	507.879	539.097
(a junio de cada año)											
Asegurados directos activos en seguro de salud	867.623	890.053	891.895	931.265	974.682	1.026.693	1.038.816	927.806	931.790	954.280	1.003.575
Por rama de actividad											
<i>Agricultura, ganadería, silvicultura</i>	111.743	127.083	126.476	127.187	132.181	135.476	130.866	135.262	136.461	137.468	143.594
<i>Pesca</i>										4.108	4.182
<i>Minas y canteras</i>	1.381	1.625	1.604	1.515	1.563	1.448	1.442	1.270	1.350	1.212	1.255
<i>Industria manufacturera</i>	136.139	138.739	132.306	136.418	136.032	135.074	133.399	127.327	122.282	120.240	118.021
<i>Electricidad, gas y agua</i>	16.534	17.420	12.722	12.463	12.840	13.209	15.539	9.938	10.475	10.314	14.364
<i>Construcción</i>	30.315	27.774	25.010	25.357	28.937	31.786	30.784	36.461	40.779	44.212	43.229
<i>Comercio</i>	109.561	110.638	110.160	110.971	116.155	124.846	128.870	130.253	134.447		
<i>Comercio, reparación vehículos automotores</i>										107.006	117.190
<i>Hoteles y restaurantes</i>										30.735	33.438
<i>Transporte, almacenamiento, comunicación</i>	21.765	26.766	26.585	27.627	28.351	31.672	33.043	41.645	42.174	45.226	47.735
<i>Establecimientos financieros</i>	41.003	42.742	45.099	46.305	49.761	54.518	59.679	80.904	88.059		
<i>Intermediación financiera</i>										30.002	31.147
<i>Actividades inmobiliarias empresariales</i>										63.959	72.431
<i>Administración pública y defensa</i>										150.763	153.788
<i>Enseñanza</i>										21.346	22.052

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<i>Servicios</i>	225.778	211.544	218.581	225.082	236.458	247.365	253.887	228.174	242.135		
<i>Servicios sociales y de salud</i>										12.589	13.213
<i>Otras actividades de servicio</i>										53.677	60.711
<i>Hogares privados con servicio doméstico</i>										9.827	10.999
<i>Organizaciones extraterritoriales</i>										483	591
<i>Actividades no especificadas</i>	326	402	279	676	2	4	12	0	0		
<i>Actividad ignorada</i>	173.078	185.320	193.073	217.664	232.402	251.295	251.295	136.572	113.628	111.113	115.635
Por sector institucional											
Asalariados	643.481	653.932	649.234	660.736	685.870	717.106	726.048	727.603	754.731	770.032	800.123
<i>Empresa privada</i>	467.850	478.533	478.692	488.404	505.446	529.851	535.045	527.934	545.473	554.036	579.571
<i>Instituciones autónomas</i>	99.734	97.279	89.733	88.534	96.551	101.384	102.973	103.468	107.516	110.731	113.008
<i>Gobierno Central</i>	69.942	72.192	74.828	77.727	77.612	79.329	80.817	89.842	95.088	47.562	99.404
<i>Servicio doméstico</i>	5.955	5.928	5.981	6.071	6.261	6.542	7.213	6.359	6.654	7.703	8.140
No asalariados	224.142	236.121	242.661	270.529	288.812	309.587	312.768	200.203	177.059	184.248	203.452
<i>Cuenta propia</i>	173.078	185.320	193.073	217.664	232.402	251.295	251.295	136.877	113.628	118.826	132.423
<i>Convenios especiales</i>	51.064	50.801	49.588	52.865	56.410	58.292	61.473	63.326	63.431	65.422	71.029
Asegurados en seguro de riesgos del trabajo	712.629	716.639	687.114	706.915	760.446	723.976	741.367	775.141	800.052	775.515	813.762
Asegurados directos activos en régimen de seguro de pensiones	596.099	603.097	617.202	659.744	705.163	761.485	771.979	757.316	784.570	816.244	848.495
Hombres	422.061	421.483	433.081	453.248	489.791	536.220	533.773	525.650	544.570	566.922	588.453
Mujeres	174.038	181.614	184.121	197.496	215.372	225.265	238.206	231.666	240.000	249.322	260.042
Pensionados en régimen de seguro de pensiones	82.773	87.054	93.189	98.566	103.179	107.863	112.195	118.320	123.632	126.678	133.199
Por riesgo											
<i>Invalidez</i>	27.388	28.627	30.325	31.942	33.335	34.541	35.608	37.184	38.591	40.085	41.596
<i>Vejez</i>	28.926	30.306	32.308	33.782	35.148	36.424	37.288	38.622	39.717	41.407	42.947
<i>Muerte</i>	26.459	28.121	30.556	32.842	34.696	36.898	39.299	42.514	45.324	45.186	48.656
Por sexo											
<i>Hombres</i>	49.127	51.111	54.185	56.866	58.982	61.015	62.801	65.640	68.051	69.681	72.038
<i>Mujeres</i>	33.646	35.939	39.004	41.700	44.197	46.848	49.394	52.680	55.581	56.997	61.161
Pensionados en régimen no contributivo	57.274	65.886	68.877	69.983	97.246	94.657	95.294	99.184	107.069	101.595	97.581
(miles)											
Consultas totales del seguro de salud	9.276	9.778	10.345	11.114	11.984	12.627	12.726	13.351	14.120	14.865	15.567
Consulta externa	7.183	7.587	8.046	8.590	9.189	9.576	9.413	9.863	10.575	11.131	11.580
<i>Medicina general</i>	3.995	4.233	4.568	4.858	5.352	5.582	5.367	5.505	6.014	6.328	6.591
<i>Especialidades</i>	2.291	2.384	2.459	2.634	2.465	2.476	2.369	2.473	2.581	2.595	2.682
<i>Odontología</i>	650	706	738	796	1.056	1.195	1.350	1.533	1.609	1.835	1.926
<i>Otros profesionales</i>	247	264	281	302	316	323	327	352	371	374	382
Consulta de urgencias	2.093	2.191	2.299	2.524	2.795	3.051	3.313	3.488	3.545	3.734	3.987
Número promedio de camas de hospital en seguro de salud	5.860	5.947	5.953	5.924	5.922	5.910	5.861	5.880	5.860	5.878	5.831
Días de incapacidad otorgados por institución											
INS	1.480.002	1.304.474	1.159.259	1.473.407	1.509.877	1.502.509	1.631.386	1.543.506	1.539.664	1.329.688	1.297.594
CCSS	4.971.475	4.641.204	4.639.382	4.756.089	4.898.389	5.069.398	5.152.486	4.968.746	4.894.499	5.152.512	5.267.846
<i>Enfermedad</i>	3.613.144	3.297.887	3.281.281	3.431.276	3.581.366	3.741.049	3.769.746	3.698.083	3.665.004	3.915.048	4.011.483
<i>Maternidad</i>	1.358.331	1.343.317	1.358.101	1.324.813	1.314.424	1.327.855	1.379.978	1.269.835	1.228.452	1.235.858	1.254.865
<i>INS</i>					2.599	494	2.762	828	1.043	1.606	1.498
Ordenes de incapacidad según régimen en seguro de salud	553.088	501.866	470.107	487.498	511.221	560.336	552.764	558.227	552.767	591.870	617.517
Enfermedad	537.128	487.267	456.000	473.504	497.607	546.646	538.023	546.167	540.883	581.390	606.868
Maternidad	15.960	14.599	14.107	13.994	13.614	13.690	14.741	12.060	11.884	10.480	10.649
(miles de colones corrientes)											
Gastos por incapacidades de la CCSS	3.632.769	4.027.838	5.380.540	6.240.568	7.367.236	8.269.111	10.893.117	11.627.469	13.545.653	15.933.751	16.877.278
(colones corrientes; promedio institucional)											
Costo por consulta en seguro de salud	3.810	4.215	4.827	6.094	7.707	7.826	9.348	10.332	11.832	13.417	14.032

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
(colones)											
Monto de pensión promedio en CCSS											
Por vejez	25.577	30.121	35.890	40.559	45.936	52.916	58.769	66.323	76.380	85.776	95.796
Por invalidez	16.419	20.311	24.631	28.284	32.820	38.215	43.069	48.425	55.994	61.822	68.177
Por muerte	10.274	13.128	19.681	22.304	20.400	23.579	26.253	28.835	32.540	36.651	39.113
Régimen no contributivo	4.443	3.516	7.500	7.500	7.251	7.455	8.822	9.703	12.684	13.124	14.432
(millones de colones)											
Ingresos por contribuciones a seguro de pensiones	27.536,7	32.266,6	41.942,0	50.433,0	61.260,7	71.745,5	88.525,4	96.304,0	117.604,4	126.946,7	150.536,1
Cuotas patronales	17.838,7	20.462,9	27.100,0	32.192,0	38.884,6	46.595,0	56.173,9	48.784,1	68.930,5	78.613,0	88.899,4
Cuotas obreras	9.698,1	11.803,7	14.842,0	18.241,0	22.376,1	25.150,5	32.351,5	47.519,9	48.673,9	48.333,7	61.636,7
Educación											
(porcentaje)											
Aprestamiento de niños de primer grado	63,2	64,4	66,7	69,8	74,4	77,6	81,5	82,7	85,2	86,0	89,0
Por sexo											
Niños	62,5	63,9	66,5	69,7	74,0	77,3	80,9	82,3	85,0	85,6	88,6
Niñas	63,8	65,0	66,9	70,0	74,8	77,9	82,2	83,1	85,5	86,4	89,4
Zona urbana por sexo	89,2	88,3	88,6	94,1	94,8	95,5	97,4	94,5	94,6	60,5	93,8
Niños	88,7	88,5	89,2	95,0	94,8	95,1	97,4	94,5	94,9	60,3	93,4
Niñas	89,8	88,2	88,0	93,2	94,8	96,0	97,4	94,6	94,3	60,6	94,3
Zona rural por sexo	47,6	50,3	52,2	54,8	61,8	66,8	72,3	76,0	79,9	118,4	82,6
Niños	45,4	52,6	51,7	54,1	61,0	66,7	71,4	75,5	79,4	117,2	82,5
Niñas	49,9	54,6	52,8	55,5	62,6	66,9	73,3	76,6	80,5	119,8	82,8
Desgranamiento por nivel											
Primaria	33,1	33,3	35,6	35,0	32,7	31,2	27,4	27,5	24,5	23,4	23,7
III ciclo	62,1	61,2	62,6	66,8	66,0	65,9	62,6	61,8	60,4	57,6	53,9
Undécimo año	71,3	73,1	73,7	76,1	77,0	76,0	74,4	74,7	73,1	70,9	69,9
Rendimiento en educación regular											
Aprobados I y II ciclos	89,7	86,6	88,1	88,4	88,3	90,2	90,6	90,9	91,2	90,7	90,5
Aprobados III ciclo y educación diversificada, diurna	80,9	75,3	75,6	78,6	78,0	83,4	82,7	82,2	81,1	81,9	80,0
Reprobados I y II ciclos	10,3	13,4	11,9	11,7	11,7	9,8	9,4	9,1	8,8	9,3	9,5
Reprobados III ciclo y educación diversificada, diurna	19,1	24,7	24,4	21,4	22,0	16,6	17,3	17,8	18,9	18,1	20,0
Tasa bruta de escolaridad en educación regular											
Interactivo II	5,1	5,1	5,2	5,5	5,6	5,9	6,9	19,8	26,4	32,7	36,7
Transición	67,7	69,5	71,5	76,2	81,2	83,6	82,4	87,5	87,8	90,9	90,3
I ciclo	114,0	113,3	114,6	113,9	113,2	113,2	112,4	111,3	110,3	109,8	109,5
II ciclo	95,1	95,7	94,0	93,1	94,2	96,5	98,4	98,9	99,6	100,0	98,1
III ciclo	66,6	67,5	65,9	68,0	68,6	68,2	70,9	72,6	77,2	81,3	85,5
Educación diversificada	42,9	43,4	42,5	43,5	41,9	41,9	44,4	47,1	48,4	50,2	53,1
Tasa neta de escolaridad en educación regular											
Interactivo II	4,9	4,8	5,1	5,4	5,5	5,8	6,6	19,8	26,1	32,7	36,7
Transición	67,1	68,8	70,9	75,7	80,5	82,9	81,6	86,9	86,9	90,2	89,7
I ciclo	100,7	101,4	103,7	101,6	101,6	101,8	101,7	100,7	100,3	99,9	100,6
II ciclo	84,4	85,8	86,5	83,8	84,1	85,4	87,2	88,0	88,8	88,7	88,3
III ciclo	56,8	56,7	56,0	57,6	58,5	58,6	60,9	62,1	64,9	67,9	70,5
Educación diversificada	30,7	30,5	30,8	30,7	30,1	30,7	33,6	36,4	36,0	36,6	38,4
Porcentaje de repitencia escolar											
I ciclo	11,9	12,6	14,5	12,8	12,4	11,8	10,6	10,7	9,8	9,6	9,6
II ciclo	4,5	5,3	7,6	6,9	7,2	6,7	5,6	5,9	5,2	5,1	5,0
III ciclo diurno	10,7	12,3	13,0	13,0	12,4	12,4	10,3	10,9	11,4	11,7	11,7
Educación diversificada diurna	5,2	6,8	7,2	6,4	6,5	5,5	4,9	4,9	7,4	7,3	6,5
Porcentaje de deserción intra-anual											
I ciclo	4,8	5,7	5,1	5,1	5,4	5,0	4,5	5,0	4,2	4,3	3,6
II ciclo	3,4	4,2	3,8	3,8	4,3	3,6	3,6	4,0	3,7	3,5	3,1
III ciclo diurno	13,1	14,3	12,9	13,0	12,9	10,8	11,9	12,9	12,5	10,7	11,7

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
III ciclo nocturno	39,4	41,7	36,9	41,0	40,6	34,9	31,7	28,0	26,5	23,7	27,6
Educación diversificada diurna	7,4	8,3	6,1	5,0	5,5	4,9	5,7	7,3	6,6	6,2	6,6
Educación diversificada nocturna	22,7	29,5	24,2	28,2	29,6	23,0	12,9	13,9	16,0	14,4	15,9
Población de 12 años y más	2.233.812	2.285.237	2.338.867	2.418.437	2.488.771	2.523.152	2.866.292	2.964.526	3.060.827	3.167.179	3.250.480
Por nivel de instrucción											
<i>Sin instrucción</i>	138.651	117.287	119.145	120.295	128.273	130.865	139.703	135.270	140.773	135.897	141.425
<i>Preparatoria</i>		766	2.315	1.290	2.321	2.120	7.849	3.002	4.027	1.960	3.566
<i>Educación especial</i>		5.803	5.436	6.032	4.627	8.014	5.832	8.742	5.646	6.377	5.642
<i>Primaria incompleta</i>	513.353	491.990	498.995	514.777	513.253	518.546	555.254	562.189	554.469	527.804	533.892
<i>Primaria completa</i>	688.668	721.938	739.018	757.630	775.966	779.598	881.600	867.920	892.829	924.770	942.748
<i>Secundaria académica</i>	595.928	627.041	667.277	678.564	652.156	687.544	815.589	866.098	912.956	977.949	1.026.001
<i>Secundaria técnica</i>	44.534	48.472	48.709	53.336	82.808	61.892	69.611	78.620	75.821	87.343	88.890
<i>Superior</i>	228.829	257.874	245.250	271.726	311.649	315.237	369.118	412.216	448.226	454.451	484.636
<i>Ignorado</i>	23.849	14.066	12.722	14.787	17.718	19.336	21.736	30.469	26.080	27.114	23.680
Matrícula en transición	55.125	58.371	60.710	63.585	67.325	69.679	68.576	72.893	72.560	73.810	72.216
Por sexo											
<i>Niños</i>	28.090	29.796	31.253	32.641	34.348	35.734	35.002	37.289	36.985	37.743	36.774
<i>Niñas</i>	27.035	28.575	29.457	30.944	32.977	33.945	33.574	35.604	35.575	36.067	35.442
Zona urbana	30.173	30.838	31.335	30.974	31.080	30.632	28.268	29.262	28.620	43.999	43.058
<i>Niños</i>	15.293	15.780	16.251	15.880	15.693	15.758	14.494	15.032	14.509	22.351	22.000
<i>Niñas</i>	14.880	15.058	15.084	15.094	15.387	14.874	13.774	14.230	14.111	21.648	21.058
Zona rural	25.859	27.533	29.375	32.611	36.245	39.047	40.308	43.631	43.940	29.811	29.158
<i>Niños</i>	12.797	14.016	15.002	16.661	18.655	19.976	20.508	22.257	22.476	15.392	14.774
<i>Niñas</i>	13.062	13.517	14.373	15.950	17.590	19.071	19.800	21.374	21.464	14.419	14.384
Matrícula primer grado	103.442	104.128	107.456	105.314	102.992	103.331	101.073	98.150	99.388	98.139	96.397
Por sexo											
<i>Niños</i>	54.511	54.758	56.193	55.435	54.081	54.135	53.067	51.339	51.785	51.118	50.489
<i>Niñas</i>	48.931	49.370	51.263	49.879	48.911	49.196	48.006	46.811	47.603	47.021	45.908
Zona urbana	38.892	39.157	40.063	37.991	37.312	36.957	35.658	34.004	34.538	53.902	53.157
<i>Niños</i>	20.168	20.203	20.587	19.741	19.308	18.992	18.558	17.692	17.885	27.748	27.599
<i>Niñas</i>	18.724	18.954	19.476	18.250	18.004	17.965	17.100	16.312	16.653	26.154	25.558
Zona rural	64.550	64.971	67.393	67.323	65.680	66.374	65.415	64.146	64.850	44.237	43.240
<i>Niños</i>	34.343	34.555	35.606	35.694	34.773	35.143	34.509	33.647	33.900	23.370	22.890
<i>Niñas</i>	30.207	30.416	31.787	31.629	30.907	31.231	30.906	30.499	30.950	20.867	20.350
Repitentes de primer grado	18.320	18.551	19.938	18.377	17.509	16.546	15.627	15.220	13.867	13.718	13.438
Por sexo											
<i>Niños</i>	10.629	10.801	11.377	10.584	9.991	9.676	8.920	8.827	7.915	7.893	7.894
<i>Niñas</i>	7.691	7.750	8.561	7.793	7.518	6.870	6.707	6.393	5.952	5.825	5.544
Zona urbana	4.993	5.003	5.264	4.694	4.631	4.427	4.199	4.105	3.613	6.582	6.271
<i>Niños</i>	2.799	2.919	2.895	2.636	2.550	2.485	2.373	2.360	2.050	3.702	3.670
<i>Niñas</i>	2.194	2.084	2.369	2.058	2.081	1.942	1.826	1.745	1.563	2.880	2.601
Zona rural	13.327	13.548	14.674	13.683	12.878	12.119	11.428	11.115	10.254	7.136	7.167
<i>Niños</i>	7.830	7.882	8.482	7.948	7.441	7.191	6.547	6.467	5.865	4.191	4.224
<i>Niñas</i>	5.497	5.666	6.192	5.735	5.437	4.928	4.881	4.648	4.389	2.945	2.943
Matrícula I ciclo	283.149	283.358	287.451	289.284	289.632	288.523	284.425	281.112	278.597	276.462	273.240
Matrícula II ciclo	212.730	223.679	231.152	235.989	240.005	246.534	254.571	257.104	257.507	256.390	251.068
Matrícula III ciclo	141.344	147.988	147.590	155.679	163.595	170.851	182.963	187.923	200.249	213.001	225.185
Técnica	21.599	23.108	22.433	25.292	27.049	29.254	30.743	30.812	32.543	34.999	36.314
Académica diurna	102.392	106.861	108.909	113.180	120.575	126.767	136.484	141.076	149.485	157.586	165.510
Académica nocturna	17.353	18.019	16.248	17.207	15.971	14.830	15.736	16.035	18.221	20.416	23.361
Matrícula educación diversificada	55.209	59.243	60.643	64.472	63.733	64.574	69.865	78.135	84.592	88.299	92.354
Técnica	14.614	16.414	16.955	18.300	17.343	16.961	18.149	19.722	21.266	21.930	22.169
Académica diurna	31.172	33.057	34.865	36.664	38.196	40.566	44.605	51.389	54.765	56.504	59.012
Académica nocturna	9.423	9.772	8.823	9.508	8.194	7.047	7.111	7.024	8.561	9.865	11.173
Matrícula inicial por dependencia	768.817	794.898	811.849	834.807	852.376	868.439	889.972	916.096	935.401	954.225	962.352
Pública	699.069	723.266	734.766	755.444	770.171	783.217	802.126	827.944	844.990	862.823	870.453

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Semipública	19.733	19.200	19.288	19.366	19.552	19.469	19.751	20.148	20.263	19.918	19.978
Privada	50.015	52.432	57.795	59.997	62.653	65.753	68.095	68.004	70.148	71.484	71.921
Acciones formativas en el INA	4.165	5.389	7.001	7.914	6.529	5.935	7.283	8.962	9.856	10.718	11.398
Por sector económico											
<i>Agropecuario</i>	810	932	1.637	1.563	1.390	949	1.019	1.132	1.291	1.418	1.447
<i>Industrial</i>	1.980	2.018	2.526	2.948	2.719	2.525	3.014	3.385	3.645	4.172	4.414
<i>Comercio y servicios</i>	1.375	2.439	2.838	3.403	2.420	2.461	3.250	4.445	4.920	5.128	5.537
Participantes en acciones formativas en el INA	56.380	66.639	92.318	110.061	93.250	83.236	103.839	127.017	139.333	154.674	179.573
Por sexo											
<i>Hombres</i>		39.014	55.629	62.838	54.675	46.657	56.011	64.529	69.161	76.057	84.615
<i>Mujeres</i>		27.625	36.689	47.223	38.575	36.579	47.828	62.488	70.172	78.617	94.958
Por sector económico											
<i>Agropecuario</i>	10.243	12.282	23.966	12.282	21.994	14.041	14.551	15.088	16.944	18.872	20.173
<i>Industrial</i>	28.561	25.183	32.486	25.183	36.873	33.613	38.918	43.446	47.612	54.793	70.885
<i>Comercio y servicios</i>	17.576	29.174	35.866	29.174	34.383	35.582	50.370	68.483	74.777	81.009	88.515
Aprobados en acciones formativas en el INA	45.375	59.802	83.154	59.802	82.114	74.113	93.115	114.211	125.383	139.256	153.369
Por sexo											
<i>Hombres</i>		34.705	50.119	34.705	48.205	41.792	50.047	57.597	61.839	68.083	74.661
<i>Mujeres</i>		25.097	33.035	25.097	33.909	32.321	43.068	56.614	63.544	71.173	78.708
Por sector económico											
<i>Agropecuario</i>	9.060	11.194	22.065	11.194	19.516	12.670	13.092	13.763	15.311	17.391	18.711
<i>Industrial</i>	21.123	22.324	29.347	22.324	32.984	30.662	35.487	39.807	44.041	51.137	56.308
<i>Comercio y servicios</i>	15.192	26.284	31.742	26.284	29.614	30.781	44.536	60.641	66.031	70.728	78.350
Participantes en modalidad formación/producción individualizada en el INA											
Por sexo		6.287	11.948	13.357	11.163	11.349	10.566	12.274	11.252	11.255	
<i>Hombres</i>					2.125	2.484	2.220	2.819	2.432	2.241	
<i>Mujeres</i>					9.038	8.865	8.346	9.455	8.820	9.014	
Diplomas otorgados por las instituciones de educación superior	11.840	12.665	14.753	17.364	21.179	23.280	26.469	23.302	26.051	25.739	26.472
Universidad de Costa Rica	3.963	3.568	3.779	4.257	4.161	4.381	3.955	4.131	4.118	4.378	4.112
Universidad Nacional	1.787	2.270	2.319	2.378	2.253	2.526	2.586	2.389	2.830	2.849	996
Instituto Tecnológico de Costa Rica	516	429	576	713	832	735	876	834	1.084	1.104	3.152
Unviersidad Estatal a Distancia	777	852	1.410	1.582	2.067	2.125	2.173	1.659	2.214	2.176	2.114
Universidades privadas	4.797	5.546	6.669	8.434	11.866	13.513	16.879	14.289	15.805	15.232	16.098
Universidades estatales											
Por grado académico											
<i>Diplomado</i>	1.224	1.299	1.477	1.494	1.648	1.568	1.566	1.048	1.449	1.491	1.456
<i>Profesorado</i>	335	496	391	615	354	272	284	332	301	277	325
<i>Bachillerato</i>	3.535	3.201	3.628	3.893	4.022	4.618	4.390	4.348	4.717	4.633	4.845
<i>Licenciatura</i>	1.668	1.800	2.108	2.348	2.539	2.560	2.515	2.267	2.429	2.895	2.652
<i>Especialidad profesional</i>	154	183	197	211	226	220	214	189	188	169	188
<i>Maestría</i>	127	139	281	368	524	527	614	821	1.146	1.030	889
<i>Doctorado</i>		1	2	1	0	2	7	8	16	12	19
Por área de conocimiento											
<i>Artes, Letras y Filosofía</i>	343	385	402	367	369	427	428	461	466	437	500
<i>Ciencias Básicas</i>	320	329	361	469	534	668	534	742	766	795	950
<i>Ciencias Sociales</i>	2.305	2.406	2.654	2.897	2.870	2.667	2.991	2.833	3.094	3.363	2.870
<i>Educación</i>	2.359	2.684	3.139	3.579	3.733	4.095	3.714	3.030	4.004	3.951	3.929
<i>Recursos Naturales</i>	238	208	306	318	279	374	404	389	386	376	386
<i>Ingeniería</i>	463	429	503	505	556	602	675	723	724	790	875
<i>Ciencias de la Salud</i>	1.008	674	712	793	966	932	840	832	805	792	859
<i>Formación general</i>	7	4	7	2	6	2	4	3	1	3	5
Universidades privadas											
Por grado académico											
<i>Bachillerato</i>	3.062	3.270	3.832	4.653	6.527	6.719	8.567	7.643	8.798	7.536	8.236
<i>Licenciatura</i>	1.470	2.004	2.381	3.198	4.297	5.499	6.577	5.306	5.667	6.381	6.011

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<i>Maestría</i>	263	264	442	577	1.035	1.271	1.707	1.308	1.315	1.297	1.836
<i>Doctorado</i>	2	8	14	6	7	24	17	24	21	14	11
<i>Especialidad profesional</i>	0	0	0	0	0	0	11	8	4	4	4
Por área de conocimiento											
<i>Artes, Letras y Filosofía</i>	165	155	156	279	374	301	195	196	253	249	359
<i>Ciencias Básicas</i>	177	159	294	265	347	442	261	542	636	685	866
<i>Ciencias Sociales</i>	3.190	3.448	4.196	4.822	6.331	7.228	7.960	6.227	7.176	7.235	6.826
<i>Educación</i>	507	878	1.151	1.578	3.032	3.644	5.568	4.797	5.269	4.449	5.014
<i>Recursos Naturales</i>	0	0	3	4	8	2	12	34	56	46	49
<i>Ingeniería</i>	307	300	263	424	506	627	1.181	793	713	750	943
<i>Ciencias de la Salud</i>	451	606	606	1.062	1.268	1.269	1.702	1.700	1.702	1.818	2.041

Vivienda

	(1976=100)										
Índice de precios de insumos para la construcción de viviendas	3.718,5	4.594,5	4.964,2	5.652,7	6.111,2	6.806,6	7.478,9	8.012,7	8.983,0	9.871,5	11.786,0
	(millones de colones de 1991)										
PIB real del sector construcción	44.762,6	48.173,7	39.547,1	41.962,7	49.263,6	48.472,7	50.596,1	57.879,1	56.986,6	59.742,4	63.667,4
Número de permisos de construcción registrados											
Edificios y viviendas	20.843	22.055	21.609	25.526	24.150	22.866	27.190	30.580	27.213	30.404	31.949
Bonos de vivienda familiar pagados	9.398	15.708	17.423	20.287	10.652	6.602	14.337	11.857	9.238	8.449	11.568
	(metros cuadrados)										
Área de construcción	2.049.387	1.550.081	1.482.791	1.759.721	1.879.527	1.920.105	2.157.333	2.561.696	2.402.314	2.582.239	2.723.683
Por tipo de obra											
<i>Vivienda</i>	1.352.079	1.120.051	1.118.075	1.275.037	1.222.829	1.237.873	1.457.734	1.800.777	1.633.520	1.830.340	1.947.591
<i>Comercio y oficinas</i>	471.690	230.635	216.937	233.048	318.238	334.553	415.329	429.579	386.069	466.309	505.428
<i>Industrias</i>	141.311	148.790	85.419	180.593	198.157	166.394	101.844	163.294	181.784	134.152	106.017
<i>Otros</i>	84.307	50.605	62.360	71.043	140.303	181.285	182.426	168.046	200.941	151.438	164.647
Por tipo de vivienda											
<i>Vivienda familiar</i>	1.231.005	1.053.611	1.008.668	1.186.263	1.121.664	1.066.455	1.276.187	1.545.810	1.446.273	1.577.838	1.738.131
<i>Vivienda multifamiliar</i>	121.074	66.440	109.407	88.774	101.165	171.418	181.547	254.967	187.273	252.502	209.460
<i>Otros</i>	697.308	430.030	364.716	484.684	656.698	682.232	699.599	760.919	768.804	751.899	776.092
Viviendas por tipo de tenencia	711.527			784.128			837.060	967.060	999.587	1.040.612	1.082.662
Zona urbana	330.833			356.259			399.319	584.235	638.999	626.643	655.431
<i>En precario</i>	4.805			3.535			7.750	12.924	12.781	9.470	13.589
<i>Propia totalmente pagada</i>	171.181			194.532			241.098	347.874	397.671	378.747	386.702
<i>Propia pagando a plazos</i>	72.209			67.961			63.102	97.131	93.905	89.136	94.164
<i>Alquilada</i>	68.573			75.108			66.312	96.700	100.096	116.290	125.421
<i>Otras</i>	14.065			15.123			18.084	28.048	32.718	33.000	34.130
<i>Ignorado</i>							2.973	1.558	1.828	0	1.425
Zona rural	380.694			427.869			437.741	382.825	360.588	413.969	427.231
<i>En precario</i>	4.025			1.157			4.612	2.766	3.782	7.009	7.208
<i>Propia totalmente pagada</i>	239.190			288.373			303.227	263.182	236.070	280.518	290.991
<i>Propia pagando a plazos</i>	56.304			45.965			36.890	30.522	28.318	33.026	31.957
<i>Alquilada</i>	32.211			38.633			32.142	30.471	44.010	39.884	40.133
<i>Otras</i>	48.964			53.741			58.476	55.061	48.000	53.193	56.201
<i>Ignorado</i>							2.394	823	408	339	741
Viviendas según hacinamiento	711.527			784.128			837.060	967.060	999.587	1.040.612	1.082.662
Zona urbana	330.833			356.259			399.319	584.235	638.999	626.643	655.431
<i>Con hacinamiento</i>	17.740			17.745			22.551	24.869	25.746	21.692	23.796
<i>Sin hacinamiento</i>	311.909			338.514			375.978	558.755	612.789	604.761	630.792
<i>Hacinamiento ignorado</i>	1.184						719	611	464	190	843
Zona rural	380.694			427.869			437.741	382.825	360.588	413.969	427.231
<i>Con hacinamiento</i>	40.552			39.241			35.668	32.734	31.467	30.050	29.404
<i>Sin hacinamiento</i>	338.894			388.628			400.928	349.873	328.987	383.576	397.448
<i>Hacinamiento ignorado</i>	1.248						1.145	218	134	343	379

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Viviendas por condición de servicios básicos	711.527			784.128			837.060	967.060	999.587	1.040.612	1.082.662
Zona urbana	330.833			356.259			399.319	584.235	638.999	626.643	655.431
<i>Tiene servicios</i>	301.507			351.408			388.927	568.277	627.330	616.948	644.816
<i>No tiene servicios</i>	26.995			4.851			5.483	12.045	10.670	9.249	9.604
<i>Ignorado</i>	2.331						4.909	3.913	999	446	1.011
Zona rural	380.694			427.869			437.741	382.825	360.588	413.969	427.231
<i>Tiene servicios</i>	308.020			409.535			412.158	360.681	346.103	395.234	413.604
<i>No tiene servicios</i>	71.480			18.334			19.702	20.623	12.859	18.129	12.240
<i>Ignorado</i>	1.194						5.881	1.521	1.626	606	1.387

Pobreza

	(porcentajes)										
Intensidad de la pobreza (brecha) entre los hogares											
Total país	7,4	7,5	8,4	7,4	6,8	8,0	7,5	7,5	7,6	6,9	7,7
Zona urbana	5,1	5,3	6,1	5,6	4,9	6,4	5,8	5,9	6,0	5,6	6,4
Zona rural	9,2	9,4	10,2	8,7	8,3	9,3	10,0	9,7	9,8	8,9	9,6
Severidad de la pobreza entre los hogares											
Total país	3,9	4,0	4,6	3,8	3,5	4,3	4,0	4,0	4,0	3,7	4,0
Zona urbana	2,5	2,6	3,1	2,8	2,3	3,4	3,0	3,0	3,0	2,9	3,2
Zona rural	5,1	5,2	5,7	4,6	4,3	5,0	5,4	5,3	5,3	4,8	5,1

	(porcentajes)										
Incidencia de la pobreza entre los hogares											
Total país											
<i>No pobres</i>	80,0	79,6	78,5	79,3	80,3	79,4	79,4	79,7	79,4	81,5	78,3
<i>No satisface necesidades básicas</i>	14,2	14,1	14,6	15,0	14,4	13,9	14,5	14,4	14,9	13,4	16,1
<i>Extrema pobreza</i>	5,8	6,2	6,9	5,7	5,3	6,7	6,1	5,9	5,7	5,1	5,6
Zona urbana											
<i>No pobres</i>	84,5	83,9	83,0	83,7	83,9	82,7	82,9	83,1	82,7	84,6	81,1
<i>No satisface necesidades básicas</i>	12,4	12,4	12,9	13,2	13,3	12,7	13,1	13,0	13,8	12,1	14,9
<i>Extrema pobreza</i>	3,1	3,7	4,2	3,2	2,9	4,5	4,1	3,9	3,5	3,3	4,0
Zona rural											
<i>No pobres</i>	76,3	76,1	74,9	75,9	77,6	76,5	74,6	74,8	74,6	76,9	74,0
<i>No satisface necesidades básicas</i>	15,6	15,6	16,1	16,5	15,3	15,0	16,5	16,3	16,6	15,3	18,0
<i>Extrema pobreza</i>	8,0	8,3	9,0	7,6	7,1	8,5	8,8	8,9	8,8	7,8	8,0
Región Central											
<i>No pobres</i>	85,1	84,0	83,5	84,6	85,0	84,4	84,6	84,6	84,1	86,0	82,9
<i>No satisface necesidades básicas</i>	11,8	11,9	12,1	11,9	11,7	11,2	11,7	11,9	12,3	11,0	13,5
<i>Extrema pobreza</i>	3,1	4,1	4,4	3,5	3,3	4,4	3,7	3,5	3,5	3,0	3,6
Región Chorotega											
<i>No pobres</i>	62,5	64,8	65,5	64,0	65,9	64,5	64,7	68,8	67,3	69,4	66,9
<i>No satisface necesidades básicas</i>	22,7	21,6	21,3	23,7	22,7	22,3	22,0	18,9	19,0	19,7	23,1
<i>Extrema pobreza</i>	14,7	13,6	13,2	12,3	11,5	13,2	13,3	12,4	13,7	10,9	10,0
Región Pacífico Central											
<i>No pobres</i>	78,1	77,2	77,2	75,2	79,2	71,3	73,5	70,4	73,5	74,0	74,4
<i>No satisface necesidades básicas</i>	15,5	17,2	16,2	18,0	15,1	20,6	18,0	18,8	19,4	19,8	17,7
<i>Extrema pobreza</i>	6,5	5,5	6,6	6,9	5,7	8,2	8,5	10,9	7,1	6,2	7,9
Región Brunca											
<i>No pobres</i>	64,2	63,1	63,0	67,7	65,9	65,9	65,1	65,2	64,3	66,4	59,6
<i>No satisface necesidades básicas</i>	21,7	22,5	22,2	21,6	22,3	19,3	21,8	19,9	22,6	21,5	26,8
<i>Extrema pobreza</i>	14,1	14,4	14,8	10,7	11,7	14,8	13,1	14,9	13,1	12,1	13,6
Región Huetar Atlántica											
<i>No pobres</i>	80,3	82,9	74,6	74,3	79,3	78,5	77,3	76,6	76,4	80,6	76,4
<i>No satisface necesidades básicas</i>	13,5	12,0	16,8	18,8	15,4	14,6	16,4	17,7	17,5	12,3	18,0
<i>Extrema pobreza</i>	6,2	5,1	8,6	6,8	5,3	6,9	6,3	5,7	6,1	7,1	5,6
Región Huetar Norte											
<i>No pobres</i>	73,9	72,4	72,4	72,8	73,6	73,7	69,7	71,9	75,4	77,2	72,6
<i>No satisface necesidades básicas</i>	16,7	17,6	16,5	17,7	18,8	17,8	19,8	19,0	18,6	16,1	17,5
<i>Extrema pobreza</i>	9,4	10,0	11,1	9,5	7,6	8,5	10,5	9,1	6,0	6,7	9,9

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
(colones corrientes, valor por persona)											
Límites de pobreza por zona											
Zona urbana											
<i>No satisface necesidades básicas</i>	10.998	13.182	15.149	17.599	20.706	22.151	24.276	26.084	28.895	30.828	35.866
<i>Extrema pobreza</i>	5.045	6.047	6.949	8.073	9.498	10.161	11.136	11.965	13.255	14.141	16.452
Zona rural											
<i>No satisface necesidades básicas</i>	8.552	10.319	11.741	13.812	16.436	17.509	19.334	20.516	22.714	24.171	28.543
<i>Extrema pobreza</i>	4.341	5.238	5.960	7.011	8.343	8.888	9.814	10.414	11.530	12.270	14.489
Total de hogares por niveles de pobreza	601.552	627.866	656.445	670.634	700.181	713.875	805.533	797.712	840.186	909.868	960.637
No pobres	481.343	499.940	514.968	531.769	562.151	566.524	639.824	635.648	666.986	741.209	751.957
No satisface necesidades básicas	85.248	88.831	96.331	100.876	101.081	99.546	116.894	114.744	125.461	121.899	154.739
Extrema pobreza	34.961	39.095	45.146	37.989	36.949	47.805	48.815	47.320	47.739	46.760	53.941
Población total por niveles de pobreza	3.065.159	3.131.004	3.197.740	3.266.040	3.333.669	3.405.400	3.803.640	3.897.661	3.990.617	4.082.568	4.173.864
No pobres	1.949.429	1.990.707	2.038.978	2.082.983	2.182.530	2.206.296	2.523.910	2.440.279	2.509.597	2.761.765	2.779.654
No satisface necesidades básicas	409.653	417.516	459.243	472.591	454.426	468.985	523.596	509.771	545.633	522.598	631.754
Extrema pobreza	171.286	194.491	206.516	181.503	164.774	217.415	232.504	213.757	225.541	227.264	240.547
Sin ingresos	45.308	46.915	53.043	36.318	31.835	36.324	46.569	65.806	58.529	52.252	52.989
Ignorado	489.483	481.375	439.960	492.645	500.104	476.380	477.061	668.048	651.317	518.689	468.920
Ingreso											
Índice de Theil de desigualdad salarial	0,340	0,330	0,325	0,328	0,320	0,343	0,324	0,344	0,330		
Coefficiente de Gini	0,387	0,377	0,393	0,380	0,389	0,400	0,412	0,433	0,430	0,425	0,418
Relación entre el ingreso per cápita de los hogares del décimo decil y los del primero	17,0	16,1	18,6	15,5	16,5	19,5	19,6	23,3	20,3	21,8	20,7
Relación entre el ingreso per cápita de los hogares del quinto quintil y los del primero	8,5	7,9	8,8	8,0	8,5	9,1	9,7	11,2	10,8	10,5	10,2
(porcentaje acumulado)											
Porcentaje acumulado por decil, del ingreso promedio mensual de los hogares											
Decil 1	1,3	1,3	1,2	1,3	1,3	1,1	1,1	1,0	1,1	1,1	1,2
Decil 2	4,1	4,2	3,9	4,3	4,1	3,7	3,7	3,4	3,5	3,6	3,9
Decil 3	8,1	8,3	7,8	8,3	8,0	7,6	7,4	6,9	7,1	7,1	7,3
Decil 4	13,3	13,6	12,9	13,5	13,0	12,7	12,2	11,4	11,7	11,7	12,0
Decil 5	19,5	20,1	19,2	19,9	19,3	18,9	18,2	17,2	17,4	17,5	18,1
Decil 6	27,5	28,2	27,0	27,8	27,2	26,6	25,8	24,6	24,7	24,9	25,4
Decil 7	37,2	38,2	36,7	37,7	37,1	36,2	35,4	33,9	34,0	34,3	34,8
Decil 8	49,5	50,9	49,2	50,2	49,8	48,6	47,9	45,9	45,9	46,7	47,1
Decil 9	66,1	67,5	66,5	67,3	67,2	66,2	65,7	62,9	63,2	64,2	64,3
Decil 10	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Índice de salario mínimo nominal promedio	523,0	630,5	755,4	887,7	1.025,30	1.153,1	1.272,4	1.418,6	1.538,2	1.677,2	1.853,0
(1984=100)											
Índice de salario mínimo real promedio	106,7	104,4	106,0	109,9	113,8	116,3	115,6	115,9	115,1	114,7	112,8
(1984=100, a diciembre de cada año)											
Índice de salario mínimo real	101,9	100,0	103,8	110,3	111,9	113,3	113,7	115,2	112,3	111,8	110,0
(colones)											
Ingreso promedio mensual del hogar por deciles	80.378,4	92.875,8	103.988,9	122.383,0	150.205,0	161.794,0	194.603,8	222.514,5	235.239,9	261.532,0	272.304,3
Decil 1	10.055,2	11.984,3	12.159,2	16.032,6	19.040,0	18.387,0	21.919,1	22.543,5	25.334,3	28.247,5	31.289,3
Decil 2	22.935,2	26.785,6	27.588,9	36.066,9	41.607,0	42.343,0	49.112,0	52.245,0	56.985,3	64.810,2	71.143,7
Decil 3	32.739,3	38.103,3	41.323,4	49.991,5	58.945,0	62.899,0	72.449,2	78.167,3	83.834,0	93.987,2	101.279,2
Decil 4	41.374,4	48.806,5	52.863,8	63.161,0	75.779,0	81.490,0	93.594,4	100.713,4	107.941,2	120.305,3	128.988,5
Decil 5	50.412,0	60.187,7	65.385,6	78.825,6	94.148,0	100.969,0	117.216,4	129.949,7	136.284,4	152.074,9	162.544,1
Decil 6	63.040,9	74.558,9	81.018,6	96.662,1	118.078,0	124.291,0	147.652,3	164.370,6	171.902,3	193.950,9	202.004,3
Decil 7	78.641,6	92.516,3	100.569,8	120.409,7	148.584,0	155.293,0	187.548,7	206.120,4	216.838,1	244.630,3	255.600,5
Decil 8	98.600,6	116.780,0	129.948,1	153.757,8	190.515,0	201.469,0	243.487,8	267.357,8	282.336,4	325.952,0	336.340,1
Decil 9	134.116,2	153.855,7	179.400,6	208.251,9	261.119,0	283.569,0	344.891,4	379.097,9	400.328,0	458.132,6	468.591,4
Decil 10	269.423,7	299.837,0	348.378,8	404.761,0	497.134,0	552.283,0	669.599,6	826.220,1	881.255,7	938.250,3	972.008,0

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
	(colones corrientes)										
Ingreso promedio mensual de los ocupados en la ocupación principal											
Por rama de actividad											
<i>Agric.caza silvi. pesca/Agric. y ganadería</i>	30.490	36.469	40.283	47.370	55.184	64.902	71.717	69.656	75.004	84.462	94.171
<i>/Pesca</i>								199.547	134.516	100.646	104.704
<i>Exp. minas y canteras/Minas y canteras</i>	50.756	59.973	88.983	68.480	77.768	99.575	70.791	84.406	151.428	120.745	175.036
<i>Industrias manufactureras</i>	42.810	51.562	59.604	70.725	81.762	91.399	108.865	121.804	139.171	155.549	161.912
<i>Electricidad, gas y agua</i>	72.638	97.793	91.375	103.814	128.135	140.022	147.913	193.780	218.383	245.573	245.293
<i>Construcción</i>	44.789	52.551	62.778	70.995	85.356	89.855	103.891	119.720	122.755	140.584	144.592
<i>Comercio mayor y menor/Com. y reparación</i>	47.274	56.478	66.421	73.804	85.414	98.026	109.569	121.357	136.288	143.025	147.744
<i>/Hoteles y restaurantes</i>								118.342	104.407	122.688	127.022
<i>Transporte, almacenaje y comunicaciones</i>	58.250	69.922	81.214	86.948	110.116	117.048	142.506	158.908	162.849	170.543	187.765
<i>Establecimientos financieros</i>	82.201	87.497	103.376	112.175	136.992	149.443	174.461				
<i>Intermediación financiera</i>								249.056	279.903	277.297	322.956
<i>Actividades inmobiliarias y empresariales</i>								160.220	159.541	190.911	197.835
<i>Administración pública</i>								205.101	208.763	235.259	251.551
<i>Enseñanza</i>								177.447	190.093	206.426	226.957
<i>Salud y atención social</i>								201.776	243.545	247.922	255.803
<i>Servi.comuna. soc y pers./Servi.comun. y pers.</i>	51.621	62.214	71.290	79.632	94.036	102.545	121.103	104.757	117.276	140.618	140.516
<i>Hogares con servicio doméstico</i>								42.162	43.044	47.331	52.641
<i>Organizaciones extraterritoriales</i>								288.875	293.812	276.126	340.200
<i>Actividad no bien especificada</i>	42.505	40.536	67.180	60.627	67.363	80.542	120.190	96.173	228.164	189.792	305.608
Por sector institucional											
<i>Público</i>	72.824	91.271	104.459	119.798	144.336	155.549	174.230	206.855	219.267	242.254	261.021
<i>Privado</i>	41.420	48.643	56.275	64.152	75.836	86.009	100.502	113.006	122.497	135.415	142.344
	(colones corrientes, a julio de cada año)										
Salario mínimo minorum	24.859	29.485	37.646	45.240	51.584	57.460	63.544	71.968	77.584	85.358	89.388

ESTADISTICAS ECONÓMICAS

- Indicadores generados por otras instituciones
- Indicadores generados por Estado de la Nación
- Datos primarios

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Cuentas nacionales y producción sectorial											
	(porcentajes)										
Crecimiento del PIB real por persona	1,70	1,01	-1,80	2,93	5,78	5,67	-0,47	-1,01	0,87	4,48	2,25
Crecimiento real del ingreso nacional disponible por persona	4,19	0,10	-2,96	4,39	5,70	-4,28	-0,83	1,23	1,50	2,44	0,69
Formación bruta de capital fijo real/PIB	20,81	20,54	18,76	20,49	23,71	21,01	20,44	20,75	21,48	21,67	20,05
Ahorro nacional neto/PIB	9,07	9,19	6,56	7,63	9,73	6,28	6,73	7,52	8,18	9,43	9,43
	(miles de millones de colones)										
Producto interno bruto											
A precios de mercado	1.658,2	2.105,7	2.460,0	2.984,0	3.626,8	4.512,8	4.914,5	5.394,6	6.058,9	6.970,8	8.055,5
	(miles de colones)										
Per cápita en colones	491,7	606,9	690,1	816,1	967,9	1.175,9	1.252,0	1.345,9	1.481,5	1.671,8	1.896,1
	(dólares)										
Per cápita en dólares	3.131,3	3.378,4	3.322,4	3.508,5	3.763,5	4.116,2	4.062,4	4.092,4	4.117,4	4.193,5	4.329,6
	(millones de colones de 1991)										
PIB real	1.076.753	1.118.971	1.128.892	1.191.864	1.291.955	1.398.182	1.423.344	1.438.695	1.480.666	1.577.362	1.643.391
Menos: impuestos sobre los productos y las importaciones (netos de subvenciones)	103.578	104.513	111.735	118.581	128.885	130.545	131.218	135.267	139.264	145.150	149.007
Valor agregado bruto a precios básicos	973.175	1.014.458	1.017.157	1.073.282	1.163.070	1.267.637	1.292.126	1.303.428	1.341.403	1.432.212	1.494.384
Según sector											
<i>Agricultura, silvicultura y pesca</i>	120.255	129.074	131.411	133.360	144.296	150.831	151.855	153.972	148.946	160.117	162.675
<i>Extracción de minas y canteras</i>	1.160	1.117	1.063	1.201	1.312	1.232	1.310	1.393	1.351	1.402	1.451
<i>Industria manufacturera</i>	225.867	235.193	236.442	254.540	283.502	353.529	343.198	312.058	322.660	350.818	356.226
<i>Construcción</i>	44.763	48.174	39.547	41.963	49.264	48.473	50.596	57.879	56.987	59.742	63.667
<i>Electricidad y agua</i>	29.059	29.954	30.738	32.444	35.259	37.445	39.854	41.489	43.705	46.258	48.528
<i>Comercio, restaurantes y hoteles</i>	205.665	212.770	211.541	224.524	243.544	249.383	253.093	257.966	262.062	269.778	283.325
<i>Transporte, almacenaje y comunicaciones</i>	88.068	94.471	98.994	108.786	117.627	125.686	138.459	151.269	169.663	192.934	216.337
<i>Servicios financieros y seguros</i>	37.763	38.519	39.430	42.519	45.265	49.525	54.805	57.381	61.248	68.139	75.362
<i>Actividades inmobiliarias</i>	59.832	61.348	62.562	64.527	66.429	68.672	70.249	72.113	73.054	74.759	76.254
<i>Otros servicios prestados a empresas</i>	25.720	26.406	26.986	28.123	29.803	34.115	39.651	46.404	49.732	53.978	57.481
<i>Servicios de administración pública</i>	33.721	33.933	32.405	32.896	32.901	33.230	34.071	35.273	35.637	35.997	36.325
<i>Servicios comunales, sociales y personales</i>	122.252	125.392	129.172	132.945	140.594	145.411	149.147	151.680	156.863	162.501	166.136
Menos: servicios de intermediación financiera medidos indirectamente	20.949	21.890	23.133	24.544	26.727	29.895	34.164	35.449	40.505	44.211	49.383
	(millones de colones corrientes)										
Formación bruta de capital fijo	324.161	399.983	421.650	538.478	740.341	811.325	873.951	987.279	1.143.140	1.332.290	1.464.815
Variación de existencias	8.282	-15.918	-29.099	1.161	1.626	-42.745	-42.854	106.985	221.601	96.131	315.421

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Ingreso nacional disponible neto	1.568.655	1.974.226	2.314.075	2.786.573	3.333.583	3.764.922	4.273.914	4.867.934	5.503.038	6.323.755	7.317.336
Ahorro nacional neto	150.476	193.434	161.278	227.602	352.816	283.281	330.908	405.493	495.539	657.434	759.852

Comercio exterior

	(porcentajes)										
Crecimiento de las exportaciones	9,62	20,77	8,13	11,90	31,39	20,57	-12,20	-14,16	4,82	15,93	3,19
Grado de apertura											
Total	77,30	78,21	83,46	86,18	98,77	97,70	94,36	83,73	88,24	95,34	96,18
Sin zona franca	71,23	71,43	74,28	74,33	75,96	64,59	66,01	58,51	60,94	65,07	66,81
Déficit comercial/PIB	5,91	2,75	2,10	3,88	2,83	-3,67	1,32	4,99	7,53	6,47	8,27
Déficit de cuenta corriente/PIB	4,89	3,05	2,23	3,75	3,69	4,20	4,55	4,33	5,44	5,31	4,85
Reservas internacionales netas/ importaciones por mes		3,64	3,12	3,48	2,58	4,02	3,51	3,52	3,61	4,05	3,92
Tasa de devaluación	9,11	17,97	13,07	11,06	11,02	9,96	6,75	7,33	10,77	10,59	9,50

	(millones de dólares)										
Exportaciones	2.878,2	3.475,9	3.758,4	4.205,5	5.525,6	6.662,4	5.849,7	5.021,4	5.263,5	6.102,2	6.297,0
Tradicional	948,1	1.187,2	1.103,1	1.049,2	1.142,7	969,4	877,7	738,8	691,1	793,8	805,0
Non tradicionales	1.930,1	2.288,7	2.655,3	3.156,3	4.382,9	5.693,0	4.972,0	4.282,6	4.572,4	5.308,3	5.492,0
Por sector											
Industriales	845,4	951,8	1.107,2	1.121,0	1.244,4	1.134,7	1.090,2	1.029,3	1.022,7	1.057,3	1.230,2
Agrícolas	1.268,6	1.614,3	1.629,4	1.766,0	1.900,5	1.542,9	1.404,4	1.278,3	1.256,1	1.409,8	1.469,5
Perfeccionamiento activo	420,8	475,2	378,8	427,2	444,5	396,1	398,9	366,4	354,1	331,7	367,3
Zonas francas	343,4	434,6	643,0	891,3	1.936,2	3.588,8	2.956,3	2.347,4	2.630,6	3.303,3	3.230,0

	(millones de dólares)										
Por destino											
MCCA	288,1	349,8	385,4	412,5	482,2	531,9	557,5	558,9	524,0	575,4	665,9
Resto del mundo	1.825,8	2.216,3	2.351,3	2.474,5	2.662,7	2.145,6	1.937,0	1.748,7	1.754,8	1.891,8	2.033,8
Importaciones	3.788,4	4.089,5	4.326,8	4.969,6	6.238,7	6.354,6	6.388,5	6.568,6	7.187,9	7.662,6	8.268,0
Materias primas	1.932,6	2.244,6	2.282,5	2.666,0	3.302,7	3.558,8	3.475,2	3.645,2	3.982,4	4.209,1	4.711,3
Bienes de capital	679,4	728,2	709,6	878,6	1.199,8	1.156,7	1.098,2	1.048,1	1.241,8	1.420,9	1.255,2
Bienes finales (de consumo)	973,1	915,9	1.096,0	1.203,0	1.475,4	1.318,9	1.343,0	1.465,0	1.591,8	1.586,6	1.719,2
Combustibles y lubricantes	203,3	200,8	238,7	222,0	260,8	320,2	472,1	410,5	371,7	446,0	582,2

	(millones de dólares)										
Saldo cuenta de capitales	10,4	0,0	28,1	0,0	0,0	2,2	18,1	13,6	6,3	27,7	9,4
Saldo cuenta corriente	-516,6	-357,4	-264,1	-480,9	-520,7	-663,4	-725,3	-710,8	-916,1	-928,7	-831,5
Saldo cuenta comercial	-624,7	-322,3	-249,2	-497,6	-399,0	580,3	-210,5	-818,1	-1.267,2	-1.131,4	-1.463,0
Reservas monetarias internacionales netas del BCCR	823,9	1.010,3	925,4	1.140,3	991,6	1.472,1	1.317,6	1.329,8	1.494,7	1.836,0	1.917,8
Variación reservas monetarias internacionales netas del SBN	39,3	-170,1	93,8	-106,7	138,7	-423,8	186,3	144,4	-183,5	-182,6	-321,4
Tipo de cambio interbancario de venta	165,0	194,4	219,5	243,8	270,6	297,6	317,7	341,0	377,7	417,9	457,8

Turismo

	(millones de dólares)										
Ingreso de divisas por concepto de turismo	625,7	659,6	688,6	719,3	883,5	1.036,1	1.229,2	1.095,5	1.078,0	1.199,4	1.357,4
Número de turistas que ingresaron	762	785	781	812	942	1.031	1.088	1.131	1.113	1.239	1.453
Visitantes al Sistema de Parques Nacionales	700.434	614.081	658.657	742.761	810.098	865.603	786.600	756.962	949.714	879.026	897.481
Nacionales	322.148	362.341	389.883	452.680	485.950	495.349	453.628	428.593	530.725	429.311	436.488
Extranjeros	378.286	251.740	268.774	290.081	324.148	370.254	332.972	328.369	418.989	449.715	460.993

Finanzas públicas

	(porcentajes)										
Déficit Gobierno Central/PIB	5,43	3,47	4,04	2,95	2,46	2,21	2,98	2,91	4,28	2,87	2,76
Deuda interna del Gobierno Central/PIB	16,02	18,14	25,38	25,24	24,83	26,92	26,74	28,00	28,64	26,98	27,81
Servicio de la deuda Gobierno Central/ gastos del Gobierno Central	18,95	27,94	28,17	25,42	21,73	25,41	23,76	25,21	25,39	26,05	25,86

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Deuda pública externa/PIB	30,84	27,81	24,14	20,53	20,38	19,35	19,76	19,35	19,48	21,35	21,11
Pérdidas Banco Central/PIB	-1,13	-1,45	0,27	0,38	-0,27	-1,58	-1,78	-1,18	-1,43	-1,57	-1,32
(millones de colones corrientes)											
Ingresos tributarios	194.865,9	239.003,3	292.544,8	359.567,6	440.021,4	521.343,1	584.978,2	691.802,9	778.084,0	906.625,9	1.057.935,0
Impuestos a los ingresos y utilidades	37.977,3	47.164,3	50.653,4	62.462,9	84.749,7	127.678,4	128.805,1	163.059,5	185.600,3	231.849,6	266.864,0
Impuestos a la propiedad	5.388,0	8.561,3	7.948,5	12.828,3	17.190,7	16.866,5	22.680,2	21.600,5	27.110,2	30.984,0	36.606,6
Impuestos sobre bienes y servicios	104.693,2	122.268,8	182.478,6	222.477,4	278.456,7	319.379,9	382.893,2	450.445,8	505.357,5	574.560,9	663.490,7
<i>Selectivo de consumo</i>	32.029,4	35.189,1	46.559,1	68.949,6	92.435,3	100.570,5	117.219,0	95.787,5	65.440,0	66.110,4	192.503,9
<i>Sobre las ventas</i>	67.762,5	82.857,3	131.195,7	148.038,6	175.742,3	195.277,4	222.774,8	266.281,8	297.621,4	331.459,6	470.966,4
<i>Otros</i>	4.901,3	4.222,4	4.723,8	5.489,2	10.279,1	23.532,0	42.899,4	88.376,5	142.296,1	176.991,0	20,3
Impuestos comercio exterior y transacciones internacionales	45.004,6	59.139,8	48.975,0	50.991,4	56.477,3	45.930,4	46.704,1	51.110,9	56.937,8	67.765,8	87.428,8
<i>A las importaciones</i>	38.027,8	48.883,7	41.894,2	44.496,9	48.645,9	38.928,0	42.065,8	46.940,1	52.638,4	56.242,1	70.217,1
<i>A las exportaciones</i>	5.856,7	8.986,5	5.861,3	4.974,4	5.886,0	4.851,1	1.929,7	1.380,5	1.516,4	1.690,2	1.445,7
<i>Otros</i>	1.120,1	1.269,6	1.219,5	1.520,1	1.945,4	2.151,3	2.708,6	2.790,3	2.783,0	9.833,5	15.766,0
Otros impuestos	1.802,9	1.869,1	2.489,3	3.307,6	2.285,3	2.429,0	3.895,6	5.586,2	3.078,3	1.465,6	3.544,9
Ingresos por distribuir aduaneros				7.500,0	861,7	9.058,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
(millones de colones corrientes)											
Ingresos totales del Gobierno Central	191.247	253.699	302.496	363.540	444.485	547.434	599.101	704.130	781.798	925.482	1.079.611
Aduanas	93.422	118.488	137.796	168.214	211.240	229.288	267.266	293.898	361.168	335.675	389.108
Renta	29.822	40.838	45.756	55.924	77.001	118.859	122.032	152.654	169.880	217.494	254.438
Ventas	31.838	40.499	67.025	75.460	78.024	85.853	91.066	130.382	144.688	154.601	199.399
Consumo	10.063	13.405	18.119	26.630	28.955	28.886	27.899	31.780	12.129	13.276	12.794
Otros	26.101	40.470	33.800	37.312	49.265	84.548	90.839	95.416	93.933	204.436	223.873
(millones de colones corrientes)											
Gasto público total									1.796.884,5	2.028.362,7	2.273.211,2
Gobierno Central									849.311,6	946.699,1	1.090.524,9
Gobiernos locales									46.738,3	52.349,2	64.180,7
Instituciones descentralizadas no empresariales									521.850,9	603.165,6	652.470,6
Instituciones públicas financieras									107.142,8	151.733,2	159.979,2
Organos descentralizados									102.888,1	96.439,3	105.336,6
Empresas públicas no financieras									168.952,8	177.976,3	200.719,2
(millones de colones corrientes)											
Gastos totales del Gobierno Central	276.607	338.274	397.968	445.309	533.921	646.425	739.274	848.376	1.021.564	1.140.933	1.280.593
Giros	153.545	191.692	223.722	262.268	323.652	374.968	406.087	384.547	468.290	551.596	649.158
Intereses	52.413	94.501	112.124	113.211	116.026	164.226	175.653	213.866	259.417	297.267	331.155
Transferencias	67.674	47.872	57.294	65.960	89.598	102.013	152.169	243.313	282.271	286.589	295.402
Comisiones bancarias	2.857	4.071	4.673	3.825	4.018	3.875	3.625	3.436	3.084	3.951	4.583
Otros	118	138	155	46	627	1.343	1.740	3.214	8.502	1.530	295
(millones de colones corrientes)											
Financiamiento del déficit del Gobierno Central											
Externo neto	-3.138	-16.775	-25.511	-24.792	49.609	64.474	70.872	54.567	61.244	67.245	77.765
Interno neto	88.498	101.350	120.983	106.560	39.827	34.516	69.301	89.679	178.522	148.207	123.218
(millones de colones corrientes)											
Déficit del sector público no financiero	-87.411	-32.546	-61.169	-34.953	-30.010	-70.387	-97.224	-93.766	-239.801	-203.179	-187.668
(millones de colones corrientes)											
Deuda pública interna	440.908	639.790	849.743	1.132.012	1.281.582	1.775.105	1.861.907	2.012.707	2.413.451	2.736.936	3.121.622
(millones de colones corrientes)											
Deuda interna bonificada sector público general	350.540	515.610	647.114	866.081	960.418	1.407.070	1.484.320	1.475.927	1.828.359	1.978.727	2.245.576
(millones de dólares)											
Deuda pública externa	3.255,5	3.258,6	2.858,9	2.640,2	2.872,4	3.056,5	3.150,6	3.174,6	3.280,6	3.733,0	3.883,7
(dólares)											
Deuda pública externa per cápita	965,3	939,1	802,0	722,1	766,6	796,4	802,6	792,0	802,2	895,3	914,1
(millones de dólares)											
Servicio total pagado de la deuda pública externa	447,4	620,3	580,7	583,2	405,3	527,9	591,0	708,5	691,6	1.125,9	1.095,5

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
	(millones de colones corrientes, a diciembre de cada año)										
Servicio de la deuda del Gobierno Central											
Intereses internos	43.841	78.425	100.698	103.022	103.577	142.867	149.549	174.019	211.223	237.216	257.745
Intereses externos	8.572	16.076	11.426	10.189	12.449	21.359	26.104	39.847	48.193	60.051	73.410
	(millones de colones corrientes, acumulado a diciembre)										
Pérdidas del Banco Central	-18.813	-30.530	6.523	11.335	-9.834	-71.226	-87.679	-63.579	-86.645	-109.468	-106.425
Sector financiero											
	(porcentaje anual, a diciembre de cada año)										
Tasas de interés pasivas por plazo											
Depósitos en colones a 1 mes											
<i>Bancos estatales</i>	18,5	24,0	16,5	13,5	14,5	14,5	13,5	12,3	12,0	10,1	10,0
<i>Bancos privados</i>	25,5	30,2	22,3	19,3	20,4	19,5	18,5	14,7	15,8	15,1	12,8
Depósitos en colones a 3 meses											
<i>Bancos estatales</i>	21,0	24,5	17,0	15,3	17,0	15,5	14,0	12,8	14,0	11,3	11,1
<i>Bancos privados</i>	29,9	30,4	25,0	19,6	25,0	21,7	20,7	17,4	18,5	17,0	14,7
Depósitos en colones a 6 meses											
<i>Bancos estatales</i>	23,0	26,0	18,0	16,4	19,0	16,3	14,5	13,5	14,9	11,8	11,6
<i>Bancos privados</i>	31,8	32,1	26,6	20,7	26,1	25,5	20,7	19,0	19,8	18,9	15,8
Tasas de interés activas por sector											
<i>Agricultura-mercadeo</i>											
<i>Bancos estatales</i>	36,0	37,0	24,5	23,0	26,0	27,0	26,0	26,0	31,5	28,8	29,3
<i>Bancos privados</i>	42,0	49,0	42,0	30,0	34,0	34,5	34,5	32,0	31,0	31,0	26,8
<i>Ganadería</i>											
<i>Bancos estatales</i>	34,0	35,0	26,5	23,0	26,0	27,0	26,5	26,5	26,5	23,8	24,3
<i>Bancos privados</i>	42,0	49,0	42,0	30,0	34,0	34,5	34,5	32,0	31,0	31,0	26,8
<i>Industria</i>											
<i>Bancos estatales</i>	34,0	37,0	26,5	23,0	26,0	27,0	26,0	26,0	26,5	23,8	24,3
<i>Bancos privados</i>	42,0	49,0	42,0	31,0	34,0	34,5	34,5	32,0	31,0	31,0	26,8
<i>Vivienda</i>											
<i>Bancos estatales</i>	30,7	30,0	24,0	21,2	25,0	26,5	26,5	25,5	25,0	20,0	19,3
<i>Bancos privados</i>	42,0	49,0	42,0	30,0	34,0	34,0	32,0	32,0	29,0	31,0	25,0
<i>Otras actividades</i>											
<i>Bancos estatales</i>	37,0	39,5	31,0	31,0	28,0	29,5	28,5	28,5	29,8	28,6	24,3
<i>Bancos privados</i>	48,0	52,0	42,0	35,0	34,8	34,5	34,5	36,0	31,5	31,0	28,0
Tasa básica pasiva	27,8	28,5	24,6	18,5	24,5	18,3	15,5	16,0	17,5	13,8	14,3
	(Puntos porcentuales, a diciembre de cada año)										
Márgenes de intermediación en colones											
<i>Bancos estatales</i>				12,92	13,34	16,10	15,55	18,55	18,11	16,15	13,73
<i>Bancos privados</i>				11,47	10,32	10,92	10,21	10,34	10,17	10,92	11,17
Márgenes de intermediación en dólares											
<i>Bancos estatales</i>				6,98	2,72	3,38	5,06	1,52	3,05	5,55	6,84
<i>Bancos privados</i>				2,25	3,67	4,04	3,76	4,35	3,75	4,35	4,42
	(millones de colones, a diciembre de cada año)										
Emisión monetaria	86.012,9	98.930,9	115.765,7	146.843,7	165.349,2	229.813,1	202.710,7	223.034,9	249.870,2	275.367,1	277.736,2
	(millones de colones, saldos a fin de mes)										
Base monetaria	158.937,3	160.562,8	184.122,2	221.940,0	242.907,2	301.650,2	304.431,3	295.244,7	332.117,5	394.187,6	450.585,6
	(millones de colones, promedio)										
Medio circulante	126.623,5	138.041,4	158.238,1	201.165,5	255.884,8	307.634,0	367.206,8	412.902,3	474.122,2	575.578,5	644.784,3
Coefficiente de liquidez	0,08	0,07	0,06	0,07	0,07	0,07	0,07	0,08	0,08	0,08	0,08
	(millones de colones, saldos a diciembre)										
Liquidez total	580.436	622.197	805.332	935.636	1.172.986	1.387.937	1.665.559	1.841.578	2.231.654	2.636.489	3.536.642
	(millones de colones, a diciembre de cada año)										
Depósitos en cuenta corriente	92.135,8	86.743,6	104.932,7	174.873,7	192.111,6	237.257,7	300.227,6	328.360,5	424.195,4	514.351,3	497.768,4
	(millones de colones, saldos a fin de mes)										
Depósitos de bancos comerciales en BCCR	156.152,5	237.371,9	332.580,5	305.682,0	359.396,0	414.378,4	503.642,9	501.161,9	600.544,4	717.050,4	967.512,8
	(millones de colones corrientes)										
Crédito interno neto total del SBN	385.321	427.885	650.568	841.683,7	1.145.544	1.169.159	1.407.697	1.483.403	1.890.978	2.326.027	2.936.198
Público	118.870	132.504	300.880	398.095	475.730	375.603	370.852	206.143	341.367	457.051	730.993
Privado	266.451	295.381	349.688	443.589	669.814	792.507	1.030.787	1.269.947	1.541.280	1.848.265	2.172.951
Privado financiero no bancario						1.050	6.058	7.313	8.331	20.711	32.254

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
	(millones de colones corrientes, a diciembre de cada año)										
Riqueza financiera del sector privado	668.942,4	807.196,8	1.002.126,2	1.160.864,6	1.387.875,8	1.756.461,0	2.043.392,4	2.398.042,9	2.877.324,6	3.445.992,7	4.051.390,8
Efectivo en poder del público	73.068,2	80.667,9	91.743,2	106.814,9	124.166,6	144.264,3	143.027,2	158.089,8	171.806,7	188.849,1	209.093,4
Depósitos bancarios	461.301,7	497.107,7	636.023,7	733.244,9	925.873,1	1.124.413,1	1.351.794,4	1.532.019,7	1.836.014,4	2.132.701,2	2.961.327,8
Bonos de estabilización monetaria	64.950,7	84.797,6	14.235,0	92.099,3	103.613,5	222.894,9	196.372,3	274.896,2	368.256,5	582.439,3	424.225,3
Sistema de inversiones a corto plazo	4.081,7	3.533,8	7.589,4	7.362,8	2.126,8	2.474,5	412,0	4.637,7	2.163,8	6.987,9	1.188,5
Bonos fiscales	65.540,0	141.089,9	252.534,9	221.342,8	232.095,7	262.414,2	351.786,4	428.399,4	499.083,1	535.015,3	455.555,9
	(millones de colones corrientes)										
Préstamos al sector privado no financiero	266.702	295.942	351.429	443.656	669.814	792.508	1.030.787	1.269.947	1.541.280	1.848.265	2.172.951
Industria	53.115	61.730	65.903	66.461	98.925	116.320	150.373	153.696	160.867	192.520	183.844
Agricultura	38.212	39.186	42.368	38.496	54.174	58.929	75.238	77.502	73.414	70.147	79.496
Vivienda y construcción	18.091	20.677	28.889	62.050	116.369	136.039	191.964	292.680	393.981	509.237	672.357
Otros	157.284	174.349	214.270	276.649	400.346	481.221	613.212	746.070	913.018	1.076.361	1.237.254
Precios											
	(enero 1995 = 100, promedio anual)										
Índice de precios al consumidor	87,21	107,43	126,24	142,97	159,64	175,68	194,94	216,88	236,76	259,13	291,04
	(porcentajes)										
Tasa anual de inflación	19,86	22,56	13,89	11,20	12,36	10,11	10,25	10,96	9,68	9,87	13,13
	(a julio de cada año, colones)										
Costo per cápita/mes canasta básica alimentaria		5.818,2	6.658,2	7.682,9	8.831,9	9.434,9	10.160,6	11.013,4	12.180,3	13.053,2	15.195,7
Urbana		6.322,4	7.179,9	8.269,2	9.514,8	10.218,2	10.984,6	11.930,9	13.222,3	14.171,8	16.454,9
Rural		5.420,2	6.169,5	7.134,2	8.197,4	8.737,3	9.406,6	10.177,5	11.227,7	12.029,0	14.033,0
	(colones por kWh, promedio anual)										
Precio energía eléctrica empleada en el sector residencial	10,3	13,2	14,2	13,8	13,3	14,4	16,4	21,2	22,9	24,1	
	(colones por litro, promedio anual)										
Precio promedio combustibles empleados en el sector transporte											
Gasolina regular	47,5	59,8	84,3	104,6	100,1	119,6	183,4	191,2	202,5	244,1	303,6
Gasolina súper	52,6	65,7	88,6	109,9	105,2	125,5	192,9	200,2	211,2	255,2	317,7
Jet-fuel	39,2	48,3	58,5	66,4	60,3	72,7	119,3	126,3	138,2	169,7	212,7
Diesel	39,5	48,6	59,3	74,0	71,7	86,5	131,6	139,3	146,7	179,4	255,7
	(dólares)										
Precio 3 primeros minutos, llamada a EEUU (tarifa reducida)		5,2	5,2	5,2	5,2	3,5	2,4	2,3	2,3	2,3	2,3
	(colones)										
Precio promedio del impulso en exceso, llamadas locales	3,2	3,2	3,2	3,2	3,3	3,3	3,0	3,3	3,3	3,3	3,3
Energía											
	(porcentajes)										
Producción total de energía											
Leña	27,2	22,9	24,0	21,6	30,4	28,9	23,1	16,5	16,0	15,7	
Electricidad	27,4	24,6	27,2	31,3	46,1	55,2	56,7	41,1	43,1	42,6	
Gasolina	5,7	6,3	5,3	5,4	0,4	0,0	0,0	13,0	0,0	0,0	
Diesel	9,4	12,4	11,7	11,1	3,4	0,0	0,1	6,1	9,7	11,1	
Fuel oil	13,8	12,2	9,3	10,7	2,4	0,0	0,1	10,7	15,8	14,4	
Otros	16,5	21,6	22,5	19,9	17,3	15,9	20,0	12,6	15,4	16,2	
	(mW)										
Capacidad instalada de generación de energía eléctrica	1.103	1.217	1.292	1.370	1.402	1.505	1.721	1.701	1.775	1.939	1.961
	(mW/h)										
Generación de energía eléctrica											
Total	4.716.970	4.841.048	4.894.556	5.589.236	5.787.746	6.188.635	6.921.584	6.929.491	7.484.489	7.564.893	8.061.867
Privada	42.944	78.644	242.166	468.849	578.500	768.467	1.112.799	1.121.351	1.138.431	1.107.331	
Telecomunicaciones											
	(por 100 habitantes)										
Densidad de líneas telefónicas fijas	14,5	15,9	17,7	19,5	20,8	22,4	23,5	24,2	25,8	27,8	31,6
	(por 1.000 habitantes)										
Densidad de teléfonos públicos	2,3	2,3	2,2	2,5	2,8	2,8	3,3	4,3	6,0	5,2	5,1
Líneas telefónicas instaladas	479.355	535.203	607.844	692.200	758.852	823.384	983.358	996.284	1.132.061	1.198.462	1.402.385

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Cientes del sistema telefónico nacional	388.245	429.028	482.672	563.871	610.475	672.265	734.738	785.571	832.721	876.719	896.106
Cientes del sistema celular	6.985	18.704	46.553	67.978	105.164	138.178	205.275	311.329	459.235	756.235	911.539
Transporte											
Crecimiento vehicular	(porcentajes)										
	10,8	8,8	7,1	7,8	7,7	3,1	4,7	3,6	3,8	29,7	6,5
Tasa de vehículos livianos	(por 1.000 habitantes)										
	70,7	73,4	76,6	80,4	84,6	85,1	87,1	88,4	89,9		
Tasa de autobuses	2,4	2,6	2,7	2,8	3,0	3,0	3,1	3,1	3,2	4,4	4,9
Número de personas por vehículo	7,7	7,3	7,0	6,6	6,3	6,3	6,1	6,0	5,9	4,7	4,5
Número de vehículos en circulación	439.235	477.778	511.670	551.750	594.148	612.300	641.302	664.563	689.763	894.501	952.295
Carga transportada por ferrocarril	(toneladas métricas)										
	711.223					198.600	222.814	199.352	181.192	119.231	145.589
Pasajeros movilizados por el Aeropuerto Juan Santamaría	1.771.101	1.839.175	1.7430.154	1.936.060	2.298.499	2.257.480	2.160.869	2.108.816	2.282.498	2.584.399	2.892.068
Locales	78.357	126.369	83.444	156.695	119.809	166.637	166.254	136.442	140.468	166.315	130.301
Internacionales	1.692.744	1.712.806	1.659.710	1.779.365	2.178.690	2.090.843	1.994.615	1.972.374	2.142.030	2.418.084	2.761.767
Inversión pública bruta en sector transporte	(miles de colones corrientes)										
	5.156.941	8.817.643	9.072.140	11.487.674	12.256.033	20.394.765	41.781.791	37.124.543	33.835.032	51.007.535	39.350.325
Carreteras	3.131.199	5.549.864	5.940.879	5.518.033	8.478.100	14.991.444	36.050.174	30.548.472	23.317.956	36.894.095	36.659.117
Puertos	1.455.000	1.716.411	1.693.081	3.164.893	1.175.453	1.878.616	3.643.056	4.889.615	2.683.184	2.796.003	815.562
Aeropuertos	40.092	959.418	887.000	1.974.098	1.545.000	3.074.385	1.072.161	1.045.346	4.727.622	9.514.330	606.347
Ferrocarriles	32.950									132.737	214.679
Tuberías	497.700	591.950	551.180	830.650	1.057.480	450.320	1.016.400	641.110	3.106.270	1.670.370	1.054.620

ESTADISTICAS AMBIENTALES

- Indicadores generados por otras instituciones
- Indicadores generados por Estado de la Nación
- Datos primarios

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Tierra											
(hectáreas)											
Áreas silvestres protegidas	1.094.414	1.591.809	1.602.420	1.266.395		1.300.944	1.275.545	1.288.565	1.289.173	1.286.075	1.279.886
Parques nacionales						567.852	624.098	623.773	625.634	621.267	617.186
Reservas biológicas						21.432	21.674	21.675	21.675	21.663	22.032
Refugios nacionales de vida silvestre						175.524	178.189	180.034	180.642	182.473	184.983
Reservas forestales						284.133	227.834	227.834	227.834	227.545	228.630
Zonas protectoras						163.714	155.829	155.816	153.955	166.404	153.516
Humedales						88.289	66.359	77.871	77.871	65.122	71.992
Reserva natural absoluta							1.330	1.330	1.330	1.367	1.315
Monumento nacional							232	232	232	234	232
Fincas del Estado fuera de ASP							15.743	15.743	15.743	15.743	15.743
Visitantes al Sistema de Parques Nacionales	700.434	614.081	658.657	742.761	810.098	865.603	786.600	756.962	949.714	879.026	897.481
Nacionales	322.148	362.341	389.883	452.680	485.950	495.349	453.628	428.593	530.725	429.311	436.488
Extranjeros	378.286	251.740	268.774	290.081	324.148	370.254	332.972	328.369	418.989	449.715	460.993
(hectáreas)											
Área sembrada de las principales actividades	434.828	434.299	431.197	436.046	428.422	456.621	448.454	440.435	435.514	438.967	442.942
(millones de dólares)											
Importación total de agroquímicos											
Plaguicidas				156,0	89,2	102,0	109,3	105,3	110,4	122,2	140,9
Fertilizantes				250,4	65,8	70,5	88,9	65,8	61,9	89,6	95,4
(porcentajes)											
Valor agregado agropecuario como porcentaje del PIB real	11,2	11,5	11,6	11,2	11,2	10,8	10,7	10,7	10,1	10,1	
(millones de colones en 1991)											
Valor agregado bruto del sector agropecuario											
Agricultura	84.692,0	94.712,0	95.474,5	99.822,7	107.917,8	111.533,8	110.383,9	111.675,3	107.564,7	118.199,3	
Pecuario	27.249,4	28.394,6	29.444,1	26.405,3	28.963,7	31.870,5	33.160,7	32.722,4	32.888,2	33.133,0	
Silvicultura de extracción de madera	5.068,3	3.299,6	2.768,2	3.278,8	3.560,8	3.608,6	3.845,7	4.989,3	5.029,3	5.298,0	
Pesca	3.245,4	2.667,5	3.723,8	3.852,9	3.853,9	3.817,9	4.465,1	4.585,0	4.662,7	4.662,7	
Bosque											
(hectáreas)											
Área sometida a pago de servicios ambientales											
Protección de bosque				88.829,8	47.803,8	55.776,0	26.583,2	20.629,0	21.818,9	63.405,2	80.003,1
Manejo de bosque				9.324,5	7.620,4	5.124,8		3.997,0	1.999,2		
Reforestación				4.629,4	4.172,5	3.156,0	2.456,8	3.281,0	1.085,5	3.254,5	2.243,0
Plantaciones con recursos propios					319,0	724,1				204,8	441,0

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Area sometida a pago de servicios ambientales en comunidades indígenas				1.142,0	1.308,0	1.142,0	4.373,0	4.199,0	2.550,0	6.287,6	
Número de beneficiarios del PSA				1.531	1.021	925	501	406	329	755	
				(metros cúbicos)							
Volumen autorizado para aprovechamiento de madera	956.731	615.552	499.382	582.287	619.335	612.409	464.338	402.166	453.262	558.869	124.825
	(millones de colones)										
Total de crédito forestal				103,5	88,8	107,0	45,2	69,6	114,2	159,7	
Crédito para reforestación				31,6	3,7	0,0	0,0	11,3	0,0	0,0	
Crédito para la industria				39,3	52,5	78,8	27,6	34,1	93,9	105,7	
Otros créditos				32,6	32,6	28,2	17,6	24,2	20,3	54,0	
				(hectáreas)							
Area afectada por incendios forestales					64.893,5	11.191,5	36.896,3	57.511,4	50.337,0	32.782,6	35.228,3

Atmósfera**Estación Aeropuerto Juan Santamaría**

	(grados Celsius)										
Temperatura											
Media de estación seca (mes de marzo)	24,2	24,0	22,8	23,1	25,6	22,6	22,5	23,8	25,1	24,6	25,0
Media de estación lluviosa (mes de octubre)	23,5	22,9	22,9	22,8	22,6	20,9	21,9	23,4	23,4	23,3	22,5
Viento											
Velocidad media	14,0	12,0	13,9	16,7	22,2	16,9	15,6	15,9	17,4	13,5	15,3
	(km/hora)										
Precipitación											
Promedio anual acumulado	1.527,3	2.638,4	2.210,1	1.827,3	2.301,7	1.946,7	1.524,1	1.286,6	1.509,6	2.328,1	1.598,9
	(milímetros)										
Humedad relativa											
Promedio anual	72	77	82	80	82	79	79	75	71	76	74
	(porcentajes)										

Desechos

	(toneladas métricas por día)										
Ingreso promedio diario de basura en el relleno sanitario Río Azul/Parque de Tecnología Ambiental	962	934	910	947	1.041	1.265	1.257	1.304	1.429	1.536	1.464
	(gramos por persona por día)										
Producción per cápita diaria de basura para el cantón central de San José	944	944	865	874	898	987	969	1.044	1.108	1.135	1.107

Consumo de energía

	(porcentajes)										
Población cubierta por el servicio eléctrico	92,7	92,7	93,0	93,3	94,4	94,9	97,1	97,1	97,1	97,1	97,1
	(porcentajes)										
Consumo de diesel como porcentaje del consumo de hidrocarburos	40,8	39,7	40,1	39,3	39,3	38,2	37,1	40,5	40,5	41,1	44,8
	(kW/h, miles de habitantes)										
Consumo residencial de energía eléctrica per cápita	567,7	566,3	573,0	579,5	606,5	620,1	639,0	651,2	665,3	684,8	694,9
	(kW/h)										
Consumo promedio anual de electricidad por abonado											
Sector residencial	2.671	2.623	2.618	2.597	2.666	2.685	2.733	2.740	2.751	2.793	2.806
Sector industrial	121.492	121.096	114.805	120.431	131.299	140.365	145.929	152.319	163.866	176.002	184.190
	(terajulios)										
Consumo final de derivados de petróleo	52.387	54.912	55.195	58.751	63.479	68.338	70.155	70.665	73.749	74.740	
	(monto CIF en miles de dólares)										
Importaciones totales de derivados de petróleo	171.626	171.835	203.845	191.219	228.800	298.440	455.418	420.550	423.512	525.941	698.691
	(terajulios)										
Consumo de energía sector transportes	38.362	40.367	40.389	41.607	45.553	47.875	46.697	47.962	60.629	54.014	54.647

Agua

Porcentaje promedio de cobertura de la población con servicio de agua de calidad potable							72,5	75,8	78,4	79,5	82,8
--	--	--	--	--	--	--	------	------	------	------	------

Recursos marino-costeros**Embarcaciones de la flota nacional**

Pangas y botes					1.854		1.507	1.722	2.212	1.908	1.829
Lanchas y barcos					632		535	712	752	713	680

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
	(toneladas métricas)										
Desembarque total según litoral											
Pacífico	13.310	13.609	19.713	21.148	17.909	21.009	24.765	25.551	25.357	19.822	15.371
Atlántico	268	422	436	421	363	666	1.051	787	622	557	535
	(toneladas métricas)										
Desembarque total según grupos de especies											
Escama	4.321	4.231	3.834	4.799	5.900	6.512	5.055	4.511	4.270	3.894	3.789
Crustáceos	2.516	2.402	2.469	2.123	1.474	1.849	1.614	1.137	1.169	1.311	1.404
Pelágicos	6.628	7.297	13.697	14.613	10.812	13.313	19.147	21.566	20.540	15.323	10.712
	(toneladas métricas)										
Producción acuícola por especie											
Tilapia				4.817	5.346	6.588	8.100	8.500	13.190	14.679	18.987
Trucha				152	104	181	250	210	500	513	515
Camarón				2.404	2.348	2.465	1.350	1.800	4.097	5.051	5.076
Langostino				79	87	35	15	10	5	5	5
	(miles de dólares)										
Exportaciones de productos pesqueros											
Peces ornamentales				378	383	291	270	252	304	348	241
Camarón				77.646	61.289	45.520	17.076	14.269	15.545	10.564	13.192
Pescado				87.733	101.262	59.530	73.966	85.562	89.226	83.757	71.569
Número de playas ganadoras de Bandera Azul Ecológica			10	19	24	27	35	37	45	56	50

ESTADISTICAS POLÍTICAS

- Indicadores generados por otras instituciones
- Indicadores generados por Estado de la Nación
- Datos primarios

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Formación de leyes											
(días naturales)											
Duración promedio de las leyes aprobadas en la corriente legislativa											
Legislativo	812	711	643	635	572	694	431	543	525	573	640
Ejecutivo	689	599	495	684	613	394	494	573	378	292	385
(días naturales)											
Duración promedio de las leyes aprobadas para la sanción del Ejecutivo											
Legislativo	32	15	20	17	14	26	18	20	15	20	28
Ejecutivo	13	12	13	14	12	27	17	16	16	37	19
Leyes aprobadas por iniciativa											
Legislativo	50	48	37	85	25	76	53	110	48	44	22
Ejecutivo	51	47	31	43	48	51	48	66	27	18	8
Convenios internacionales aprobados por la Asamblea Legislativa											
	20	23	20	15	25	29	28	26	14	2	3
Proyectos presentados en la Oficina de Iniciativa Popular											
						66	46	69	75	81	72
Administración de justicia											
Entrada neta en las oficinas de primera instancia											
	267.947	294.248	293.762	318.844	352.213	392.793	406.897	446.036	460.915	471.124	485.744
(meses, semanas y días)											
Duración promedio de los recursos votados por la Sala Cuarta. sobre el fondo del asunto											
Hábeas corpus	1m1s	1m	21d	19d	19d	17d	17d	17d	17d	17d	15d
Recursos de amparo	9m3s	4m2s	3m2s	3m1s	3m	2m	2m3s	2m3s	2m3s	5m1s	4m1s
Acciones de inconstitucionalidad	27m1s	39m2s	37m3s	26m	19m3s	17m	25m1s	20m1s	24m3s	24m	20m2s
Número de habitantes por juez	7.935	8.050	8.010	7.949	6.990	6.902	6.756	6.560	6.282	6.105	5.901
Productividad global por juez		570	619	698	595	697	718	674	669	686	706
Presos sin condena por cada mil expedientes en trámite											
					78	86	89	72	75	74	57
Número de jueces y magistrados											
	425	431	445	460	536	556	581	611	651	683	720
Denuncias netas ingresadas al sistema de justicia											
Por tipo de delito											
Delitos contra la vida	10.970	11.547	11.757	12.905	14.605	14.349	14.394	14.169	14.772	16.210	16.657
Delitos contra la propiedad	19.691	21.643	23.872	33.573	50.335	51.495	48.724	52.598	52.851	60.633	61.636
Delitos sexuales	2.089	2.022	2.328	2.686	3.154	3.439	3.695	4.441	4.645	5.296	5.708
Delitos por infracciones a la Ley de Psicotrópicos	1.848	2.035	2.127	2.295	2.554	3.167	4.592	6.424	8.310	9.275	10.722
Presos sin condena											
	612	867	933	784	800	902	1.289	1.295	1.427	1.501	1.436

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Personas condenadas por los tribunales y juzgados penales											
Por tipo de delito											
Delitos contra la vida	1.579	1.794	1.815	2.058	683	507	507	537	603	627	686
Delitos contra la propiedad	2.156	2.553	2.631	2.866	1.306	1.228	1.120	1.174	1.301	1.270	1.493
Delitos sexuales	323	356	389	492	419	441	413	520	578	535	693
Delitos por infracciones a la Ley de Psicotrópicos	337	410	402	489	433	493	461	649	544	500	524
Personas condenadas por los tribunales superiores y juzgados penales	5.913	6.970	7.135	7.872	3.456	3.186	3.005	3.497	3.712	3.627	4.134
Por pena impuesta											
Días multa	1.213	1.107	1.138	1.284	241	168	182	170	175	175	134
Prisión efectiva	2.210	2.747	2.701	2.796	1.874	1.928	1.929	2.232	2.267	2.194	2.756
Prisión ejecución condicional	2.490	3.116	3.296	3.792	1.341	1.090	894	1.095	1.270	1.258	1.244
Casos entrados en oficinas judiciales de primera instancia	538.523	637.415	631.643	664.641	629.376	726.757	798.198	934.213	996.534	926.940	953.847
Por materia											
Civil	74.630	89.420	86.867	86.016	67.331	72.420	76.349	75.837	76.896	77.793	81.314
Familia					16.839	16.994	19.028	21.103	22.173	22.596	23.754
Contenciosa	24.112	25.577	21.178	23.175	26.438	28.970	22.861	22.728	22.929	23.032	24.117
Penal	80.124	83.883	85.984	99.430	104.638	105.929	111.126	116.356	118.667	133.542	141.906
Trabajo	18.794	16.148	17.498	18.019	17.693	16.939	24.188	21.257	19.951	20.398	20.454
Contravenciones	45.002	47.944	44.585	42.686	42.855	59.490	53.304	50.747	48.087	46.812	50.845
Tránsito	273.305	349.689	344.105	349.155	299.980	363.974	419.545	537.540	594.417	507.889	515.037
Pensiones alimentarias	9.133	10.113	12.113	14.332	15.383	16.309	17.509	20.261	21.712	22.297	23.433
Penal juvenil	7.050	7.873	6.869	7.576	8.338	9.554	10.837	11.703	12.259	12.193	11.494
Violencia doméstica			5.023	15.336	20.996	26.437	32.643	43.929	46.012	47.086	48.073
Constitucional	6.373	6.768	7.421	8.916	8.885	9.741	10.808	12.752	13.431	13.302	13.420
Asuntos ingresados en las salas del Poder Judicial											
Sala Primera	465	567	670	419	582	750	788	1.088	746	637	830
Sala Segunda	744	602	428	400	437	793	826	762	723	878	1.177
Sala Tercera	674	879	1.048	1.333	1.305	1.536	1.202	1.283	1.349	1.383	1.779
Sala Cuarta	6.373	6.768	7.421	8.916	8.885	9.741	10.808	12.752	13.431	13.302	13.420
Votos de fondo dictados por los tribunales de segunda instancia											
Por tribunal											
Civil	2.877	2.149	1.942	1.769	2.425	2.709	2.817	2.737	2.588	2.753	3.127
Trabajo	2.048	2.046	1.897	2.015	2.966	3.932	4.200	4.565	6.250	6.290	4.933
Agrario	402	349	387	407	411	361	314	386	423	427	453
Contencioso-administrativo	1.348	996	945	866	1.365	1.318	1.304	1.002	853	573	563
Familia	183	532	535	553	710	769	963	1.269	1.228	1.315	1.638
Resoluciones dictadas por la Sala Constitucional											
Total	7.012	6.376	6.515	8.250	8.584	8.570	10.056	11.493	10.793	13.925	13.150
Con lugar	1.159	1.199	1.596	2.814	2.067	2.214	2.351	3.099	3.409	6.710	4.053
Sin lugar	2.046	1.722	1.615	2.306	2.979	3.118	3.512	3.872	3.040	2.923	3.277
Rechazados de fondo	1.407	977	1.044	1.001	1.083	930	1.133	1.297	1.255	1.162	1.585
Rechazados de plano	2.400	2.478	2.260	2.129	2.455	2.308	3.060	3.225	3.089	3.130	4.235
Hábeas corpus	939	1.108	1.106	1.282	1.084	1.346	1.479	1.385	1.318	1.260	1.537
Con lugar	179	127	167	169	143	136	132	109	175	183	221
Sin lugar	417	529	480	654	569	766	906	828	686	647	782
Rechazados de fondo	96	188	208	135	156	166	145	177	172	125	156
Rechazados de plano	247	264	251	324	216	278	296	271	285	305	378
Recursos de amparo	5.681	4.832	5.079	6.626	7.178	6.950	8.296	9.813	9.202	12.429	11.317
Con lugar	928	1.016	1.394	2.608	1.889	2.036	2.194	2.965	3.215	6.506	3.814
Sin lugar	1.590	1.140	1.106	1.624	2.382	2.310	2.570	3.001	2.325	2.242	2.461
Rechazados de fondo	1.202	680	723	750	827	689	908	1.027	1.009	972	1.368
Rechazados de plano	1.961	1.996	1.856	1.644	2.080	1.915	2.624	2.820	2.653	2.709	3.674

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Acciones de inconstitucionalidad	392	436	330	342	322	274	280	294	272	236	295
<i>Con lugar</i>	52	56	35	37	35	42	25	25	19	21	18
<i>Sin lugar</i>	39	53	29	28	28	42	36	43	29	34	34
<i>Rechazadas de fondo</i>	109	109	113	116	100	75	80	93	74	65	61
<i>Rechazadas de plano</i>	192	218	153	161	159	115	139	133	150	116	182
Movimientos ocurridos en las demandas por violencia doméstica											
Casos entrados				15.336	20.996	26.437	32.643	43.929	46.012	47.086	48.073
Casos terminados				7.339	19.514	25.023	30.852	42.258	46.349	47.922	50.918
Mantiene la medida provisional				1.433	4.150	5.958	8.982	13.554	16.745	16.956	18.239
No comparecencia de la víctima				2.106	6.446	8.553	9.334	11.650	15.222	15.331	10.846
Control ciudadano											
Denuncias presentadas ante la Defensoría de los Habitantes		2.049	1.496	1.358	2.082	1.678	1.544	1.765	1.964	1.927	1.877
Demandas en la Comisión Nacional del Consumidor		785	1.872	2.515	2.245	2.143	1.650	938	702	874	1.193
Audiencias públicas en la ARESEP			7	70	79	74	61	75	118	128	79
Número de contralorías de servicios				62	81	78	150	149	164	177	165
Gobiernos locales											
Carga tributaria		0,51	0,73	0,73	0,64	0,60	0,67	0,71	0,72	0,75	0,77
Presión tributaria		39,94	45,45	41,21	40,58	36,31	37,53	37,52	35,36	37,42	37,32
Alcaldes removidos					7	25	16	37	0	0	0
Por causa											
<i>Renuncia</i>					3	13	6	18			
<i>Destitución</i>					4	10	7	15			
<i>Suspensión temporal</i>							1				
<i>Muerte</i>						2	1				
<i>Interino</i>							1	4			
		(millones de colones de 1999)									
Ingresos totales	26.438,0	25.323,7	31.920,6	37.132,1	35.796,7	40.488,3	44.693,2	47.556,1	53.207,5	55.757,9	59.793,6
<i>Ingresos corrientes</i>	18.900,8	19.211,0	24.431,3	26.084,4	26.308,1	27.819,0	31.113,5	32.979,3	35.067,5	37.284,4	39.152,4
<i>Ingresos de capital</i>	7.537,3	6.112,7	7.489,3	11.047,7	9.488,6	12.669,3	13.579,7	14.576,7	18.139,9	18.473,4	20.641,2
		(millones de colones de 1999)									
Egresos totales	21.258,7	20.113,8	23.604,7	29.573,3	28.492,6	31.304,6	34.257,2	36.487,9	39.214,0	38.715,4	42.174,1
Por categoría											
<i>Gastos corrientes</i>	16.773,9	15.976,7	18.078,1	20.619,9	21.742,5	23.819,8	25.211,7	27.367,1	28.861,0	29.681,4	31.513,6
<i>Inversión real</i>	3.629,2	3.233,2	4.058,0	6.923,7	5.216,8	5.592,5	7.046,1	7.313,7	7.599,8	7.295,8	8.720,4
<i>Demás egresos</i>	855,5	904,0	1.468,6	2.029,6	1.533,3	1.892,3	1.999,4	1.807,1	2.753,2	1.738,2	1.940,1
Organización ciudadana											
Número de organizaciones activas de la sociedad civil											
Por tipo											
<i>Asociaciones civiles</i>	6.541	7.272	8.163	9.467	10.568	11.356	13.094	13.999	15.386	15.926	
<i>Sindicatos</i>	387	348	319	283	279	212	205	253	219	244	260
<i>Cooperativas</i>	321	293	249	517	526	556	551	501	453	499	538
<i>Asociaciones solidarias</i>	1.404	1.471	1.481	1.389	1.398	1.043	1.058	1.067	1.074	1.191	1.212
<i>Sociedades anónimas laborales</i>		45	13	168	215	218	221	225	233	235	
<i>Asociaciones de desarrollo comunal</i>		1.600	1.620	1.635	1.732	1.685	1.661	1.866	1.790	2.506	2.705
<i>Cámaras empresariales afiliadas a UCCAEP</i>	39	39	41	39	45	47	46	48	45	40	39
Seguridad pública y privada											
Permisos de portación de armas de fuego	9.914	13.711	10.084	8.456	8.489	11.479	12.746	21.049	16.125	9.635	17.076
Personal de seguridad privada acreditado	1.200	3.060	3.420	5.141	4.423	3.511	1.411	1.171	1.550	2.246	12.692
Personal de seguridad pública		8.629	8.408	8.459	8.397	8.343	9.340	9.791	9.785	9.719	9.825

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Criminalidad											
	(por 100.000 habitantes)										
Tasa de delitos dolosos contra la vida											
Excluyendo agresión	61	61	62	58	62	57	52	48	52	69	69
Incluyendo agresión	172	182	191	191	206	194	189	186	189	215	223
	(por 100.000 habitantes)										
Tasa de casos de homicidios dolosos	5,4	5,3	5,3	5,7	6,0	6,4	6,1	6,4	7,6	7,0	6,2
Tasa de víctimas de homicios dolosos	5,5	5,5	5,5	5,9	6,1	6,5	6,4	6,5	6,4	7,2	6,6
	(por 100.000 habitantes)										
Tasa de delitos sexuales	61,9	58,3	65,3	73,5	84,2	89,6	94,1	110,8	113,6	127,0	134,4
Víctimas de homicidio	186	189	195	217	230	250	251	257	258	300	280
Por sexo											
<i>Hombres</i>	157	160	175	194	203	216	213	225	220	254	238
<i>Mujeres</i>	29	29	20	23	27	34	38	32	38	46	42
Víctimas de homicidio por arma de fuego	91	88	100	113	122	125	131	139	134	156	164

INDICADORES SOBRE BRECHAS DE EQUIDAD ENTRE LOS GÉNEROS

	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Las mujeres y la pobreza											
Porcentaje de jefas de hogar sin cónyuge que habitan en vivienda propia (del total de jefas sin cónyuge) y diferencia con el porcentaje de jefes de hogar en igual situación											
Total	Cifras de 1992	Cifras de 1994									
% de jefas	73,5	74,1		75,6			77,7	75,4	74,7	74,2	73,8
% de jefes	74,2	73,2		75,4			68,8	68,1	64,1	64,4	63,9
Diferencia	-0,7	0,9		0,2			9,0	7,3	10,6	9,8	9,9
Por regiones											
Región Central											
% de jefas	74,2	73,3		75,2			77,1	74,8	73,4	73,0	72,9
% de jefes	76,9	74,4		75,7			67,0	69,6	68,1	66,4	64,1
Diferencia	-2,7	-1,1		-0,5			10,1	5,2	5,3	6,6	8,8
Región Branca											
% de jefas	64,8	78,1		78,2			79,8	76,1	81,3	79,5	77,3
% de jefes	74,4	73,0		74,2			76,4	63,5	58,5	60,0	67,1
Diferencia	-9,6	5,1		4,0			3,3	12,7	22,8	19,5	10,2
Por condición de pobreza											
No pobres											
% de jefas	73,0	74,1		74,2			79,5	75,2	73,8	75,9	73,9
% de jefes	69,9	70,3		73,9			67,4	64,7	62,1	62,4	62,1
Diferencia	3,1	3,8		0,3			12,1	10,5	11,7	13,5	11,7
Pobres (total)											
% de jefas	73,6	67,7		75,1			71,7	74,9	74,5	69,5	70,9
% de jefes	77,3	74,4		82,7			69,3	67,7	74,3	77,2	76,2
Diferencia	-3,7	-6,7		-7,7			2,4	7,2	0,2	-7,6	-5,3
Extrema pobreza											
% de jefas	72,3	74,3		82,3			66,9	74,8	76,3	68,6	65,5
% de jefes	79,8	77,5		85,8			70,1	68,9	81,7	75,5	86,6
Diferencia	-7,5	-3,2		-3,5			-3,2	6,0	-5,5	-6,9	-21,1
Pobreza diferencial según sexo de la jefatura de hogar											
Total											
% jefes pobres	20,5	15,7	17,1	16,2	15,5	15,3	16,0	15,1	16,0	14,5	17,3
% jefas pobres	23,7	22,4	22,9	22,2	21,2	25,2	23,8	21,0	20,5	20,4	24,0
Diferencia	-3,2	-6,7	-5,8	-6,0	-5,7	-9,9	-7,8	-5,9	-4,5	-5,9	-6,7

	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
% jefes en extrema pobreza	6,4	4,7	5,0	4,2	3,7	4,5	4,3	4,1	4,1	3,8	4,2
% jefas en extrema pobreza	10,0	7,2	9,0	7,0	7,2	9,7	8,4	7,1	6,5	6,3	7,0
Diferencia	-3,6	-2,5	-4,0	-2,8	-3,5	-5,2	-4,2	-3,0	-2,4	-2,5	-2,8
Por regiones											
Región Central											
% jefes pobres	17,0	12,0	12,5	11,0	11,1	10,7	11,4	10,8	11,6	10,5	12,9
% jefas pobres	18,7	18,3	18,5	18,6	17,0	20,7	19,1	16,8	16,4	16,0	19,6
Diferencia	-1,7	-6,3	-6,0	-7,6	-5,9	-10,0	-7,7	-6,0	-4,8	-5,5	-6,7
% jefes en extrema pobreza	4,0	3,0	2,8	2,1	2,2	2,6	2,2	2,0	2,2	1,9	2,2
% jefas en extrema pobreza	5,9	5,2	6,8	5,6	4,7	7,1	6,2	5,0	4,7	4,5	5,5
Diferencia	-1,9	-2,2	-4,0	-3,5	-2,5	-4,5	-4,0	-3,0	-2,5	-2,6	-3,3
Región Branca											
% jefes pobres	34,9	28,1	31,9	27,4	29,3	28,1	27,9	27,4	29,8	28,6	32,4
% jefas pobres	38,6	33,8	35,4	32,1	32,0	39,0	36,2	30,9	27,3	38,0	43,2
Diferencia	-3,7	-5,7	-3,5	-4,7	-2,7	-10,9	-8,3	-3,5	2,5	-9,4	-10,8
% jefes en extrema pobreza	15,6	11,2	12,1	9,1	9,3	11,7	10,4	10,9	11,1	9,8	11,0
% jefas en extrema pobreza	20,3	12,1	17,0	10,5	14,3	18,9	14,2	16,0	9,7	15,0	14,0
Diferencia	-4,7	-0,9	-4,8	-1,4	-5,0	-7,2	-3,8	-5,1	1,4	-5,2	-3,0

Educación y capacitación de las mujeres

Porcentaje de no abandono escolar

A los 12 años de edad											
Mujeres	49,1			45,6	46,1	47,0	43,2	45,9	45,5	46,4	41,7
Hombres	50,7			46,7	47,0	47,1	45,2	47,1	47,2	48,2	43,6
Diferencia	-1,6			-1,1	-1,0	-0,1	-2,0	-1,2	-1,7	-1,8	-1,9
A los 15 años de edad											
Mujeres	61,4			55,0	55,0	54,7	64,2	61,7	62,0	61,7	60,9
Hombres	55,8			49,3	48,9	49,8	60,8	55,7	55,5	54,1	54,7
Diferencia	5,6			5,7	6,1	4,9	4,5	6,0	6,5	7,6	6,1
A los 17 años de edad											
Mujeres	25,2			28,1	28,9	30,2	36,0	39,9	42,0	39,5	41,4
Hombres	24,5			25,8	25,9	26,4	33,4	38,9	40,9	38,5	38,7
Diferencia	0,7			2,2	3,1	3,8	2,6	1,1	1,1	1,0	2,7

Tasa de alfabetismo funcional y diferencial por género

Total											
Mujeres	85,0	87,9	88,2	88,9	88,6	87,5	88,0	89,0	89,5	90,2	90,5
Hombres	85,1	87,6	88,1	87,9	88,2	87,3	87,3	89,2	89,4	89,6	89,7
Diferencia	-0,1	0,3	0,1	1,1	0,3	0,2	0,7	-0,2	0,1	0,5	0,8
Por regiones											
Región Central											
Mujeres	88,2	90,5	91,5	91,6	90,9	90,3	90,9	91,4	91,9	92,3	92,7
Hombres	89,0	91,0	91,9	91,3	91,2	90,2	90,4	92,6	92,8	92,9	92,7
Diferencia	-0,8	-0,5	-0,5	0,3	-0,3	0,1	0,5	-1,2	-0,9	-0,6	-0,0
Región Branca											
Mujeres	79,0	80,9	80,3	82,5	82,0	80,8	82,8	83,5	83,5	84,7	84,4
Hombres	78,4	79,4	78,8	81,7	81,3	82,2	83,7	82,9	85,2	85,9	85,2
Diferencia	0,6	1,5	1,5	0,8	0,7	-1,4	-0,9	0,6	-1,7	-1,2	-0,8

Porcentaje de aprobación de niveles escolares

Aprobación de 6° grado											
Mujeres		95,1	95,3	95,2	90,3	91,5	94,4	96,8	97,3	97,3	96,9
Hombres		94,4	95,1	93,8	90,6	92,0	94,7	96,9	97,3	97,1	96,2
Diferencia		0,6	0,2	1,3	-0,4	-0,5	-0,3	-0,1	0,0	0,2	0,7
Aprobación de 9° año											
Mujeres				82,1	82,4	86,4	85,4	89,3	88,0	85,4	80,9
Hombres				79,0	79,6	82,9	83,6	89,4	87,2	85,9	81,8
Diferencia				3,1	2,9	3,5	1,8	-0,1	0,8	-0,5	-0,9

	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Aprobación de 11° año											
Mujeres				90,5	90,4	88,7	84,3	93,9	94,6	94,2	91,4
Hombres				89,7	87,7	85,7	84,1	92,4	91,4	92,2	88,7
Diferencia				0,8	2,7	2,9	0,2	1,5	3,2	2,0	2,7
Porcentaje de deserción escolar											
I y II ciclo											
Hombres		5,3	4,8	4,9	5,1	4,6	4,3	4,8	4,2	4,2	3,6
Mujeres		4,6	4,2	4,1	4,6	4,1	3,9	4,2	3,6	3,7	3,1
Diferencia		0,7	0,6	0,8	0,5	0,5	0,4	0,6	0,6	0,5	0,5
III y IV ciclo académico											
Hombres		14,3	12,5	11,7	11,9	10,5	11,3	12,7	12,0	10,5	11,5
Mujeres		10,4	9,9	9,6	9,3	7,8	9,0	9,9	9,1	7,7	8,6
Diferencia		3,9	2,6	2,1	2,6	2,7	2,3	2,8	2,9	2,8	2,9
III y IV ciclo técnico											
Hombres		15,4	11,7	11,5	13,4	10,7	11,8	13,0	13,1	12,1	12,9
Mujeres		13,2	10,3	11,5	11,0	9,2	9,2	10,0	10,8	9,3	9,6
Diferencia		2,2	1,4	0,0	2,4	1,5	2,6	3,0	2,3	2,8	3,3
Razón de género en la graduación de universidades estatales (porcentaje de mujeres graduadas respecto de hombres)											
Total	130,9	141,3	135,5	136,9	150,1	152,7	147,5	140,7	151,5	159,4	159,3
Por grado académico obtenido											
Diplomado	208,2	207,4	234,2	203,0	249,2	278,7	241,2	178,1	256,6	267,8	
Profesorado	476,9	309,9	191,8	232,4	237,1	159,1	178,4	172,1	178,7	264,5	
Bachillerato	108,7	132,6	127,5	136,4	149,8	149,9	151,4	149,0	154,7	171,4	
Licenciatura	107,1	116,6	111,8	112,0	126,1	142,4	130,7	141,1	157,6	150,3	
Especialidad profesional	85,1	63,4	75,7	63,6	94,8	58,3	68,5	68,8	79,1	77,1	
Maestría	52,9	65,5	82,6	79,5	75,8	74,5	78,0	84,5	77,8	79,4	
Doctorado	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	100,0	100,0	700,0	1.500,0	33,3	
Por área de estudio											
Artes y Letras	214,0	243,8	279,2	205,8	202,5	223,5	199,3	231,7	275,8	252,4	190,7
Ciencias Básicas	42,9	55,9	49,2	57,4	57,5	55,0	55,7	54,3	57,3	47,0	51,5
Ciencias Sociales	108,7	102,5	94,0	95,2	107,7	120,8	112,1	122,4	121,7	137,7	152,4
Educación	334,5	329,0	309,3	324,1	364,9	338,9	385,5	334,7	341,0	379,5	368,7
Recursos Naturales	30,1	35,1	32,5	21,8	34,8	37,0	37,9	54,4	44,0	72,7	77,1
Ingeniería	22,1	22,2	18,1	17,4	16,8	24,4	25,9	27,7	25,0	30,6	31,2
Ciencias de la Salud	165,9	124,7	145,5	138,9	147,1	131,8	120,5	149,9	159,7	145,2	152,6
Relación de matrícula femenina y masculina en el Instituto Nacional de Aprendizaje (educación extraescolar)											
Relación mujeres / hombres	61,2	70,8	66,0	75,2	70,6	78,4	85,4	96,8	101,5	103,4	112,2
Agropecuario	9,4	24,0	30,2	39,0	35,0	37,5	41,0	44,7	47,7		58,4
Agropecuario	9,4	26,3	32,9	41,2	36,7	39,8	43,4	46,6	51,5		65,8
Náutico pesquero	8,7	5,6	10,5	25,5	25,2	23,0	29,8	33,3	25,8		36,9
Industria	66,4	80,0	66,9	68,4	67,2	65,2	56,5	67,6	76,9		100,2
Artes gráficas	0,0	7,9	17,9	24,7	20,7	45,9	33,0	41,0	45,7		59,9
Eléctrico	2,3	2,2	3,1	3,3	2,0	3,8	3,2	5,1	7,0		5,2
Industria alimentaria	0,0	161,3	222,4	270,5	191,1	189,1	176,6	175,4	224,3		215,8
Mecánica de vehículos	2,5	1,8	2,0	2,6	3,1	3,9	4,5	4,5	4,3		3,9
Metalmecánica	12,7	3,7	1,9	2,3	0,5	1,9	2,4	2,8	1,5		3,9
Procesos artesanales	2.251,4	585,1	564,5	730,0	1.011,2	1.112,4	931,7	930,7	752,1		565,8
Tecnología de materiales	1,6	5,4	8,1	8,1	12,3	15,3	8,7	13,7	19,7		28,5
Textil y confección industrial de ropa	340,6	359,0	193,0	151,7	166,8	148,2	164,2	148,7	210,6		794,5
Comercio y servicios	152,6	93,0	102,1	117,6	110,5	121,1	141,9	143,0	143,0		142,7
Comercio y servicios	154,1	86,0	98,1	120,5	110,4	125,5	154,6	153,0	157,6		157,1
Turismo	138,8	134,1	130,0	103,8	110,9	97,6	90,9	97,5	88,2		86,7
Las mujeres y la salud											
Esperanza de vida al nacer	76,9	76,2	76,8	76,9	77,0	77,3	77,7	77,6	78,5	78,4	78,7
Hombres	74,7	74,0	74,7	74,5	74,8	75,0	75,4	75,4	76,2	76,2	76,5
Mujeres	79,1	78,6	79,0	79,5	79,3	79,8	80,2	79,9	81,0	80,7	81,0

	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Mujeres de 70 años o más de edad por cada cien hombres del mismo grupo de edad	108,7	112,5	113,0	113,5	113,9	114,3	114,7	115,4	116,0	116,8	117,5
Tasa global de fecundidad	3,2	2,8	2,7	2,5	2,4	2,4	2,4	2,3	2,1	2,1	2,0
Tasa de fecundidad de mujeres menores de 20 años de edad, por mil mujeres											
Menores de 15 años	2,3	3,0	2,8	2,7	2,8	2,9	2,9	2,9	2,3	2,3	2,1
Dentro de matrimonio	0,2	0,3	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,0
Fuera de matrimonio	2,1	2,8	2,6	2,5	2,6	2,6	2,8	2,7	2,2	2,2	2,1
De 15 a 19 años	92,3	87,4	84,5	82,9	81,0	82,3	82,5	74,2	68,2	68,5	67,1
Dentro de matrimonio	34,9	24,9	22,7	22,3	20,9	19,3	18,5	15,2	12,5	11,9	10,6
Fuera de matrimonio	57,4	62,5	61,8	60,6	60,1	63,0	64,4	59,0	55,7	56,7	56,5
Porcentaje de mujeres que han reportado siniestros laborales de la población femenina ocupada				3,7	3,4	3,4	3,6	2,7	2,7	2,4	2,6
Por rama de actividad											
Agricultura, caza, silvicultura y pesca				9,7	8,8	10,3	9,1	8,3	6,9	6,5	6,5
Explotación de mina				11,4	12,4	4,0	14,9	8,5	10,8	2,5	2,3
Industrias manufactureras				8,5	7,1	6,8	6,6	4,1	3,9	3,1	3,0
Electricidad, gas, agua				2,5	3,1	4,1	4,0	2,7	2,2	2,3	2,9
Construcción				7,8	9,4	12,5	5,4	3,0	6,8	6,7	4,8
Comercio, restaurantes, hoteles				2,1	2,2	2,2	2,5	1,9	1,9	1,6	1,7
Transporte, almacenamiento y comunicaciones				1,6	1,8	1,8	2,4	2,2	2,2	1,5	1,7
Establecimientos financieros				1,4	1,6	1,8	2,4	4,9	5,9	4,4	5,4
Servicios personales, sociales, comunales				2,0	2,0	2,3	2,7	2,2	2,2	2,3	2,5
Actividad no especificada				30,5	13,8	7,4	2,1	8,5	0,0	1,9	0,1
Porcentaje de hombres que han reportado siniestros laborales de la población masculina ocupada				11,9	11,5	11,9	11,4	9,4	9,2	8,4	8,4
Por rama de actividad											
Agricultura, caza, silvicultura y pesca				14,3	14,0	14,3	13,2	12,5	11,9	12,1	12,4
Explotación de mina				36,6	34,3	27,7	20,8	21,5	12,1	9,6	9,1
Industrias manufactureras				17,1	17,7	17,9	18,0	13,1	12,0	10,1	9,7
Electricidad, gas, agua				33,9	27,5	26,3	30,8	20,0	19,6	14,4	14,3
Construcción				13,1	14,6	16,2	14,5	13,1	13,5	11,8	11,9
Comercio, restaurantes, hoteles				6,0	6,1	6,6	6,8	4,6	5,0	4,2	4,1
Transporte, almacenamiento y comunicaciones				6,4	6,3	6,8	6,7	5,8	5,3	5,0	4,9
Establecimientos financieros				3,5	4,4	5,9	6,1	14,7	15,3	15,1	13,1
Servicios personales, sociales, comunales				8,5	7,9	8,2	8,4	6,5	7,1	6,5	6,8
Actividad no especificada				79,8	33,8	21,8	16,0	15,5	0,0	7,1	7,4
Citologías recibidas en el Laboratorio Nacional de Citologías por cada cien mujeres de 15 años o más de edad						12,1	16,9	19,3	22,0	20,7	21,0
15 a 19						4,6	6,8	7,9	9,1	8,9	9,0
20 a 34						13,8	18,6	20,5	23,1	21,5	21,4
35 a 49						14,9	20,6	23,6	26,3	24,7	25,1
50 y más						10,9	16,2	19,7	23,2	21,9	22,8
Tasa de mortalidad masculina por los tres tumores malignos más frecuentes (tasa por 100.000 hombres)											
Estómago	24,8	24,2	22,2	21,2	21,1	18,2	17,6	18,7	16,5	18,1	17,8
Próstata	7,7	13,4	12,8	10,7	12,6	13,5	14,1	15,2	13,0	13,7	13,7
Pulmón	9,1	8,0	10,0	8,1	7,4	8,8	8,1	8,4	7,4	7,8	7,1
Tasa de mortalidad femenina por los tres tumores malignos más frecuentes (tasa por 100.000 mujeres)											
Estómago	10,9	14,0	13,7	10,3	12,1	10,9	10,6	11,8	10,0	9,1	10,3
Cuello de útero	8,7	10,1	10,2	8,7	9,4	9,7	9,5	10,0	10,2	10,0	
Mama	7,2	9,0	8,5	8,1	7,7	7,1	6,7	7,6	4,8	5,5	
Tasa mortalidad materna por 10.000 mujeres	1,5	2,0	2,9	3,7	1,6	1,9	3,6	3,3	3,8	3,3	3,0

	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
La violencia contra las mujeres											
Condenados por delitos sexuales	289	353	389	492	419	441	413	520	578	535	693
Hombres	288	351	385	487	410	435	406	512	571	519	683
Mujeres	1	2	4	5	9	6	7	8	7	16	10
Número de casos entrados por violencia intrafamiliar				15.336	20.996	26.437	32.643	43.929	46.012	47.086	48.073
Número de casos entrados por violencia intrafamiliar por cada cien hogares				1,9	2,5	3,2	3,5	4,5	4,5	4,5	4,4
Porcentaje de mantenimiento de medidas provisionales del total de casos terminados				19,5	21,3	23,8	29,1	32,1	36,1	35,4	35,8
Porcentaje de levantamiento de medidas provisionales del total de casos terminados				15,9	14,1	49,8	42,8	37,8	42,8	42,3	37,1
Víctimas fatales de violencia (homicidios dolosos) por 100.000 habitantes											
Hombres	7,6	9,1	9,7	10,4	10,7	11,1	10,6	11,3	10,8	12,0	11,0
Mujeres	1,9	1,7	1,1	1,3	1,5	1,8	2,0	1,6	1,8	2,2	2,0
Las mujeres y la economía											
Población ocupada por rama de actividad											
Hombres	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	33,6	28,2	28,3	27,1	26,9	26,9	27,3				
Agricultura y ganadería								21,2	21,3	20,3	19,7
Pesca								0,7	0,8	0,7	0,7
Explotación de minas y canteras	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,3
Industrias manufactureras	15,8	15,0	15,9	15,2	14,9	15,2	13,9	14,6	14,6	14,3	14,9
Electricidad, gas y agua	1,6	1,3	1,2	1,3	1,3	1,3	1,0	1,6	1,6	1,7	1,8
Construcción	8,9	8,8	7,8	9,7	9,0	9,3	9,7	10,3	10,1	10,1	9,6
Comercio al por mayor y menor	13,6	16,8	17,5	17,0	17,5	17,8	17,5				
Comercio y reparación								19,1	19,0	19,8	20,0
Hoteles y restaurantes								4,0	3,5	3,6	3,8
Transportes, almacenamiento y comunicaciones	5,1	6,8	6,6	7,0	7,4	7,6	7,7	7,5	7,8	7,7	7,8
Establecimientos financieros	3,7	4,7	4,6	5,3	5,5	5,1	5,0	1,8	2,0	2,0	2,2
Servicios comunales, sociales y personales	16,8	17,2	16,8	16,4	16,5	16,1	16,8				
Actividades inmobiliarias y empresariales								5,8	6,3	6,2	6,5
Administración pública								4,6	4,3	4,4	4,3
Enseñanza								2,5	2,6	2,6	2,5
Salud y atención social								2,1	2,0	1,6	1,8
Servicios comunitarios y personales								3,1	2,9	3,3	2,7
Hogares con servicio doméstico								0,6	0,6	0,6	0,9
Organizaciones extraterritoriales								0,2	0,2	0,2	0,2
No bien especificado	0,8	0,9	1,1	0,7	0,8	0,6	0,7	0,4	0,4	0,5	0,4
Mujeres	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	6,4	6,3	5,7	5,9	5,5	4,7	5,4				
Agricultura y ganadería								3,7	4,1	4,0	3,9
Pesca								0,1	0,1	0,1	0,2
Explotación de minas y canteras	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1
Industrias manufactureras	23,5	20,0	17,9	16,3	17,2	16,8	15,6	15,7	13,6	13,4	11,9
Electricidad, gas y agua	0,4	0,6	0,5	0,7	0,5	0,3	0,4	0,7	1,0	0,7	0,7
Construcción	0,4	0,3	0,2	0,4	0,2	0,2	0,5	0,7	0,4	0,2	0,4
Comercio al por mayor y menor	20,9	25,3	24,8	23,7	23,3	26,7	26,1				
Comercio y reparación								18,5	19,3	19,4	19,9
Hoteles y restaurantes								8,3	8,4	8,9	8,9
Transportes, almacenamiento y comunicaciones	0,9	2,0	1,6	1,6	1,9	1,8	2,1	1,8	1,6	2,0	2,0
Establecimientos financieros	2,4	3,3	4,0	4,5	5,2	4,9	4,7	2,0	2,0	2,5	2,2
Servicios comunales, sociales y personales	44,4	41,7	44,6	46,2	45,5	44,0	44,5				
Actividades inmobiliarias y empresariales								6,4	7,0	6,1	5,6
Administración pública								5,0	5,1	5,0	5,5

	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Enseñanza								11,1	11,9	12,3	12,2
Salud y atención social								7,2	5,8	5,6	5,6
Servicios comunitarios y personales								5,4	5,3	6,5	5,9
Hogares con servicio doméstico								13,0	14,1	12,7	14,5
Organizaciones extraterritoriales								0,1	0,1	0,1	0,3
No bien especificado	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,5	0,6	0,3	0,2	0,4	0,2
Diferencia de género en la tasa de subutilización total		-2,4	-2,5	-2,9	-4,5	-4,6	-2,6	-3,6	-3,6	-3,9	-5,2
Diferencia de género en la tasa de ocupación		42,2	41,2	39,9	39,6	38,8	37,0	34,1	33,9	33,7	35,4
Diferencia de género en la tasa de desempleo abierto		-1,9	-3,0	-2,6	-3,6	-3,3	-2,4	-2,4	-2,3	-2,4	-3,1
Razón del salario promedio de mujeres entre salario promedio de hombres											
Por nivel de instrucción											
Ningún grado	75,6	80,3	92,1	82,4	93,8	78,5	79,6	75,7	80,0	71,7	88,2
Primaria incompleta	77,9	115,5	89,5	82,7	89,4	88,8	73,2	70,0	71,6	70,5	75,6
Primaria completa	81,2	82,1	87,3	88,2	85,1	84,8	75,7	74,1	73,2	72,5	77,6
Secundaria incompleta (incluye técnica incompleta)	76,3	81,7	90,2	90,5	88,3	87,1	81,3	93,6	87,0	82,6	91,7
Secundaria completa	87,0	86,1	79,8	88,9	87,3	79,4	77,2	80,8	84,9	76,3	87,1
Secundaria técnica completa	91,5	81,9	88,2	97,3	89,5	81,1	76,8	68,6	81,1	85,0	76,7
Parauniversitaria	94,7	86,6	73,0	85,0	84,6	75,1	87,6	66,8	66,8	78,5	94,6
Universitaria	75,9	82,1	80,3	87,3	83,7	82,4	72,0	79,3	71,9	77,1	74,0
Nivel de instrucción ignorado	67,8	65,2	75,3	58,9	85,7	108,6	80,2	93,3	65,5	70,5	100,9
Por grupo ocupacional (nueva clasificación)											
Nivel directivo de la administración pública y empresa privada								89,2	93,3	103,6	69,7
Nivel profesional, científico e intelectual								77,0	68,2	71,0	74,6
Nivel técnico y profesional medio								89,1	90,1	80,6	84,4
Apoyo administrativo								92,2	95,4	93,6	99,6
Venta de locales y prestación de servicios directos a personas								70,8	74,1	72,7	75,9
Agropecuarias, agrícolas y pesqueras, "calificadas"								81,3	86,8	65,6	93,3
Producción artesanal, construcción, mecánica, artes gráficas y manufacturas "calificadas"								71,4	72,7	69,6	73,8
Montaje y operación de instalaciones y de maquinaria								80,6	68,4	76,6	78,2
Ocupaciones no calificadas								87,3	84,5	82,6	84,7
No especificadas								38,2	118,6	38,1	0,0
Cobertura de seguro de salud de trabajadores por cuenta propia											
% trabajadores cuenta propia con seguro de salud	36,2	36,6	39,1	34,9	36,3		32,9	30,6	30,8	28,5	29,6
% trabajadoras cuenta propia con seguro de salud	11,0	16,1	14,2	13,0	10,6		10,0	8,7	8,0	8,4	10,0
Porcentaje de mujeres ocupadas como profesionales, técnicas y directivas del total de personas ocupadas en esos puestos	44,5	45,4	47,8	48,3	45,1	47,1	46,7	39,9	39,7	40,5	39,9
En sector público	57,4	59,1	62,0	62,9	59,1	60,4	59,3	57,6	59,3	60,9	57,5
En sector privado	24,7	29,0	29,6	31,0	28,6	32,6	33,0	30,0	28,5	29,8	29,8
Porcentaje de mujeres ocupadas como directivas del total de personas ocupadas en esos puestos	23,3	23,4	26,7	27,5	30,1	30,6	30,0	25,4	26,1	29,1	26,2
En sector público	29,8	27,6	39,3	35,7	43,7	33,1	34,5	38,1	42,8	46,2	42,6
En sector privado	20,7	21,8	22,7	24,6	26,0	30,0	28,7	20,3	20,9	23,3	20,6
Porcentaje de mujeres profesionales y técnicas del total de mujeres ocupadas	15,1	16,0	17,2	17,1	17,0	16,1	18,6	24,2	24,0	25,4	21,5
Porcentaje de hombres profesionales y técnicos del total de hombres ocupados	7,4	8,2	7,8	8,2	9,6	8,6	10,4	19,4	19,3	19,9	17,3
Diferencia (mujeres - hombres)	7,7	7,8	9,4	9,0	7,4	7,5	8,2	4,8	4,7	5,4	4,2

	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
% de directivas del total de mujeres ocupadas	2,6	3,5	3,5	3,3	3,5	4,5	4,1	1,7	1,7	2,1	1,5
% de directivos del total de hombres ocupados	3,3	4,9	4,0	3,9	3,8	4,8	4,7	2,7	2,6	2,7	2,3
Diferencia (mujeres - hombres)	-0,7	-1,4	-0,5	-0,6	-0,3	-0,3	-0,6	-1,0	-0,9	-0,6	-0,8

Las mujeres en el ejercicio del poder y la adopción de decisiones

Porcentaje de mujeres en puestos directivos del sector público del total de esos puestos y diferencia con el porcentaje de mujeres en el sector público del total de personas en ese sector

% de mujeres en puestos directivos del sector público			35,7		33,1	34,5	38,1	42,8	46,2	42,6
% de mujeres en el sector público			46,4		45,1	45,2	49,1	50,6	51,5	49,9
Diferencia			-10,7		-12,0	-10,7	-10,9	-7,9	-5,3	-7,3

Porcentaje de mujeres candidatas a diputadas del total de candidaturas

		elección 1994		
Candidaturas total país	17,8	23,4	47,2	50,6
San José	27,3	28,0	47,9	51,5
Alajuela	12,4	30,0	46,8	49,4
Cartago	11,1	20,0	45,2	53,6
Heredia	10,0	12,5	44,9	46,2
Guanacaste	22,5	17,5	47,2	53,8
Puntarenas	10,4	21,3	52,6	50,8
Limón	7,5	12,5	42,6	47,1

Porcentaje de mujeres candidatas a diputadas en los tres primeros puestos del total de candidaturas

Candidaturas total país	2,8	5,3	12,6	14,9
San José	0,5	1,2	4,5	5,0
Alajuela	3,1	7,0	7,1	9,7
Cartago	7,4	6,7	15,1	22,3
Heredia	0,0	5,0	20,3	20,0
Guanacaste	12,5	5,0	25,0	38,5
Puntarenas	0,0	8,5	17,9	24,6
Limón	2,5	12,5	27,9	20,0

Porcentaje de mujeres regidoras sobre el total de regidores/as electos/as en el país

San José	12,4	14,2	34,4	50,1
San José	12,9	20,0	39,8	51,8
Alajuela	11,9	10,3	32,6	50,0
Cartago	16,7	8,4	30,7	42,6
Heredia	15,0	11,0	34,4	55,4
Guanacaste	12,7	22,3	31,4	50,0
Puntarenas	8,7	9,9	31,5	47,6
Limón	7,5	10,0	33,4	51,3

FUENTES, DEFINICIONES Y NOTAS TÉCNICAS

VARIABLES SOCIALES

Nombre	Fuente	Nota técnica
Abortos atendidos en hospitales de la CCSS	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Expulsión o extracción de toda (completa) o cualquier parte de la placenta (incompleta), o membranas sin un feto identificable o con una defunción fetal o recién nacido sin posibilidad de sobrevivir, que pesa menos de 500 gramos. En ausencia de conocimiento del peso puede utilizarse una estimación de la duración de la gestación, de menos de 22 semanas completas (154 días), teniendo en cuenta desde el primer día del último período menstrual normal o, si no se conociera el período de gestación, la talla menor de 25 cms, de coronilla a talón.</i>
Accidentes de tránsito	Consejo de Seguridad Vial. Área de Desarrollo. Proceso de Investigación	<i>Encuentro violento en una vía pública, entre dos o más vehículos en movimiento, entre un vehículo en movimiento y un objeto fijo o en movimiento, o entre un vehículo en movimiento y una o más personas. Sus consecuencias son inmediatas y por lo general producen daños materiales, sociales y económicos, así como lesiones y muerte. Muertos in situ se refiere a las personas que mueren en el sitio del accidente o durante su traslado al hospital.</i>
Acciones formativas en el INA	INA. Dirección de Planificación y Evaluación. Departamento de Planes y Estadísticas	<i>El término acción formativa se emplea como sinónimo de módulo y es la estrategia empleada para responder a las necesidades de formación o capacitación de los diferentes grupos de población y empresas. Sector económico: no incluye talleres públicos.</i>
Aprestamiento de niños de primer grado	Elaboración propia con datos del Ministerio de Educación. División de Planeamiento. Departamento de Estadística	<i>Porcentaje de niños de primer grado que recibieron educación preescolar el año anterior. Se calcula como la razón de la matrícula en preparatoria del año i-1 entre la diferencia de la matrícula de primer grado y de repitentes en primer grado del año i.</i>
Aprobados en acciones formativas en el INA	INA. Dirección de Planificación y Evaluación. Departamento de Planes y Estadísticas	<i>Cantidad de personas que aprobaron los módulos o acciones formativas. Para obtener la condición de aprobado, el alumno debe cumplir las exigencias técnicas y administrativas establecidas en relación con una acción formativa. Sector económico: no incluye talleres públicos.</i>
Área de construcción	INEC. Estadísticas de la construcción	<i>Áreas en metros cuadrados de construcción de viviendas, comercio y oficinas, industrias y otros. Esta información se extrae de los permisos de construcción extendidos por las municipalidades del país.</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Asegurados directos activos en seguro de salud	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Población ocupada que cotiza para el seguro de salud.</i> Incluye asalariados y no asalariados (cuenta propia y convenios especiales). A partir del año 2003 se utiliza la nueva clasificación de rama de actividad (CIU-3).
Asegurados directos activos en régimen de seguro de pensiones	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Población ocupada que cotiza en el régimen de seguro de pensiones.</i>
Asegurados directos en seguro de salud	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Población total que cotiza en el seguro de salud.</i> Incluye ocupados, pensionados y por cuenta del Estado. Las cifras de asegurados por cuenta del Estado se ven afectadas a partir de 1996, dadas las variaciones que sufren los niveles de pobreza de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, por efecto de cambios en la canasta básica.
Asegurados del seguro de riesgos del trabajo	INS. Boletines estadísticos del seguro de riesgos del trabajo	<i>Población cubierta por el seguro de riesgos del trabajo.</i> Relaciona la población asegurada en riesgos del trabajo con la población asalariada ocupada.
Bonos de vivienda familiar pagados	BANHVI. Departamento de Comunicaciones	<i>Cantidad de bonos de vivienda pagados por el Sistema Financiero Nacional de la Vivienda.</i>
Camas de hospital por habitantes	CCSS	<i>Cantidad de camas de hospital por cada mil habitantes.</i> <i>Una cama hospitalaria es aquella dispuesta para el alojamiento de un paciente internado durante las 24 horas del día. Se consideran camas hospitalarias las dedicadas a la atención regular de los pacientes internados, las de aislamiento y las cunas e incubadoras de Pediatría.</i>
Cesáreas practicadas en hospitales de la CCSS	CCSS	<i>Cantidad de intervenciones quirúrgicas que tienen por objeto extraer el producto de la concepción, vivo o muerto, de 22 semanas cumplidas o más, así como los anexos ovulares, a través de laparotomía e incisión en la pared uterina.</i>
Cobertura de la PEA por seguro de pensiones	CCSS	<i>Población económicamente activa que está cubierta por el seguro de pensiones.</i> Desde 1998 las cifras sufren un crecimiento, debido a que a partir de ese año se hace obligatoria, para la categoría de cuenta propia, la cotización en el régimen de pensiones.
Cobertura de la PEA por seguro de salud	CCSS	<i>Población económicamente activa que está cubierta por el seguro de salud.</i>
Cobertura de seguro de riesgos del trabajo	INS	<i>Relaciona la población asegurada con respecto a la población asalariada ocupada.</i>
Cobertura de vacunación en niños	Ministerio de Salud. Unidad de Vigilancia de la Salud	<i>Porcentaje de cobertura de vacunación en niños y niñas menores de un año, en el caso de la poliomielitis, y niños y niñas de un año en sarampión.</i>
Coefficiente de Gini	Estimación propia a partir de la Encuesta de Hogares, INEC	<i>Medida numérica agregada de la desigualdad de los ingresos, que varía de 0 (igualdad perfecta) a 1 (desigualdad perfecta). Cuanto más elevado es el coeficiente, mayor es la desigualdad en la distribución de los ingresos; contrariamente, mientras más bajo sea el valor, más equitativa es la distribución.</i>
Consultas en seguro de salud por habitante	CCSS	<i>Promedio de atenciones regulares de salud por habitante, proporcionadas por un profesional calificado a una persona no hospitalizada.</i> Una misma persona puede tener varias consultas en un año por la misma causa o por causas diferentes, o consultar por varias causas en la misma consulta.
Consultas totales del seguro de salud	CCSS	<i>Atención regular de salud impartida por personal calificado, tanto en consulta externa como en urgencias, a una persona no hospitalizada.</i> Una misma persona puede tener varias consultas en un año por la misma causa o por causas diferentes, o consultar por varias causas en la misma consulta.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Costo por consulta del seguro de salud	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Costo anual promedio de una consulta para un asegurado en el seguro de salud.</i>
Defunciones totales	INEC. Sección Estadísticas Vitales	<i>Defunción es la desaparición permanente de todo tipo de signo de vida, cualquiera que sea el tiempo transcurrido desde el nacimiento (cesación postnatal de las funciones vitales sin posibilidad de resucitar). Por tanto, esta definición excluye las defunciones fetales.</i>
Densidad de población	Elaboración propia con datos del Centro Centroamericano de Población. UCR	<i>Habitantes por kilómetro cuadrado. Número total de habitantes dividido por la superficie. Para el cálculo se utilizaron 51.100 km² de territorio nacional.</i>
Desgranamiento por nivel	MEP. Expansión del Sistema Educativo	<i>Porcentaje de la población de una cohorte que no termina con éxito el nivel de educación regular. Supone el seguimiento de la disminución de una cohorte que se matricula en el primer año del primer ciclo, hasta la culminación de un nivel determinado que puede ser primaria, tercer ciclo o educación diversificada. No considera deserción y repitencia.</i>
Días de incapacidad otorgados por institución	CCSS INS. Dirección Actuarial	<i>Cantidad de días en que un grupo de personas está imposibilitado o no facultado para desempeñar sus funciones como trabajador. En el caso de la CCSS se refiere a enfermedad y maternidad; en el caso del INS se refiere a accidentes laborales.</i>
Diplomas otorgados por las instituciones de educación superior	Antes de 1996: Morera, Xenia y Salas, Lucrecia, 1995. Recopilación y procesamiento de los diplomas otorgados por las universidades privadas. 1983-1995: Oficina de Planificación de la Educación Superior. CONARE A partir de 1996: OPES. CONARE	<i>Cantidad de diplomas otorgados por las instituciones de educación superior. El diploma es el documento probatorio de que una persona ha cumplido los requisitos correspondientes a un plan de estudios, extendido por una institución de educación superior. Incluye las cuatro universidades públicas y todas las privadas. Universidades privadas: la categoría "Otros" no especifica ni la carrera ni el grado académico.</i>
Egresos hospitalarios de la CCSS	CCSS	<i>Se define como egreso hospitalario o episodio de hospitalización, el retiro de un paciente, vivo o por defunción, de los servicios de internamiento de un hospital. Este concepto no toma en cuenta los traslados internos (de un servicio a otro) dentro del hospital, ni los recién nacidos sanos en el mismo. El egreso sano puede producirse por orden médica, por salida exigida por el paciente, por traslado formal a otro centro o por fuga del paciente. En cada caso se registra la forma de egreso del paciente y se anota en su expediente con la firma del médico responsable y de los testigos, cuando se requiere.</i>
Enfermedades de transmisión sexual	Ministerio de Salud. Informe Anual	<i>Enfermedades de transmisión sexual consideradas por el Ministerio de Salud como de declaración obligatoria por su transmisibilidad o impacto en la salud pública.</i>
Esperanza de vida al nacer	Centro Centroamericano de Población. UCR	<i>Años que en promedio puede esperar vivir un recién nacido si las condiciones de mortalidad imperantes en el momento de su nacimiento se mantienen constantes a lo largo de toda su vida.</i>
Estancia promedio en hospitales	CCSS	<i>Tiempo promedio de estadía de las personas internadas en un hospital. Se obtiene sumando las estancias de los egresados de un período y dividiendo entre el número de egresos o episodios de hospitalización del mismo período. En los análisis específicos por causas se excluye del cálculo la cirugía mayor ambulatoria, cuya estancia promedio es siempre de un día.</i>
Estructura de la población por grupos de edad	INEC-CCP. Estimaciones y Proyecciones de Población 1970-2050	<i>Total de personas que habitualmente residen en un país o territorio, clasificados por grupos de edad: menores de 5 años, de 5 a 12 años, de 13 a 17 años, de 18 a 24 años, de 25 a 59 años, de 60 años y más.</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Exámenes de laboratorio de hospitalización por egresos hospitalarios	CCSS	<i>Cantidad de exámenes de laboratorio realizados a las personas internadas, por egreso hospitalario.</i> Es la relación entre la cantidad de pruebas efectuadas en un laboratorio clínico a una persona hospitalizada, con fines de diagnóstico, pronóstico o investigación, y la cantidad de egresos hospitalarios.
Fuerza de trabajo	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Tabulados	<i>Conjunto de personas de 12 años o más de edad que trabajaron al menos una hora en la semana de referencia o que, sin hacerlo, buscaron trabajo en las últimas cinco semanas.</i> A partir del año 2001 se utiliza la nueva clasificación de rama de actividad (CIU-3).
Gastos por incapacidades de la CCSS	CCSS	<i>Gastos de la CCSS producidos por incapacidades otorgadas a los asegurados en seguro de salud.</i> La cifra del 2002 es estimada.
Gasto social	Antes de 1995: MIDEPLAN. Tendencias sociodemográficas, económicas y ambientales, 1980-1994 De 1995 a 1996: MIDEPLAN. Área de Análisis del Desarrollo A partir de 1997: Ministerio de Hacienda, Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria	<i>Monto del gasto público destinado a los programas de corte universal (educación, salud, asistencia social, vivienda, servicios recreativos, culturales y religiosos).</i>
Gasto social real per cápita	Antes de 1995: MIDEPLAN. Tendencias sociodemográficas, económicas y ambientales. De 1995 a 1996: MIDEPLAN. Área de Análisis del Desarrollo A partir de 1997: Ministerio de Hacienda, Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria	<i>Monto del gasto social por persona en las siguientes áreas de atención social: educación, salud, asistencia social, vivienda y servicios recreativos, culturales y religiosos.</i>
Giro de camas	CCSS	<i>Número de pacientes que en promedio recibió cada cama hospitalaria de dotación normal en un período determinado, que suele ser un año; también se le llama "velocidad cama" o índice de renovación.</i> Se calcula dividiendo los egresos hospitalarios de un período determinado entre el número de camas de dotación normal.
Incidencia de la pobreza entre los hogares	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Porcentaje de hogares que se encuentran en situación de pobreza por no contar con ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas.</i>
Índice de desarrollo humano	PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano	<i>Es un índice sintético que mide los adelantos medios de un país en desarrollo humano, en tres dimensiones: vivir una vida larga y saludable, tener acceso a la educación y a un nivel de vida digno. Las variables utilizadas para calcularlo son: esperanza de vida al nacer, tasa de alfabetización de adultos, tasa combinada de matrícula en primaria, secundaria y nivel terciario, y el PIB per cápita PPA en US\$.</i> El dato para cada año corresponde a la fecha de publicación del Informe, aunque la medición es realizada con dos o más años de rezago.
Índice de desarrollo relativo al género	PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano	<i>Este índice ajusta el progreso medio en desarrollo humano (IDH) para reflejar las desigualdades entre hombres y mujeres. Primero se calculan los índices femeninos y masculinos de cada componente del IDH y luego se combinan, de tal forma que se penalicen las diferencias en el grado de adelanto entre hombres y mujeres. Finalmente, para cada variable se construye el índice de la variable igualmente distribuida.</i>
Índice de potenciación de género	PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano	<i>Mide las oportunidades de las mujeres, más que su capacidad, y refleja las desigualdades en tres esferas: participación política, participación económica y poder sobre los recursos económicos.</i>
Índice de precios de la construcción	INEC. Departamento de Índices y Estadísticas	<i>Cambio porcentual promedio que han tenido los precios de los insumos para la construcción de viviendas.</i>
Índice de salario mínimo nominal promedio	BCCR. División Económica	<i>Promedio anual. A partir de agosto de 1994 en el cálculo del índice se incluye el 2% del salario escolar, que es retenido por la empresa y pagado en forma acumulada y diferida en enero de cada año, según el decreto 23495-MISS, publicado en La Gaceta n° 138, del 20 de julio de 1994.</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Índice de salario mínimo real	BCCR. División Económica	Datos a diciembre de cada año.
Índice de salario mínimo real promedio	BCCR. División Económica	Promedio anual.
Índice de Theil de desigualdad salarial	Estimación propia a partir de la Encuesta de Hogares, INEC	<i>Índice del comportamiento de la desigualdad salarial. El índice tiene como límite inferior 0, lo cual indica que el salario total está perfectamente distribuido entre los asalariados, y como límite superior LN(n), lo que indica una distribución desigual del salario.</i>
Ingreso por contribuciones al seguro de pensiones	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Monto en colones recibido por la CCSS por concepto de liquidación de cuotas obreras y patronales del régimen de seguro de pensiones.</i>
Ingreso promedio mensual de los ocupados en la ocupación principal	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Ingreso promedio mensual de los ocupados en la ocupación principal, percibido en cada rama de actividad. El ingreso en ocupación principal es el que perciben los ocupados mensualmente por concepto de trabajo dependiente, en el caso de los asalariados, o por concepto de trabajo independiente, en el caso de los patronos y el de los trabajadores por cuenta propia.</i>
Ingreso promedio mensual del hogar por deciles	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Indica el ingreso promedio mensual de los hogares clasificados en cada decil. El ingreso promedio del hogar contempla la suma de todos los ingresos de las personas del hogar, siempre que su relación de parentesco con el jefe del mismo no sea servidor doméstico ni pensionista.</i>
Intensidad de la pobreza entre los hogares	Estimación propia a partir de la Encuesta de Hogares, INEC	<i>Se conoce también como brecha de pobreza y determina si el ingreso de los hogares pobres se ha alejado o no de la línea de pobreza, o sea, si son hogares más pobres o no. El indicador tiene como límite inferior 0, lo cual indica que el ingreso de los hogares no se ha alejado de la línea de pobreza, y como límite superior 1, lo que indica que los ingresos de los hogares se han alejado de línea de pobreza y han empeorado su situación.</i>
Intoxicaciones por plaguicidas	Ministerio de Salud. Memoria Anual	<i>Intoxicaciones ocasionadas por envenenamiento con plaguicidas, tóxicos o venenos, que alteran en forma negativa la salud y pueden ocasionar la muerte.</i>
Límite de pobreza por zona	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Cantidad en colones corrientes que se utiliza cada año, como criterio para clasificar a una persona dentro de los niveles de pobreza (pobreza extrema, no satisface necesidades básicas, no pobre).</i>
Matrícula I ciclo	MEP. Expansión del Sistema Educativo	<i>Número de estudiantes inscritos en el primer ciclo de educación regular (primero, segundo y tercer grados), al iniciarse el año lectivo. No incluye escuelas nocturnas.</i>
Matrícula II ciclo	MEP. Expansión del Sistema Educativo	<i>Número de estudiantes inscritos en el segundo ciclo de educación regular (cuarto, quinto y sexto grados), al iniciarse el año lectivo. No incluye escuelas nocturnas.</i>
Matrícula III ciclo	MEP. Expansión del Sistema Educativo	<i>Número de estudiantes inscritos en el tercer ciclo de educación regular (séptimo, octavo y noveno años), al iniciarse el año lectivo. El total incluye horario diurno y nocturno, así como colegios artísticos.</i>
Matrícula educación diversificada	MEP. Expansión del Sistema Educativo	<i>Número de estudiantes inscritos en el cuarto ciclo de educación regular (décimo y undécimo años en educación académica, y décimo, undécimo y duodécimo años en educación técnica), al iniciarse el año lectivo. El total incluye colegios artísticos.</i>
Matrícula inicial por dependencia	MEP. Expansión del Sistema Educativo	<i>Número total de estudiantes inscritos en educación regular, en los centros de enseñanza públicos, privados y privados subvencionados, al iniciarse el año lectivo. Incluye: preescolar, I, II y III ciclos, educación diversificada, educación especial y colegios artísticos tanto diurnos como nocturnos.</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Matrícula primer grado	MEP. Expansión de Sistema Educativo	<i>Número de estudiantes inscritos en primer grado de educación regular, al iniciarse el año lectivo.</i> Incluye colegios artísticos. A partir del año 2003 se utiliza la clasificación urbano y rural, del Censo 2000.
Matrícula de transición	MEP. Expansión de Sistema Educativo	<i>Número de estudiantes inscritos en el año inmediatamente anterior a primer grado, al iniciarse el año lectivo.</i> Incluye colegios artísticos. A partir del año 2003 se utiliza la clasificación urbano y rural, del Censo 2000.
Medicamentos despachados	CCSS	<i>Promedio de medicamentos, por consulta externa o egreso hospitalario, ordenados por un profesional calificado para un paciente.</i> La consulta médica externa no incluye las consultas de urgencias.
Monto de pensión promedio en CCSS	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Monto promedio en colones que recibe cada mes un pensionado de la CCSS.</i> Montos mensuales pagados dividido por el número de casos. Cifras a junio de cada año.
Muertes por accidentes de tránsito	Ministerio de Salud	<i>Cantidad de víctimas que mueren en accidentes ocasionados por vehículos automotores. La modalidad de la muerte puede ser: atropello, caída de vehículo, colisión, precipitación de vehículo, vuelco.</i>
Nacimientos de madres adolescentes	INEC. Sección Estadísticas Vitales	<i>Nacimientos registrados en los que las madres son mujeres en edades inferiores a los 20 años (menores de 15 y de 15 a 19 años).</i>
Nacimientos totales	INEC. Sección Estadísticas Vitales	<i>Cantidad de nacimientos totales y nacimientos hospitalarios. La definición de nacido vivo es la expulsión o extracción completa de un producto de la concepción del cuerpo de su madre, independientemente de la duración del embarazo, y que después de dicha separación respire o dé cualquier otra señal de vida, como latidos del corazón, pulsaciones del cordón umbilical o movimientos efectivos de los músculos de contracción voluntaria, tanto si se ha cortado o no el cordón umbilical y esté o no desprendida la placenta. Nacimientos hospitalarios son aquellos que se realizan con asistencia de médicos, enfermeras, personal capacitado de atención primaria de salud o parteras tradicionalmente calificadas.</i>
Número de permisos de construcción registrados (edificios y viviendas)	INEC. Estadísticas de la construcción	<i>Número de permisos de construcción extendidos por las municipalidades del país.</i> Este permiso contiene información sobre área, valor de la construcción, materiales predominantes, tipo de permiso, etc.
Número promedio de camas de hospital en el seguro de salud	CCSS	<i>Cantidad promedio de camas dedicadas a la atención regular de los pacientes internados.</i>
Ocupación de camas	CCSS	<i>Razón de uso de las camas de un servicio. Es una razón de camas ocupadas en un día (o día paciente) con respecto al total de camas de dotación normal (o días cama), durante cualquier período, expresada como porcentaje.</i>
Ordenes de incapacidad según régimen en seguro de salud	CCSS	<i>Ordenes de incapacidad firmadas por médicos de la CCSS.</i>
Partos atendidos en maternidades de la CCSS	CCSS	<i>Número total de partos atendidos en las maternidades de los hospitales de la Caja Costarricense de Seguro Social. Un parto es el proceso fisiológico por medio del cual el útero expulsa o trata de expulsar el feto y la placenta a las 22 semanas o más de gestación. Este acto da origen a un nacimiento o a una defunción fetal.</i>
Participantes en acciones formativas en el INA	INA. Dirección de Planificación y Evaluación. Departamento de Planes y Estadísticas	<i>Cantidad de participantes en las acciones formativas en el INA. Ver definición de acción formativa.</i> <i>Los participantes son personas matriculadas o incorporadas a cualquier acción formativa. Una persona puede haber participado en más de una acción formativa dentro de una misma región o modo de formación.</i> Sector económico: no incluye talleres públicos. Los datos de 1992-1996 incluyen participantes de talleres públicos.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Participantes en modalidad formación/producción individualizada en el INA	INA. Dirección de Planificación y Evaluación. Departamento de Planes y Estadísticas	<i>Número de participantes en los llamados tradicionalmente talleres públicos, que se caracterizan por la flexibilidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje, desde el contenido de la acción formativa, horarios, secuencia del aprendizaje, recursos utilizados y medios, hasta la producción de bienes.</i>
Pensionados en régimen de seguro de pensiones	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Cantidad de pensionados en el régimen de pensiones por invalidez, vejez y muerte.</i>
Pensionados en régimen no contributivo	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	
PIB real del sector construcción	BCCR. Cuentas Nacionales	<i>Valor total, en millones de colones de 1991, de bienes y servicios producidos por la industria de la construcción, en el territorio económico del país en un período determinado.</i>
Población cubierta por programas de atención primaria	Antes de 1995: Ministerio de Salud. División Programática de Regiones A partir de 1995: CCSS. Gerencia de Modernización	<i>Corresponde a la cobertura de la población de los EB AIS que están funcionando en cada año.</i>
Población cubierta por seguro de salud	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Cantidad de personas de la población nacional que se encuentra en cada uno de los tipos de seguro de salud.</i> Los datos del período 1991-2001 han sido corregidos con base en la actualización de las cifras de población nacional (Censo 2000). A partir de 1996, la variable Asegurado por el Estado y familiares aumenta, debido a variaciones en los niveles de pobreza por efecto de cambios en la canasta básica. En 1999, el dato de la variable Pensionado régimen especial incluye hasta setiembre. En el 2000, el dato de la variable Pensionado régimen especial está a julio. La variable Cuenta propia cambia su serie debido a ajustes por depuración del sistema de información. Los datos del año 2000 se ajustaron debido a nueva información de la base de datos de la Encuesta de Hogares del 2000, corregida por el Censo 2000. Los datos del 2004 son preliminares.
Población de 12 años y más por nivel de instrucción	Antes de 1995: INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples A partir de 1995: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Hogares	<i>Personas de 12 años o más de edad clasificadas según en nivel de educación alcanzado.</i> La categoría "Ignorado" incluye todos los niveles.
Población femenina de 15 a 49 años	INEC-CCP. Estimaciones y Proyecciones de Población 1970-2050	<i>Total de mujeres de 15 a 49 años que residen en el país.</i>
Población ocupada	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Tabulados	<i>Personas en la fuerza de trabajo que laboraron por lo menos una hora en la semana de referencia o que, aunque no hubieran trabajado, tenían un empleo del cual estuvieron ausentes por razones circunstanciales.</i> A partir del año 2001 se utiliza la nueva clasificación de rama de actividad (CIU-3).
Población total	Centro Centroamericano de Población. UCR	<i>Total de personas que habitualmente residen en un país o territorio.</i>
Población mayor de 64 años	INEC-CCP. Estimaciones y Proyecciones de Población 1970-2050	<i>Total de personas mayores de 64 años que habitualmente residen en un país o territorio.</i>
Población menor de 15 años	INEC-CCP. Estimaciones y Proyecciones de Población 1970-2050	<i>Total de personas menores de 15 años que habitualmente residen en un país o territorio.</i>
Población total por niveles de pobreza	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Tabulados	<i>Total de personas de todas las edades clasificadas en tres niveles de pobreza: pobreza extrema, no satisface necesidades básicas y no pobres.</i> No incluye servicio doméstico y pensionistas. Incluye ajuste en la canasta básica.
Población total servida por acueducto	Antes del 2000: ICAA. Sistemas de Información A partir del 2000: ICAA. Laboratorio Nacional de Aguas	<i>Población que dispone de un sistema de abastecimiento de agua conocido (generalmente público), administrado por diversos entes.</i> Para su cálculo se utilizan las conexiones multiplicadas por un factor equivalente al promedio de personas por vivienda. La información de los CAAR del 2003 es una estimación fundamentada en el Programa de Vigilancia 2002-2003.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Población total servida por alcantarillado sanitario	Antes del 2000: ICAA. Sistemas de Información A partir del 2000: ICAA. Laboratorio Nacional de Aguas	<i>Población servida por alcantarillado público. Se entiende por alcantarillado sanitario la red pública de tuberías que se utiliza para recolectar y transportar las aguas residuales hasta su punto de tratamiento y vertido.</i> Desde el año 2000 no se ha podido obtener información sobre esta variable.
Porcentaje de deserción escolar	MEP. Departamento de Estadística	<i>Corresponde al total de desertores dividido entre la matrícula inicial de cada año.</i>
Porcentaje acumulado por decil, del ingreso promedio mensual de los hogares	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Representa el porcentaje del ingreso promedio mensual de todos los hogares, acumulado hasta el decil correspondiente. Cada porcentaje reúne tanto lo percibido por el conjunto de hogares del decil de interés, como lo percibido por los grupos anteriores.</i> Elaboración propia con datos de ingreso promedio mensual del hogar.
Porcentaje de repitencia escolar	MEP. Departamento de Estadística. Estimaciones y Proyecciones de Población 1970-2050	<i>Se calcula dividiendo los repitentes entre la matrícula del año anterior.</i>
Relación entre el ingreso per cápita de los hogares del décimo decil y los del primero	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Relaciona el ingreso per cápita promedio de los hogares clasificados en el décimo decil con los ingresos per cápita promedio de los hogares clasificados en el primer decil.</i> Datos calculados con ajuste en los factores de expansión.
Relación entre el ingreso per cápita de los hogares del quinto quintil y los del primero	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Relaciona el ingreso per cápita promedio de los hogares clasificados en el quinto quintil con los ingresos per cápita promedio de los hogares clasificados en el primer quintil.</i> Datos calculados con ajuste en los factores de expansión.
Relación pensionados / cotizantes régimen de pensiones	CCSS	<i>Relaciona la cantidad de pensionados en cada año con los cotizantes del régimen de pensiones, para ese mismo año.</i> Porcentaje de pensionados por cada cien cotizantes.
Rendimiento en educación regular	MEP. Departamento de Estadística	<i>Se refiere al rendimiento definitivo (aprobados y reprobados) en educación regular.</i> Se calcula dividiendo el número de estudiantes aprobados o reprobados entre la matrícula final multiplicado por cien.
Repitentes primer grado	MEP. Expansión del Sistema Educativo	<i>Cantidad de estudiantes que se encuentran repitiendo el primer grado.</i>
Salario mínimo <i>minimorum</i>	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Es el salario mínimo de protección legal que el Estado garantiza a los trabajadores que no se enmarcan en ninguna ocupación específica dentro del Decreto de Salarios Mínimos.</i>
Severidad de la pobreza entre los hogares	Estimación propia a partir de la Encuesta de Hogares, INEC	<i>Refleja lo que sucede con la desigualdad entre los ingresos de los hogares pobres. El indicador toma valores entre 0 (valor mínimo) y 1 (valor máximo); un aumento en ellos refleja un empeoramiento de la situación; un valor de 0 indica que no hay desigualdad entre los ingresos, y un valor de 1 indica desigualdad total entre los ingresos de los hogares pobres.</i>
Tamaño promedio del hogar	Antes de 1995: MIDEPLAN. Tendencias sociodemográficas, económicas y ambientales, 1980-1994 A partir de 1995: INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Módulo de empleo	<i>Promedio de personas que viven en un hogar, sin tomar en cuenta aquellas que mantienen una relación de servicio doméstico o pensionista con respecto al jefe del hogar.</i> Número de personas dividido por el número de hogares.
Tasa bruta de escolaridad en educación regular	MEP. Expansión del Sistema Educativo. Estimaciones y Proyecciones de Población 1970-2050	<i>Relación entre la población matriculada en un nivel escolar determinado y el total de población que según los reglamentos de educación debería estar matriculada en ese nivel.</i> Interactivo II y transición son los dos años precedentes al primer grado de escuela. A partir del 2002 el MEP cambió la fórmula de cálculo, de manera que la población en cada nivel se obtiene bajo el siguiente procedimiento: interactivo: 5 años; transición: 6 años; I ciclo: de 7 a 9 años; II ciclo: de 10 a 12 años; III ciclo: de 13 a 15 años; educación diversificada: de 16 a 17 años. La serie fue ajustada desde 1990 a la fecha.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Tasa bruta de natalidad	INEC. Sección Estadísticas Vitales. Estimaciones y Proyecciones de Población 1970-2050	<i>Cantidad de nacimientos por cada mil habitantes. Cociente del número de nacimientos inscritos en un período y la población estimada a mitad del mismo período.</i> A partir del 2003 se corrigió la serie a nivel nacional, con la población de las estimaciones y proyecciones calculadas a partir del Censo 2000.
Tasa de desempleo abierto	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Módulo de empleo	<i>Porcentaje de la población desocupada con respecto a la fuerza de trabajo.</i> Se calcula dividiendo la población desocupada entre la fuerza de trabajo.
Tasa de enfermedades de declaración obligatoria	Ministerio de Salud. Memoria Anual	<i>Relaciona las enfermedades de declaración obligatoria en un año <i>t</i>, con la población en riesgo a mitad del mismo año.</i> Las enfermedades de declaración obligatoria son aquellas sobre las que el Ministerio de Salud mantiene vigilancia estricta, por su impacto en la salud pública o su transmisibilidad.
Tasa bruta de mortalidad	INEC. Sección Estadísticas Vitales. Estimaciones y Proyecciones de Población 1970-2050	<i>Número anual de defunciones de todas las edades por cada mil habitantes.</i> Cociente entre el número de defunciones de todas las edades ocurridas en un período determinado y la población a mitad de ese período, multiplicado por mil. A partir del 2003 se corrigió la serie a nivel nacional, con la población de las estimaciones y proyecciones calculadas a partir del Censo 2000.
Tasa de mortalidad por los cinco primeros grandes grupos de causas	Ministerio de Salud. Memoria Anual	<i>Relaciona las muertes clasificadas en los cinco primeros grandes grupos de causas, con la población a mitad de año.</i>
Tasa de mortalidad hospitalaria	CCSS	<i>Relación entre las defunciones ocurridas en los hospitales en un período y el total de egresos hospitalarios de dicho período; es la estimación de la probabilidad de muerte de los pacientes del hospital.</i>
Tasa de mortalidad infantil	INEC. Costa Rica: cálculo de población por provincia, cantón y distrito	<i>Número anual de defunciones de niños menores de un año por cada mil nacidos vivos.</i> Cociente entre el número de defunciones de infantes menores de un año y el total de nacidos vivos en un período determinado, por mil.
Tasa de mortalidad por suicidios	Poder Judicial. Anuario de Estadísticas Policiales	<i>Número anual de muertes por suicidios por cada cien mil habitantes. El móvil o la causa del evento puede ser: depresión por muerte de familiar, depresión por soledad, problemas pasionales, familiares, mentales, con el licor, económicos, de salud, conyugales, con drogas, con la justicia, personales, laborales, ruleta rusa, hijo extramatrimonial, otros.</i>
Tasa neta de escolaridad en educación regular	MEP. Expansión del Sistema Educativo	<i>Relaciona el total de alumnos matriculados en un nivel educativo específico (cuya edad está dentro de los límites establecidos por los reglamentos de educación para ese nivel) y el total de población de esas edades correspondiente a ese nivel. Este indicador permite depurar la cobertura real de la población escolar, eliminando problemas derivados del factor de extraedad en los primeros niveles de la educación general básica.</i> Interactivo II y transición son los dos años precedentes al primer grado de escuela.
Tasa neta de participación	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Porcentaje de la fuerza de trabajo con respecto a la población en edad de trabajar (12 años o más).</i>
Tasa de ocupación	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Porcentaje de la población ocupada con respecto a la población en edad de trabajar (12 años o más).</i>
Tasa de subempleo invisible	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Porcentaje de subempleados invisibles, convertidos al equivalente de desempleados abiertos, con respecto a la fuerza de trabajo.</i>
Tasa de subempleo visible	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Porcentaje de subempleados visibles, convertidos al equivalente de desempleados abiertos, con respecto a la fuerza de trabajo.</i>
Total de hogares por niveles de pobreza	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Total de hogares clasificados en los diferentes niveles de pobreza: no pobres, no satisface necesidades básicas y pobreza extrema.</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Viviendas según tenencia de servicios básicos	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Tabulados	<i>Cantidad de viviendas clasificadas según su tenencia o no tenencia de servicios básicos (electricidad, agua y servicio sanitario). Datos del Módulo de Vivienda incluido en la encuesta para esos años. Las cifras del 2001 en adelante no son comparables con los años anteriores, debido a que a partir de esa fecha se ajustaron los factores de expansión de la EHPM, con información del Censo 2000.</i>
Viviendas según hacinamiento	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Tabulados	<i>Cantidad de viviendas clasificadas según hacinamiento por dormitorio (tres o más personas por dormitorio). Datos del Módulo de Vivienda incluido en la encuesta para esos años. Las cifras del 2001 en adelante no son comparables con los años anteriores, debido a que a partir de esa fecha se ajustaron los factores de expansión de la EHPM, con información del Censo 2000.</i>
Viviendas según tipo de tenencia	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Tabulados	<i>Cantidad de viviendas individuales clasificadas según el tipo de tenencia (precario, propia, alquilada, otras, como cedida o prestada). Datos del Módulo de Vivienda incluido en la encuesta para esos años. Las cifras del 2001 en adelante no son comparables con los años anteriores, debido a que a partir de esa fecha se ajustaron los factores de expansión de la EHPM, con información del Censo 2000.</i>

VARIABLES ECONÓMICAS

Nombre	Fuente	Nota técnica
Ahorro nacional neto	BCCR. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Saldo de la cuenta de ingresos corrientes y pagos corrientes, sin contar la depreciación. Saldo entre el ingreso nacional disponible y el consumo nacional de los hogares y el Gobierno. Cifras al 27-07-05; 2004 es preliminar.</i>
Ahorro nacional neto / PIB	BCCR. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Ahorro nacional neto como porcentaje del producto interno bruto. Relaciona el ahorro nacional neto con el producto interno bruto.</i>
Base monetaria	Antes de 1995: MIDEPLAN. Tendencias sociodemográficas, económicas y ambientales 1980-1994 A partir de 1995: BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Cantidad de dinero puesto a disposición de los agentes económicos por el Banco Central (dinero primario), a partir del cual se genera el proceso de expansión secundaria. Saldos a diciembre.</i>
Capacidad instalada para generación de energía eléctrica	Antes de 1999: Dirección Sectorial de Energía. Sistema de Información Energética Nacional (SIEN) A partir de 1999: DSE. Memoria Estadística del Sector Energía de Costa Rica	<i>Capacidad máxima de generación que poseen las plantas hidroeléctricas y térmicas (con turbinas a vapor, turbinas a gas o motores de combustión interna).</i>
Carga transportada por ferrocarril	MOPT. Dirección de Planificación	<i>Material transportado por medio del ferrocarril. Cierre técnico en 1995; a partir de 1999 se iniciaron labores de carga. Información suministrada al MOPT por INCOFER.</i>
Cientes del sistema celular	ICE. Dirección de Planificación y Telecomunicaciones	<i>Abonados del sistema celular o sistema de servicios móviles.</i>
Cientes del sistema telefónico nacional	ICE. Dirección de Planificación y Telecomunicaciones	<i>Abonados del sistema telefónico, servicios facturados.</i>
Coefficiente de liquidez	Elaboración propia a partir de datos del BCCR	<i>Capacidad o potencial de un banco o entidad para hacer frente al pago inmediato de sus deudas u obligaciones. Medio circulante dividido por el PIB nominal.</i>
Costo per cápita por mes de la canasta básica alimentaria	INEC. Estadísticas económicas	<i>Costo por persona de la canasta básica alimentaria, obtenido a partir de los precios promedio ponderados de los artículos que la componen (bienes y servicios).</i>
Crecimiento de las exportaciones	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Incremento porcentual, de un año con respecto al anterior, de los bienes y servicios vendidos en el extranjero.</i>
Crecimiento del PIB real por persona	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Incremento porcentual promedio del producto interno bruto real por persona. El producto interno bruto real por persona es el valor, en colones constantes (base 1991 = 100) por persona, de los bienes y servicios producidos por las industrias y otros agentes de la economía.</i>
Crecimiento real del ingreso nacional disponible por persona	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Incremento porcentual promedio del ingreso nacional disponible real por persona (base 1991=100). El ingreso nacional disponible real se obtiene sumando y restando al PIB, según corresponda, los ajustes en la variación de términos de intercambio, ingresos primarios y transferencias corrientes.</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Crecimiento vehicular	Antes de 1995: MIDEPLAN. Sistema de Información Sociodemográfico, Económico y Ambiental (SISEA). A partir de 1995: elaboración propia con datos del MOPT	<i>Incremento porcentual del número vehículos de un año con respecto al anterior.</i>
Crédito interno neto total del SBN	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Crédito concedido por el Banco Central y los bancos privados a los sectores público y privado.</i> Corresponde a la suma del crédito corriente neto al sector público, el crédito al sector público por renegociación y el crédito al sector privado. A partir de mayo de 1999 se identifica sector privado financiero no bancario (entidades financieras no bancarias, mutuales y cooperativas). Incluye también, a partir de 1996, el crédito otorgado por el artículo 175 de la Ley 7558, y después de noviembre de 1999, el finiquito entre el BCCR y el Ministerio de Hacienda para el pago de las deudas según el reglamento para emisión de títulos valores de deuda interna, n° 28110-H, del 28 de setiembre de 1999. Saldos a diciembre. Para una mejor interpretación de los datos se recomienda consultar la nota técnica del BCCR en la página www.bccr.fi.cr .
Déficit comercial / PIB	BCCR. División Económica. Departamento Monetario y Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Relación entre el saldo de la balanza comercial y el PIB. El déficit comercial se refiere al saldo o diferencia entre el total de exportaciones e importaciones.</i>
Déficit de cuenta corriente / PIB	BCCR. División Económica. Departamento Monetario y Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Relación entre el saldo de la cuenta corriente y el PIB. El saldo de la cuenta corriente es el resultado de los movimientos de mercancías, los servicios como turismo, los ingresos y pagos de rentas y transferencias unilaterales que constituyen movimientos sobre los cuales no existe obligación ni derecho de devolución.</i>
Déficit del Gobierno Central / PIB	BCCR. Departamento de Mercado de Capitales y Finanzas Públicas. Información suministrada por la Tesorería Nacional y el Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Relaciona el déficit del Gobierno Central con el PIB. El déficit del Gobierno Central es el resultado del balance de ingresos y gastos totales.</i>
Déficit del sector público no financiero	BCCR. Departamento Monetario. Sección de Finanzas Públicas y Análisis Fiscal. Información suministrada por la Autoridad Presupuestaria	<i>Saldo entre los ingresos y gastos totales del SPNF reducido, compuesto por: Gobierno Central, diez empresas y ocho instituciones descentralizadas.</i>
Densidad de líneas telefónicas fijas	ICE. Dirección de Planificación	<i>Cantidad de servicios residenciales/comerciales por cien habitantes.</i>
Densidad de teléfonos públicos	ICE. Dirección de Planificación	<i>Total de teléfonos públicos instalados por cada mil habitantes.</i> La densidad decreció en el año 2003, debido a que la Unidad Estratégica de Negocios ha realizado esfuerzos para sustituir teléfonos públicos monederos, administrados y CHIP, por los Colibrí 197, así como para la colocación de lectores ópticos.
Depósitos de bancos comerciales en BCCR	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección Programación Financiera	<i>Depósitos monetarios que los bancos comerciales realizan en el BCCR; se refiere a depósitos de ahorro, depósitos a largo plazo y certificados de inversión.</i>
Depósitos en cuenta corriente	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección Programación Financiera	<i>Depósitos realizados por medio de cheques por parte del sector público o por particulares en los bancos comerciales.</i> Excluye partidas interbancarias y depósitos en cuenta corriente del Gobierno.
Deuda interna bonificada del sector público general	BCCR. Departamento de Mercado de Capitales y Finanzas Públicas	<i>Obligaciones (traducidas en bonos) del sector con el resto de los sectores de la economía.</i>
Deuda interna del Gobierno Central / PIB	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección Finanzas Públicas y Análisis Financiero y Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Relaciona la deuda interna del Gobierno Central con el PIB.</i> La deuda interna del Gobierno Central son las obligaciones con el resto de los sectores de la economía (sistema bancario nacional, sectores público y privado), por concepto de bonos en moneda nacional y extranjera. Incluye deuda documentada y las amortizaciones de las obligaciones estipuladas en el artículo 175 de la Ley 7558.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Deuda pública interna	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección Finanzas Públicas y Análisis Financiero	<i>Suma total de los valores de vencimiento, tales como certificados nacionales de ahorro, bonos de defensa en poder del Sistema Bancario Nacional, sector público y sector privado.</i> Es la suma de la deuda del sector público (Gobierno Central, resto del sector público) y el sistema bancario (BCCR, resto del Sistema Bancario Nacional). El Gobierno Central incluye deuda documentada y las amortizaciones de las obligaciones estipuladas en el artículo 175 de la Ley 7558. El BCCR incluye bonos de estabilización monetaria en moneda nacional y otras obligaciones en moneda extranjera del Banco Central, tales como certificados de depósito a plazo en dólares (CERTD\$) y depósitos en moneda extranjera de los bancos comerciales en el Banco Central (no incluye por encaje). Saldos a diciembre. Cifras al 27-07-05.
Deuda pública externa	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Departamento de Finanzas Internacionales	<i>Compromisos financieros que tiene el Estado con el resto del mundo.</i>
Deuda pública externa per cápita	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Departamento de Finanzas Internacionales	<i>Relaciona la deuda pública externa con el total de habitantes del país. Cantidad en dólares que representa la deuda pública externa por cada habitante.</i>
Deuda pública externa / PIB	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Departamento de Finanzas Internacionales y Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Relaciona la deuda pública externa con el PIB. La deuda pública externa son los compromisos que tiene el Estado con los acreedores del exterior.</i>
Efectivo en poder del público	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección Programación Financiera	<i>Monedas y billetes que están en circulación.</i>
Emisión monetaria	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección Programación Financiera	<i>Total de dinero emitido por el Banco Central.</i> En 1999 creció sustancialmente la cifra, pues el BCCR permitió a los intermediarios financieros mantener hasta 50% del encaje en caja, como medida preventiva de fondos por el error Y2K.
Exportaciones	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Bienes y servicios vendidos en el extranjero.</i> No incluye ajuste de metodología de balanza de pagos. Según destino: no incluye valor bruto de regímenes de zona franca y perfeccionamiento activo. Cifras al 27-07-05; año 2004 es preliminar.
Financiamiento del déficit del Gobierno Central	BCCR. Departamento de Mercado de Capitales y Finanzas Públicas. Información suministrada por Tesorería Nacional	<i>Forma interna o externa de hacer frente a los gastos que no se pudo cubrir con los ingresos corrientes.</i>
Formación bruta de capital fijo	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Bienes producidos de duración superior a un año y que son utilizados en la producción de otros bienes y servicios.</i> <i>Algunos ejemplos son: vivienda, maquinaria y equipo, activos cultivados como árboles y ganado, etc.</i> Cifras al 27-07-05.
Formación bruta de capital fijo real / PIB	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Relación entre la formación bruta de capital fijo real (1991=100), con respecto al PIB.</i>
Gastos totales del Gobierno Central	BCCR. Departamento de Mercado de Capitales y Finanzas Públicas. Información suministrada por la Tesorería Nacional	<i>Total de los gastos corrientes y gastos de capital.</i> Metodología caja.
Generación de energía eléctrica	ICE. Proceso de Demanda Eléctrica. CENPE	<i>Producción de electricidad de las plantas a centros de transformación.</i> La generación privada incluye Miravalles III.
Grado de apertura	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección Balanza de Pagos	<i>Medida de apertura de la economía, representada por la suma de las exportaciones (FOB) y las importaciones (CIF) de bienes y servicios como porcentaje del PIB. Cuanto mayor sea el valor, mayor es la participación del país en la economía internacional.</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Importaciones	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección Balanza de Pagos	<i>Bienes y servicios comprados en el extranjero, transferencia de propiedad de bienes de los no residentes a los residentes y de servicios prestados por los productores no residentes a los residentes del país.</i> Incluye el valor bruto de regímenes de zona franca y perfeccionamiento activo. No incluye ajuste de metodología de balanza de pagos. Bienes finales incluye bienes de consumo, materiales de construcción y otros. Cifras al 27-07-05; año 2004 es preliminar.
Índice de precios al consumidor	INEC. Departamento de Índices y Estadísticas	<i>Relaciona el costo promedio de una canasta de consumo, calculado mes a mes, con respecto a este costo en un mes determinado como base, enero 1995 = 100.</i>
Ingreso de divisas por concepto de turismo	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Monto en dólares de los ingresos generados por turismo.</i> A partir del 2001 se cambió la metodología de cálculo. Dato del 2004 es preliminar.
Ingreso nacional disponible neto	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Saldo neto obtenido a partir del total de recursos de la cuenta de generación de ingresos, es decir, el producto interno bruto a precios de mercado, del que se deduce el consumo de capital fijo.</i> Cifras al 27-07-05; dato del 2004 es preliminar.
Ingresos totales del Gobierno Central	BCCR. Departamento de Mercado de Capitales y Finanzas Públicas. Datos suministrados por la Tesorería Nacional	<i>Ingresos del Gobierno Central por concepto de tributos, transferencias y otros rubros, como traspaso de utilidades, contribución al fondo de pensiones e intereses de bonos propios.</i> Metodología caja. La categoría "Otros" incluye: derechos de exportación, ruedo y derecho de circulación, intereses sobre títulos, especies fiscales, transferencias Ley 6955, café, banano y otros.
Ingresos tributarios	CGR. Memoria Anual	<i>Tributos que cobra el Estado a las diferentes entidades y personas.</i> Ejecución efectiva consolidada.
Inversión externa directa	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Afluencia neta de inversión para adquirir un interés de administración (10% o más de acciones) de una empresa que opera en otro país diferente al de origen del inversionista.</i>
Inversión pública bruta en sector transportes	MOPT. Dirección de Planificación. Departamento de Estudios Económicos	<i>Toda acción dirigida a aumentar la capacidad productiva del sector mediante la inversión en obras de infraestructura, además de la adquisición de bienes y servicios.</i> El dato de aeropuertos se refiere a inversiones realizadas por el MOPT, JAPDEVA, INCOP y RECOPE.
Líneas telefónicas instaladas	ICE. Telecomunicaciones, Informe Estadístico	<i>Líneas telefónicas que se han instalado en todo el territorio nacional y que son registradas por las centrales telefónicas del ICE.</i>
Liquidez total	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Activos financieros totales a disposición de la economía, tanto monetarios como cuasimonetarios.</i> Se calcula como la suma de medio circulante y cuasidínero, saldos a diciembre. Esta serie fue revisada y actualizada en mayo de 1998, debido a los cambios que sufrió el cuasidínero por efecto de la "subasta conjunta de títulos", además de que no incluye bonos de estabilización monetaria y sistemas inversión de corto plazo.
Medio circulante	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Activos que sirven como medio de pago en las transacciones diarias de las personas; está compuesto por el dinero y los depósitos en cuenta corriente.</i> Saldos a diciembre. El incremento observado en 1997 se debe a que un banco comercial decidió clasificar como depósitos en cuenta corriente, pasivos que había venido registrando como obligaciones a plazo. Serie revisada y actualizada en mayo de 1998.
Número de personas por vehículo	MOPT. Departamento de Planificación	<i>Número de personas por cada vehículo en el país.</i> Razón entre el número de vehículos reportados en un año y la población para ese mismo año.
Número de turistas que ingresaron al país	ICT. Departamento de Estadística	<i>Ingreso de turistas al país en cada año.</i> Dato del 2004 es preliminar.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Número de vehículos en circulación	MOPT. Departamento de Planificación	<i>Vehículos reportados en circulación en un año.</i> Incluye vehículos automotores y equipo pesado como chapulines, tractores, etc., identificados como equipo especial. En el 2003 se actualizó la cifra mediante una consultora.
Pasajeros movilizados por el Aeropuerto Juan Santamaría	MOPT. Costa Rica: estadísticas del sector transporte	<i>Cantidad de personas que abordan aviones en el Aeropuerto Juan Santamaría.</i> Información suministrada al MOPT por la Dirección General de Aviación Civil.
Precio de energía eléctrica empleada en el sector residencial	Antes de 1999: Dirección Sectorial de Energía. Sistema de Información Energética Nacional (SIEN) A partir de 1999: DSE. Memoria Estadística del Sector Energía de Costa Rica	<i>Tarifa promedio anual que pagó el abonado por cada kW/h, por el consumo de energía eléctrica en ese mismo año.</i>
Precio promedio de combustibles empleados en el sector transporte	Antes de 1999: Dirección Sectorial de Energía. Sistema de Información Energética Nacional (SIEN) A partir de 1999: DSE. Memoria Estadística del Sector Energía de Costa Rica	<i>Tarifa promedio anual que se paga por cada litro de combustibles en el sector transporte. Precio promedio interno (con impuestos), por litro de combustible.</i>
Precio promedio del impulso en exceso para las llamadas locales	ICE. Dirección de Planificación	<i>Tarifa promedio pagada por cada impulso en exceso en las llamadas telefónicas locales.</i>
Precio 3 primeros minutos, llamada a EEUU	ICE. Dirección de Planificación	<i>Tarifa cobrada por una llamada a los Estados Unidos por un lapso de 3 minutos de comunicación; esta tarifa es por operadora, teléfono a teléfono.</i> A partir de 2000 se cambió la serie a tarifa reducida, por eliminación de la tarifa plena.
Préstamos al sector privado no financiero	BCCR. Departamento Monetario. Programación Financiera	<i>Créditos de departamentos comerciales, hipotecarios y crédito rural.</i> A partir de 1995 se excluyó el BAC y el ajuste de limpieza de cartera. Saldos a diciembre.
Producción total de energía	Antes de 1999: Dirección Sectorial de Energía. Sistema de Información Energética Nacional (SIEN) A partir de 1999: DSE. Memoria Estadística del Sector Energía de Costa Rica	<i>Estructura relativa de la producción de energía según las distintas fuentes: leña, electricidad, gasolinas súper y regular, diesel, fuel oil, otros.</i> La categoría "Otros" incluye: residuos vegetales, gas licuado, kerosene, jet fuel, gasóleo, no energéticos (asfaltos y emulsiones asfálticas), combustibles marinos, alcohol, carbón vegetal. El consumo de leña se estima con base en encuestas realizadas a partir de 1984. A partir de los años 2000 y 2001, en residuos vegetales se incluye cascarilla de arroz y residuos de la palma africana. En 2002 y 2003 se asumió la misma producción de leña que en el 2001.
Producto interno bruto (PIB)	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Valor total de bienes y servicios producidos por las industrias y otros agentes de la economía, en el territorio económico del país, en un período determinado. La producción aparece valorada a precios de mercado.</i> <i>Per cápita en colones: valor total en colones corrientes de bienes y servicios (PIB), por habitante.</i> <i>Per cápita en dólares: valor total en dólares de bienes y servicios por habitante. El PIB en dólares es calculado con el PIB nominal dividido por el tipo de cambio. El tipo de cambio corresponde a un promedio de los tipos de cambio efectivos entre los ingresos y egresos corrientes de la balanza de pagos</i> <i>PIB real: PIB en colones de 1991, clasificado según sectores económicos.</i> En el año 2000 se introdujo una nueva serie, ya que se cambió el año base a 1991. Cifras al 27-07-05; dato del 2004 es preliminar.
Reservas internacionales netas / importaciones por mes	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección Balanza de Pagos	<i>Relaciona las reservas internacionales netas del BCCR con las importaciones promedio por mes.</i>
Reservas monetarias internacionales netas del BCCR	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección Balanza de Pagos	<i>Valor de los activos netos del exterior bajo el control de las autoridades monetarias. Comprende el oro monetario, los derechos especiales de giro, la posición de reservas con el Fondo Monetario Internacional, los activos en divisas (moneda, depósitos y valores) y otros activos.</i> No incluye intereses de la deuda con Nicaragua.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Saldo cuenta de capitales	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Refleja las transacciones no recuperables que suponen la adquisición, transferencia, construcción o venta de activos fijos destinados a un uso repetido en el proceso de producción durante más de un año.</i> Incluye: Metodología del Quinto Manual de Balanza de Pagos del FMI, ajustes de balanza de pagos, errores y omisiones y capital no determinado. Cifras al 27-07-05.
Saldo cuenta comercial	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Diferencia entre las exportaciones FOB y las importaciones CIF.</i> Incluye: Metodología del Quinto Manual de Balanza de Pagos del FMI, ajustes de balanza de pagos, errores y omisiones y capital no determinado. Cifras al 27-07-05.
Saldo cuenta corriente	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Registra los movimientos de mercancías, los servicios como turismo, los ingresos y pagos de rentas y transferencias unilaterales que constituyen movimientos sobre los cuales no existe obligación ni derecho de devolución.</i> Incluye: Metodología del Quinto Manual de Balanza de Pagos del FMI, ajustes de balanza de pagos, errores y omisiones y capital no determinado. Cifras al 27-07-05.
Servicio de la deuda del Gobierno Central	BCCR. División Económica. Información suministrada por el Ministerio de Hacienda	<i>Cantidad en colones corrientes pagados cada año, por concepto de intereses internos y externos, de la deuda del Gobierno Central.</i>
Servicio total pagado de la deuda pública externa	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección Balanza de Pagos	<i>Cantidad en dólares pagado cada año, por concepto de principal e intereses, de la deuda pública externa.</i>
Tasa anual de inflación	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Variación porcentual acumulada en el índice de precios al consumidor con respecto a diciembre del año anterior.</i>
Tasa de autobuses	MOPT. Dirección de Planificación Sectorial. Departamento de Medios de Transporte	<i>Cantidad de autobuses por cada mil habitantes.</i>
Tasa de devaluación	Elaboración propia con datos del BCCR	<i>Variación porcentual del tipo de cambio interbancario promedio de compra y venta de dos períodos consecutivos.</i> Se calcula con base en el tipo de cambio interbancario, promedio de compra y venta del mes de diciembre.
Tasa básica pasiva	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección Programación Financiera	<i>Refleja los rendimientos que obtiene el público por sus inversiones en activos financieros. Se obtiene con el promedio ponderado de las tasas de interés a seis meses.</i>
Tasas de interés pasivas por plazo	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección Programación Financiera	<i>Refleja el estímulo que obtiene el público por sus inversiones en activos financieros, es decir, los rendimientos que se obtienen por realizar depósitos a plazo: 1 mes, 3 meses, 6 meses, tanto en bancos estatales como privados.</i> Se consigna el máximo valor entre los siguientes bancos estatales: BNCR, BCR, BAC (antes de 1994), BCAC, BPDC y también para los bancos privados.
Tasas de interés activas por sector	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección Programación Financiera	<i>Refleja los rendimientos que obtienen los bancos, tanto estatales como privados, por créditos concedidos a los diferentes sectores.</i> "Otras actividades" incluye comercio, personal y servicios. Se consigna el máximo valor entre los siguientes bancos estatales: BNCR, BCR, BAC (antes de 1994), BCAC, BPDC y también para los bancos privados.
Tasa de vehículos livianos	MOPT. Dirección de Planificación Sectorial. Departamento de Medios de Transporte	<i>Cantidad de vehículos livianos por cada mil habitantes.</i>
Tipo de cambio interbancario de venta	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Cantidad de colones que fijan los bancos por la venta de un dólar de los Estados Unidos.</i>
Variación de existencias	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Valor de los bienes adquiridos por los productores, menos el valor de los bienes utilizados durante el período contable.</i> Cifras al 27-07-05; dato del 2004 es preliminar.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Variación reservas monetarias internacionales netas del SBN	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Cambios en los activos de reservas que se utilizan para saldar las cuentas corrientes y de capital durante un período con respecto a otro.</i> <i>Variación en términos absolutos.</i> No incluye intereses de la deuda documentada de Nicaragua con el BCCR.
Visitantes al Sistema de Parques Nacionales	Ministerio de Ambiente y Energía. Sistema Nacional de Áreas de Conservación	<i>Cantidad de personas que visitan el Sistema de Parques Nacionales cada año, ya sean costarricenses o extranjeros.</i>

Variables ambientales

Nombre	Fuente	Nota técnica
Area afectada por incendios forestales	Ministerio de Ambiente y Energía. Sistema Nacional de Areas de Conservación	<i>Cantidad de hectáreas quemadas por incendios forestales dentro y fuera de las áreas silvestres protegidas. Las coberturas vegetales afectadas son: bosques, bosques secundarios, plantaciones forestales, tacotales, charrales, pastos, cultivos y otros.</i>
Area sembrada de las principales actividades	Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA). Boletines estadísticos agropecuarios	<i>Cantidad sembrada, en hectáreas, de los principales productos agrícolas.</i> Dato del 2004 es preliminar.
Areas silvestres protegidas	Antes de 1995: MIDEPLAN. Costa Rica: panorama económico, social y ambiental. A partir de 1995: Ministerio de Ambiente y Energía. Sistema Nacional de Areas de Conservación	<i>Total de hectáreas protegidas en parques nacionales, reservas biológicas, zonas protectoras, reservas forestales, refugios nacionales de vida silvestre, humedales, reservas naturales absolutas, monumentos nacionales y fincas del Estado fuera de las áreas silvestres protegidas.</i>
Area sometida a pago de servicios ambientales	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO)	<i>Hectáreas totales incorporadas cada año al pago de servicios ambientales (PSA), de acuerdo con las modalidades de protección de bosque, manejo de bosque, reforestación y plantaciones con recursos propios.</i>
Area sometida a pago de servicios ambientales en comunidades indígenas	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO)	<i>Hectáreas totales incorporadas cada año al pago de servicios ambientales (PSA), en comunidades indígenas.</i>
Consumo de diesel como porcentaje del consumo de hidrocarburos	De 1989 a 1992: elaboración propia a partir de datos de la Dirección Sectorial de Energía. En 1993: Balance Energético Nacional 1993. Publicación n° 152. De 1994 a 1998: DSE. Sistema de Información Energético Nacional (SIEN). A partir de 1999: DSE. Memoria Estadística del Sector Energía de Costa Rica, o series históricas de los balances energéticos de Costa Rica	<i>Porcentaje del consumo final de diesel con respecto al consumo total de derivados de petróleo.</i> El total de hidrocarburos considera: GLP, gasolina regular, gasolina súper, kerosene, jet fuel, diesel, gasóleo, fuel oil, asfaltos. Dato del 2004 es preliminar.
Consumo residencial de energía eléctrica per cápita	ICE. Proceso Demanda Eléctrica. CENPE. CCP. Estimaciones y Proyecciones de Población 1970-2050	<i>Ventas en kW/h al sector residencial, divididas por la población de las proyecciones del año correspondiente.</i>
Consumo de energía sector transportes	De 1989 a 1992: Dirección Sectorial de Energía En 1993: Balance Energético Nacional, 1993. DSE, Publicación n° 152. De 1994 a 1998: DSE. Sistema de Información Energético Nacional (SIEN) A partir de 1999: DSE. Memoria Estadística del Sector Energía de Costa Rica	<i>Ventas de energía al sector transporte, en terajulios.</i> Incluye: electricidad, gasolina regular, gasolina súper, Kero-JF, diesel, Av.Gas. La información del año 2004 es preliminar.
Consumo promedio anual de electricidad por abonado	ICE. Proceso Demanda Eléctrica. CENPE	<i>Ventas en kW/h a los sectores residencial e industrial, divididas por el número de clientes (promedio anual).</i>
Consumo final de derivados de petróleo	DSE. Memoria Estadística del Sector Energía de Costa Rica, o series históricas de los balances energéticos de Costa Rica	<i>El consumo final o consumo neto es toda la energía que se entrega a los sectores, tanto para uso energético como no energético.</i> El total incluye únicamente los siguientes productos: GLP, gasolina regular, gasolina súper, kerosene, jet fuel, diesel, gasóleo, fuel oil, asfaltos. Datos del 2004 son preliminares.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Desembarque total según grupos de especies	INCOPECA. Informe de Labores	<i>Desembarques realizados por la flota artesanal y semi-industrial, clasificados por grupos de especies.</i> Escama incluye: primera grande (corvina reina, róbalo y otros), primera pequeña (corvina aguada, picuda, róbalo pequeño y otros), clasificado (lenguado, berrugate, corvina zorra, mero y otros), chatarra o pescado pequeño, agria cola, cabrilla, pargo seda. Crustáceos incluye: camarón blanco, camarón café, camarón rosado, camarón fidel, camarón camello, camarón real, camarón titi, langosta pacífica, langosta caribe, calamar, pulpo, pianguas, cambute, filet, buche, cangrejo, tortuga. Pelágicos incluye: dorado, marlin blanco, marlin rosado, theacher, pez vela, pez espada, sardina, atún, cazón, posta, maco, aleta de tiburón.
Desembarque total según litoral	INCOPECA. Informe de Labores	<i>Total de desembarques realizados por la flota artesanal y semi-industrial en los dos océanos; incluye las regiones de Guanacaste, Puntarenas, Quepos y Golfito.</i> No incluye producción acuícola. Las cifras del 2004 son preliminares.
Embarcaciones de la flota nacional	INCOPECA. Informe de Labores	<i>Cantidad de embarcaciones de la flota pesquera (botes, pangas, lanchas y barcos), en operación y con permiso de pesca vigente cada año.</i> En la flota hay 71 barcos camaroneros, 2 sardineros y un atunero con red de cerco. En el 2003 el Departamento de Protección y Registro de INCOPECA incluyó las lanchas dentro de la categoría de barcos.
Estación Aeropuerto Juan Santamaría	Instituto Meteorológico Nacional. MINAE	<i>Mediciones de temperatura, viento, precipitación y humedad relativa realizadas por el IMN, en la estación Aeropuerto Juan Santamaría. La ubicación geográfica de la estación consultada es: 10°00' latitud N, 84°13' longitud O, elevación 890 metros.</i> En temperatura se registra el promedio de las temperaturas climatológicas en grados Celsius, de todos los días del mes de octubre, en el caso de la estación lluviosa, y de todos los días del mes de marzo, en el caso de la estación seca. En viento se registra la velocidad media, medida en km/hora, de los vientos. En precipitación se registran los milímetros de lluvia acumulados en promedio en el año; un milímetro equivale a un litro de agua por metro cuadrado. En humedad relativa se registra el promedio anual, en porcentaje, de la humedad.
Exportaciones de productos pesqueros	PROCOMER	<i>Ventas en el extranjero de peces ornamentales, camarón y pescado. El pescado incluye pescado fresco, refrigerado o congelado y filetes y demás carnes de pescado.</i>
Importación total de agroquímicos	Cámara de Insumos Agropecuarios	<i>Compras totales en el exterior de productos líquidos y sólidos utilizados en la producción agropecuaria, como plaguicidas, fertilizantes y otros.</i> Valor CIF.
Importación total de derivados de petróleo	DSE. Mermoria Estadística del Sector Energía de Costa Rica	<i>Compras totales de productos derivados de petróleo.</i> Valor CIF. A partir de 1998 se reportan las importaciones de petróleo crudo.
Ingreso promedio diario de basura a Río Azul/Parque de Tecnología Ambiental	Municipalidad de San José	<i>Ingreso promedio diario, en toneladas métricas por día, de los desechos recolectados por las 12 municipalidades que integran el COCIM y los recolectados de origen particular.</i> A partir del 30 de julio del 2001 los desechos se depositan en el Parque de Tecnología Ambiental (PTA).
Número de beneficiarios del PSA	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO)	<i>Cantidad de personas beneficiadas con incentivos del pago de servicios ambientales.</i>
Número de playas ganadoras de Bandera Azul Ecológica	ICAA. Laboratorio Nacional de Aguas	<i>Cantidad de playas ganadoras en el Programa Bandera Azul Ecológica. Este programa es un incentivo anual para playas de excelencia en los aspectos higiénico-sanitarios.</i> El objetivo general del programa es impulsar la protección de los recursos naturales, la búsqueda de mejores condiciones higiénico-sanitarias y la mejoría en la salud pública costarricense.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Población cubierta por el servicio eléctrico	ICE. Proceso Demanda Eléctrica. CENPE	Porcentaje de la población cubierta por el servicio eléctrico.
Porcentaje promedio de cobertura de la población con servicio de agua de calidad potable	ICAA. Laboratorio Nacional de Aguas	Porcentaje de la población que cuenta con el servicio de agua potable. Se entiende por agua de calidad potable toda el agua que es empleada para el consumo humano, que no causa daño a la salud y cumple con las disposiciones de los valores recomendables o máximos admisibles estéticos, organolépticos, físicos, químicos, biológicos y microbiológicos emitidos mediante el Reglamento para la Calidad del Agua Potable. La población se calcula multiplicando las conexiones por un factor que consiste en un promedio de personas por vivienda.
Producción acuícola por especie	INCOPECA. Informe de Labores	Cría de tilapia, trucha, camarón y langostino, por pequeños y medianos productores.
Producción per cápita diaria de basura para el cantón central de San José	Municipalidad de San José	Cantidad de desechos recolectados en el cantón central de San José, medidos en gramos por persona por día.
Total de crédito forestal	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO)	Préstamos concedidos por el FONAFIFO para reforestación, industria y otros.
Valor agregado agropecuario como porcentaje del PIB	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	Contribución porcentual real del sector agropecuario al PIB. El valor agregado equivale a la diferencia entre el valor de la producción y el consumo intermedio, valorado a precios del comprador.
Valor agregado bruto del sector agropecuario	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	Valor agregado bruto del sector agropecuario, a precios constantes, desagregado en agricultura, pecuarios, silvicultura de extracción de madera y pesca. El valor agregado equivale a la diferencia entre el valor de la producción y el consumo intermedio, valorado a precios del comprador.
Visitantes al Sistema de Parques Nacionales	Ministerio de Ambiente y Energía. Sistema Nacional de Areas de Conservación	Cantidad de personas que visitan el Sistema de Parques Nacionales cada año, ya sean costarricenses o extranjeros. Dato del 2004 es preliminar.
Volumen autorizado para aprovechamiento de madera	Ministerio de Ambiente y Energía. Sistema Nacional de Areas de Conservación	Cantidad en metros cúbicos autorizada por el SINAC en las áreas de conservación, para aprovechamiento de madera. Los permisos están clasificados en las siguientes categorías: certificados de origen agroforestal, certificado de origen plantaciones, permiso pp, inventarios forestales y planes de manejo.

VARIABLES POLÍTICAS

Nombre	Fuente	Nota técnica
Alcaldes removidos	IFAM	Cantidad de alcaldes removidos en las diferentes municipalidades del país, por las siguientes causas: renuncia, destitución, suspensión temporal, muerte, interinato. Se denomina alcalde municipal al funcionario ejecutivo indicado en el artículo 169 de la Constitución Política. A partir del 2002, para que un alcalde sea removido de su cargo se aplican los artículos 18 y 19 del Código Municipal. Según este último, el alcalde puede ser destituido de su cargo por medio de un plebiscito.
Asuntos ingresados en las salas del Poder Judicial	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	Cantidad de casos ingresados en la Sala Primera, la Sala Segunda, la Sala Tercera y la Sala Cuarta, del Poder Judicial.
Audiencias públicas en la ARESEP	ARESEP	Cantidad de audiencias públicas celebradas en la ARESEP. Las audiencias públicas fueron creadas con el fin de que los usuarios de los servicios públicos manifiesten su posición o expresen su opinión, con respecto a la calidad de la prestación de esos servicios, las tarifas y precios, las metodologías tarifarias, así como sobre las normativas que somete a revisión la Autoridad Reguladora, lo cual es de suma importancia para obtener el punto de vista del usuario y tomar decisiones con base en la posición de las empresas y el usuario, en busca de mejorar los servicios y el control sobre la calidad.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Carga tributaria	CGR. Informes Anuales	Participación relativa de los impuestos municipales reales con respecto al PIB real.
Casos entrados en las oficinas judiciales de primera instancia	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	Cantidad de casos entrados en las oficinas judiciales de primera instancia (fiscalías, juzgados y tribunales). En 1996, los casos entrados por violencia doméstica corresponden al segundo semestre.
Demandas en la Comisión Nacional del Consumidor	Ministerio de Economía. Comisión Nacional del Consumidor	Cantidad de quejas o denuncias presentadas en la Comisión Nacional del Consumidor, ya sea porque el consumidor se siente afectado por un cobro indebido, o por aspectos de calidad del producto o artefacto que compró.
Denuncias netas ingresadas al sistema de justicia	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	Cantidad de denuncias netas ingresadas al sistema de justicia por delitos contra la vida, contra la propiedad, sexuales e infracciones a la Ley de Psicotrópicos. Se utiliza la entrada neta en las oficinas que integran el Ministerio Público según tipo de caso.
Denuncias presentadas ante la Defensoría de los Habitantes	Defensoría de los Habitantes. Departamento de Estadística	Es el medio de trámite de la queja o denuncia que presenta un(a) habitante por actos u omisiones del sector público que estima lesivos para sus derechos e intereses y cuyo conocimiento es competencia de la Defensoría. Se conoce como expedientes abiertos.
Duración promedio de los recursos votados por la Sala IV, sobre el fondo del asunto	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	Número de días promedio que han sido necesarios para emitir un fallo en la Sala Constitucional, sobre recursos de amparo, hábeas corpus y acciones de inconstitucionalidad.
Duración promedio de las leyes aprobadas en la corriente legislativa	Asamblea Legislativa. Centro de Información	Duración promedio, en días naturales, de las leyes aprobadas en la corriente legislativa.
Duración promedio de las leyes aprobadas para la sanción del Ejecutivo	Asamblea Legislativa. Centro de Información	Duración promedio, en días naturales, de las leyes aprobadas para la sanción del Ejecutivo.
Egresos totales de los gobiernos locales	CGR. Memoria Anual	Egresos ejecutados por las municipalidades de los presupuestos correspondientes al ejercicio económico de cada año. Gastos corrientes incluye: gastos de consumo, intereses y comisiones sobre la deuda y transferencias corrientes. Inversión real incluye: formación de capital y compra de maquinaria y equipo. Los demás egresos incluyen: inversión financiera, transferencias de capital y amortización de pasivos.
Entrada neta en las oficinas de primera instancia	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	Indicador de la carga real de trabajo que ingresa a las oficinas de primera instancia (fiscalías, juzgados y tribunales). Se calcula restando a la entrada total las incompetencias y sumando las infracciones de tránsito sin oposición.
Ingresos totales de los gobiernos locales	CGR. Memoria Anual	Ingresos ejecutados por las municipalidades de los presupuestos correspondientes al ejercicio económico de cada año.
Leyes aprobadas por iniciativa	Asamblea Legislativa. Centro de Información	Cantidad de leyes aprobadas por iniciativa del Ejecutivo y del Legislativo, en la legislatura correspondiente al período mayo del año i a abril del año i+1.
Movimientos ocurridos en las demandas por violencia doméstica	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	Cantidad de denuncias por violencia doméstica, clasificadas en: casos entrados, casos terminados, mantiene la medida provisional, no comparecencia de la víctima.
Número de contralorías de servicios	MIDEPLAN	Cantidad de contralorías de servicios de las instituciones de gobierno. Las contralorías de servicios son instancias abiertas al público para que éste exponga sus quejas sobre el servicio que brindan las instituciones. Son modernos mecanismos de comunicación entre los usuarios y las instituciones, creados para velar por el buen funcionamiento de los servicios públicos.
Número de habitantes por juez	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	Número de habitantes por cada juez o administrador de justicia.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Número de organizaciones activas de la sociedad civil	Ministerio de Trabajo, DINADECO, UCCAEP, Registro Nacional de Asociaciones	<i>Cantidad de organizaciones activas de la sociedad civil: sindicatos, cooperativas, asociaciones solidaristas, sociedades anónimas laborales, asociaciones de desarrollo comunal, cámaras empresariales afiliadas a UCCAEP, asociaciones civiles.</i> A partir del año 2003 se incluyen como asociaciones de desarrollo comunal los CEN-CINAI, reservas integrales y reservas específicas.
Permisos de portación de armas de fuego	Ministerio de Seguridad Pública. Control de Armas y Explosivos	<i>Cantidad de permisos de portación de armas de fuego concedidos por el Ministerio de Seguridad Pública.</i> Después de aprobada la reforma a la Ley 7530, de Armas y Explosivos, en el 2001, se dio un período de amnistía en el cual se puso a derecho una cantidad considerable de personas; esto propició el aumento de permisos en ese año. En el 2002 se empezó a aplicar la reforma y se incrementaron los controles de portación.
Personal de seguridad privada acreditado	Ministerio de Seguridad Pública. Dirección Servicios Privados de Seguridad	<i>Licencias otorgadas a oficiales de seguridad privada.</i> En diciembre del año 2003 entró en vigencia la Ley 8395, de Servicios de Seguridad Privada, la cual establece como requisito para el desempeño de esta labor el sexto grado aprobado en la educación primaria, hecho que explica el aumento del 2004. Antes de esta fecha la actividad se regía por la Ley 7410, Ley General de Policía, la cual establecía como requisito el tercer año de secundaria aprobado.
Personal de seguridad pública	Ministerio de Seguridad Pública. Departamento de Planificación	<i>Plazas de policías o personal de seguridad pública incluidas en el presupuesto del Ministerio de Seguridad Pública.</i>
Personas condenadas por los tribunales	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Cantidad de personas condenadas por los tribunales, por delitos contra la vida, contra la propiedad, sexuales e infracciones a la Ley de Psicotrópicos. Antes de 1998 las cifras de la serie tienen como fuente a los tribunales y el Organismo de Investigación Judicial; a partir de ese año, con el nuevo Código Procesal Penal se recoge información solo de los tribunales.</i>
Personas condenadas por los tribunales superiores y juzgados penales	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Cantidad de personas condenadas por los tribunales superiores y juzgados penales.</i>
Presión tributaria	CGR. Informes Anuales	<i>Participación relativa de los impuestos municipales reales con respecto a los impuestos totales reales.</i>
Presos sin condena	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Total de imputados en prisión que no han sido condenados por los tribunales y juzgados penales. Las cifras corresponden a diciembre de cada año.</i>
Presos sin condena por cada mil expedientes	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Cantidad de imputados en prisión sin condena, por cada mil expedientes en trámite en los tribunales y juzgados penales.</i>
Productividad global por juez	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Carga de trabajo neta por año, por juez.</i> Incluye todas las materias y circuitos. No considera las plazas de magistrados, excepto los de la Sala IV, que se ocupan de la materia constitucional.
Resoluciones dictadas por la Sala Constitucional	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Cantidad de decisiones tomadas por la Sala Constitucional en recursos de amparo, hábeas corpus y acciones de inconstitucionalidad.</i> Las resoluciones consideradas son: rechazados de fondo, rechazados de plano, sin lugar, con lugar.
Tasa de delitos dolosos contra la vida	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística CCP-UCR. Estimaciones y proyecciones de población 1970-2050	<i>Relaciona las causas penales por delitos dolosos contra la vida entrados al sistema judicial, con la población. Actúa con dolo quien quiere la realización del hecho tipificado, así como quien lo acepta, previéndolo al menos como posible.</i> Para el cálculo de las tasas por delitos dolosos contra la vida, excluyendo agresión, se consideran: abandono de incapaces, aborto, duelo, homicidio y tentativa de homicidio, lesiones, contagio venéreo y omisión de auxilio. Para el cálculo de las tasas por delitos dolosos contra la vida incluyendo agresión se agrega a los anteriores el delito de agresión.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Tasa de delitos sexuales	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística CCP-UCR. Estimaciones y proyecciones de población 1970-2050	<i>Relaciona los delitos sexuales con la población.</i> Para su cálculo se utilizan las causas penales tramitadas en las oficinas judiciales por delitos sexuales (entrada neta en las oficinas que integran el Ministerio Público). Los delitos sexuales incluyen: violación, estupro, incesto, abuso deshonesto, corrupción de menores, raptó, proxenetismo, trata de mujeres y menores, sodomía y sus respectivas tentativas.
Tasa de casos de homicidios dolosos	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística CCP-UCR. Estimaciones y proyecciones de población 1970-2050	<i>Relaciona la cantidad de homicidios dolosos con la población.</i> El homicidio doloso consiste en dar muerte, con dolo, a una persona. Actúa con dolo quien quiere la realización del hecho tipificado, así como quien lo acepta, previéndolo al menos como posible.
Tasa de víctimas de homicidios dolosos	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística CCP-UCR. Estimaciones y proyecciones de población 1970-2050	<i>Relaciona la cantidad de víctimas de homicidios dolosos con la población.</i> El homicidio doloso consiste en dar muerte, con dolo, a una persona. Actúa con dolo quien quiere la realización del hecho tipificado, así como quien lo acepta, previéndolo al menos como posible. A partir del 2003 se separan las muertes por aborto del grupo de homicidios dolosos, como resultado de una evaluación y recomendación efectuada por especialistas internacionales.
Víctimas de homicidio	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Personas que han muerto en manos de un homicida.</i>
Víctimas de homicidio por arma de fuego	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Personas que han muerto por arma de fuego.</i>
Votos de fondo dictados por los tribunales de segunda instancia	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Cantidad de votos confirmatorios, revocatorios y modificatorios dictados por los tribunales de segunda instancia: Civil, Trabajo, Agrario, Contencioso-administrativo y Familia.</i>

Bibliografía

SINOPSIS

- Castro, C. 2005. Estado de la educación en Costa Rica. Avance de investigación. Ponencia preparada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Carcedo, A. 2005. Mujeres migrantes. Cuando se criminaliza la supervivencia. Reunión de expertas y expertos de la CIDH: "Una mirada al acceso a la justicia de las mujeres en México y América Central". Washington, D.C., Relatoría sobre los Derechos de la Mujer de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- CEDAW. 2003. Proyecto de informe: examen de los informes de los Estados parte, Costa Rica. Relatora Christine Kapalata (advanced unedited). CEDAW/C/CRI/4. Período de sesiones n° 29, 30 de junio a 18 de julio, 2003. Nueva York, Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).
- CEPAL. 2004. Desarrollo productivo en economías abiertas. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- _____. 2005. Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una mirada desde América Latina. México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CONARE. 2004. Situación laboral y otras características de los graduados del 2001 de las universidades estatales. OPES-9/04. San José, Oficina de Planificación de la Educación Superior, Consejo Nacional de Rectores.
- DHR. 2004. Informe final con recomendaciones. Expediente n° 16310-21-2004-10. San José, Defensoría de los Habitantes de la República.
- DSE. 2002. Memoria estadística del sector energía de Costa Rica 2000-2001. San José, Dirección Sectorial de Energía, MINAE.
- _____. 2003. Memoria estadística del sector energía de Costa Rica 2001-2002. San José, Dirección Sectorial de Energía, MINAE.
- _____. 2005. Balance Energético Nacional, 2004. Versión preliminar. San José, Dirección Sectorial de Energía, MINAE.
- Escuela de Estadística, Observatorio del Desarrollo. 2005. El sentimiento del consumidor sobre la economía nacional. San José, Escuela de Estadística, UCR.
- Gutiérrez, M. 2005. Mapa conceptual. Documento para discusión interna. San José, Programa Estado de la Nación.
- INAMU. 2005. Sitio oficial del Instituto Nacional de las Mujeres, en <http://www.inamu.go.cr>
- INEC. 2004. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Julio 2004. Principales resultados. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- _____. 2005. Estadísticas Vitales, en www.inec.go.cr
- Jiménez, S. 2005. Mujeres y trabajadoras en la economía global: un estudio de casos sobre contratación a domicilio en tres cantones de la provincia de San José. Tesis de Licenciatura en Sociología. San José, Universidad de Costa Rica.
- Lederman, D. et al. 2003. Lecciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte para los países de Latinoamérica y el Caribe. Washington, Banco Mundial.
- Lora, E. y Panizza, U. 2002. Structural Reforms in Latin America under Scrutiny. Documento de trabajo preparado para el seminario "Reformando reformas", organizado como parte de la Reunión Anual de Gobernadores del BID y la Cooperación Interamericana de Investigación. Fortaleza, Brasil, Banco Interamericano de Desarrollo, en www.iadb.org/publications/pubfiles/pubWP-470.
- MIDEPLAN. 2002. Plan Nacional Desarrollo 2002-2006. San José, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, en <http://www.mideplan.go.cr/PND-2002-2006/cre-des-cap-hum/Educacion/Educacion.htm>
- MINSA. 2004. Limitaciones al desarrollo del Plan Nacional de Prevención de la Mortalidad Infantil y Promoción de la Salud Materno-Perinatal. San José, Comisiones Regionales de la Mortalidad Infantil, Ministerio de Salud.
- _____. 2005. Evaluación del primer nivel de atención 2004. Resultados promedio de las evaluaciones de las sedes de EBAIS en el período 2000 al 2004. Inédito. San José, Ministerio de Salud.
- Mora, A. 2005. Costa Rica en internet. Ponencia preparada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Morales, R. et al. 2004. Influencia de la cultura, la religión y la institución médica en la decisión de las mujeres a la hora de realizarse la esterilización femenina. Un estudio de caso en el Hospital San Juan de Dios. Tesis de Licenciatura en Sociología. San José, Universidad de Costa Rica.
- Programa Estado de la Nación. 2003. Noveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.

- _____. 2004. Décimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2005. Aportes para el análisis del Tratado de Libre Comercio, entre Centroamérica, República Dominicana y los Estados Unidos. Serie Aportes para el análisis del desarrollo humano sostenible, n°9. San José, Programa Estado de la Nación.
- Proyecto Estado de la Nación. 1995. Primer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- _____. 1996. Segundo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- _____. 1997. Tercer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- _____. 1998. Cuarto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- _____. 1999. Quinto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- _____. 2000. Sexto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- _____. 2001a. Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia. Dos tomos. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- _____. 2001b. Séptimo Informe estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- _____. 2002. Octavo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Quirós, E. 2005. Situación, avances y retos de la salud sexual y reproductiva en Costa Rica. El derecho a la salud de la ciudadanía. Inédito. San José. Ministerio de Salud.
- Ruiz, A. 2005. Universalización de la educación secundaria y reforma educativa. Ponencia preparada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Sauma, P. 2005. Pobreza, desigualdad en los ingresos y mercado de trabajo. Ponencia preparada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Seligson, M. 2001. "¿Problemas en el paraíso? La erosión del apoyo al sistema político en Costa Rica, 1978-1999", en Rovira, J. La democracia en Costa Rica ante el siglo XXI. San José, Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- _____. 2004. A study of the Latin American Public Opinion Project (LAPOP). The political culture of democracy in Mexico, Central America and Colombia. Nashville, Tennessee, Vanderbilt University.
- Solana, E. 2005. Desempeño general de la administración de justicia. Ponencia preparada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Trejos, J. D. 2003. El sector informal en Costa Rica a inicios del siglo XXI. San José, Fundación Acceso/WIEGO.
- _____. 2005. El gasto público social en el 2003: equidad, eficiencia y sostenibilidad. Ponencia preparada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
-
- EQUIDAD E INTEGRACION SOCIAL**
-
- Banco Mundial. 2003. Costa Rica: el gasto social y la pobreza. Washington D.C., Banco Mundial.
- Bolaños, R. 2002. "Eficiencia y equidad en el sistema tributario costarricense", en Herrero, F. (ed.). El sistema tributario costarricense. Contribuciones al debate nacional. San José, Contraloría General de la República.
- Bustelo, E. 2000. De otra manera: ensayos sobre política social y equidad. Buenos Aires, Homo Sapiens Ediciones.
- Bustelo, E. e Isuani, A. 1992. "El ajuste en su laberinto: fondos sociales y política social en América Latina", en Revista de Comercio Exterior, vol. 42. México, Banco Nacional de Comercio Exterior.
- Carmona, K. et al. 2005. Pobreza, desigualdad en el ingreso y polarización social a nivel de cantones y distritos en Costa Rica. Tesis de Licenciatura en Economía. San José, Universidad de Costa Rica.
- Castro, C. 2005. Estado de la educación en Costa Rica. Avance de investigación. Ponencia preparada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Castro, M. 2000. La Ley de Protección al Trabajador en Costa Rica: proceso previo y análisis de contenidos. San José, OIT.
- CCSS. 2004a. Agenda estratégica de la Caja Costarricense de Seguro Social 2004-2006. San José, Presidencia Ejecutiva. Caja Costarricense de Seguro Social.
- _____. 2004b. Propuesta de fortalecimiento y reforma del régimen de beneficios del IVM. Comisión Técnica Institucional convocada por la CCSS para la reforma del régimen de invalidez, vejez y muerte. San José, Caja Costarricense de Seguro Social.
- _____. 2004c. Retos y perspectivas del seguro de invalidez, vejez y muerte. San José, Gerencia de Pensiones, Caja Costarricense de Seguro Social.
- _____. 2005a. Ajustes a la propuesta de reforma paramétrica del régimen de IVM presentada por las organizaciones sociales el 28 de febrero del 2005. Oficio GDF-13481. San José, Dirección Actuarial, Caja Costarricense de Seguro Social.
- _____. 2005b. Deuda del Estado con la CCSS, 2000-2005. Tomado de los estados financieros de la CCSS. San José, Caja Costarricense de Seguro Social.
- _____. 2005c. Evolución de listas de espera en medicina especializada, 2000-2004. Información solicitada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. Oficio P.E. 11.810-05. San José, Presidencia Ejecutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social.
- _____. 2005d. Perfil Región Brunca. San José, Gerencia División Administrativa, Dirección de Compras de Servicios de Salud, Caja Costarricense de Seguro Social.
- _____. 2005e. Repartido con comparación de tasas de reemplazo de las pensiones del régimen de invalidez, vejez y muerte, para consideración de la Junta Directiva. San José, Caja Costarricense de Seguro Social.
- _____. 2005f. Repartido de la reforma aprobada al régimen IVM. Junta Directiva de la CCSS, 21 de abril de 2005. San José, Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social.
- _____. 2005g. Sostenibilidad financiera del seguro de salud: un deber de todos. Presentación en formato electrónico en el foro "Evasión, financiamiento, sostenibilidad del seguro de salud". San José, Gerencia División Financiera, Caja Costarricense de Seguro Social.
- CCSS-MINSA. 2005. La situación de cáncer en Costa Rica. Una aproximación al perfil epidemiológico, el impacto socioeconómico y la prestación de los servicios de atención médica. San José, Caja Costarricense de Seguro Social y Ministerio de Salud.
- CCSS-OPS. 2005. La situación del cáncer en Costa Rica. Documento inédito. San José, Caja Costarricense de Seguro Social y Organización Panamericana de la Salud.

- CEPAL. 2002. "Deserción escolar, un obstáculo para el logro de los Objetivos del Milenio", en Panorama social de América Latina 2001-2002. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- _____. 2004a. Panorama Social de América Latina 2002-2003. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- _____. 2004b. Una década de desarrollo social en América Latina, 1990-1999. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CGR. 2001a. Deuda del FODESAF con la CCSS por concepto de costos administrativos, atención a indigentes y atención a pacientes en fase terminal. Oficio n° 06484, FOE-SO-231. San José, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Servicios de Salud, Contraloría General de la República.
- _____. 2001b. Respuesta a nota n° 24.789 del 27 de agosto de 2002 sobre los cobros que la CCSS efectúa al FODESAF, por el costo de administración de los recursos de ese fondo y por los diferentes programas sociales que administra. Oficio n° 11489, FOE-SO-312. San José, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Servicios de Salud, Contraloría General de la República.
- _____. 2003. Estudio sobre la instalación y funcionamiento de equipos adquiridos por la Caja Costarricense de Seguro Social, con recursos del préstamo español aprobado mediante la Ley 7683. San José, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Servicios de Salud, Contraloría General de la República.
- _____. 2005. Memoria Anual 2004. San José, Contraloría General de la República.
- Chavarría, S. et al. 1998. La política educativa hacia el siglo XXI: propuestas y realizaciones. San José, MEP.
- Chaverri, B. y Hernández, F. 1991. Estudio de identificación, atención y localización de posibles sitios dentro de la Gran Área Metropolitana, para la solución de los asentamientos en precario. San José, MIVAH.
- Comisión Social. 2004. Metodología de trabajo para abordar la presentación de alternativas de sostenibilidad y equilibrio actuarial del IVM. San José, Comisión Social convocada por la CCSS para el análisis del régimen de IVM.
- Comisión Técnica Institucional. 2004. Propuesta de fortalecimiento y reforma del régimen de beneficios de invalidez, vejez y muerte de la CCSS. San José, Caja Costarricense de Seguro Social.
- Coopealianza. 2004. Estudio de emigrantes: principales resultados. Presentación en formato electrónico. Perez Zeledón, Departamento de Mercadeo, Coopealianza.
- Davoodi, H. R. et al. 2003. How Useful Are Benefit Incidence Analyses of Public and Health Spending? IMF Working Papers WP/03/227. Washington D.C., International Monetary Fund.
- DE-UCR. 2001. La educación costarricense: una propuesta de agenda para un debate nacional. San José, Programa Latinoamericano de Doctorado en Educación, Universidad de Costa Rica.
- DHR. 2005. Informe Anual 2004-2005. San José, Defensoría de los Habitantes de la República.
- Demery, L. 2003. "Analyzing the incidence of public spending", en Bourguignon y Pereira (eds.). The impact of economic policies on poverty and income distribution: evaluation techniques and tools. Washington D.C., Banco Mundial y Oxford University Press.
- Dengo, M. E. 2003. Educación costarricense. Octava reimpresión. San José, Editorial Universidad Estatal a Distancia.
- Elbers, C. et al. 2000. "Welfare in villages and towns. Micro-measurement of poverty and inequality", en Timbergen Institute Working Papers.
- _____. 2003. "Micro Level Estimation of Poverty and Inequality", en *Econometría*, Journal of Econometric Society.
- Elizondo, A. 2005. Costo de la educación privada en Costa Rica. Informe TCU-UCR, preparado para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Fonseca, L. 2005. Desigualdades en el acceso a los servicios de salud en la región Brunca de Costa Rica. Maestría en Economía de la Saud, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica. Ponencia preparada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Fundación Omar Dengo. 2005. Estadísticas sobre el Programa Nacional de Informática Educativa (PRONIE) del Ministerio de Educación Pública y la Fundación Omar Dengo para primero, segundo y tercer ciclos. Documento inédito. San José, Fundación Omar Dengo.
- FUPROVI. 2005. Vivienda y asentamientos en precario en la GAM. Ponencia preparada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Fundación Promotora de Vivienda y Programa Estado de la Nación.
- Grosh, M. E. 1990. Social Spending in Latin America. The Story of the 1980's. World Bank Discussion Papers n° 106. Washington D.C., The World Bank.
- Grupo Técnico. 2005. "Propuesta para la sostenibilidad del régimen de invalidez, vejez y muerte de la CCSS. San José, Grupo Técnico integrado por asesores y asesoras de la CCSS, INAMU, sindicatos y cooperativas.
- IICE. 1985. Costa Rica: los programas estatales de carácter social y su impacto en la distribución del ingreso familiar. Informe final. San José, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica.
- INEC. 2003. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Julio 2003. Principales resultados. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- _____. 2004. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Julio 2004. Principales resultados. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- INEC-CCP. 2002. Estimaciones y Proyecciones de Población 1970-2050. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos y Centro Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica.
- INEC y Ministerio de Salud. 1995. Canasta Básica de Alimentos. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos (anteriormente Dirección General de Estadística y Censos) y Departamento de Nutrición del Ministerio de Salud.
- La Nación. 2004. "CCSS discutirá soluciones en febrero. Se inicia un año crítico para pensiones", 3 de enero, en http://www.nacion.com/In_ee/2004/enero/03/pais2.html
- Martín, J. 2003. Evaluación de la educación secundaria obligatoria 2000. Informe final. Madrid, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte e Instituto Nacional de Evaluación y Calidad del Sistema Educativo, en <http://www.ince.mec.es/pub/index.htm>
- Martínez, J. 2003. Estudio exploratorio sobre el acceso de las mujeres a los beneficios de los seguros sociales en Costa Rica. San José, INAMU.
- _____. 2004. La seguridad social en Costa Rica: valoraciones y percepciones de quienes menos tienen y más les necesitan. San José, Fundación Acceso/WIEGO/BID.
- _____. 2005. Reformas recientes de las pensiones en Costa Rica. Avances hacia una mayor sostenibilidad financiera, acceso y progresividad del primer pilar de pensiones. Ponencia preparada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

- Martínez, J. y Mesa-Lago, C. 2003. Reformas inconclusas: salud y pensiones en Costa Rica. San José, Fundación Frederick Ebert.
- Méndez, F. y Trejos, J. D. 2004. "Costa Rica: un mapa de carencias críticas para Costa Rica", en Rosero, L. (ed.). Costa Rica a la luz del Censo 2000. San José, Centro Centroamericano de Población, Instituto Nacional de Estadística y Censos y Proyecto Estado de la Nación.
- Mesa-Lago, C. 1989. *Ascent to Bankruptcy: Financing Social Security in Latin America*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- _____. 2004. Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social. Serie Financiamiento del Desarrollo, n° 64. Santiago de Chile, CEPAL.
- MEP. 1997. Sistema Educativo Nacional de Costa Rica. San José, Ministerio de Educación Pública, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), en <http://www.campus-oei.org/quipu/costarica/>
- _____. 2002. Plan Educativo 2002-2006. San José, Ministerio de Educación Pública.
- _____. 2003a. Informe de las visitas de verificación documental a los asesores supervisores, en cuanto al cumplimiento de las funciones dadas por Decreto Ejecutivo 2390-MEP en las veinte regiones educativas durante los años 2001-2003. San José, División de Control de Calidad y Macroevaluación y Departamento de Supervisión Nacional, Ministerio de Educación Pública.
- _____. 2003b. La deserción de estudiantes en tercer ciclo del sistema formal y los factores asociados a la promoción en las pruebas del programa de tercer ciclo de la Educación general básica. Boletín de Supervisión Nacional n° 93. San José, División de Control de Calidad y Macroevaluación, Ministerio de Educación Pública.
- _____. 2003c. Plan de acción de la educación para todos 2003-2015, en <http://www.mep.go.cr/publicacionplaneamiento.html>
- _____. 2003d. Relanzamiento de la educación costarricense, en <http://mep.go.cr/RelanzamientoEducativo.html>
- _____. 2005a. Expansión del sistema educativo costarricense 2004. San José, Departamento de Estadísticas, Ministerio de Educación Pública.
- _____. 2005b. Deserción en el sistema educativo costarricense. San José, Departamento de Estadísticas, Ministerio de Educación Pública.
- _____. 2005c. Infraestructura en el sistema educativo costarricense. San José, Departamento de Estadísticas, Ministerio de Educación Pública.
- _____. 2005d. Rendimiento definitivo del sistema educativo costarricense. San José, Departamento de Estadísticas, Ministerio de Educación Pública.
- _____. 2005e. Repetición en el sistema educativo costarricense 2004. San José, Departamento de Estadísticas, Ministerio de Educación Pública.
- _____. 2005f. Resultados de las pruebas nacionales de la educación formal. Bachillerato 2004. San José, División de Control de Calidad, Ministerio de Educación Pública.
- _____. 2005g. Resultados de las pruebas nacionales de la educación formal. Tercer ciclo 2004. San José, División de Control de Calidad, Ministerio de Educación Pública.
- MIDEPLAN. 2002. Plan Nacional Desarrollo 2002-2006, en <http://www.mideplan.go.cr/PND-2002-2006/cre-des-cap-hum/Educacion/Educacion.html> (sección capacidades humanas, capítulo educación).
- _____. 2003. Plan Regional de Desarrollo 2003-2006, en <http://www.acceso.or.cr/scpp/temas-2.shtml> por publicarse como documento de trabajo del BID durante el 2005.
- _____. 2005. Brechas regionales en Costa Rica. Información preparada para el Undécimo Informe Estado de la Nación, a partir de las fuentes primarias. San José, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- MINSA. 2004. Evaluación de hospitales para acreditación. San José, Ministerio de Salud.
- _____. 2005a. Memoria Institucional 2004. San José, Ministerio de Salud.
- _____. 2005b. Principales resultados de la encuesta multinacional de diabetes mellitus, hipertensión arterial y factores de riesgo asociados. Área Metropolitana de San José 2004. Presentación en formato electrónico. San José, Ministerio de Salud.
- MIVAH. 1987. Estudio de identificación de asentamientos en precario. San José, Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos.
- _____. 2002. Análisis técnico de asentamientos en precario en Costa Rica. San José, Dirección de Vivienda, Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos.
- _____. 2005a. Compendio de estadísticas del sector vivienda y asentamientos humanos 2004. San José, Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos.
- _____. 2005b. Memoria Institucional 2004-2005. San José, Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos.
- Mokate, K. M. 2001. Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿qué queremos decir? Documentos de Trabajo del INDES, n° 1-24. Washington, D. C., BID.
- OIT. 2004. Revisión de la valuación actuarial del régimen de IVM al 31 de diciembre del 2001. Presentación en formato electrónico ante la Comisión Social convocada por la CCSS para el análisis del régimen de IVM. San José, Organización Internacional del Trabajo.
- _____. 2005. Escenario base y de administración eficiente. Proyección de asegurados y pensionados. Presentación en formato electrónico ante el Grupo Técnico convocado por la CCSS para el análisis del régimen de IVM. San José, Organización Internacional del Trabajo.
- ONU. 2000. Objetivos del Desarrollo del Milenio. Nueva York, Asamblea del Milenio de la Organización de Naciones Unidas, en <http://www.un.org/spanish/milenio/sg/report/index.html>
- Paes de Barros, R. y Carvalho, M. 2005. Four strategic dilemmas in designing Latin American social policy. En prensa. Nueva York, PNUD.
- Pérez, J. P. 2005. Cambios en la estructura social costarricense. Contribución realizada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Pérez Sáinz et al. 2004. La estructura social ante la globalización: procesos de reordenamiento social durante la década de los noventa. San José, FLACSO.
- Programa Estado de la Nación. 2004a. Décimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2004b. Educación y conocimiento en Costa Rica: desafíos para avanzar hacia una política de Estado. Serie Aportes para el análisis del desarrollo humano sostenible, n°8. San José, Programa Estado de la Nación.
- Proyecto Estado de la Nación. 1994. Primer Informe Estado de la nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- _____. 2002. Octavo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.

- ProDUS. 2005. Análisis sobre la localización espacial de los precarios. San José, Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible, Universidad de Costa Rica.
- Pujol, R. 2005. Ciudades intermedias de Costa Rica: roles y segregación social interna. Ponencia preparada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Rosales, J. 2005. Impactos macroeconómicos, fiscales y sociales de las medidas de contención del gasto público 2003-2004. Ponencia preparada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Rosero, L. 2005. Los retos de la inmigración nicaragüense a Costa Rica. Contribución realizada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Centro Centroamericano de Población, Universidad de Costa Rica y Programa Estado de la Nación.
- Ruiz, A. 2005. Universalización de la educación secundaria y reforma educativa. Ponencia preparada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Sánchez, Z. y Cartín, M. E. 2005. La realidad educativa del país según la opinión de los principales actores del sistema educativo. San José, Ministerio de Educación Pública, Centro Nacional de Didáctica y Red Latinoamericana de Documentación e Información Educativa.
- Sauma, P. 2001. Pobreza, distribución del ingreso e inversión social. Ponencia preparada para el Séptimo Informe Estado de la Nación. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- _____. 2004. Distribución del ingreso, pobreza y vulnerabilidad social en Costa Rica. Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2005. Pobreza, desigualdad en los ingresos y mercado de trabajo. Ponencia preparada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Sauma, P. y Trejos, J. D. 1999. "Costa Rica", en Ganuza, E. et al (eds.), Gasto público en servicios sociales básicos en América Latina y el Caribe. Análisis desde la perspectiva de la Iniciativa 20/20. Santiago de Chile, PNUD-CEPAL-UNICEF.
- Sen, A. 1999. Development as freedom. New York, First Anchor Books Edition.
- _____. 2000. Social exclusion: concept, application and scrutiny. Office of Environment and Social Development, Asian Development Bank.
- Slon, P. y Zúñiga, E. 2004. Aspectos dinámicos de la pobreza en Costa Rica. Tesis de Licenciatura en Economía. San José, Universidad de Costa Rica.
- _____. 2005. Estudio de panel de pobreza. Contribución realizada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- SINAMI. 2005. Informe Anual 2004. San José, Sistema Nacional de Análisis de la Mortalidad Infantil, Caja Costarricense de Seguro Social, Dirección de Servicios de Salud del Ministerio de Salud y Universidad de Costa Rica.
- Solana, E. 2005. Desempeño general de la administración de justicia. Ponencia preparada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- SUPEN, 2004. Participación del régimen obligatorio de pensiones complementarias en la constitución de las pensiones individuales. Aporte para el trabajo de la Comisión Social convocada por la CCSS para el análisis del régimen de IVM. San José, Superintendencia de Pensiones.
- Tedesco, J. C. y López, N. 2002. "Desafíos de la educación secundaria en América Latina", en Revista de la CEPAL n° 76, abril.
- Tenti Fanfani, E. 1991. "Pobreza y política social: más allá del neoasistencialismo", en Lo Vuolo, R. et al (eds.) El Estado benefactor: un paradigma en crisis. Buenos Aires, Miño Davila/CIEPP.
- Trejos, J. D. 2003. El sector informal en Costa Rica a inicios del siglo XXI. San José, Fundación Acceso/WIEGO.
- _____. 2004a. Evolución de la equidad de la inversión social pública desde la década de los años noventa. Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2004b. "Mercado de trabajo y estructura productiva regional: una descripción a partir de los censos de población", en Rosero, L. (ed.), Costa Rica a la luz del Censo 2000. San José, Centro Centroamericano de Población, Instituto Nacional de Estadística y Censos y Proyecto Estado de la Nación.
- _____. 2005. El gasto público social en el 2003: equidad, eficiencia y sostenibilidad. Ponencia preparada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Ulate, A. et al. 2004. La educación en Costa Rica: ¿un solo sistema? Una actualización. San José, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica.
- UCR-UNICEF. 2004. Cuarto Informe Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en Costa Rica. San José, Universidad de Costa Rica y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

Entrevistas referenciadas en el capítulo

Miranda, G. 2005. Expresidente Ejecutivo de la CCSS (1982-1990) y miembro del Consejo Consultivo del Programa Estado de la Nación.

Rodríguez, K. 2005. Directora del Área de Protección Especial, Defensoría de los Habitantes.

Salazar, M. F. 2005. Viceministra de Seguridad.

OPORTUNIDADES, ESTABILIDAD Y SOLVENCIA ECONOMICAS

Agosín, M. 2002. Las economías de los países centroamericanos y República Dominicana: evolución y desafíos de largo plazo. Washington, BID.

_____. 2003. Ponencia presentada en el seminario "Reforma fiscal integral en Costa Rica, las experiencias internacionales". San José, BID y Asamblea Legislativa de Costa Rica.

Agosín, M. et. al. 2004. El surgimiento de China: una visión desde América Central. Serie de Estudios Económicos y Sectoriales. Washington, BID.

Alfaro, R. 2004. Instituciones estatales en Costa Rica: un balance del período 1990-2003. Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

Angulo, J. E. 2005. PYME y banca de desarrollo. Ponencia preparada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

Arce, J. L. 2005. Ajuste en los precios de los instrumentos de deuda emitidos por el Gobierno de Costa Rica en moneda extranjera y la turbulencia de la industria de inversión colectiva. Ponencia preparada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

Arroyo, A. 2003. El México del TLCAN en el contexto latinoamericano y caribeño. México, Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio.

- Arroyo, A. et. al. 2001. Resultados del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en México: lecciones para la negociación del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas. México, Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. 1985. Ley de Incentivos Turísticos, n° 6990. San José, Asamblea Legislativa.
- _____. 1992. Ley Reguladora de Exoneraciones Vigentes, Derogatorias y Excepciones, n° 7283. San José, Asamblea Legislativa.
- _____. 2001. Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria, n° 8114. San José, Asamblea Legislativa.
- _____. 2002. Ley de Fortalecimiento de la Pequeña y Mediana Empresa, n° 8262. San José, Asamblea Legislativa.
- Banco Mundial. 1998. El deterioro de los caminos en los países en vías de desarrollo: causas y soluciones. Washington, Banco Mundial.
- _____. 2005. Flujos mundiales de financiamiento para el desarrollo. Washington, Banco Mundial.
- BCCR, 2004a. Informe anual del sistema financiero 2003. San José, Banco Central de Costa Rica.
- _____. 2004b. Programa Monetario. San José, Banco Central de Costa Rica.
- _____. 2004c. Revisión del Programa Monetario 2004-2005. San José, Banco Central de Costa Rica.
- _____. 2005a. Informe anual del sistema financiero 2004. San José, Banco Central de Costa Rica.
- _____. 2005b. Informe económico del segundo semestre del 2004. San José, Banco Central de Costa Rica.
- _____. 2005c. Memoria Anual 2004. San José, Banco Central de Costa Rica.
- _____. 2005d. Primer informe de inversión extranjera directa: 1997-2004. San José, Banco Central de Costa Rica.
- _____. 2005e. Segundo informe de inversión extranjera directa: 1997-2004. San José, Banco Central de Costa Rica.
- _____. 2005f. Sitio oficial del Banco Central de Costa Rica, en http://www.bccr.fi.cr/flat/bccr_flat.htm
- BID. 2002. "Más allá de las fronteras: el nuevo regionalismo en América Latina", en *Infraestructura regional*. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bolaños, R. y Delgado, F. 2004. Tendencias del gasto en infraestructura y en educación y salud en Costa Rica durante los procesos de estabilización de 1982-2003. Borrador de investigación. San José.
- Castillo, G. y Chaves, L. 2001. PYMES: una oportunidad de desarrollo para Costa Rica. San José, FUNDES Costa Rica.
- Castro, C. 2004. Programas gubernamentales ante la pobreza: alcances y limitaciones en la última década. Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación, San José, Programa Estado de la Nación.
- Chaves, H. 2005. El proyecto "Costa Rica Provee". Contribución realizada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- CEPAL. 1992. Caminos: un enfoque para la gestión y conservación de redes viales. México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- _____. 2004a. Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2004. México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- _____. 2004b. Desarrollo productivo en economías abiertas. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- _____. 2005a. Estudio económico de América Latina y el Caribe 2004-2005. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- _____. 2005b. Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una mirada desde América Latina. México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CGR. 2005a. La verdad sobre incentivos turísticos. Documento interno. San José, Contraloría General de la República.
- _____. 2005b. Memoria Anual 2004. San José, Contraloría General de la República.
- _____. Varios años. Memoria Anual. San José, Contraloría General de la República.
- COMEX. 2004. Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos. San José, Ministerio de Comercio Exterior, en <http://www.comex.go.cr/acuerdos/comerciales/CAFTA/default.htm>
- _____. 2005. Acuerdos comerciales vigentes. San José, Ministerio de Comercio Exterior, en <http://www.comex.go.cr/acuerdos/comerciales/default.htm>
- Comunidades Europeas. 2001. Acuerdo de Asociación ACP-CE Doha. Comunidades Europeas, en http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min01_s/minded_acp_ec_agre_s.htm
- Cubillo, J. M. y Cerviño, J. 2004. Export learning process in local supplier networks. Madrid, Universidad Carlos III.
- Dussel, E. 2000. El Tratado de Libre Comercio de Norteamérica y el desempeño de la economía en México. México, CEPAL.
- _____. 2004. Oportunidades y retos económicos de China para México y Centroamérica. México, CEPAL.
- Fan, G. 2005. "Latinoamérica busca sacar partido del fenómeno asiático", en *El Financiero*, 8 de abril. San José.
- Gobierno de Costa Rica. 2002. Decreto Ejecutivo 31098-RE-H, en *La Gaceta* n° 64, 12 de noviembre. San José.
- Hanley, A. 2004. Exports, linkages and innovation. Occasional Paper Series. United Kingdom, Industrial Economics Division, University of Nottingham.
- ICAPE. 2005a. El mercado internacional del café. San José, Instituto Costarricense del Café.
- _____. 2005b. El mercado nacional del café. San José, Instituto Costarricense del Café.
- ICT. 2003. Encuesta aérea a no residentes aplicada en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría, IV trimestre. San José, Instituto Costarricense de Turismo.
- _____. Varios años. Anuarios Estadísticos 1997-2004. San José, Instituto Costarricense de Turismo.
- INCAE. 2003. Textiles en Centroamérica. Alajuela, Costa Rica, Centro Latinoamericano de Competitividad y Desarrollo Sostenible, Instituto Centroamericano de Administración de Empresas.
- INEC. 2004. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2004. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- _____. Varios años. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.

- Lagares, M. J. 1995. Manual de Hacienda Pública, Tomo II. Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales.
- LANAMME-UCR. 2004. Programa de gestión de riesgos naturales en la infraestructura vial. Informe de trabajo: "Evaluación de vulnerabilidad ante amenazas naturales de la ruta nacional 10, tramo Turrialba-Siquirres. San José, Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales, Universidad de Costa Rica.
- _____. 2005. La infraestructura: base para el desarrollo económico y social. Ponencia preparada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Lederman, D. et. al. 2003. Lecciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte para los países de Latinoamérica y el Caribe. Washington, Banco Mundial.
- Lindgaard, K. y Vargas, L. 2003. "Persistencia de los patrones de especialización comercial en Centroamérica", en revista de CEPAL, n° 79. México, CEPAL.
- López, A. 2005. Turismo en Costa Rica, actividad de interés nacional. Contribución realizada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- López, T. 2005. La controversia comercial del banano: evolución del conflicto. Contribución realizada para el Undécimo Informe Estado de la Nación, San José, Programa Estado de la Nación.
- Matarrita, R. 2005a. "Comercio intrarregional", en La Nación, 30 de junio. San José.
- _____. 2005b. Encadenamientos y exportaciones. Contribución realizada para el Undécimo Informe Estado de la Nación, San José, Programa Estado de la Nación.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. 2005. Declaración de los Presidentes de los países exportadores de banano de América Latina. Quito, Ecuador, en <http://www.rree.go.cr/politica-externo/index.php?busc=5&stp=28>
- Monge, R. y Hewitt, J. 2004. Tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs) y el futuro de Costa Rica. San José, Fundación Comisión Asesora en Alta Tecnología de Costa Rica (CAATEC).
- Novick, M. 1997. "Una mirada integradora de las relaciones entre empresas y competencias laborales en América Latina", en Competitividad, redes productivas y competencias laborales. Montevideo, OIT.
- Osterlof, D. 2005. Acceso al mercado de la Unión Europea para Costa Rica: sustitución del régimen Droga por el SGP Plus. Contribución realizada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Pacheco, A. 2005. Retos, oportunidades y avances en la constitución de la Unión Aduanera Centroamericana. Contribución realizada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Paes de Barros, R. y Carvalho, M. 2005. Four strategic dilemmas in designing Latin American social policy. En prensa. Nueva York, PNUD.
- PNUD. 2004. Informe sobre Desarrollo Humano 2004. Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PROCOMER. 2005a. Estadísticas de exportación 2004. San José, Promotora de Comercio Exterior.
- _____. 2005b. Evolución de los principales veinte productos exportados en el 2004. Inédito. San José, Promotora de Comercio Exterior.
- Programa Estado de la Nación. 2003. Noveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación del CONARE.
- _____. 2004. Décimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación del CONARE.
- _____. 2005. Aportes para el análisis del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y los Estados Unidos. Serie Aportes para el análisis del desarrollo humano sostenible, n° 9. San José, Programa Estado de la Nación.
- Proyecto Estado de la Nación. 2002. Octavo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Proyecto Estado de la Región-PNUD. 2003. Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá. San José, Proyecto Estado de la Región y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Rodríguez, A. y Angulo, J. E. 2002. "El sistema tributario y aduanero: una visión de conjunto", en El sistema tributario costarricense: contribuciones al debate nacional. San José, Contraloría General de la República.
- Rodríguez, S. 2005. Creciente participación de China en el comercio mundial. Contribución realizada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Rodríguez, W. 2005. El futuro del sector turístico del país desde la perspectiva del sector privado: oportunidades y limitaciones. Presentación en el simposio "El sector turismo en Costa Rica", organizado por el ICT.
- Rosales, J. 2005. Impactos macroeconómicos, fiscales y sociales de las medidas de contención del gasto público 2003- 2004. Ponencia preparada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Sauma, P. 2005. Pobreza, desigualdad del ingreso y empleo. Ponencia preparada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Segura, O. y Vargas, L. 1999. Policy Learning and Innovation in Costa Rica. Dinamarca, Sustainable Development Strategies for Central America (SUDESCA).
- Tamames, R. y López, M. 1999. "La Unión Europea", en Las relaciones globales y con terceros países. Madrid, Alianza Editorial.
- Torrealba, A. 2005a. Aspectos tributarios del proyecto de ley de pacto fiscal. Contribución realizada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2005b. Los convenios para evitar la doble imposición internacional: complemento de la renta mundial y elemento clave en una estrategia para atraer inversiones. Contribución realizada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Ulate, A. 2004. Evolución del sector externo costarricense: 1991-2003. Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- UNCTAD, 2003. Investment and policies for competitiveness: review of successful country experiences. Ginebra, United Nations Conference on Trade and Development.
- _____. 2004. World Investment Report: "The Shift Towards Services". Ginebra, United Nations Conference on Trade and Development.
- Vargas, L. 2005. Balance general de la economía en el 2004. Ponencia preparada para el Undécimo Informe Estado de la Nación, San José, Programa Estado de la Nación.

Vargas, L. y Miranda, D. 2003. Patrón de especialización tecnológica en Centroamérica, más allá de los mitos. Documento de trabajo. San José, Centro Internacional de Política Económica.

Entrevistas referenciadas en el capítulo

Barrientos, O. 2005. Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria, MAG.

Trejos, J.D. 2005. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, UCR.

ARMONÍA CON LA NATURALEZA

Alfaro, M. 1999. Informe técnico sobre calidad del aire en Costa Rica. Heredia, Convenio UNA-SwissContact.

Allen, P. et al. 2005. Costos en salud de la contaminación ambiental en el GAM. San José, Proyecto Aire Limpio, Ministerio de Salud.

Alianza para el Turismo Rural Comunitario. 2004. El Turismo Rural Comunitario. Borrador presentado en la actividad de formación de la Alianza para el Turismo Rural Comunitario. San José, COOPRENA, ACTUAR y Mesa Nacional Campesina.

Álvarez, M. 2005. "Privatización de la generación eléctrica: el asalto del siglo", en Revista Ambientico, n° 137. Heredia, Universidad Nacional.

Agencia AP. 2004. "Costa Rica apoya evitar desaparición de tortuga baula", en La Nación, 29 de febrero. San José.

Arias, M. 2005. Acuíferos costeros. San José, Escuela Centroamericana de Geología, Universidad de Costa Rica.

Arias, M. y Astorga, A. 2005. Mapa de geopotencial hidrogeológica de Costa Rica. San José, Escuela Centroamericana de Geología, Universidad de Costa Rica.

ASVO. 2004. Participación de la sociedad civil en la protección y conservación de la riqueza natural es una fuente inagotable de apoyo para las Áreas Protegidas de Costa Rica. Participación de voluntarios en el 2004. San José, Asociación de Voluntarios para el Servicio de las Áreas Protegidas.

Bach, O. 2005. "Importancia de algunos sistemas no estatales de certificación agrícola". Contribución realizada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Rainforest Alliance Costa Rica.

Barrantes, G. 2005. Disponibilidad del recurso hídrico y sus implicaciones para el desarrollo en Costa Rica. Ponencia preparada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

Barrientos, G. 2005. Papel de la SETENA en la mitigación de los impactos ambientales. Ponencia preparada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

BCCR. 2004. Memoria Anual 2003. San José, Banco Central de Costa Rica.

_____. 2005. Memoria Anual 2004. San José, Banco Central de Costa Rica.

Bien, A. 2005. El papel de las reservas privadas en el sector turístico. Presentación en el taller "Realidades y visiones sobre la gestión ambiental y ecoturística". San José, Red Costarricense de Reservas Naturales Privadas.

Blanco, J. y Fajardo, K. 2005. Estrategia energética nacional. Ponencia preparada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

Bonilla, A. y Brenes, A. 2005. Gestión del riesgo. Ponencia preparada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

BUN-CA. 1997. An Overview of Sugar Cane Cogeneration in Six Central American Countries. San José, Biomass Users Network-Central America.

Cajiao, M. 2005. Resumen de la nueva Ley de Pesca y Acuicultura, n° 8436. Contribución realizada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

CCT. 2004. Mapa de tenencia de la tierra en los alrededores del Parque Marino Las Baulas. San José, Centro Científico Tropical, Sistemas de Información Geográfica, The Leatherback Trust.

CGR. 2004. Informe DFOE-AM-19-2004, sobre la evaluación de la gestión del Estado en relación con el control de plaguicidas agrícolas. San José, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.

Chaves, A. y Obando, P. 2005. Sistemas de generación eléctrica en Costa Rica. Contribución realizada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Instituto Costarricense de Electricidad y Programa Estado de la Nación.

Chinchilla, M. 2004. Situación del tratamiento de las aguas residuales en el tramo alto-oriental de la cuenca del río Grande de Tárcoles. Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

CINPE-INBio. 2004. Sistematización y análisis del aporte de los parques nacionales y reservas biológicas al desarrollo económico y social en Costa Rica. San José, Centro Internacional de Política Económica de la UNA e Instituto Nacional de Biodiversidad.

CNE. 2005. Memoria Institucional 2003-2004. San José, Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias.

CNPL. 2005. El Centro Nacional de Producción más Limpia. Contribución realizada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Centro Nacional de Producción más Limpia.

Colorado State University. 2004. Transgenic Crops: An Introduction and Resource Guide. Department of Soil and Crop Sciences at Colorado State University, en <http://www.colostate.edu/programs/lifesciences/TransgenicCrops/risks.html>

Conservation International. 2004. "Nuevo corredor marino protege hábitats amenazados desde Costa Rica hasta Ecuador", en Press Releases, <http://www.conservation.org>

Coto, J. y Salgado, V. 2005. "Bioindicadores en la medición de la calidad del agua". Contribución realizada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. Heredia, Laboratorio de Manejo del Recurso Hídrico, UNA.

Cubero-Pardo et al. 2004. A first insight and preliminary analysis of "whale watching" impact in Costa Rica, Central America. Informe Técnico FP-2. San José, Fundación PROMAR.

Desinventar-La Red. 2005. Sistema de Inventario de Desastres 2004. San José, FLACSO y CNE.

DIGECA. 2005. Perfil de la Dirección General de Gestión de Calidad Ambiental, Ministerio de Ambiente y Energía. San José, Dirección General de Gestión de Calidad Ambiental, MINAE.

Dirección General de Salud. 2005. Reporte de Emergencias Tecnológicas 2004. San José, Oficina de Gestión del Riesgo, Dirección General de Salud, Ministerio de Salud.

- DSE. 2002. Memoria estadística del sector energía de Costa Rica 2000-2001. San José, Dirección Sectorial de Energía, MINAE.
- _____. 2003. Memoria estadística del sector energía de Costa Rica 2001-2002. San José, Dirección Sectorial de Energía, MINAE.
- _____. 2005. Balance Energético Nacional, 2004. Versión preliminar. San José, Dirección Sectorial de Energía, MINAE.
- ECTI. 2004. Principales avances y logros durante el 2004. San José, Estrategia para el Control de la Tala Ilegal, SINAC-MINAE.
- Espinoza, A. et al. 2004. Relación de los cultivos modificados genéticamente con el ambiente y la salud de la población costarricense. San José, Centro de Investigación en Biología Celular y Molecular, Universidad de Costa Rica.
- Esty D. et al. 2005. Environmental Sustainability Index. Benchmarking National Environmental Stewardship. New Haven, Yale Center for Environmental Law & Policy.
- Fernández, C. 2004. "*Caulerpa sertularioides*, a green alga spreading aggressively over coral reef communities in Culebra Bay, North Pacific of Costa Rica". Virginia, Estados Unidos, 58th Annual Meeting of the Phycological Society of America.
- Fernández, C. y Cortés, J. 2005. "*Caulerpa sertularioides*, a green alga spreading aggressively over coral reef communities in Culebra Bay, North Pacific of Costa Rica", en Coral Reefs, n° 24.
- Flores, R. 2005. "Sistema de transporte en San José genera alto gasto en combustibles". Contribución realizada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Subdirección de Planificación Sectorial, MOPT.
- FONAFIFO. 2005. Área contratada de PSA por modalidad, 2004. San José, Fondo Nacional de Financiamiento Forestal, MINAE.
- Fournier, M.L. 2004. Estudio de impacto ambiental del cultivo de *Thunnus albacares* en jaulas al sureste de punta Banco, Pavones de Golfito, Costa Rica. San José, Granjas Atunerías de Golfito S.A. y Biosfera Consultores S.A.
- _____. 2005. La zona marino costera. Ponencia preparada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Fundación Arias. 2005. Base de datos CEIBA de organizaciones de la sociedad civil en Centroamérica. San José, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.
- García, J. 2005. Treinta razones por las que Costa Rica no debe aceptar los cultivos transgénicos. San José, Centro de Educación Ambiental, Universidad Estatal a Distancia.
- García-Céspedes, J. et al. 2004. "Metales traza en sedimentos de cuatro ambientes costeros de Costa Rica", en Biología Tropical, n° 52. San José, OET.
- Gerencia Técnica de Acreditación y Registro de Agricultura Orgánica. 2005. Estadísticas de agricultura orgánica 2004. San José, Ministerio de Agricultura y Ganadería, en <http://www.protecnet.go.cr/Organica.htm>
- Gómez, M. 2005. Estudio hidrogeológico integral de las cuencas hidrográficas de los poblados El Coro, Ocotol, Carrillo, Bustamante. Tesis de Maestría. Escuela Centroamericana de Geología, Universidad de Costa Rica.
- González, E. y Jiménez, J. 2003. Restauración y manejo del humedal Ramsar Palo Verde, Costa Rica. Ponencia presentada en el Simposio Internacional sobre Restauración de Humedales, Paraná, Argentina.
- GRAIN, 2005. Glosario "Biodiversidad 43", en Investigación Agrícola, enero. Barcelona, Genetic Resources Action International.
- Gutiérrez, R. 2005. "Diversidad y desafíos en el Área de Conservación Pacífico Central". Contribución realizada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. Dirección Regional Pacífico Central, SINAC-MINAE.
- Herrera, J. 2005. Calidad del aire. Ponencia preparada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Herrera, J. y Rodríguez, S. 2004. Informe de monitoreo de la calidad del aire 2004. Heredia, Programa de Estudios de Calidad del Aire, Universidad Nacional.
- IA-CR. 2005. Situación del acceso a la información, la participación ciudadana y la justicia en asuntos ambientales en Costa Rica. Iniciativa de Acceso-Costa Rica. San José, FUNPADEM, Justicia para la Naturaleza y Coope Sol i Dar.
- ICE. 2004. Plan general de expansión eléctrica 2004-2020. San José, Instituto Costarricense de Electricidad.
- _____. 2005a. Informe CENCE 2004. San José, Instituto Costarricense de Electricidad.
- _____. 2005b. Industrias eléctrica y de telecomunicaciones en Costa Rica. Demanda de inversiones y macroeconomía. San José, Instituto Costarricense de Electricidad.
- ICE-MIDEPLAN. 2005. Base de datos regionales. CD-ROM. San José, Instituto Costarricense de Electricidad y Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- ICT. 2003. Turismo de aventura. Guía de evaluación para los procesos de mantenimiento y seguridad. San José, Departamento de Fomento, Instituto Costarricense de Turismo.
- _____. 2005. Llegada de turistas internacionales por todos los puertos. Enero-diciembre 2003-2004. San José, Instituto Costarricense de Turismo.
- IDEA. 2004. Resultados de la aplicación del IGR en doce países de las Américas. Colombia, Instituto de Estudios Ambientales, Universidad Nacional de Colombia, Sede Manizales.
- IDESPO. 2005. Percepciones de la ciudadanía costarricense sobre el ambiente. San José, Programa de Estudios de Opinión, IDESPO, Universidad Nacional.
- IIS-UCR. 2004. Manual de codificación de la base de datos de acciones colectivas. San José, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica.
- INCOPESCA. 2005. Estadísticas de pesca en Costa Rica 2004. San José, Departamento de Estadísticas, Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura.
- James, C. 2003. Global Status of Commercialized Transgenic Crops: 2003. International Service for the Acquisition of Agri-Biotech Applications (ISAAA).
- Jiménez, R. 2005. Situación del recurso suelo, con énfasis en el período 2004. Ponencia preparada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Kaiser, J. 2000. "California algae may be feared european species", en Science, n° 289. Florida, American Association for the Advancement of Science.
- LEAD-FAO 1999. Utilidad para la ganadería y el medio ambiente. Livestock Environment and Development Initiative. Animal Production and Health Division, FAO, en <http://www.virtualcentre.org/es/dec/toolbox/homepage.htm>

- Leiva, L. 2005. "Contaminación por vertidos en la zona alta y media de la cuenca del río Reventazón". Contribución realizada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Dirección General de Gestión de Calidad Ambiental, MINAE.
- Lizano, O. 1998. "Dinámica de las aguas en la parte interna del golfo de Nicoya ante altas descargas del río Tempisque", en *Biología Tropical* n° 46. San José, OET.
- Lizano, O.G. y Alfaro, E. 2004. "Algunas características de las corrientes marinas en el golfo de Nicoya, Costa Rica", en *Biología Tropical* n° 52. San José, OET.
- Lobo, S. 2004. Informe sobre la temporada de incendios forestales 2003-2004. San José, Gerencia de Manejo de Recursos, SINAC, MINAE.
- MAG. 2005a. Área sembrada de productos transgénicos en el 2004. San José, Gerencia de Biotecnología, Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- MAG, 2005b. Estadísticas de agricultura orgánica 2004. San José, Gerencia Técnica de Acreditación y Registro de Agricultura Orgánica, Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- Marchamalo, M. 2004. Ordenación del territorio para la producción de servicios ambientales hídricos. Aplicación a la cuenca del río Berrís (Costa Rica). Tesis de Doctorado. San José, Sistema de Estudios de Postgrado, Universidad de Costa Rica.
- MEP. 2005. Marco estratégico para la educación ambiental en primaria 2005-2008, en la página oficial del Ministerio de Educación Pública, <http://www.mep.go.cr>
- Merino, L. y Sol, R. 2005. Elementos sobre la participación de la sociedad civil en la gestión ambiental. Ponencia preparada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- MINAE. 2004. Informe de Diagnóstico. Plan Nacional de Manejo Integral del Recurso Hídrico: la Estrategia Nacional para el MIRH. San José, Plan Nacional de Manejo Integral del Recurso Hídrico, Ministerio de Ambiente y Energía.
- MINAE y FUNDECOR. 2002. Mitos y realidades de la deforestación en Costa Rica. San José, Ministerio de Ambiente y Energía y Fundación para el Desarrollo de la Cordillera Volcánica Central.
- MINSAs. 2005. Reporte de emergencias tecnológicas 2004. San José, Oficina de Gestión del Riesgo, Ministerio de Salud.
- MIVAH. 2005. Memoria Institucional 2002-2004. San José, Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos.
- MOPT. 2005. Número de vehículos en circulación 2003-2004. San José, Dirección de Planificación Sectorial, Ministerio de Obras Públicas y Transportes.
- MOPT et al. 2005. Exposición realizada en el Ministerio de Salud en el marco de la presentación del estudio "Costos en salud de la contaminación atmosférica en el GAM". San José, Grupo de Coordinación del Ministerio de Salud, el Ministerio de Ambiente y Energía y el Ministerio de Obras Públicas y Transportes.
- Mora, D. 2004. "Producirán electricidad con basura de Río Azul", en *La Nación*, 7 de agosto. San José.
- Mora, D. y Chávez, A. 2005. Programa Bandera Azul Ecológica. San José, ICAA.
- Mora, D. y Portugués, C. 2004. Situación de cobertura y calidad del agua para consumo humano en Costa Rica al año 2003. San José, Laboratorio Nacional de Aguas, ICAA.
- Mora, D. y Portugués, C. 2005. Situación de cobertura y calidad del agua para consumo humano en Costa Rica al año 2004. San José, Laboratorio Nacional de Aguas, ICAA.
- Mora, S. et al. 2004. Acciones colectivas en Costa Rica 2000-2003. Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2005. Acciones colectivas en Costa Rica durante el 2004. Ponencia preparada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- MSJ. 2005. Memoria Estadística 2004. San José, Municipalidad de San José.
- Noticias Monteverde. 2005. "Con su vida los vecinos de Monteverde defienden agua", en <http://www.elpanorama.net/index.php?id=149>
- Obando, V. et al. 2005. Gestión del patrimonio. Ponencia preparada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Obregón, C. 2004. "Para el desarrollo. Importancia del ajuste en las tarifas eléctricas", en *La Nación*, 8 de diciembre. San José.
- OCIC. 2005. Oficina Costarricense de Implementación Conjunta, en <http://www.minae.go.cr/dependencias/ocic>
- OMS. 2005. Biotecnología moderna de los alimentos, salud y desarrollo humano: estudio basado en evidencias. Organización Mundial de la Salud, en http://www.who.int/foodsafety/publications/biotech/biotech_sp.pdf
- ONF. 2005. Demanda de madera de plantaciones forestales 2004. San José, Oficina Nacional Forestal.
- Paladino, F. et al. 2005. Monitorear, conservar e investigar la población, ecología y fisiología de la tortuga baula (*Dermochelys coriacea*) en el Parque Nacional Marino Las Baulas. Informe al MINAE. Investigación de Resolución ACT-OR-049-04. San José, MINAE.
- Paldino, F. y Spotila, J. 2005. Impact of Beach Development on Leatherback Nests and the Physical and Chemical Characteristics of the Beach at Parque Nacional Marino Las Baulas. Reporte elaborado para SETENA. Leatherback Trust.
- Picado, C. 2005. Plan y sistema nacional de prevención de riesgos y atención de emergencias. Contribución realizada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, CNE.
- Pizarro-Bustos, F. 2004. Cambios potenciales en el ecosistema de manglar Térraba-Sierpe por la variación en el aporte de sedimentos y nutrientes, como consecuencia de la futura construcción de la represa hidroeléctrica Boruca, Costa Rica. Tesis de Maestría en Análisis de Ecosistemas Acuáticos. Universidad Internacional de Andalucía.
- PNAO. 2005. Programa Nacional de Agricultura Orgánica, en <http://www.infoagro.go.cr/organico/default.htm>
- Pomareda, F. 2004. "Por decreto temen abusos en la zona marítimo terrestre", en *Semanario Universidad*, 1 de julio. San José.
- Ponchner, D. 2005. "Hallan pobreza genética en bosques secundarios ticos", en *La Nación*, 11 de febrero. San José.
- PPD. 2005. Corredores biológicos. Programa de Pequeñas Donaciones del FMAM, en <http://www.nu.or.cr/gef/corredores.htm>
- PROCOMER. 2005. Costa Rica 2004: estadísticas de exportación. San José. Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica.
- Programa COVIRENA. 2005. Lista de Comités de Vigilancia de los Recursos Naturales activos. San José, Dirección de Sociedad Civil, MINAE.
- Programa Estado de la Nación. 2004. Décimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- Pujol, R. 2005. Ordenamiento territorial. Ponencia preparada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

- Ramos, E. 2005. Informe sobre las condiciones de seguridad humana y riesgo de incendio en los asentamientos humanos desarrollados bajo condiciones precarias en el Área Metropolitana de San José. San José, Departamento de Ingeniería, Cuerpo de Bomberos de Costa Rica. Documento mimeografiado.
- Registro Nacional. 2003. Registro Nacional de Asociaciones 2002. San José, Registro Nacional.
- Riteve S y C. 2005. Rechazos por defectos asociados al control de emisiones en vehículos de primer ingreso al país, según año del modelo, enero 2004-mayo 2005. San José, Riteve S y C.
- Rojas, I. 2004. Los transgénicos: una nueva amenaza a la biodiversidad, las comunidades y al ambiente. Contribución realizada para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Federación Costarricense para la Conservación de la Naturaleza.
- Rojas, J. 2005. "Programa Bandera Azul Ecológica, 50 playas superaron prueba de limpieza", en La Nación. 17 de febrero. San José.
- Ruepert, C. 2004. Vulnerabilidad del agua subterránea a la contaminación por plaguicidas. Informe para CRUSA e IRET. Heredia, Universidad Nacional.
- Sala Constitucional. 2004. Resolución n° 2004-10484. San José, Sala Constitucional.
- Salas, A. 2004. "Las áreas protegidas de Centroamérica y su papel en el combate a la pobreza", en Boletín n° 1, julio de 2004. San José, Gestión Participativa de Áreas Protegidas, UICN.
- Sánchez, A. 2005. Actividades de buceo en Costa Rica. San José, Dirección de Planeamiento y Desarrollo Turístico, ICT.
- SEPSA. 2005. Información básica del sector agropecuario de Costa Rica (preliminar). San José, Área de Estudios Económicos e Información, Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria, MAG.
- SETENA. 2005. Cuadros estadísticos 2003-2004. San José, Secretaría Técnica Nacional Ambiental, MINAE.
- Sezen et al. 2005. "Genetic Consequences of Tropical Second-Growth Forest Regeneration", en Science Magazine, <http://www.sciencemag.org/>
- SINAC-MINAE. 2004. Diagnóstico de necesidades financieras del SINAC 2004-2006. San José, Gerencia de Áreas Silvestres Protegidas, Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Ministerio de Ambiente y Energía.
- _____. 2005. Sistema de evaluación de mejoramiento continuo de la calidad. Informe nacional anual 2004. San José, Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Ministerio de Ambiente y Energía.
- SINAC-MINAE et al. 2005. Proyecto de ordenamiento territorial para la conservación de la biodiversidad Grúas 2. San José, SINAC-MINAE, INBio, FONAFIFO, The Nature Conservancy, Conservación Internacional y COBODES.
- Solano, R. y Torres, E. 2005. Instituciones de denuncia ambiental en Costa Rica. Contribución realizada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Solís, V. et al. 2004. Participación ciudadana en la gestión ambiental: una década importante para el país. Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Soto, C. 2004. Mercados locales para productos orgánicos en América Latina. Costa Rica: el caso de la feria "El Trueque". San José, CEDECO.
- Soto, S. 2005. Situación de los desechos sólidos en Costa Rica. Ponencia preparada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Spongberg, A.L. 2004a. "PCB contamination in marine sediments from Golfo Dulce, Pacific coast of Costa Rica", en Biología Tropical n° 52. San José, OET.
- Spongberg, A.L. 2004b. "PCB contamination in marine sediments from Golfo Dulce, Pacific coast of Costa Rica", en Biología Tropical n° 52. San José, OET.
- Spotila, J. 2002. Número anual de tortugas baula (*Dermochelys coriacea*) que anidaron en playas Grande y Ventanas, entre 1988 y 2002. Ponencia presentada en la Conferencia Internacional sobre la crisis de la tortuga baula Monterrey, California.
- TNC et al. 2004. Estrategia Regional para el Desarrollo de la Conservación de Tierras Privadas en Centroamérica. Guatemala, The Nature Conservancy, PROARCA y Proyecto USAID-CCAD.
- UICN. 2004. "Costa Rica redactó primer borrador de políticas sobre manejo compartido", en Boletín n° 1. San José, Gestión Participativa de Áreas Protegidas, Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza.
- UNA. 2005a. Contaminación de aguas subterráneas. Compuestos orgánicos volátiles. Boletín de avance de publicación. Heredia, Laboratorio de Hidrología Ambiental, Universidad Nacional.
- _____. 2005b. Contaminación de aguas subterráneas. Nitratos. Boletín de avance de publicación. Heredia, Laboratorio de Hidrología Ambiental, Universidad Nacional.
- _____. 2005c. Proyecto acuífero de Barva. Boletín de avance de publicación. Heredia, Laboratorio de Hidrología Ambiental, Universidad Nacional.
- UNFCCC. 2005. Greenhouse Gas Inventory Data. United Nations Framework Convention on Climate Change, en: <http://ghg.un.unfccc.int>.
- Vargas, B. 2005. Producción animal sostenible en Costa Rica. Heredia, Maestría en Producción Animal Sostenible, Posgrado Regional en Ciencias Veterinarias Tropicales, Universidad Nacional.
- Vargas, M. y Freer, E. 2004. "Proliferaciones algales de la diatomea toxigénica *Pseudo-Nitzschia (Bacillariophyceae)* en el golfo de Nicoya, Costa Rica", en Biología Tropical n° 52. San José, OET.
- Vargas Montero, M. et al. 2004. Extensive blooms due to *Cochlodinium polykrikoides*: New to Costa Rica. Harmful Algae News. UNESCO.
- WWF. 2005. "Por un turismo de observación de ballenas responsable", en Boletín de prensa, 21 de marzo. San José, Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF).

Entrevistas referenciadas en el capítulo

- Araya, M. 2005. Gerencia de Áreas Protegidas, SINAC, MINAE.
- Calvo, J. 2005. Sistema Nacional de Áreas de Conservación, MINAE.
- Castillo, G. 2005. Subdirección, Dirección Sectorial de Energía, MINAE.
- Chinchilla, H. 2005. Departamento de Conservación de Energía, CNFL.
- Cortés, J. 2005. Centro de Investigación en Ciencias del Mar y Limnología, UCR.
- Cubero, P. 2005. Fundación PROMAR.
- Giro, P. 2005. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Gómez, L. 2005. Departamento de Gestión Ambiental, ESPH.
- González, F. 2005. Departamento de Planificación, SINAC, MINAE.

- González, H. 2005. Programa de Desarrollo Rural, MAG.
- González, S. 2005. Dirección Ejecutiva, Fundación Centro de Productividad Nacional.
- Guillén, F. 2005. Dirección de Proyectos de Liberación de Fauna, Zoo Ave.
- Guzmán, M. 2005. Dirección General de Gestión de Calidad Ambiental, MINAE.
- Jiménez, M. 2005. Dirección Ejecutiva. CONAGEBIO.
- Jiménez, S. 2005. Departamento de Desarrollo Financiero, SINAC, MINAE.
- Lozano, X. 2005. Oficina Ambiental, Municipalidad de Naranjo.
- Madrigal, E. 2005. Dirección Ejecutiva, SETENA.
- Madrigal, L. 2005. Departamento de Estadística, ICT.
- Marín, B. 2005. Comisión Interinstitucional Salvemos el Estero de Puntarenas. INCOPECA.
- Montero, J. 2005. Curador de *Lepidoptera*. Unidad de Artrópodos, INBio.
- Muñoz, L. 2005. Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.
- Polimeni, J. 2005. Dirección de Sociedad Civil, MINAE.
- Quesada, B. 2005. Oficina de Prensa, RECOPE.
- Quijada, O. 2005. Comisión Ambiental, Municipalidad de Esparza.
- Rodríguez, C. 2005. Farmer Support Central. Starbucks Coffee Company Costa Rica.
- Rodríguez, E. 2005. Contralor Ambiental, Municipalidad de Escazú.
- Rojas, L. 2005. Dirección, Área de Conservación Tortuguero, MINAE.
- Rothschild, M. 2005. Director Ejecutivo, Fundación Mar Viva.
- Sánchez, O. 2005. Fondo Nacional de Financiamiento Forestal, MINAE.
- Sevilla, L. 2005. Oficina de Cooperación Internacional y Proyectos, SINAC, MINAE.
- Solano, M. 2005. Secretaría Pro Tempore de la Convención Interamericana de Tortugas Marinas.
- Solórzano, R. 2005. Dirección Ejecutiva, SINAC, MINAE.
- Ugalde, J. 2005. Dirección Técnica, INBio.
- Vargas, I. 2005. Coordinación general, Programa de Educación Ambiental, FUNDECOR.
- Vartanián, D. 2005. Foro Ambiental, Centro Nacional de Alta Tecnología.
- Vásquez, I. Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria, MAG.
- Villa, G. 2005. Dirección Sectorial de Energía, MINAE.

FORTEALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA

- Achong, Y. 2005. Análisis del Undécimo Informe Estado de la Nación. Contribución realizada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Ministerio Público, Poder Judicial.
- Alfaro, R. 2004. Instituciones estatales en Costa Rica: un balance del periodo 1990-2003. Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2005. Partidos políticos y diseño de la institucionalidad pública en Costa Rica. Ponencia preparada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- ARESEP. 2005. Informe de Labores 2004. San José, Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.
- Booth, J. 1998. Costa Rica: Quest for Democracy. Boulder, Westview Press.
- Casas, K. 2002. Sistemas de financiamiento político en Centroamérica. Ponencia preparada para el Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá. San José, Proyecto Estado de la Región.
- _____. 2005. El voto preferencial, de nuevo, en http://www.nacion.com/In_ee/2005/julio/24/opinion5.html
- Centro de Información Estadística de la Asamblea Legislativa. 2005. Proyectos de Ley y leyes aprobadas por legislatura, 1986-2005. Inédito. San José, Asamblea Legislativa.
- Cerdas, R. 2001. Una ruta equivocada, en http://www.nacion.com/In_ee/2001/abril/01/opinion3.html
- CGR. 2005. Memoria Institucional 2004. San José, Contraloría General de la República.
- Chacón, N. 1975. Reseña de nuestras leyes electorales. San José, Lehman.
- Corrales, A. et al. 2005. Base de datos sobre hechos relevantes en política exterior de Costa Rica durante el 2004. Heredia, Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional.
- Departamento de Servicios Técnicos. 2005a. Informe Anual de Labores del año 2004. San José, Asamblea Legislativa.
- _____. 2005b. Proyecto de investigación: incidencia de las resoluciones del presidente de la Asamblea Legislativa en el procedimiento parlamentario. San José, Asamblea Legislativa.
- DHR. 2005. Informe de Labores 2004-2005. San José, Defensoría de los Habitantes de la República.
- Echandi, M. 2005. Evolución del marco jurídico e institucional para combatir la corrupción. 1985-2005. Ponencia preparada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Fonseca, O. 1999. Jurisdicción constitucional, jurisdicción electoral, algunas reflexiones, temas clave de la Constitución Política. San José, Investigaciones Jurídicas.
- González, E. 2005. Compras del Estado: marco jurídico y escándalos CCSS-Finlandia e ICE-Alcatel. Ponencia preparada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- González, J. 2000. "Regímenes políticos", en Diccionario Electoral CAPEL. San José, Centro de Asesoría y Promoción Electoral.
- Grau Crespo, A. 2004. "Costa Rica en lucha contra una transnacional, ¿acumula el movimiento social para derrotar el TLC?" en Observatorio Social de América Latina (OSAL). Año V, n° 14. Buenos Aires.
- Grupo de Trabajo de Viceministros de Comercio y Trabajo de Centroamérica y República Dominicana. 2005. La dimensión laboral en Centroamérica y la República Dominicana: construyendo sobre el progreso, reforzando el cumplimiento y potenciando las capacidades. Informe a los Ministros de Comercio y de Trabajo de Centroamérica y la República Dominicana. San José, Ministerios de Trabajo y Comercio de Centroamérica y República Dominicana.
- Gutiérrez, C. 1983. Síntesis del proceso constitucional. Derecho Constitucional costarricense. Ensayos. San José. Editorial Juricentro.

- Hernández, G. 2005. Acción colectiva y movimientos sociales en el sistema político costarricense de finales del siglo XX e inicios del XXI. Propuesta preliminar de proyecto de investigación. Documento discutido en la sesión del Programa Estado y Actores Políticos. San José, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica.
- Hernández, O. 2005. Discrepancias en el conteo de votos en las elecciones de presidente, diputados y municipales en Costa Rica. Inédito. San José.
- Herrera, C. 2004. Cronología de la política exterior de Costa Rica. Heredia, Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional.
- Kikut, L. 2005. Clima electoral. Ponencia preparada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Largaespada, G. 2002. Resultados de las denuncias por infracciones laborales en sede judicial. San José, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Latinobarómetro. 2004. Encuesta Latinobarómetro 2004. Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro.
- Lhoucq, F. 1998. Instituciones democráticas y conflictos políticos en Costa Rica. Heredia, Editorial de la Universidad Nacional.
- Loaiza, V. 2004. Descartan bloqueos por revisión, en http://www.nacion.com/In_ee/2004/septiembre/08/pais5.html
- Menjívar, M. 2000. Reforma del ICE y lucha social: la concreción de un referendo popular. Ponencia preparada para el Séptimo Informe Estado de la Nación. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- MIDEPLAN. 2005. Registro oficial de contralorías de servicios. San José, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Ministerio de Hacienda. 2005. Informe anual de evaluación presupuestaria del ejercicio económico del 2004. San José, Ministerio de Hacienda.
- Ministerio de Comercio Exterior. 2004a. Ciclo de conferencias 2004, en <http://www.comex.go.cr/difusion/ciclo/default.asp>
- _____. 2004b. Comunicados de prensa, en <http://www.comex.go.cr/difusion/comunicados/default.asp>
- _____. 2004c. Obra en Marcha. Informe a la Asamblea Legislativa, en <http://www.comex.go.cr/difusion/otros/Informe%20AL%202003-2004.pdf>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. 1994. Memoria Anual 1993-1994. San José, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- _____. 1999. Memoria Anual 1998-1999. San José, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- _____. 2004a. Comunicados de prensa, en <http://www.ree.go.cr/ministerio/index.php?stp=42&langtype=&SID=>
- _____. 2004b. Memoria Anual 2003-2004. San José, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- _____. 2005a. Acciones/Programas en las relaciones Costa Rica-Nicaragua entre 2002 y 2005. Documentos, declaraciones y comunicados. San José, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- _____. 2005b. Desarrollo de la política exterior de Costa Rica en el año 2004. Contribución realizada para el Undécimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- _____. 2005c. Memoria Anual. 2004-2005. San José, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Costa Rica y Ministerio de Relaciones Exteriores de Nicaragua. s.f. Programa de Desarrollo Fronterizo Nicaragua-Costa Rica. San José, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Costa Rica y Ministerio de Relaciones Exteriores de Nicaragua.
- Molina, J. 2000. Los sistemas electorales de América Latina. Cuadernos de CAPEL n° 46. San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Mora, S. 2004. Acciones colectivas en Costa Rica en 2000-2003. Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2005. Acciones colectivas en Costa Rica durante el 2004. Ponencia preparada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- MTSS. 2004. "Manual de procedimientos de la inspección de trabajo", en La Gaceta n° 8, del 13 de enero del 2004. San José, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Muñoz, H. 2005. Análisis jurídico institucional del Tribunal Supremo de Elecciones. Ponencia preparada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Murillo, M. 1983. El Tribunal Supremo de Elecciones. Derecho Constitucional. San José, Editorial Juricentro.
- Obregón, C. 2000. El proceso electoral y el Poder Ejecutivo en Costa Rica: 1808-1998. San José, Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Ocampo, F. y Zúñiga, J.L. 2004. Unión Aduanera Centroamericana: situación actual y perspectivas, en <http://www.comex.go.cr/difusion/ciclo/2004/focampo-jzuniga.pdf>
- Ortiz, E. 1976. "Costa Rica, Estado Social de Derecho", en Revista de Ciencias Jurídicas, s.n. San José, Colegio de Abogados de Costa Rica y Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica.
- Périer de Féréal, G. 1960. La República de Costa Rica. Mission d'Assistance Technique des Nations Unies, Extrait des Mémoires de l'Académie de Stanislas, 1960-1961, Séance Publique du 18 novembre, 1960.
- Piza, R. 1995. La Justicia Constitucional en Costa Rica. Conferencia pronunciada en el Primer Foro de Tribunales Constitucionales de Iberoamérica. Lisboa. Material mimeografiado.
- Poder Judicial. 2004. Anuario de Estadísticas Judiciales 2003. San José, Poder Judicial.
- _____. 2005a. Actas del Consejo Superior y de Corte Plena 2004. San José, Poder Judicial.
- _____. 2005b. Boletín Jurisprudencial 2003-2005. San José, Fiscalía Adjunta Penal Juvenil, Poder Judicial.
- _____. 2005c. Informe de Labores de la Administración de Justicia 2004. San José, Presidencia de la Corte Suprema de Justicia, Poder Judicial.
- PROCOMER. 2005. Costa Rica: estadísticas de exportación 2004. San José, Promotora de Comercio Exterior.
- Programa Estado de la Nación. 2003. Noveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2004. Décimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2005a. Base de datos sobre entidades públicas. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2005b. Base de datos sobre leyes en primera legislatura en los años 1994, 1998, 2002 y legislaturas 2003-2005, con información suministrada por la Unidad de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa, San José, Programa Estado de la Nación.

- Proyecto Epic. 2005. Datos varios sobre administración electoral, en [http://epicproyec.org/ace/compepic/es/country\\$CR+EM](http://epicproyec.org/ace/compepic/es/country$CR+EM)
- Proyecto Estado de la Nación. 2001. Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- _____. 2002. Octavo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Rodríguez, E. 1992. "Nuestra democracia cien años después", en *Democracia costarricense, pasado presente y futuro*. San José, Editorial Universidad Estatal a Distancia.
- Rovira, J. 2001. "¿Se debilita el bipartidismo?", en Rovira, J. (ed.) *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI*. San José, Editorial Universidad de Costa Rica.
- Rosero, L. y Vargas, J. 2004. *Cultura democrática en Costa Rica*. Inédito. San José, Centro Centroamericano de Población, Universidad de Costa Rica.
- Sáenz, J. 1992. *Los años del voto directo*. San José, Editorial Universidad Estatal a Distancia.
- Salazar, O. y Salazar, J.M. 1991. *Los partidos políticos en Costa Rica*. San José, Editorial Universidad Estatal a Distancia.
- Sánchez, F. 2004. *Democracy after War: Causes and Consequences of the 1948 Civil War in Costa Rica*. Paper presented at the European Consortium for Political Research (ECPR). Joint Sessions of Workshops. Uppsala, Uppsala University.
- _____. 2005. "Desconfianza y partidos en América Latina", en *La Nación* 17 de julio. San José.
- Sandí, S. 2004. "Hoy prepárese para el caos vial", en *Diario Extra*, 23 de agosto. San José.
- Seligson, M. 2001. "¿Problemas en el paraíso? La erosión del apoyo al sistema político en Costa Rica, 1978-1999", en Rovira, J. *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI*. San José, Editorial Universidad de Costa Rica.
- _____. 2004. *A study of the Latin American Public Opinion Project (LAPOP). The political culture of democracy in Mexico, Central America and Colombia*. Nashville, Tennessee, Vanderbilt University.
- Sobrado, L. sf. *El contencioso y la jurisprudencia electorales*. Inédito.
- Solana, E. 2005. *Desempeño general de la administración de justicia. Ponencia preparada para el Undécimo Informe Estado de la Nación*. San José, Programa Estado de la Nación.
- Tarrow, S. 2004. *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid, Alianza Editorial.
- TSE. 2005. Documento preparado para la comparecencia del Tribunal Supremo de Elecciones ante la Comisión Permanente Especial de Control del Ingreso y el Gasto Públicos de la Asamblea Legislativa. Inédito. San José, Tribunal Supremo de Elecciones.
- Vargas, F. 2001. *Las inspecciones de trabajo y sus resultados en sede administrativa: año 2000*. San José, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Vargas, J. 2005. *Citizen Support for Democracy in Costa Rica and in Latin America: an Inquiry into its Foundations, Nature and Consequences for Political Stability*. Tesis de Doctorado. Departamento de Ciencia Política. Notre Dame, Universidad de Notre Dame.
- Vargas, N. 2004. *Cambios en el sistema electoral y el sistema de partidos políticos. Impactos discernibles en el desempeño legislativo. Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación*. San José, Programa Estado de la Nación.
- Venegas, I. 2005. *Asamblea Legislativa aún más fraccionada para su último año*, en http://www.nacion.com/In_ee/2005/mayo/16/pais1.html
- Villegas, R. 1986. *Legislación electoral comparada*. San José, CAPEL.
- Volio, M. 1980. *La Constitución de Cádiz*. San José, Editorial Juricentro.
- White, E. 2005. *Política exterior de Costa Rica: promoción de valores en la agenda global. Ponencia preparada para el Undécimo Informe Estado de la Nación*. San José, Programa Estado de la Nación.
- Entrevistas referenciadas en el capítulo**
- Dall`Anese, F. 2005. *Fiscal General de la República*.
- De la Cruz, V. 2005. *Presidente del Partido Fuerza Democrática*.
- Esquivel, M. 2005. *Defensor Adjunto de los Habitantes*.
- Gallardo, R. 2005. *Secretario General del Partido Unión para el Cambio*.
- Urcuyo, C. 2004. *Politólogo*.
- Villanueva, G. 2005. *Presidente de la Comisión Investigadora del Financiamiento de los Partidos Políticos, Asamblea Legislativa*.

UNIVERSALIZACION DE LA EDUCACION SECUNDARIA Y REFORMA EDUCATIVA

- Banco Mundial. 2005. *Base de datos de estadísticas de educación*. Washington, Banco Mundial, en <http://www1.worldbank.org/education/edstats/>
- Bourguignon, F. et al. 2003. *Conditional cash transfers, schooling and child labor: micro-simulating Bolsa Escola*. París, Ecole Normale Supérieure.
- Cahan, S. y Cohen, N. 1989. "Age versus schooling effects on intelligence development", en *Child Development*, n° 60. Malden, MA, Blackwell Publishers.
- Carnoy, M. 2004. *Education for all and the quality of education: a reanalysis*. California, Stanford University.
- Castro, C. 2005. *Estado de la educación en Costa Rica. Avance de investigación. Ponencia preparada para el Undécimo Informe Estado de la Nación*. San José, Programa Estado de la Nación.
- Comisión de Educación. 2002. *Diálogo social bipartito: sectores empresariales y organizaciones sindicales. Documento para discusión presentado para el proyecto "Tripartismo y diálogo social en Centroamérica: fortalecimiento de los procesos de consolidación de la democracia"*. San José, Programa Estado de la Nación y OIT.
- Driessen, G. y Mulder, L. 2003. "The enhancement of educational opportunities of disadvantaged children", en *Enhancing Educational Excellence, Equity and Efficiency*. Boston, Kluwer Academic Publishers.
- Duffrin, E. 2004. *Popular despite the research*. Chicago, Catalyst Chicago, en <http://www.catalyst-chicago.org/05-04/0504main1.htm>
- Edge, K. 2000. *Síntesis El Salvador: Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO)*. Washington, Banco Mundial, en <http://www1.worldbank.org/education/globaleducationreform/06.GovernanceReform/06.07.RecomReading/ListAbstract.html>

- Eurydice European Unit. 2005. The information network on education in Europe: The Education System in Finland (2003/2004). Brussels, Eurydice European Unit of the European Commission, en <http://www.eurydice.org/Eurybase/Application/frame-set.asp?country=FI&language=EN>
- Finnish National Board of Education. 2004a. The education system of Finland. Finland, National Board of Education, en <http://www.edu.fi/english/SubPage.asp?path=500,4699>
- _____. 2004b. Background for Finnish PISA success. Finland, National Board of Education, en <http://www.edu.fi/english/page.asp?path=500,571,36263>
- González, P. et al. 2000. ¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos. Santiago de Chile, CEPAL.
- Herrán, C. y Rodríguez, A. 2000. Secondary education in Brazil: time to move forward. Washington, Inter-American Development Bank.
- Herrán, C. y Uribe, C. 2004. Incentivos a escuelas y maestros: la experiencia colombiana. Colombia, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL) y BID.
- Leuven, E. et al. 2004. New evidence on the effect of time in school on early achievement. Connecticut, University of Connecticut, Department of Economics, en <http://econwpa.wustl.edu:80/eps/hew/papers/0410/0410001.pdf>
- Mayer, S. E. y Knutson, D. 1999. "Does the timing of school affect how much children learn?", en Mayer, S. E. and Peterson, P. E. (eds.). *Earning and Learning: How School Matters*. Washington, D.C., Brookings Institution and Russell Sage Foundation.
- Mingat A. y Tan, J. 1996. *The Full Social Returns to Education*. Washington D.C, World Bank.
- Mizala, A. y Romaguera, P. 2004. El sistema de evaluación del desempeño docente (SNED) en Chile. Colombia, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL) y BID, en <http://www.preal.cl/Libros/maestros/11-MP.pdf>
- Morduchowicz, A. 2002. Carreras, incentivos y estructuras salariales docentes. Colombia, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL) y BID.
- NCES. 2003. Vocational education in the United States: towards the year 2000. Washington, National Center for Education Statistics, en <http://nces.ed.gov/pubsearch/pubinfo.asp?pubid=2000029>
- Niemi, H. 2005. Future challenges for education and learning outcomes. Finland, Helsinki University, en <http://www.oph.fi/info/finlandinpisastudies/conference2005/hanneleniemi.doc>
- Nishinosono, H. 1997. International expert meeting on the promotion of linkage between technical/vocational education and the world of work. Paris, UNESCO.
- OECD. 2001. *Education statistics and indicators: education at a glance 2001*. Paris, Organization for Economic Co-operation and Development.
- _____. 2002. *Education statistics and indicators: education at a glance 2002*. Paris, Organization for Economic Co-operation and Development, en www.oecd.org/els/education/eag2002
- _____. 2004a. *Education statistics and indicators: education at a glance 2004*. Paris, Organization for Economic Co-operation and Development, en www.oecd.org/edu/eag2004.
- _____. 2004b. *First Results from PISA 2003*. Paris, Organization for Economic Co-operation and Development .
- _____. 2004c. *Programme for International Student Assessment (PISA)*. Paris, Organization for Economic Co-operation and Development, en http://www.pisa.oecd.org/document/0/0,2340,en_32252351_32236173_33694144_1_1_1_1,00.html
- PREAL. 2001. *Quedándonos atrás. Un informe del progreso educativo de América Latina*. Santiago de Chile, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe y Corporación de Investigaciones para el Desarrollo.
- Programa Estado de la Nación. 2004a. *Décimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2004b. *Educación y conocimiento en Costa Rica: desafíos para avanzar hacia una política de Estado. Serie Aportes para el análisis del desarrollo humano sostenible, n°8*. San José, Programa Estado de la Nación.
- Qualifications and Curriculum Authority. 2004. *United Kingdom, International Review of Curriculum and Assessment Frameworks* Internet Archive, en <http://www.inca.org.uk>
- Ruiz, A. 2005. *Universalización de la educación secundaria y reforma educativa. Ponencia preparada para el Undécimo Informe Estado de la Nación*. San José, Programa Estado de la Nación.
- Santibáñez, L. 2002. *Why we should care if teachers get A's: impact on student achievement in México*. California, Stanford University.
- Schultz, P. 2000. *Final report: the impact of PROGRESA on school enrollments*. Washington, International Food Policy Research Institute.
- Seligson, M. et al. 1996. *Reducción de la pobreza en Costa Rica: el impacto de las políticas públicas*. New York, Proyecto "Mitigación de la pobreza y desarrollo social, PNUD, en http://www.undp.org/rblac/documents/poverty/rla_92009/capitulotres.pdf
- Stern, D. et al. 1997. "School-to-work policy insights from recent international developments", en *Centerfocus*, no 14. California, University of California at Berkeley, National Center for Research in Vocational Education, en <http://vocserve.berkeley.edu/CenterFocus/CF14.html>
- Umanzor, S. et al. 1997. *El Salvador's EDUCO Program: a first report on parents' participation in school-based management*. Washington, The World Bank, en <http://www.worldbank.org/research/pdffiles/paperno4.pdf>
- Vawda, A. 1997. *Brazil: Stipends to increase school enrollment and decrease child labor*. Washington, D.C., The World Bank Group, en http://www.worldbank.org/education/economic-sed/finance/demand/case/brazil/brazil_index.htm
- Winkler, D. 2000. "Educating the poor in Latin America and the Caribbean: examples of compensatory education", en Reimers, F. (ed.) *Unequal Schools, Unequal Chances*. Cambridge, Harvard University Press.
- Wodon, Q. et al. 2003. *ProgresA en México: focalización innovadora, centrada en el género y sus efectos en el bienestar social*. Washington, Banco Mundial.

OCHO PREGUNTAS Y RESPUESTAS SOBRE LA CORRUPCION POLITICA EN COSTA RICA

- Acuña, A. 2004. "Impacto y costos de la corrupción en el desarrollo", en Salazar, R. (ed.) *Corrupción, una visión desde la sociedad civil*. San José, Transparencia Internacional.
- Anderson, C. y Tverdova, Y. 2003. "Corruption, Political Allegiances and Attitudes toward Government in Contemporary Democracies", en *American Journal of Political Science* 47(1).
- Banfield, E. 1975. "Corruption as a Feature of Governmental Organization", en *Journal of Law and Economics* 18(3).
- Batra, G. et al. 2003. *Investment climate around the world: voices of the firms from the world business environment survey (WBES)*. Washington D. C., World Bank.
- Carrillo, F. 2001. *Democracia en déficit: gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*. Washington, D. C., BID.

- CGR. 2001. Memoria Anual 2000-2001. San José, Contraloría General de la República.
- _____. 2002a. El sistema tributario costarricense: contribuciones al debate nacional. San José, Contraloría General de la República.
- _____. 2002b. Informe DFOE-AM-22/2002, sobre los resultados del estudio realizado en el Consejo Nacional de Producción del Programa de Reversión Productiva del Sector Agropecuario. San José, Contraloría General de la República.
- _____. 2002c. Memoria Anual 2001-2002. San José, Contraloría General de la República.
- _____. 2003. Memoria Anual 2002-2003. San José, Contraloría General de la República.
- _____. 2004. Informe DFOE-AM-16/2004, sobre los resultados obtenidos en el estudio especial acerca de la gestión de la Corporación Arrocera Nacional (CONARROZ). San José, Contraloría General de la República.
- Corporación Arrocera Nacional. 2003. Certificación de asignación de subsidios arroceros no reembolsables emitida el 11 de noviembre del 2003. San José, Corporación Arrocera Nacional.
- Dall' Anese, F. 1999. Análisis jurídico: el Poder Judicial y las instituciones de control imponen, luego de un debido proceso, sanciones expeditas contra los representantes elegidos, funcionarios de confianza o servidores públicos que violan la ley. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Domingo, P. 1999. "Judicial Independence and Judicial Reform in Latin America," en Schedler, et. al The Self Restraining State: Power and Accountability in New Democracies, Chapter 10. Colorado, Lynne Reiner Publishers.
- Echandi, M. L. 2005. Evolución del marco jurídico-institucional para combatir la corrupción entre 1985-2005. Ponencia preparada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- FUNDAR. 2003. Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2003: una comparación de 10 países. México D. F., FUNDAR.
- Goel, R. y Nelson, M. 1998. "Corruption and Government Size. A Disaggregated Analysis", en Public Choice 97 (1-2). Department of Economics, Illinois State University.
- González, E. 2005. Compras del Estado: marco jurídico y escándalos CCSS-Finlandia e ICE-Alcatel. Ponencia preparada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Habib, M. y Zurawicki, L. 2002. "Corruption and Foreign Direct Investment", en Journal of International Business Studies 33(2).
- Harris, R. 2003. Political corruption: in and beyond the nation state. London, Routledge.
- Heidenheimer, A. J. 1978. Political corruption: readings in comparative analysis. New Brunswick, N.J, Transaction Books.
- Heidenheimer, A. y Johnston, M. 2002. Political corruption: concepts & contexts. New Brunswick, N.J, London, Transaction Publishers.
- Hellman, J. et al. 2000a. Measuring governance, corruption and State capture, how firms and bureaucrats shape the business environment in transition economies. Policy Research Working Paper WPS 2312. Washington D.C., World Bank.
- _____. 2000b. "Seize the state, seize the day": state capture, corruption and influence in transition. Policy Research Working Paper WPS 2444. Washington D.C., World Bank.
- Heywood, P. y Political Studies Association of the United Kingdom. 1997. Political corruption. Oxford, Blackwell.
- Huntington, S. 1968. Political order in changing societies. New Haven, London, Yale University Press.
- Jarquín, E. y Carrillo, F. 1998. Justice delayed: judicial reform in Latin America. Washington, D.C., Inter-American Development Bank.
- Johnson, S. et al. 1999. Corruption, public finances and the unofficial economy. Policy Research Working Paper WPS 2169. Washington D.C., World Bank.
- Kaufman, D. 2000. "Corrupción y reforma institucional: el poder de la evidencia empírica", en revista Perspectivas 3(2). Santiago de Chile, Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile.
- Kauffman, D. et al. 2000. Rethinking Governance Empirical Lessons Challenge Orthodoxy. Washington D.C. World Bank Institute.
- _____. 2003. Governance Matters II: Governance Indicators for 1996-2002. Washington D.C., World Bank Institute.
- _____. 2005. Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004. Washington D.C. World Bank Institute.
- Lambsdorf, J. 2003. "How corruption affects persistent capital flows", en Economics of Governance 4(3).
- Lederman, D. et al. 2005. "Accountability and corruption: political institutions matter", en Economics and Politics 17(1).
- Leff, N. 1964. "Economic development through bureaucratic corruption", en American Behavioral Scientist 8(3).
- Leys, C. 2002. "What is the problem about corruption? Political Corruption: Concepts and Context", en Heidenheimer et al (eds.). Political Corruption: a Handbook. New Brunswick, New Jersey, Transaction Publishers.
- Londoño, R. 2003. Líneas de investigación e intervención en los programas de cultura ciudadana de Bogotá (1995-1997, 2001-2004), n° 4, junio-septiembre, en <http://www.cam-pus-oei.org/pensariberoamerica/ric04a08.htm#>
- Mauro, P. 1995. "Corruption and Growth", en Quarterly Journal of Economics 110(3).
- _____. 2002. The Persistence of Corruption and Slow Economic Growth. IMF Working Papers 02/213.
- Merton, R. 1968. Social theory and social structure. New York, Free Press.
- Milano, A. 1999. Análisis jurídico: las instituciones públicas dedicadas a la prevención y sanción de las transgresiones a normas que rigen el servicio público tienen independencia legal y operativa frente a otros poderes del Estado. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Mockus, A. 2002. Cultura Ciudadana. Programa contra la violencia en Santa Fe de Bogotá, Colombia 1995-1997. Washigton D.C., BID, en <http://www.iadb.org/sds/soc>.
- Nye, J. 1967. "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis", en The American Political Science Review 61(2).
- O'Donnell, G. 2001b. "Acerca de varias *accountabilities* y sus relaciones", en Peruzzotti y Smulovitz. Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias. Buenos Aires, Editorial Temas.

- Peters, J. y Welch, S. 1978. "Political Corruption in America: a Search for Definitions and a Theory, or if Political Corruption is in the Mainstream of American Politics, why is it not in the Mainstream of American Politics Research?", en *The American Political Science Review* 72(3).
- Philp, M. 2002. *Corruption definition and measurement*. Oxford, Department of Politics and International Relations, University of Oxford.
- _____. 2003. *Modelling Political Corruption in Transition*. Oxford, Department of Politics and International Relations, University of Oxford.
- Programa Estado de la Nación. 2003. *Noveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2004. *Décimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Programa Estado de la Nación.
- Proyecto Estado de la Nación. 2001. *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia*. Dos tomos. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Raventós, C. 2005. *Más allá del escándalo: bases políticas e institucionales de la corrupción*. San José, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica.
- Rose-Ackerman, S. 1999. *Corruption and government: causes, consequences and reform*. Cambridge, Cambridge University Press.
- _____. 2001. *La corrupción y los gobiernos*. Madrid, Siglo XXI.
- Sala-i-Martin, X. et al. 2004. *The Global Competitiveness Report 2003-2004: World Economic Forum*, Geneva, Switzerland 2004. New York, Oxford University Press.
- Seligson, M. 2004a. *A study of the Latin American Public Opinion Project (LAPOP). The political culture of democracy in Mexico, Central America and Colombia*. Nashville, Tennessee, Vanderbilt University.
- _____. 2004b. *Incidencia de la corrupción en los países de Europa Occidental, comparada con la hallada por el estudio en Costa Rica*. Nashville, Tennessee, Vanderbilt University.
- _____. 2004c. *The Latin American Public Opinion Project: Corruption Victimization 2004*. Nashville, Tennessee, Vanderbilt University.
- Solana, E. 2005. *Desempeño general de la administración de justicia*. Ponencia preparada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Tanzi, V. 1998. *Corruption around the World: causes, consequences, scope and cures*. IMF Working Papers 98/63. Washington D.C., International Monetary Fund.
- Theobald, R. 1990. *Corruption, development and underdevelopment*. London, Macmillan.
- Thompson, J. 2000. *Political Scandal. Power and Visibility in the Media Age*. Cambridge, Blackwell Publishers Inc.
- Transparencia Internacional 2004. *Informe Global de Corrupción 2004: corrupción política*. Buenos Aires, Prometeo Libros.
- USAID. 2004. *Corruption in Latin America: a Desk Assessment*. Washington, D.C., USAID.
- Vicenti, C. 1977. *El control económico en el Gobierno Central por parte de la Contraloría General de la República*. San José, Universidad de Costa Rica.
- Villarreal, E. 2004. *Evolución de los mecanismos de control y rendición de cuentas en la década de los noventa*. Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Vindas, I. 2000. *El descalabro financiero del Banco Anglo: proyectos y contraproyectos personales y sociales en tiempos de ajuste: análisis de prensa*. San José, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica.
- Vinocour, S. 1999. *Análisis jurídico: la ciudadanía tiene libre acceso a medios eficaces para prevenir y sancionar la corrupción en la esfera pública*. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Whitehead, L. 2000. "High-Level Political Corruption in Latin America: a Transitional Phenomenon?", en Tulchin y Espach (eds). *Combating Corruption in Latin America*. Washington D.C., Woodrow Wilson Center Press.
- World Bank. 2004. *Anticorruption in Transition. A Contribution to the Policy Debate*. Washington, D.C. World Bank.
- Dall'Anese, F. 2005. *Fiscal General de la República*.
- Esquivel, M. 2005. *Defensor Adjunto de los Habitantes*.
- Matamoros, G. 2005. *Gerente de la División de Estrategia Institucional, Contraloría General de la República*.
- Solís, R. 2005. *Magistrado, Corte Suprema de Justicia*.
- Villanueva, L. 2005. *Diputado, Presidente de la Comisión de Control del Ingreso y el Gasto Públicos*.

APENDICE METODOLOGICO

- Bolaños, R. 2002. "Eficiencia y equidad en el sistema tributario costarricense", en Herrero (ed.). *El sistema tributario costarricense. Contribuciones al debate nacional*. San José, Contraloría General de la República.
- Carmona, K. et al. 2005. *Pobreza, desigualdad en el ingreso y polarización social a nivel de cantones y distritos en Costa Rica*. Tesis de Licenciatura en Economía. San José, Universidad de Costa Rica.
- Davoodi, H. R. et al. 2003. *How Useful Are Benefit Incidence Analyses of Public and Health Spending? IMF Working Papers WP/03/227*. Washington D.C., International Monetary Fund.
- Demery, L. 2003. "Analyzing the incidence of public spending", en Bourguignon y Pereira (eds.). *The impact of economic policies on poverty and income distribution: evaluation techniques and tools*. Washington D.C., Banco Mundial y Oxford University Press.
- Elbers, C. et al. 2000. *Welfare in villages and towns. Micro-measurement of poverty and inequality*. Tinbergen Institute Working Papers, en <http://www.tinbergen.nl/discussionpapers/00029.pdf>
- _____. 2003. "Micro Level Estimation of Poverty and Inequality", en *Econometrica, Journal of Econometric Society*, en <http://www.econometricsociety.org/tocs.asp>
- Fallas, H. 1997. *Grado de preparación de Costa Rica para participar en el ALCA. Contribución realizada para el Tercer Informe Estado de la Nación*. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Fonseca, L. 2005. *Desigualdades en el acceso a los servicios de salud en la región Brunca de Costa Rica*. Tesis de Maestría en Salud Pública, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica. Síntesis preparada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

Entrevistas referenciadas en el capítulo

- Acosta, M. 2005. *Subcontralora General de la República*.
- Brenes, A. 2005. *Procuradora General de la República*.

- FUPROVI. 2005. Vivienda y asentamientos en precario en la GAM. Ponencia preparada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Fundación Promotora de Vivienda y Programa Estado de la Nación.
- IICE. 1985. Costa Rica: los programas estatales de carácter social y su impacto en la distribución del ingreso familiar. Informe final. San José, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica.
- Jones, A. y Van Doorslaer, E. 2002. Inequalities and self-reported health: validation of a new approach to measurement. Discussion paper. York, University of York.
- MIVAH. 1987. Estudio de identificación de asentamientos en precario. San José, Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos.
- _____. 2002. Análisis técnico de asentamientos en precario en Costa Rica. San José, Dirección de Vivienda, Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos.
- ProDUS. 2005. Análisis sobre la localización espacial de los precarios en la GAM. San José, Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible, Universidad de Costa Rica.
- Programa Estado de la Nación. 2004. Décimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- Ramos, P. 1998. El empleo en Costa Rica: oportunidades para la movilidad e integración social. Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Nación. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Rosales, J. 2005. Impactos macroeconómicos, fiscales y sociales de las medidas de contención del gasto público 2003-2004. Ponencia preparada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Trejos, J.D. 2004. Evolución de la equidad de la inversión social pública desde la década de los años noventa. Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2005. El gasto público social en el 2003: equidad, eficiencia y sostenibilidad. Ponencia preparada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Van Doorslaer E. et al. 2002. On decomposing the causes of health sector inequalities with an application to malnutrition inequalities in Vietnam. Working Paper. York, University of York.
- Vargas, T. 2005. Dinámica de la deuda pública. San José, Academia de Centroamérica.