

CAPITULO  
1

## Sinopsis

## INDICE

<b>Propósito del Informe</b>	<b>45</b>
<b>Valoración general</b>	<b>46</b>
<b>Resumen de valoraciones</b>	<b>47</b>
<b>Balance de la época en sus principales tendencias</b>	<b>49</b>
Equidad e integración social	49
Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas	51
Armonía con la naturaleza	55
Fortalecimiento de la democracia	58
<b>Medición del desarrollo humano por medio del IDH</b>	<b>59</b>
Ventajosa posición de Costa Rica en el IDH a nivel mundial	60
Desagregación subnacional del IDH: los desequilibrios internos	60
<b>La evolución demográfica plantea desafíos ineludibles</b>	<b>61</b>
Situación actual: los grandes cambios demográficos ya se dieron	61
El país tiene ante sí, desde hace años, las oportunidades del bono demográfico	64
El bono demográfico como factor de desarrollo	65
Insuficiente aprovechamiento del bono demográfico	65
<b>Tiempo de cambios</b>	<b>67</b>

## PROPOSITO DEL INFORME

El Décimo Informe Estado de la Nación analiza las tendencias del país en desarrollo humano durante la década de cierre del siglo XX y el inicio del XXI. Su propósito esencial es examinar si, desde una perspectiva de mediano plazo, Costa Rica ha progresado por la senda del desarrollo humano sostenible. Tres interrogantes animan al Informe:

- ¿Cómo era y cómo es Costa Rica?
- ¿Hacia dónde marcha?
- ¿Cuáles son sus principales desafíos?

A diferencia de las nueve ediciones anteriores, las cuatro áreas del desarrollo humano sostenible que tradicionalmente se analizan en esta ocasión son abordadas desde una perspectiva de mediano plazo. Se mantiene, desde luego, la voluntad de aportar a todas y todos los ciudadanos información oportuna, veraz y de fácil acceso, que permita emprender acciones en favor del desarrollo humano (Proyecto Estado de la Nación, 1995).

## VALORACIÓN GENERAL

El Décimo Informe testimonia una época de profundos cambios en la política, la economía y la sociedad costarricenses. En los distintos órdenes de la vida social, y por diversas y contrastantes tendencias, la Costa Rica del 2003 era muy distinta a la de 1990. En ese período, la población aumentó en más de un millón de habitantes. Más personas viven hoy en zonas urbanas que en zonas rurales, y quienes viven en estas últimas trabajan más en el comercio y los servicios que en la agricultura. El turismo se convirtió en pocos años en el principal generador de divisas. La economía es más abierta, la inversión extranjera directa y las exportaciones se multiplicaron, y la producción se diversificó como nunca antes en la historia, aunque sin generar suficientes empleos de calidad. Se logró controlar el proceso de deforestación, y en la actualidad el porcentaje del territorio nacional con cobertura forestal es mayor que en 1990, pero la contaminación del agua alcanza niveles alarmantes. El sistema político se fraccionó y perdió funcionalidad. Lo mismo sucedió con la Administración Pública: en términos generales, las instituciones del Estado experimentaron un deterioro en sus capacidades para atender las demandas del desarrollo, aunque se ampliaron en los sectores financiero y exportador. En medio de este panorama de cambios positivos y negativos, permanecen constantes algunas tendencias adversas al desarrollo humano: el deterioro en la distribución del ingreso, la persistencia de la pobreza en cerca del 20% de los hogares, el crecimiento de la deuda pública por el efecto de la recurrencia de los déficits fiscales, el “estrujamiento” crónico de la inversión pública y el uso no sostenible del patrimonio natural.

No fue una época de estancamiento, tampoco otra “década perdida”. Sin embargo, desde una perspectiva estratégica, fue una época insuficiente que, además, partió de una situación menguada por la crisis de la deuda de los ochenta. Los avances en la esperanza de vida, la extensión de la red de atención primaria de salud, la cobertura educativa en preescolar y secundaria son importantes, pero no alcanzan para superar los desafíos que el país ya empezó a enfrentar en cuanto a la sostenibilidad de su desarrollo. El Censo de Población efectuado en el año 2000 puso de manifiesto una situación demográfica muy especial. Debido a la

reducción en la tasa de fecundidad, la generación joven de hoy es la última que contará, a lo largo de su vida productiva, con la ventaja de tener una carga de dependientes relativamente baja. Esto presenta una oportunidad tal vez irrepetible y, al mismo tiempo, una amenaza. La oportunidad consiste en que, si esa generación se capacita e incrementa su productividad, puede dar un fuerte impulso al desarrollo nacional para las siguientes tres o cuatro décadas. La amenaza reside en que, si tal cosa no se logra, esa generación se convertirá en una onerosa carga para la siguiente, que será menos numerosa. El año 2018 marcará el punto de inflexión en el que la tasa de dependientes comenzará a aumentar. Alrededor del año 2045 se tendrá una tasa de dependencia similar a la actual, de 55 dependientes por cada 100 personas en edad de trabajar, con la diferencia de que entonces habrá tantos dependientes de edad avanzada como menores de edad. De allí en adelante aumentará el número de dependientes de edad avanzada, lo que plantea un serio desafío adicional para un sistema que ya de por sí tiene problemas de solvencia: el de las pensiones.

De la forma en que las y los jóvenes de hoy se integren al mercado laboral depende, en consecuencia, mucho del futuro de Costa Rica. En los próximos años, el país requiere fuertes incrementos en la productividad de su población trabajadora. Esto supone un aumento sustantivo con respecto a los niveles actuales de ahorro e inversión -tanto privada como, especialmente, pública-, la universalización de la educación secundaria y la rápida expansión de oportunidades laborales y empresariales de calidad, en particular para revertir el crecimiento del sector informal. Con los niveles actuales de productividad y capacitación de su fuerza laboral, Costa Rica no podrá sostener sus logros económicos y sociales. Por fortuna, en años recientes ha habido progresos en diversos frentes; por ejemplo, aumentos en la cobertura de la educación secundaria y en la atracción de empresas de alta tecnología que pueden contribuir a potenciar estos cambios decisivos para el desarrollo del país.

Una época que inició con la consolidación de un nuevo estilo de desarrollo se encuentra, hoy en día, enzarzada en crecientes conflictos distributivos sobre posesiones y posiciones. El crecimiento por sí solo resultó insuficiente, tal como la visión más amplia de desarrollo

humano sostenible, a la que el Estado de la Nación ha servido, ya mostraba en aquellos años. La advertencia sobre la necesidad de combinar metas económicas y sociales para salir del atascadero era, además de ética, extremadamente realista: crecimiento y estabilidad con fortalecimiento de la inversión social y redistribución del ingreso, en favor de los más pobres (Proyecto Estado de la Nación, 1995). Pero solo se avanzó parcialmente en algunas partes de ese conjunto; en otras se involucionó.

Así, la desconfianza ciudadana en las instituciones y los actores del sistema político creció de manera importante, alimentada, además, por ineficiencias, “clientelismo” y corrupción. Se pusieron en marcha varios intentos de reconciliación, a fin de lograr los acuerdos indispensables para adaptar las instituciones del sistema político. Estos esfuerzos, sin embargo, concluyeron en frustraciones.

Al desarticularse las antiguas reglas del reparto de los beneficios del desarrollo que primaron durante la segunda mitad del siglo XX -que permitieron una mejoría general de las condiciones de vida y una expansión de las clases medias-, sin que hayan emergido nuevas orientaciones que gocen de legitimidad, los diversos grupos sociales y políticos han entablado pulsos cada vez más tensos para mejorar sus posiciones. Sustituir estos pulsos por alianzas sociales y políticas, capaces de transformar conflictos distributivos en acuerdos básicos sobre la agenda y las políticas del desarrollo es, pese a su complejidad, la gran tarea de los próximos años.

La presente sinopsis se organiza en cuatro secciones, comenzando por esta valoración. La segunda resume el contenido de los capítulos que componen el Informe, con algunas conclusiones y consideraciones adicionales. Sintetiza las principales tendencias que caracterizan la época analizada en esta publicación, en especial los últimos quince años en la historia del país. La tercera sección, como contrapunto, echa una mirada a la época actual a partir del probable escenario demográfico que prevalecerá en Costa Rica alrededor del año 2030, con el propósito de identificar desafíos críticos. La sección que cierra el capítulo plantea que, en razón de esta prospectiva, la presente década será crucial para llevar adelante las transformaciones requeridas.

## RESUMEN DE VALORACION EQUIDAD E INTEGRACIÓN SOCIAL

En los últimos diez años no hubo una conexión inmediata entre la expansión de capacidades en desarrollo humano y el logro de una mayor equidad. Costa Rica logró ampliar las capacidades de sus habitantes en el ámbito del desarrollo humano, pero la sociedad también se volvió más inequitativa. Dos razones explican esta desconexión en lo inmediato. La principal se origina en el mundo real de la economía. En la década, el mercado laboral evidenció debilidades. La generación de empleos informales fue más vigorosa que en la ocupación formal y se dio una reducción significativa de puestos en el sector agropecuario. Los segmentos más dinámicos en cuanto a generación de plazas de alta calidad tuvieron poco peso dentro del mercado laboral, mientras una parte importante de la fuerza laboral siguió experimentando problemas de calidad del empleo. Unida a estas tendencias ocurrió una notable ampliación de las brechas salariales. La segunda razón es la manera en que la expansión observada en las capacidades de desarrollo humano se distribuyó entre la población. Los más favorecidos fueron los grupos de mayores ingresos, tanto en lo que se refiere al empleo y la educación como al acceso a nuevas capacidades; el perfil de los pobres se mantuvo similar a lo largo del período y el país no logró diseñar una estrategia de largo plazo para el combate a la pobreza, capaz de integrar a los más excluidos e incidir sobre factores clave para superar tal condición, como el empleo. Además, los logros en desarrollo humano no fueron homogéneos en todos los ámbitos. En algunos se experimentaron retrocesos considerables, como en el caso de la seguridad ciudadana, en torno a la cual los datos sugieren que la sociedad costarricense tiene hoy mayores problemas de violencia delictiva, especialmente en los delitos contra la propiedad y contra la vida.

## RESUMEN DE VALORACION OPORTUNIDADES, ESTABILIDAD Y SOLVENCIA ECONÓMICAS

La economía sigue siendo el eslabón débil del desarrollo humano sostenible del país. En la última década hubo un importante crecimiento económico, subrayado por un contexto internacional complejo, aunque fue volátil y errático en su origen. Los indudables avances registrados en el logro de una mayor estabilidad y diversificación económicas, el dinamismo exportador y la atracción de inversiones, fueron insuficientes para impulsar una nueva época de rápido desarrollo, pese a que se generó empleo para absorber el crecimiento demográfico propio, junto al ocasionado por las migraciones. Costa Rica está en deuda en materia de un crecimiento económico arraigado y sostenido, y en 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. El objetivo principal de la política económica ha sido la estabilidad. Ciertamente, a lo largo del período se ha logrado una menor variabilidad de los precios, alrededor de un nivel inflacionario disminuido. Esta inflación, moderada pero persistente, es el costo en el que se incurre en virtud del régimen cambiario y la situación fiscal actuales, esta última caracterizada por una carga tributaria baja y una deuda pública que reduce la capacidad institucional para prestar servicios esenciales para el desarrollo humano. Postergadas pero urgentes soluciones tributarias y fiscales configuran una situación de alta vulnerabilidad para la economía y subrayan tareas inconclusas para la estabilidad: más y mejor gasto público, mayor y más equitativa recaudación, y más rendición de cuentas.

## RESUMEN DE VALORACION ARMONÍA CON LA NATURALEZA

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.

## RESUMEN DE VALORACION FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA

En los últimos quince años se registró un proceso de ampliación y profundización de los derechos ciudadanos como pocas veces 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, constituyéndose en límites programáticos al ejercicio del poder. Esta expansión de la ciudadanía fue acompañada por un reforzamiento de las instituciones del Estado democrático de derecho. Esa evolución hacia “más democracia” no se reflejó, sin embargo, en una mayor contribución de ésta al desarrollo humano. Dos factores restringieron decisivamente ese aporte y generaron una fuerte tensión entre derechos reconocidos y exigibles, y la capacidad del sistema político para procesar las demandas derivadas de ellos. El primer factor fue la erosión de la capacidad institucional 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 el desgaste institucional y funcional de la democracia representativa. Esto no ocurrió por un retroceso en el sistema electoral, sino por un declive de larga data en el apoyo ciudadano a la democracia, el debilitamiento del sistema de partidos, la creciente desconfianza ciudadana en la política y sus instituciones y la caída en la participación electoral. Un punto medular de este deterioro fueron las crecientes dificultades de los poderes Ejecutivo y Legislativo para formar coaliciones que permitan arribar a decisiones colectivas. Hacia la mitad de la primera década del siglo XXI, la democracia costarricense enfrenta un complejo dilema: 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. Es urgente des- trabar el sistema político.

CAPITULO  
1

## Sinopsis

**Balance de la época en sus principales tendencias****Equidad e integración social**

Históricamente, las características de equidad e integración social de Costa Rica la han diferenciado en el contexto latinoamericano. El tener una amplia clase media, así como la relativa facilidad de acceso de los habitantes a los servicios de educación y salud, son en sí mismas conquistas importantes que, además, han sido una condición favorable para el crecimiento económico y la estabilidad política. No obstante, las mejoras que el país consiguió en educación, salud y vivienda en los últimos quince años no necesariamente condujeron al logro de una sociedad más equitativa. Por el contrario, la disparidad de ingresos entre los distintos estratos de la población se acentuó. El coeficiente de Gini, que mide esa desigualdad, permaneció cercano a 0,375 desde 1990, con pequeñas fluctuaciones hasta 1997, pero a partir de ese año comenzó a incrementarse y en 1999 rebasó la barrera de 0,400, por encima de la cual se ha mantenido desde entonces. Aumentó la distancia entre los ricos y los pobres, y estos últimos, aunque son un porcentaje relativamente constante de la población, son hoy muchos más en términos absolutos que en 1990, y no han mostrado cambios sustanciales en su perfil. En el 2003, cerca de 750.000 personas eran pobres. Por otra parte, un estudio longitudinal hizo ver que,

en un período de tres años, un 37% de los hogares costarricenses experimentó en algún momento una situación de pobreza. La frontera entre vulnerabilidad y pobreza es altamente transitada.

El Estado ha procurado compensar esas disparidades por medio de la inversión social pública, canalizada a través de diversas políticas y programas. Esta inversión sufrió un desplome notable a raíz de la crisis de los años ochenta, se recuperó en 1990 y desde entonces ha venido aumentando. Pasó de representar el 14,5% del PIB en 1990 al 18,2% en el 2002. La inversión social por persona, con todo, no ha logrado recuperar los niveles de la década de los setenta. Tampoco ha conseguido compensar la desigualdad de ingresos. Si se ajusta el coeficiente de Gini considerando los beneficios recibidos por la población en la forma de servicios sociales, el aumento de la desigualdad entre los ricos y los pobres disminuye, pero no desaparece. Esa reducción se debe primordialmente a la aplicación de políticas sociales de carácter universal, particularmente en el campo educativo, y no a políticas selectivas, que perdieron importancia relativa en el período.

Actualmente, la inversión social pública se distribuye en partes casi iguales (cerca del 30%) entre salud, seguridad social y educación; el 10% se dedica a vivienda y menos del 1% se destina a recreación y cultura. La inversión social en salud es decisiva por su impacto inmediato en la vida de las familias. La

enfermedad de un miembro de la familia, sea o no un generador de ingreso, puede tener un efecto económico devastador en ausencia del apoyo estatal. Además, naturalmente, el goce de una vida sana y prolongada es un derecho esencial para las personas. Los esfuerzos sostenidos de Costa Rica en este campo la colocan a la cabeza de Latinoamérica en esperanza de vida (78,6 años) y en segundo lugar, junto con Chile, en reducción de la mortalidad infantil (10 por mil). La atención básica y la prevención continúan expandiéndose por medio de los EBAIS. En los últimos años se ha procurado introducir importantes cambios de gestión en la Caja Costarricense de Seguro Social, con miras a mejorar la eficiencia y acortar las listas de espera. No se cuenta con suficiente información que permita evaluar los resultados de esos procesos de ajuste, pero recientemente fueron de conocimiento público graves irregularidades cometidas durante los mismos.

El principal componente de la inversión en seguridad social son las pensiones, un campo en que el país muestra importantes rezagos. La cobertura del régimen de invalidez, vejez y muerte alcanza solo al 44,7% de la PEA y además los estudios actuariales han indicado serios problemas de sostenibilidad financiera. Por otra parte, un análisis que utilizó las encuestas de hogares como fuente primaria para identificar los beneficiarios efectivos de la inversión social pública reveló

que el gasto público en pensiones es regresivo.

A mediados de la década de los noventa Costa Rica reanudó los esfuerzos que históricamente la han caracterizado en materia educativa. Ello ocurrió luego de que, desde la sociedad civil, se señalaran con alarma las bajas tasas de escolaridad y de cobertura en educación secundaria. La reacción ha sido significativa, y se refleja en el incremento de la inversión educativa como porcentaje del PIB, que pasó de 3,8% en 1990 a 5,9% en el 2003, aunque todavía está por debajo del mandato constitucional del 6%. Si durante los años ochenta no se construyeron nuevos colegios, entre 1995 y el 2003 su número prácticamente se duplicó. Lo mismo ocurrió con el personal docente en todos los niveles educativos, que aumentó al doble entre 1990 y el 2003. También se redujo la tasa de deserción estudiantil (de 14,4% en 1990 a 10,4% en el 2003). Aun así, no fue sino hasta el año 2000 que el país logró recuperar la tasa bruta de cobertura en secundaria que tenía veinte años atrás (60%). En el 2003 la tasa neta se hallaba en 60,9%, sin incluir las modalidades de educación abierta. No obstante, en el ciclo diversificado (IV ciclo) la tasa neta de cobertura era de apenas 36,6% en 2003, lo cual quiere decir que, de cada diez jóvenes en edad de estar en cuarto o quinto año de secundaria, menos de cuatro asistían a clases.

Entre los datos positivos está el acelerado aumento de la cobertura en educación preescolar entre 1990 y el 2003, que hoy alcanza el 90,2%, así como en la matrícula con acceso a un segundo idioma, que llegó a 67,6%, y a informática educativa, que fue de 49% en el 2002. En la medida en que superen sus dificultades e imperfecciones, propias de toda innovación en una escala tan amplia, estos programas pueden contribuir a mejorar el desempeño académico y el interés de los estudiantes. Idealmente, gracias al estímulo que ejercen sobre la capacidad de aprendizaje, deberían ayudar a solucionar uno de los problemas graves que afectan al sistema educativo: la

repitencia. En el 2003 sólo el 29,1% de las y los adolescentes que ingresaron a primaria once años antes logró completar la secundaria. En primaria, donde los escollos son menores, los niños y niñas que se gradúan permanecen un promedio de 6,6 años en la escuela, debido principalmente a la repitencia y la exclusión (27% más del tiempo óptimo). Los niveles de repitencia, tanto en primaria como en secundaria, representan una enorme carga adicional para las familias y para el sistema educativo, además de la desmotivación y los desajustes sociales y emocionales que implican para los estudiantes. Cabe indicar que el problema de eficiencia es más grave en los colegios académicos que en los vocacionales o técnicos, lo cual sugiere que la relevancia práctica de la materia de estudio puede jugar un papel importante. En todo caso, uno de los grandes desafíos del sistema educativo costarricense para el futuro inmediato es mejorar los porcentajes de promoción.

En primaria y secundaria la educación nacional sigue siendo mayoritariamente pública (90% de la matrícula). La educación básica consume una proporción creciente de la inversión, pues pasó del 55% en 1990 al 70% en el 2002, en tanto que la educación superior mantuvo su proporción. En ese contexto, el crecimiento de la población de ingreso universitario fue absorbida en gran parte por el sector privado: mientras en 1990 existían ocho universidades privadas, en el año 2000 había cincuenta.

El Estado elevó la prioridad de las políticas públicas en vivienda a partir de 1986. Desde entonces se ha logrado contener e incluso reducir levemente el déficit habitacional, como porcentaje del número total de hogares. De 1993 a 2003 la construcción de viviendas creció a un ritmo de 4% anual, mientras los hogares se expandieron un 3,9%. A la fecha, los bonos de vivienda otorgados por el Sistema Nacional Financiero de la Vivienda cubren cerca del 25% de los hogares pobres del país. La institucionalidad creada en torno a las políticas públicas de vivienda ha sufrido graves crisis financieras

y de rectoría. No obstante, los resultados de la gestión del sector, globalmente considerados, son positivos. Por el alto valor que tiene el bono de vivienda para las familias pobres, los mecanismos para su otorgamiento se vieron contaminados por intereses político-electorales y por otras intermediaciones ilegítimas. En los últimos años se han hecho esfuerzos especiales para evitar ese tipo de distorsiones en la inversión social en este campo.

En materia de acceso a la vivienda la sociedad costarricense aún debe enfrentar varios desafíos. Uno de ellos es la eliminación del déficit remanente, que está concentrado en zonas “duras” de pobreza -tanto desde el punto de vista geográfico como del socioeconómico-, cuyo acceso a los centros de servicios y empleo es claramente desventajoso. Se han ido formando entornos urbanos cada vez más segmentados, con bolsones de ricos y pobres poco conectados entre sí. Otro reto consiste en abordar el desgaste del parque habitacional. Casi el 30% del total de viviendas (poco menos de 300.000 casas) necesita reparaciones urgentes para no entrar en un deterioro avanzado. Además, el énfasis en la construcción de viviendas ha dejado de lado el equipamiento urbano básico. La falta de alcantarillado sanitario y tratamiento de aguas se ha convertido en un grave problema ambiental para el país. Un estudio sobre segregación residencial en la Gran Área Metropolitana, incluido como anexo al capítulo 2 de este Informe, evidencia que entre los principales problemas de quienes habitan las zonas más pobres de la periferia metropolitana están los de higiene urbana.

Pese a tener un considerable efecto redistributivo, la inversión social pública no ha sido capaz de contrapesar la pobreza de ingresos. Como ya se mencionó, la redistribución del ingreso tiende más bien al deterioro. Una de las causas más importantes de esta tendencia se origina en el mundo laboral. Los sectores más dinámicos de la economía, como las industrias de zona franca, la nueva agricultura de exportación y el turismo, no han generado suficientes empleos para compensar la

pérdida de oportunidades laborales en otros ámbitos, como el de la agricultura tradicional. En consecuencia, la tasa de desempleo abierto en el 2003 fue de 6,7%, la más alta de las dos últimas décadas, y la de subutilización de la fuerza de trabajo de 15%, frente a un 10,7% en 1990. Paralelamente, la creación de empleos es más rápida en el sector informal (6%) que en el formal (5,3%). Esta precarización del empleo tiene serias implicaciones para la calidad de vida de las familias, tanto por la inestabilidad de los ingresos como por la falta de cobertura de la seguridad social, entre otros factores. El mundo laboral presenta una situación de creciente inequidad. Mientras los trabajadores vinculados a algunos sectores gozan de estabilidad, oportunidades y buenas remuneraciones, muchos otros viven situaciones de incertidumbre, bajos ingresos y escasas oportunidades.

Lógicamente el desempleo se asocia con pobreza, y esta asociación se profundizó en los últimos diez años. La tasa de desempleo entre los pobres económicamente activos se duplicó entre 1994 (8,3%) y el 2003 (16,7%). Si se considera el crecimiento demográfico, el aumento en el número de pobres sin empleo es alarmante. También se incrementó la relación entre género, pobreza y desempleo. La tasa de desempleo de las mujeres pobres ascendió a 22% en el año 2003. El porcentaje de hogares pobres con jefatura femenina pasó de 23,4% a 32,5% en el mismo período. Estos son los cambios más significativos que se observan en el perfil de la pobreza, que por lo demás permaneció relativamente inalterado en los últimos diez años. Es evidente que, en su situación actual, el mercado de trabajo acentúa los problemas estructurales de la pobreza en vez de resolverlos. La transición hacia un mejor acoplamiento entre la oferta y la demanda de trabajo, con una mayor formalización del empleo y un incremento en su calidad, requiere entre otras cosas la aplicación de una política nacional de empleo, la cual no había sido formulada. Sin embargo durante los años 2002 y 2003, con el apoyo del

Programa Estado de la Nación y la OIT, finalmente se generó una propuesta en este sentido, bajo el mandato del Consejo Superior de Trabajo.

El tema de la seguridad ciudadana ocupa un lugar importante entre las preocupaciones de las y los costarricenses, a pesar de que los índices del país en ese campo se encuentran entre los mejores de América Latina. Debe señalarse, sin embargo, que la tasa de delitos contra la vida aumentó en forma sostenida durante tres lustros, desde 1983 hasta 1998, año a partir del cual ha experimentado un descenso paulatino. Las víctimas de homicidio siguen siendo principalmente hombres (64 por cada 10 mujeres), pero en promedio mueren 20 mujeres por año, desde 1990, en el contexto de una relación de pareja o una situación de violencia sexual.

Las reacciones de la sociedad frente a la violencia son variadas. Una gran parte de la población ha modificado su estilo de vida al tomar medidas orientadas a lograr una mayor protección de su integridad física y su patrimonio. Como respuesta individual, un aspecto preocupante es el aumento en el uso de armas de fuego, que incrementan los riesgos de muertes accidentales para quienes las portan. En términos institucionales, los esfuerzos se han dirigido a la promoción de un enfoque basado en la seguridad comunitaria, así como a la profesionalización de la policía, iniciativas que requieren fortalecerse, lo mismo que los recursos humanos y operativos con que cuentan las instituciones encargadas de luchar contra la delincuencia. La tasa de policías por mil habitantes, por ejemplo, disminuyó de 2,5 a 2,3 entre 1995 y el 2003.

El sistema de justicia penal reaccionó multiplicando por 2,6 el número de personas presas entre 1992 y el 2004, con lo cual casi se duplicó la tasa de reclusión, al pasar de 103 a 202 personas privadas de libertad por cada 100.000 habitantes, una de las tasas más altas de Latinoamérica. No obstante, solo el 25% de esas personas está sin condena, a la espera de una resolución judicial, lo que constituye el índice más bajo de América Latina.

## Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas

En el período bajo análisis, la economía costarricense experimentó lo que podría llamarse un “crecimiento desarraigado”. Algunos de los sectores más dinámicos, exceptuado el turismo, mostraron escasas articulaciones productivas, fiscales o sociales con el resto de la economía, la que además tuvo un comportamiento fluctuante, en función de las condiciones en los mercados internacionales. Los efectos positivos de ese tipo de crecimiento desarraigado sobre el empleo, los ingresos y la productividad de la población son relativamente escasos, al igual que lo es su contribución a la solvencia de la economía como un todo. Sin embargo, en el conjunto, la generación de empleo pudo dar cuenta del crecimiento demográfico, más el generado por las migraciones, como lo afirma un nivel de desempleo relativamente bajo y estable. Además, hay que señalar que ese crecimiento del PIB se dio a pesar de un entorno internacional adverso para la economía costarricense.

Durante las dos últimas décadas el Estado ha modificado sus políticas e instrumentos de acción sobre la economía, dejando mayor espacio a las fuerzas del mercado, tanto locales como internacionales. Esto se refleja, en su estructura institucional, en el notorio debilitamiento de entidades como los ministerios de Agricultura y Ganadería, y de Economía, Industria y Comercio, que en el pasado intervenían directamente en los sectores productivos, al tiempo que se han fortalecido los marcos regulatorios de algunos sectores, particularmente el financiero. Sin embargo, los datos más relevantes en materia institucional son la ausencia de una profunda reforma del Estado y la proliferación de respuestas puntuales a necesidades particulares mediante la creación de instituciones con mandatos específicos. Esta atomización ha complicado de manera significativa la coherencia de la acción pública y, en consecuencia, su supervisión. En el plano de las políticas públicas, los únicos órganos que adquieren especial relieve son los nuevos

## RECUADRO 1.1

**Afirmaciones sobre la situación de las mujeres en el Estado de la Nación**

La equidad entre hombres y mujeres es una expresión del progreso en desarrollo humano de una sociedad. Desde sus inicios, el Programa Estado de la Nación ha incorporado el enfoque de género en sus investigaciones, mediante avances sucesivos y crecientes, que van desde indicadores desagregados por sexo, hasta el estudio de datos para evidenciar problemas de brechas por razones de género. Sin embargo, es preciso reconocer que las carencias de información género-sensible han sido una limitación para estos esfuerzos. Como se señaló en el Aporte para el análisis de las brechas de equidad entre los géneros, esto también ha afectado los argumentos de las mujeres en su prolongada lucha por la equidad (Proyecto Estado de la Nación, 2002a).

Una de las iniciativas más importantes del Estado de la Nación fue la elaboración de un capítulo especial sobre la situación y posición de las mujeres costarricenses, que formó parte del Séptimo Informe. Allí se sintetizaron los principales avances y desafíos pendientes para la superación de las desigualdades y las brechas de equidad adversas a las mujeres. De igual manera, en la *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia* (Proyecto Estado de la Nación, 2001a) se investigó y consignó de modo sistemático la vida política de las mujeres.

Lo que se puede concluir de los estudios realizados es que, en el período analizado por los sucesivos informes, hubo importantes avances en materia de equidad de género y de creación de oportunidades para las mujeres. Sin embargo, el país tiene todavía sustanciales desafíos respecto de un conjunto de brechas de género que persisten con clara desventaja para las mujeres. Entre los avances merecen destacarse los siguientes:

- En el campo educativo las mujeres tienen, en promedio, un nivel más elevado que los hombres, desde una mayor escolaridad promedio hasta una participación más alta en la matrícula universitaria.

- Las mujeres tienen, respecto de los hombres, una mayor esperanza de vida al nacer.

- La violencia que se ejerce contra las mujeres, por su condición de subordinación social, es hoy un problema más visible que a inicios de los noventa y las mujeres se atreven en mayor grado a denunciarlo.

- En el ámbito normativo, Costa Rica no solo ha suscrito los más importantes convenios internacionales en materia de protección de los derechos de las mujeres, sino que, en lo que concierne a la legislación nacional, muy posiblemente se encuentra por encima de los requerimientos planteados por los instrumentos multilaterales.

- Durante la década de los noventa se creó una serie de instancias especiales para la formulación y aplicación de políticas públicas, al igual que otras dedicadas a la protección, defensa y ampliación de los derechos de las mujeres. En general, la institucionalidad se extendió en el ámbito de los gobiernos locales, en el legislativo, el judicial y el académico.

- Otras transformaciones positivas ocurridas en la década han determinado la creciente participación de las mujeres en los procesos políticos y de toma de decisiones. En la actualidad, la representación proporcional de las mujeres en la Asamblea Legislativa es una de las más altas del mundo, y en los concejos municipales corresponde a casi la mitad de los regidores.

**Empero, subsisten las siguientes brechas de género, con clara desventaja para las mujeres:**

- El aumento de la incidencia de la pobreza en los hogares con jefatura femenina se convierte en un ingente obstáculo estructural para el adelanto de las mujeres y el logro de las aspiraciones de equidad e integración social.

- La creciente incorporación de las mujeres al mercado de trabajo durante la década de los noventa se dio en condiciones desfavorables: ellas fueron más afectadas por el desempleo y el subempleo, la retribución fue desigual en su contra y su participación fue más importante y más dinámica en el sector informal.

- Otro rasgo discriminatorio del mercado laboral es la segmentación por sexo que se hace al distinguir entre ocupaciones típicamente femeninas y típicamente masculinas.

- En los últimos veinte años, la incidencia del cáncer de mama se ha multiplicado 2,5 veces.

- Los nacimientos de madres adolescentes crecieron casi un 25% en la década de los noventa. En las mujeres de 15 años el incremento fue del 65%.

- El mayor número de asesinatos de mujeres por razones de violencia doméstica continúa siendo un gran problema de salud pública, sin que se apruebe aún la ley de penalización contra este tipo de delito y cumpla, de paso, con el mandato de la Convención "Belem Do Para" (1995), de sancionar formas específicas de violencia derivadas de relaciones desiguales de poder entre géneros.

- Un desafío actual consiste en promover un amplio conocimiento del cuerpo normativo existente por parte de las mujeres y de la población en general, lo mismo que en fortalecer los mecanismos para su aplicación.

- Otro desafío crucial radica en incorporar el enfoque de género en la formulación de los presupuestos de las instituciones públicas a cargo de la aplicación de políticas para la equidad, la protección, defensa y ampliación de los derechos de las mujeres.

Fuente: Elaboración propia.

mecanismos de control del sector financiero y los entes vinculados al comercio exterior. Estos últimos forman una red caracterizada por la fuerte presencia del sector privado, en especial a través de PROCOMER y CINDE.

Hoy la economía es más abierta que doce años atrás, aunque esto no ha sido igual en todos los sectores. Mientras en 1991 el grado de apertura de la

economía costarricense era un 73% del PIB, del cual el 3,6% provenía de las zonas francas y el 69,8% restante de los demás sectores productivos, en el año 2003 el grado de apertura fue de 95,4%, del cual el 30,4% provino del comercio que generaron las empresas amparadas al régimen de zonas francas y solo un 65% del comercio que generó el resto de los sectores económi-

cos del país. Este proceso ha estado estrechamente relacionado con el aumento de la inversión extranjera directa, sobre todo al amparo de los regímenes de zona franca y perfeccionamiento activo. La inversión en esos sectores ha crecido en Costa Rica por más de tres lustros, sin las grandes fluctuaciones que en ese campo experimentaron otros países latinoamericanos.



Además, bajo el impulso de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, de incentivos tributarios y de apertura de cielos, se desarrollaron nuevas modalidades de agricultura de exportación, así como una vigorosa industria turística. Los resultados de esas políticas se reflejan en tasas apreciables de crecimiento económico, medido en términos del PIB. En los diez años que van de 1994 al 2003, Costa Rica mostró la tasa promedio de crecimiento del PIB más alta de América Latina, a la par de Chile (4,3%). No obstante, dado que ese crecimiento se basa en gran medida en inversión extranjera, el pago de factores al exterior ha adquirido también una importancia mayor, en especial a partir de 1998. La tasa promedio de crecimiento real del ingreso nacional disponible bruto per cápita, en el período 1992-2003, fue de apenas 2%.

Esto evidencia el fenómeno, varias veces señalado en este Informe, de la desarticulación entre los sectores más dinámicos y el resto de la economía. Como se indicó en párrafos anteriores, la capacidad de generación de empleo de esas actividades es limitada, con la probable excepción del turismo. El empleo en el sector manufacturero creció un promedio anual de 1,5% en el período 1990-2003, en tanto que en el sector terciario, que incluye a la industria turística junto con una gran cantidad de ocupaciones informales, creció un promedio anual de 5,3%. Es interesante observar que el crédito para el sector terciario se incrementó a tasas muy similares. Las compras locales de las empresas de zona franca totalizaron entre 2000 y 2003 apenas el 2,4% de sus exportaciones. Por otra parte, los incentivos fiscales de que goza esta actividad hacen que su vinculación con la economía nacional por la vía de los tributos sea muy débil.

Es notable la ampliación y diversificación de la base productiva y exportadora del país, que en ese sentido ha experimentado una transformación sin precedentes en su historia. En el agro, por ejemplo, la superficie sembrada de piña, naranja, mango, melón y papaya sobrepasa en casi un 50% el área dedicada al cultivo de banano. Las ventas al

exterior de las zonas francas equivalían al 6,0% de las exportaciones totales en 1991, y llegaron a representar el 40,5% en el 2003. El turismo, a su vez, generó en el 2003 casi 1.200 millones de dólares, cerca del 20% de las exportaciones, y solo fue superado por las ventas de la industria electrónica de alta tecnología. El monto total de las exportaciones en el 2003 (6.102 millones de dólares) fue más de tres veces superior al de 1991 (1.899 millones de dólares). Del mismo modo, la inversión extranjera directa (IED) en el 2003 (587 millones de dólares) fue 2,3 veces superior a la de 1991 (178,4 millones de dólares). Esto se dio incluso en años en que en el resto de América Latina la IED sufría una rápida contracción.

En forma paralela a esta clara apertura de la economía, que en muchos aspectos debe considerarse exitosa, ha venido surgiendo un escenario de riesgo en el ámbito monetario: el de la dolarización. En 1990 solo del 4,4% de la cartera de crédito de los bancos comerciales estaba en dólares, y para el 2003 ese porcentaje era del 56,3%. Los depósitos a plazo en moneda estadounidense pasaron del 20% en 1987 a casi el 45% en el 2003. Además, el margen de intermediación en dólares de la banca costarricense es la mitad del margen en colones. Esto introduce una distorsión en el mercado e incentiva la dolarización, con lo cual el país incrementa su exposición al riesgo cambiario, particularmente ante eventuales *shocks* externos.

Con la aprobación, en 1995, de una serie de reformas a la Ley Orgánica del Banco Central, se concretó un proceso de liberalización del sistema financiero que venía gestándose años atrás. De esta forma se amplió la participación de los bancos privados, cuyos activos crecieron a una tasa promedio anual de 30,8% entre 1990 y 2003, casi el doble del crecimiento de los de la banca estatal, mientras las captaciones privadas aumentaron en promedio un 36,7% anual. La participación de los bancos privados en el total de activos bancarios pasó de 12% en 1990 a 34% en el 2003. Aun así, la banca estatal sigue siendo dominante,

pues su cuota de mercado apenas se redujo de 67% en 1993 a 56% en el 2002. Empero, estas cifras no consideran la participación de la banca *off-shore*, que es mayoritariamente privada y cuyo tamaño es casi idéntico a la movilización local. En términos generales, sin embargo, la apertura de las actividades financieras no produjo un repliegue de la institucionalidad pública en el sector. Más bien se desarrollaron nuevas instituciones, servicios y mecanismos de control.

Una de las expectativas que se tenía con la apertura del mercado a la banca privada era la reducción de las tasas de intermediación financiera, que tradicionalmente han sido muy elevadas y constituyen un obstáculo para la inversión y el desarrollo. El efecto esperado se produjo solo parcialmente. En la banca estatal, la diferencia entre la tasa activa y el costo de los fondos pasó de 18,9 puntos en 1990 a 10,7 en el año 2002. La banca privada disminuyó dicho margen de 9,8 a 6 puntos porcentuales. Ambas tasas siguen siendo muy altas, incluso a pesar de que el Banco Central, en un esfuerzo por reducirlas, bajó significativamente el encaje bancario, de 35% en 1987 a 5% en el 2002. El descenso que se obtuvo en los márgenes de intermediación fue de tan solo un punto, por lo cual el instituto emisor revisó posteriormente hacia el alza el encaje mínimo, a fin de cumplir con otros objetivos de la política monetaria. En la actualidad el margen de intermediación financiera de la banca costarricense es uno de los más altos de Latinoamérica y aproximadamente el doble del de Chile. *El Informe de Competitividad Global* de 2002-2003, preparado por el Foro Económico Mundial (Foro Económico Mundial, 2003), ubica a Costa Rica en la posición 70 entre 80 países en desarrollo, en el tema de competitividad bancaria.

También se esperaba que con la apertura de los mercados financieros creciera la tasa de ahorro interno. Esa expectativa tampoco se cumplió. La tasa de ahorro interno de Costa Rica era de apenas 15% en el 2003. Tanto el sistema bancario como los mercados

de valores y de seguros son materia de proyectos de reforma que se encuentran en la Asamblea Legislativa, a la espera de ser analizados. A esa importante agenda vendrán a agregarse el tratado de libre comercio (TLC) con los Estados Unidos de América, que Costa Rica negoció en el año 2003 junto con los demás países centroamericanos. En forma paralela, el Congreso deberá conocer otros asuntos contemplados en ese tratado, particularmente los relacionados con la apertura en telecomunicaciones. El presente Informe, sin entrar a valorar los alcances del TLC, incluye una guía para facilitar su consulta.

El énfasis de las políticas económicas en los últimos veinte años ha estado en la estabilidad macroeconómica. Se ha logrado reducir la inflación hasta un nivel cercano al 10%, con pocas fluctuaciones. No se ha podido ir más allá debido a las persistentes pérdidas del Banco Central y a la política cambiaria, las cuales están estrechamente relacionadas con el servicio de la deuda por bonos de estabilización monetaria. Mediante el sistema de minidevaluaciones Costa Rica ha conseguido mantener estable el tipo de cambio real, con el propósito de favorecer las exportaciones y evitar el exceso de importaciones. Este sistema, sin embargo, tiende a perpetuar la inflación, por la vía de las expectativas de los actores económicos. En un contexto fiscal deficitario y de recurrentes pérdidas del Banco Central, este es el precio que se paga por mantener la competitividad de las exportaciones. Por otro lado, la fortaleza del sector externo ha permitido mitigar las fluctuaciones de la demanda global. La solvencia de la economía depende en forma creciente de las relaciones comerciales con el exterior. Ello es manifiesto también en el plano del ahorro y la formación bruta de capital; en 1990 la inversión extranjera directa representó el 13% de la formación bruta de capital, y en 2002 el 20%.

Pero no hay duda de que el flanco más débil de la economía costarricense es el fiscal. Como se ha dicho reiteradamente, la carga tributaria, que equivale al 13% del PIB y es una de las

más bajas de América Latina, es del todo insuficiente para atender las tareas del Estado en el desarrollo nacional. La acumulación de déficit fiscales a lo largo de los años ha llevado al país a una situación insostenible, en la que el servicio de la deuda absorbe casi el 25% del gasto total del Gobierno y representó el 12,62% del PIB en el 2003. El *Segundo Informe Estado de la Nación*, publicado en 1996 y referente al año 1995, advertía: “En Costa Rica el déficit fiscal ha creado un verdadero círculo vicioso. El Gobierno procura solventarlo mediante la emisión de bonos, cuya colocación masiva requiere altas tasas de interés y cortos plazos de vencimiento para hacerlos atractivos a los inversionistas. Esto no solo aumenta la deuda pública interna, sino también los pagos que cada día el Gobierno debe efectuar a los tenedores, que son mayoritariamente instituciones públicas. Como resultado, el Gobierno se asfixia, pues debe enfrentar otras obligaciones. Para pagar las deudas, en el pasado el Estado dejó de invertir en educación, infraestructura y salud; los altos intereses encarecen los préstamos y le quitan recursos al financiamiento de actividades productivas. Hoy, la magnitud de los pagos de la deuda interna tiene postrado al Estado costarricense”. Casi diez años después, el país sigue sin resolver este problema. No obstante, el análisis y el debate del tema fiscal se han intensificado en años recientes. En julio del 2002 se integró en la Asamblea Legislativa una comisión mixta con participación de representantes de la sociedad civil, para formular un proyecto de reforma fiscal. Esa instancia terminó sus labores sin que la nueva legislación fuera aprobada. A la fecha el proyecto, que representaría una elevación estimada de la carga tributaria del 2,5% del PIB, no ha sido tramitado en su fase final por el Poder Legislativo.

Uno de los aspectos del desarrollo nacional que han sido más afectados por la deuda interna, a causa del “estrujamiento” de la inversión pública, es el de la infraestructura. Se ha dicho que el país tiene, además de la deuda interna, la externa y la social, una

“deuda de infraestructura”. El presente Informe incluye una sección especial de análisis sobre la infraestructura vial. Allí se comenta que en la década de los setenta la red vial de Costa Rica era una de las más desarrolladas de América Latina, y que veinte años después pasó a ser una de las más deterioradas. El 25% de las carreteras nacionales se encontraba en buena condición de rodamiento en el 2002, y solo el 28% presentaba un buen estado estructural. Para poner remedio a esta situación, en el 2001 se aprobó un impuesto específico a los combustibles, con el fin de elevar en casi un 100% el monto disponible para construcción y reparación de carreteras. No obstante, en virtud de la situación fiscal, en el 2002 el Ministerio de Hacienda solo giró un 38,4% de los casi 10.000 millones de colones recaudados para las obras municipales y en el 2003 esta proporción descendió a 21,9%. Además, de lo efectivamente recibido el MOPT subejecuta entre un 19% y un 32% anual. En los años del 2001 al 2003 la inversión en infraestructura representó un porcentaje decreciente del PIB, siempre menos del 1%.

Unido a lo anterior, el MOPT ha demostrado una escasa capacidad institucional de planeamiento, ejecución y supervisión y, lo que es más grave, una notable incapacidad para aprender de sus propios errores en materia de diseño, construcción y mantenimiento de carreteras. Obras clave que estaban pendientes de finalizar hace diez años hoy se mantienen en la misma condición, como es el caso de la Costanera Sur.

Si bien la red que está bajo la responsabilidad del MOPT comprende las carreteras más importantes del país, designadas “vías nacionales”, estas constituyen únicamente el 23% de la red total. El restante 77% está formado por las vías cantonales, que están al cuidado de los correspondientes municipios. Solo el 3% de la red cantonal se encuentra en buen estado, el 28% en regular estado y el 69% en mal estado. Aunque una ley aprobada en el 2001 asignó una fuente permanente de recursos a la red cantonal, en la práctica las municipali-

dades han recibido una parte muy pequeña, debido a recortes de presupuestos y al giro tardío de los fondos.

La solución de este problema, como las de tantos otros, pasa por el arreglo de la situación fiscal, que le permita al Gobierno girar a los municipios los recursos que por ley les pertenecen. Pero además se requiere simplificar y racionalizar los trámites, y capacitar técnicamente a los gobiernos locales, para que estén en mejores condiciones de planificar y administrar las obras. Sobre esto último, en el 2002 la Universidad de Costa Rica y el IFAM iniciaron un programa de apoyo.

### Armonía con la naturaleza

Sin haber terminado de resolver los problemas relacionados con la “agenda verde” de la conservación, Costa Rica enfrenta una serie de apremiantes desafíos que corresponden a la “agenda gris” de la contaminación y el uso inadecuado de los recursos naturales. Esto es especialmente crítico en lo que concierne al factor que enlaza todos los hábitats y ecosistemas, incluyendo el humano: el agua. Si bien en los últimos años se ha promulgado legislación y se han creado entidades, públicas y privadas, para abordar estos temas, el sector padece una notable debilidad institucional, tanto política como económica.

En las últimas décadas del siglo XX Costa Rica adquirió un compromiso con la conservación de su riqueza ambiental, particularmente la biodiversidad terrestre. Ese compromiso se refleja en el hecho de que el 25,6% de la superficie del país se encuentra sometida a algún tipo de protección estatal, junto con alrededor de un 8% en manos privadas; en la recuperación de la cobertura forestal, que alcanza actualmente, según diversas estimaciones, entre el 45% y el 48% del territorio nacional; en la suscripción de numerosos tratados ambientales internacionales (45, la mayoría ratificados entre 1990 y 2003); en el establecimiento de nuevas instituciones en el sector (18 en los últimos 14 años) y en la promulgación de cuerpos normativos como la Ley Orgánica del MINAE en 1993, la Ley del Ambiente en 1995, la

Ley Forestal en 1996 y la Ley de Biodiversidad en 1998.

Tales esfuerzos, sin embargo, no han sido respaldados por una dotación de recursos económicos suficiente. Todavía un 12% de las tierras en áreas protegidas no se ha pagado a sus propietarios. Además, aún está lejos la meta establecida por la propuesta GRUAS en la década anterior, de ampliar la cobertura de los parques nacionales y las reservas biológicas a un 19,5% del territorio. En la actualidad esas categorías cubren solo el 12,6%. El resto de las áreas se encuentra bajo otras modalidades de protección más vulnerables, y un 6,5% corresponde a los territorios indígenas. El Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) padece una crónica y grave escasez de recursos; por ejemplo, apenas puede tener un guardaparque por cada 3.262 hectáreas. Se estima que para cumplir cabalmente sus funciones el SINAC requeriría un 31% más de personal y un 60% más de recursos financieros. Los problemas para dar mantenimiento a las instalaciones y mejorar los servicios de atención, así como el incremento de la oferta privada en términos de áreas protegidas, junto con otros factores como los cambios en el perfil del turista y en los destinos en Costa Rica, han impedido explotar el potencial de los parques nacionales. Así, mientras en 1993 los visitaba el 60% de los turistas extranjeros que venían al país, ese porcentaje descendió al 36% en el 2003.

Las deficiencias del SINAC en cuanto a vigilancia de las áreas protegidas han sido solventadas en parte por la acción de grupos de la sociedad civil, como los 180 Comités de Vigilancia de los Recursos Naturales (COVIRENAS), que constituyen la mayor red de voluntariado existente en Costa Rica. Además, el sector privado participa en la conservación por medio de reservas privadas, cuyos terrenos (60.000 hectáreas) cubren más del 1% del territorio nacional, así como a través de cincuenta iniciativas locales de corredores biológicos, que abarcan el 23% de la superficie del país. La sociedad civil también se ha involucrado en

procesos deliberativos relacionados con el diseño de leyes y estrategias, y en la gestión de las áreas de conservación mediante los consejos regionales y las experiencias de co-manejo.

El mayor logro ambiental de Costa Rica en la década de los noventa fue la recuperación de la cobertura forestal, hecho que puede atribuirse tanto al repliegue de la ganadería -principal factor de deforestación en épocas anteriores- como al programa de pago por servicios ambientales (PSA), creado por la Ley Forestal en 1996, y a esfuerzos privados. El PSA consiste principalmente en el pago de incentivos a propietarios de tierras boscosas para que conserven la cobertura forestal, en vez de dedicar la tierra a otros usos. El PSA se financia a través del impuesto a los combustibles y es administrado por el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal. Desde su inicio, el programa ha logrado incorporar más de 325.000 hectáreas bajo este incentivo.

Otro cambio significativo en materia de bosques es el marcado desarrollo de la silvicultura y la industria forestal en los últimos años. En 1995 solo el 5% de la madera usada en el país provenía de plantaciones forestales; en el 2002 esa proporción era del 45%. Además se ha aprendido a aprovechar las trozas de diámetro pequeño. En los últimos ocho años desapareció alrededor del 50% de los aserraderos tradicionales y proliferaron las pequeñas y medianas industrias dedicadas a procesar madera de plantación, utilizando procedimientos como secado artificial y técnicas de encolado. El producto forestal se ha diversificado con la manufactura industrial de puertas y ventanas, muebles, tableros y artesanía. No obstante, la siembra de madera ha disminuido, y se teme que a partir del año 2008 las plantaciones no sean capaces de satisfacer la demanda de la industria forestal.

Se han registrado avances notables en el conocimiento y la valoración de la biodiversidad terrestre. A fines del siglo XX se habían descrito 90.000 especies costarricenses -un 17% de la biodiversidad esperada para el país- incluyendo 1.780 especies nuevas para la ciencia. Sin embargo quedan

grandes grupos, como los de insectos, bacterias y virus, en los que la investigación es incipiente. Estos grupos son de especial relevancia para la ciencia genética, disciplina que muestra un acelerado desarrollo internacional y se estima que jugará un papel decisivo en la medicina del futuro. En este sentido, cabe destacar que en el 2003 Costa Rica se convirtió en la primera nación latinoamericana y una de las pocas en el mundo, en contar con una normativa oficial de acceso a los recursos genéticos. Otras poblaciones de gran importancia científica son las de reptiles y anfibios, que se encuentran en severo peligro de extinción. Casi la mitad (45%) de las especies de anfibios del territorio costarricense está amenazada, y once de ellas no se han observado en mucho tiempo. La cantidad de tortugas baulas que anidan en el Parque Nacional Las Baulas también ha sufrido un descenso dramático: en el 2002 anidó allí solo el 7% de las tortugas que lo hicieron en 1998.

El Programa Nacional de Investigaciones Aerotransportadas y Sensores Remotos, desarrollado por el Centro Nacional de Alta Tecnología (CENAT) y la Administración de Aeronáutica y del Espacio de los Estados Unidos (NASA), realizó en el 2003 la Misión CARTA, con el objetivo de mapear y recolectar datos atmosféricos, ambientales y de uso del suelo, con instrumentos de alta precisión. Los resultados de ese estudio ayudarán a comprender mejor las consecuencias de los cambios en el uso del suelo, la dinámica de los ciclos de carbono, la contaminación del aire en las ciudades y otros importantes fenómenos. Este conocimiento es indispensable, pues urgen profundas acciones correctivas, especialmente en el Valle Central, donde la acelerada expansión de los usos urbanos ha generado presiones muy fuertes sobre el patrimonio natural. El tema de la gestión del cambio confirma la tendencia al crecimiento de las áreas urbanas en los últimos diez años y los problemas que esto genera en términos del uso de los recursos naturales y su alteración.

Los esfuerzos de las últimas décadas se han concentrado en la protección y la

investigación de la parte continental del territorio. En contraste, se ha avanzado poco en lo que se refiere al ámbito marino del país, que es diez veces más grande que el terrestre. Si bien no existen datos confiables sobre la extensión protegida de ecosistemas marinos, la estimación más alta apenas alcanza el 0,7% del mar territorial costarricense. Se ha mejorado la protección de los humedales costeros, pero son escasos los logros respecto a los arrecifes coralinos, que son los ecosistemas marinos con mayor biodiversidad en el planeta. Solamente en la franja costera de punta Cahuita a punta Mona se encuentra más del 10% de las especies de moluscos marinos del continente americano, de los cuales se han descrito 59 especies nuevas para la ciencia. En los últimos veinte años, el deterioro de los arrecifes se ha debido principalmente al fenómeno de El Niño, que ha provocado una reducción del 50% del coral vivo en la isla del Caño y del 90% en la isla del Coco. No obstante, la reducción en un 75% del coral vivo en el arrecife de Cahuita obedece fundamentalmente a la sedimentación, causada en gran medida por la deforestación de cuencas y otras acciones humanas.

La sobrepesca ha afectado sensiblemente las riberas marinas costarricenses. Ante la escasez de especies como corvina, róbalo, pargo, cabrilla y congrio, la flota pesquera ha debido internarse en el mar en busca de especies pelágicas, como el dorado. Persiste además el problema de la falta de controles sobre el aleteo de tiburones, y sobre la extracción de peces ornamentales de arrecife. Por otra parte, ha aumentado sustancialmente la acuicultura continental, sobre todo el cultivo de tilapia, pero también de camarón y trucha. No se tiene un conocimiento suficiente de los impactos ambientales de estas actividades.

El análisis de la gestión del cambio ambiental ha sido enriquecido en el presente Informe con un anexo sobre el tema de la contaminación. Allí, de nuevo, se hace evidente la debilidad de los controles existentes en el país, y la gran víctima en primera instancia es

el agua. Las aguas superficiales son recolectoras de todo tipo de contaminación: orgánica, química y de desechos sólidos. La contaminación orgánica de los ríos por sustancias de origen agroindustrial se redujo en buena medida en la última década, gracias a las mejoras en los sistemas de producción y tratamiento que introdujeron casi todos los beneficios de café. Pese a ello, los beneficios siguen produciendo entre el 21% y el 24,5% de la contaminación orgánica en la cuenca alta del río Tárcoles, la principal del país. A su vez, la contaminación de origen doméstico se mantiene en niveles altos. La contaminación orgánica de esta cuenca es generada en su mayor parte por los sectores doméstico e industrial, debido a la casi total falta de tratamiento de las aguas residuales. El sector doméstico es responsable de más del 60% de esta contaminación. En el sector industrial, solo el 8,5% de las empresas tiene algún tipo de tratamiento de las aguas servidas, aunque no necesariamente el óptimo.

Se carece de mediciones suficientes para estimar el grado de contaminación química de los ríos. No obstante, existen razones para suponer que esta es muy elevada, principalmente por el uso excesivo de agroquímicos. La agricultura costarricense se caracteriza por su elevado empleo de plaguicidas, en términos de ingrediente activo por área cultivada, por habitante y por trabajador agrícola. Esta tendencia se ha venido acentuando con la modernización de la agricultura en productos como las frutas de exportación, los follajes y las plantas ornamentales. Muchos de los plaguicidas utilizados en Costa Rica están prohibidos o severamente restringidos en otros países y más del 80% de los importados entre 1991 y el 2001 son altamente tóxicos para peces y crustáceos. Además de los plaguicidas, los ríos son receptores de sustancias químicas provenientes de procesos industriales y actividades de transporte, tales como metales pesados, solventes e hidrocarburos. Sobre este tipo de contaminación tampoco existe información suficiente. Sin embargo, es

revelador el hecho de que ya en 1996 un estudio de la Universidad Nacional mostraba altas concentraciones de metales pesados en los estuarios del Tárcoles y el Tempisque, y en el golfo de Nicoya. Por último, los ríos son también receptores de desechos sólidos, algunos de ellos altamente peligrosos, debido a que el país, y en particular las municipalidades, no han desarrollado la capacidad de recoger, separar y aprovechar o dar un tratamiento adecuado a la gran variedad de materiales de distinto valor y utilidad que se conocen genéricamente como basura.

Las aguas subterráneas reciben contaminantes de manera más lenta que los ríos, pero las consecuencias a largo plazo son mucho más graves, debido al alto grado en que depende de ellas la población, en especial para el abastecimiento de agua potable. Mientras en 1979 había 2.441 pozos registrados, en el año 2003 esa cantidad se elevaba a 9.886 pozos, y se estima que existen alrededor de 15.000 ilegales. Además, la contaminación de los acuíferos es un problema mucho más difícil de resolver que la de las aguas superficiales. Una de las principales amenazas de contaminación de los acuíferos sigue siendo el uso de tanques sépticos. También son una amenaza significativa algunos agroquímicos. Ya el acuífero Barva, uno de los más importantes del país, ha comenzado a dar señales de contaminación. Un estudio reciente sobre los más de 400 pozos de la zona atlántica indicó que el 10% de una muestra de 101 de ellos, incluidos dos pozos de acueductos rurales, contenía residuos de bromacil y otros plaguicidas. Por otra parte, debido a la sobreexplotación, en varias cuencas se registran problemas de presupuesto hídrico.

La contaminación del aire en Costa Rica está estrechamente ligada al uso de combustibles fósiles para el transporte y para la producción de energía. La cantidad de vehículos existentes en el 2002 duplicó la de 1992. En consecuencia, la factura petrolera también se duplicó en los últimos diez años. Las emisiones de dióxido de carbono del parque automotor pasaron de 1,5

millones de toneladas en 1990 a 3,9 millones de toneladas en el año 2000. El control de las emisiones vehiculares tuvo avances y retrocesos en el período. Un progreso importante se dio cuando RECOPE eliminó el plomo de la gasolina, en 1996. Particularmente revelador es el índice del material particulado conocido como PM-10 (partículas de 10 micras o menos, que pueden ingresar al sistema respiratorio de los seres humanos), que bajó a partir de 1998, cuando se establecieron los primeros controles de emisiones vehiculares, luego subió entre el 2001 y el 2002, cuando permaneció suspendida la revisión técnica, y comenzó a descender nuevamente en el 2002, año en que se reinició la inspección, ahora a cargo de la empresa Riteve. Las partículas de PM-10 tienen altos contenidos de sulfatos y nitratos, debido a la elevada presencia de azufre en el combustible que se expende en el país.

El uso de combustibles fósiles para la producción de energía eléctrica se redujo sustancialmente en los últimos diez años. Mientras en 1994 se generaron 821 GWh utilizando diesel y bunker, en el 2003 solo se generaron 157 GWh. No obstante, la demanda de electricidad crece en forma sostenida, y diversos factores ambientales y sociales van limitando la posibilidad de seguir construyendo represas hidroeléctricas. En efecto, existe evidencia de que algunas cuencas del país están siendo sobreexplotadas. En cuanto al potencial geotérmico, que se estima en 865 GWh adicionales y tiene la ventaja de no ser estacional, este se encuentra en gran medida dentro de parques nacionales, lo que legalmente impide su explotación. El potencial aporte de la generación eólica y por biomasa es todavía muy pequeño. Por su parte, la exploración y explotación petroleras en el territorio nacional enfrentan el fuerte rechazo de grupos organizados de la sociedad civil, que en el año 2002 culminaron con éxito su oposición a los contratos otorgados por el Gobierno a la empresa Harken. De continuar creciendo la demanda eléctrica, como es previsible, y de no hacerse viables nuevas fuentes energéticas alternativas,

en el futuro el país podría verse en la necesidad de aumentar sus importaciones de petróleo para producir electricidad.

A lo largo de la última década, las instituciones y políticas para el control y supervisión del uso de los recursos naturales fuera de áreas protegidas siguieron siendo débiles y dispersas. Un ejemplo claro es la SETENA, la principal entidad en esta materia, que por falta de presupuesto y personal no tiene capacidad para estudiar y tramitar de manera rápida y oportuna las evaluaciones de impacto ambiental que se le presentan. Un análisis de 27 expedientes completados en el 2003 mostró que el tiempo promedio de trámite fue de 20,5 meses, de los cuales 7,3 correspondían al estudio de las evaluaciones de impacto ambiental, y 4,2 meses a la elaboración del formulario de evaluación ambiental preliminar. Ello implica un serio atraso para los diversos proyectos de inversión. Por otra parte, existe duplicación de funciones rectoras y contraloras entre el Ministerio de Salud y el MINAE, en campos como la importación, trasiego y uso de sustancias peligrosas.

En materia de riesgos derivados de eventos naturales extremos la gran protagonista es, una vez más, el agua. A pesar de que Costa Rica no es impactada directamente por los huracanes del Caribe, en el período 1994-2003 las tres categorías principales de eventos fueron las inundaciones (61%) y los deslizamientos, por lo general ocasionados por acumulación de agua en los suelos (25,7%). Les siguieron en importancia, con un rango bastante menor, los vendavales (4,2%). En todo caso, en el país la suma de pequeños eventos representa daños mucho mayores que los provocados por grandes desastres. Uno de los accidentes tecnológicos más significativos de los últimos años fue la filtración de combustible en la planta de tratamiento de agua potable de Ipís de Goicoechea, en abril del 2003, que afectó la salud de casi medio millón de personas. No obstante, el sistema DESINVENTAR identifica como el mayor desastre de la década la sobreirradiación de 109

pacientes de cáncer ocurrida en 1996 en el Hospital San Juan de Dios.

La gestión del riesgo ha mejorado con el fortalecimiento de los comités locales y regionales de la Comisión Nacional de Emergencias (CNE), la instalación de un sistema de información geográfica en esa misma entidad, la creación de un atlas cantonal de amenazas, la aprobación de la nueva Ley de Emergencias y el Plan Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, así como el establecimiento del sistema de alerta temprana en las cuencas medias y altas de los ríos, con participación de los residentes locales, en especial los indígenas. Sin embargo, pese a todos esos esfuerzos, la gestión sigue siendo insuficiente para prevenir y mitigar los desastres, en un país cotidianamente expuesto, si no a grandes catástrofes, sí a incidentes numerosos y frecuentes, que afectan con severidad a la población.

### Fortalecimiento de la democracia

En los últimos lustros, el carácter marcadamente “garantista” de la legislación costarricense, que consolida derechos ciudadanos, pero no dispone las necesarias apropiaciones de recursos para satisfacerlos, ha terminado por crear una clara tensión entre las expectativas y los derechos de la población, y la capacidad del Estado para responder a ellos. Esto ha traído consigo un desgaste de la confianza en la democracia y sus instituciones. Se ha formado así un círculo vicioso, en el que cada cual reclama para sí lo que a su juicio y en derecho le corresponde, pero al mismo tiempo le niega recursos a un Estado en el que no confía. Tal es, en esencia, el nudo gordiano que mantiene entrabada a la sociedad costarricense.

En la década final del siglo XX y el inicio del XXI, la democracia costarricense se fortaleció en la equidad y las oportunidades de elegir y ser electo. Por la vía normativa, las mujeres han obtenido y aprovechado nuevos espacios de participación, especialmente en posiciones deliberativas, a escala tanto nacional como cantonal. La Asamblea Legislativa está integrada en un 35% por mujeres, la tasa más alta de Latinoamérica, y las regidoras

electas en los municipios son más del 40%. En virtud de reformas al Código Municipal, a los 1.062 cargos públicos electos por votación antes del 2002 se agregaron 4.900 más. De especial importancia es la elección de los alcaldes municipales por voto popular, con la obligación de presentar programas de gobierno y la posibilidad de revocatoria de sus nombramientos. Además, se establecieron nuevos mecanismos de democracia directa, como el referéndum, aunque estos no han sido empleados pues no se ha aprobado la ley que los regulará. Se han puesto en práctica, si bien con magros resultados, nuevos procesos de negociación y concertación política en los que han estado representados grupos organizados de la sociedad civil. La democracia costarricense ha mostrado, en este orden de cosas, un grado considerable de permeabilidad y apertura al cambio. Hay que señalar, no obstante, la ausencia de una respuesta positiva del electorado a las oportunidades de participación política, ya que el abstencionismo histórico en las elecciones nacionales creció hasta ubicarse en el rango del 30%, y en las elecciones municipales fue aun mucho mayor.

Ha habido también un notable fortalecimiento de la democracia en el área de los controles al ejercicio del poder y las garantías a los derechos de las y los ciudadanos. La creación de la Defensoría de los Habitantes, de la Comisión Nacional del Consumidor y de la Procuraduría del Ambiente, las audiencias sobre tarifas de servicios públicos abiertas por la ARESEP y el establecimiento de contralorías de servicios en muchas instituciones, entre otras instancias, brindan a los ciudadanos mayores posibilidades de defender sus intereses y los de sus comunidades. Mediante la atención de recursos de amparo, la Sala Constitucional ha robustecido los derechos de petición y al debido proceso. Finalmente, la aprobación del mecanismo constitucional del referendo abre la posibilidad de consultar al pueblo sobre asuntos de gran trascendencia nacional.

Asimismo, han mejorado los controles orgánicos en el seno de la Administración Pública. En 1991 se

creó en la Asamblea Legislativa la Comisión para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos, que promovió legislación inédita en el país sobre programación y control presupuestarios. Como producto de ese trabajo, en el 2002 se promulgó la Ley de Administración Financiera y de Presupuestos Públicos y posteriormente la Ley General de Control Interno, que fortalece el papel de las auditorías internas de las instituciones y su relación con la Contraloría General de la República. En el 2002 se aprobó también la Ley de la Jurisdicción Penal de Hacienda y de la Función Pública, y se establecieron el Juzgado y el Tribunal Penal de Hacienda, así como la Procuraduría de la Ética Pública. Todos estos son mecanismos de combate a la corrupción en el ejercicio de la función pública, cuyos resultados todavía es temprano para evaluar. En el ámbito financiero se crearon tres importantes superintendencias: en 1995 la de entidades financieras (SUGEF), en 1997 la de valores (SUGEVAL) y en el 2002 la de pensiones (SUPEN).

Si bien se ha fortalecido en oportunidades de participación y en mecanismos de control, el Estado costarricense se ha debilitado visiblemente en su capacidad de respuesta a las necesidades de desarrollo del país. Esto tiene una estrecha relación con el “estrujamiento” fiscal, que ha hecho imposible disponer de los recursos necesarios para ejecutar las tareas del Estado, pero también con los cambios institucionales inducidos, selectivamente, vía control de plazas y presupuestos. Además son importantes en este sentido la fragmentación de la Asamblea Legislativa y el entrabamiento de sus procesos, que hacen muy difícil la aprobación de nuevas leyes y la reforma de las existentes. Desde 1994 los electores no le dan mayoría legislativa a ningún partido político. Cerca de la mitad de los proyectos aprobados por el Congreso ha tardado entre uno y tres años en tramitarse. La administración Pacheco, que cuenta con la fracción legislativa más pequeña de los últimos gobiernos, en su primer año solo logró la aprobación de 2

de las 28 leyes que propuso en sesiones extraordinarias, la tasa de éxito más baja del Poder Ejecutivo desde 1990.

Los recursos humanos y económicos con que cuentan los gobiernos han venido disminuyendo sistemáticamente, en comparación con la nueva base de obligaciones adquiridas por el Estado ante la ciudadanía. El número de trabajadores en el Gobierno Central, las instituciones autónomas y semiautónomas y las municipalidades, pasó del 17% del total de la población ocupada en 1990 al 13,9% en el año 2003, sin que en forma paralela hubiese un aumento en la inversión pública (a pesar de ello, hay que señalar que en los sectores educación, salud y seguridad se incrementó el número de plazas en ese mismo lapso). En materia de recursos económicos el gran perdedor ha sido el Poder Ejecutivo. Su gasto real per cápita pasó de 77.348 colones en 1994 a 64.073 colones en el 2003. Como ya se señaló, el MEIC, el MAG y el sector agropecuario en general han visto reducirse sus presupuestos y planillas en cerca del 50%. El desmantelamiento de MIDEPLAN sugiere que, al menos en el período bajo análisis, el Estado prácticamente parece haber renunciado a su labor de planificación del desarrollo. El gasto per cápita del sector municipal apenas osciló entre 3.000 y 5.000 colones a lo largo de la década. En el 2001 una reforma constitucional ordenó el traslado paulatino del 10% del Presupuesto Nacional a los municipios. Sin embargo, los efectos de esta medida quedaron supeditados a una ley que normase el traslado de competencias, la que a la fecha no ha sido aprobada. La carga tributaria municipal es de tan solo el 1% del PIB, y por la débil capacidad de gestión de los gobiernos locales los pendientes de cobro representan el 41% del total de sus ingresos.

La insatisfacción de la ciudadanía con el desempeño de las instituciones públicas se refleja en las tendencias del índice de apoyo a la democracia, según la metodología de Seligson. Este era de 87 en una escala de 100 en 1985. Descendió a 72 en 1993 y llegó a 61 en

1999. En el año 2002 subió a 68. El apoyo de las y los costarricenses a la democracia sigue siendo alto en el contexto latinoamericano, pero es notorio su debilitamiento desde la década de los ochenta.

El único Poder de la República que ha mostrado un mejoramiento consistente en los últimos veinte años es el Judicial. Es interesante señalar que es el único de los tres poderes en el que las modificaciones institucionales han respondido a una propuesta deliberada. Por otra parte, como es lógico, este poder no está sujeto a los vaivenes de la política electoral, por lo que sus estructuras y líneas de mando son mucho más estables. Además existe el mandato constitucional de otorgarle el 6% del Presupuesto Nacional, y aunque esa disposición por lo general se cumplió en la década, las autoridades judiciales indican que la asignación es insuficiente ya que, luego de aprobada esa norma, se les encargaron las labores relacionadas con investigación, acusación y defensa pública, que absorben casi el 40% de sus recursos.

En la práctica, el sistema judicial costarricense experimenta una gran sobrecarga de trabajo. En la última década, la entrada neta de casos por juez ha oscilado entre 685 y 759 casos. Para enfrentar ese volumen en forma ordenada, en 1997 una reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial permitió el nombramiento de jueces tramitadores, jueces coordinadores y jueces decididores, y se han impulsado otras reformas legales que aún no han sido aprobadas por la Asamblea Legislativa. Se incrementó el número absoluto de jueces, incluyendo el traslado a puestos en propiedad de jueces que anteriormente eran interinos. Además se puso en marcha el Programa contra el Retraso Judicial mediante la designación de jueces supernumerarios, gracias a lo cual se dictaron 12.850 sentencias en el período 2001-2003. Un área en la que se experimenta un claro déficit es la de los defensores públicos. El volumen de trabajo para estos funcionarios equivale en promedio a un caso nuevo por día. En Costa Rica hay casi 22.000 personas por cada

defensor, tasa inferior a las de Guatemala, Honduras y El Salvador.

La Ley de Resolución Alternativa de Conflictos, promulgada en 1997, tenía entre sus objetivos reducir la carga de casos del Poder Judicial. Sin embargo, los mecanismos de resolución alternativa son utilizados por las personas en una proporción todavía muy pequeña.

### Medición del desarrollo humano por medio del IDH

El *Informe Estado de la Nación* surgió como una iniciativa para preparar y publicar un análisis desagregado sobre el desarrollo humano sostenible de Costa Rica, que aceptó el índice de desarrollo humano (IDH) elaborado por el PNUD como una medición comparativa válida a escala internacional (recuadro 1.2). A la vez, el Informe señaló que el IDH podía y debía ser complementado con un conjunto de indicadores y análisis referidos a aquellos aspectos que privilegiara la sociedad costarricense, con los cuales se pudiera evaluar el desempeño del país (Proyecto Estado de la Nación, 1995). A lo largo de diez informes, se ha procurado reunir la mayor cantidad de información sobre los temas estudiados, pero no se ha elaborado un índice sintético sobre desarrollo humano adaptado a la realidad nacional. Esta es una tarea pendiente.

El Informe ha acumulado una valiosa experiencia que en el futuro cercano podría emplearse para elaborar este índice sintético. En este sentido, un cuidado importante que se debe tener es que el IDH costarricense efectivamente tenga un valor agregado en relación con medidas que ya están disponibles en el país para dar seguimiento al desarrollo. Este año se dio un primer paso en esta dirección al desarrollar, a través de una minuciosa investigación, una adaptación del IDH, procurando que sus dimensiones e indicadores fueran lo más parecidos posibles a los que emplea el PNUD internacionalmente. Se estimaron los resultados para los 81 cantones y se realizó una comparación con los que arrojan otros dos índices existen-

## RECUADRO 1.2

**El índice de desarrollo humano del PNUD**

Desde 1990, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) prepara y publica el índice de desarrollo humano (IDH), para valorar los avances logrados por los países más allá del producto interno per cápita, que es la medida tradicional en esta materia. El IDH da énfasis a dimensiones relacionadas con otros aspectos del bienestar de la población. Es una medida sintética que resume un conjunto de indicadores relativos a salud (esperanza de vida) y educación (alfabetismo y matrícula escolar), que complementan el indicador de ingreso (ingreso per cápita). Tanto en su metodología como en el cálculo del índice, se hace una serie de supuestos referentes, por una parte, a la relación entre los distintos indicadores y, por otra, a su idoneidad para medir las oportunidades que tiene la población de un país. El índice no ha estado exento de críticas y ha sido modificado en diversas oportunidades (PNUD, 2004).

El IDH se sustenta en el concepto de desarrollo humano y, especialmente, en los postulados teóricos sobre los conceptos de capacidades y oportunidades del premio Nobel de Economía Amartya Sen. El desarrollo humano plantea que las personas son tanto el fin último del desarrollo como el medio para lograrlo. De acuerdo con esta visión, el desarrollo es el proceso de ampliación de las oportunidades y capacidades para vivir una vida plena. Por lo tanto, el propósito del IDH ha sido aportar información que permita examinar si los países ofrecen oportunidades e invierten en generar capacidades de sus habitantes. Cabe señalar que su estimación tiene un desfase de alrededor de dos años (por ejemplo, la estimación del índice publicada en el 2004 corresponde a información del 2002).

El mismo Sen (Sen y Anand, 2000) ha señalado que el índice no logra medir en toda su magnitud las dimensiones del concepto. Parte de ello se debe a las limitaciones de la información; muchas naciones, particularmente las menos desarrolladas, no poseen datos confiables sobre los aspectos incluidos en el IDH. Para contar con ellos, un país debe tener un registro de defunciones con cobertura casi universal, un registro de la matrícula escolar y un sistema de cuentas nacionales sin subestimaciones significativas. A manera de síntesis de estos problemas, Amartya Sen ha manifestado que "la selección de un índice agregado es, inevitablemente, una escogencia trágica" (Fukuda Parr et al, 2003).

Fuente: Kikut y Robles 2004.

tes en Costa Rica, el índice de desarrollo social (IDS), de MIDEPLAN y el índice de rezago social (IRS), del INEC. Se obtuvo así que los niveles de menor logro relativo en desarrollo humano son bien captados, sin mayores diferencias, por los índices subnacionales que producen las instituciones nacionales. Esto sugiere que una medición del IDH para Costa Rica debería explorar otras dimensiones e indicadores con el fin de no duplicar esfuerzos.

**Ventajosa posición de Costa Rica en el IDH a nivel mundial**

En el *Informe Mundial sobre Desarrollo Humano* que publica cada año el PNUD, Costa Rica siempre ha ocupado un lugar ventajoso en el ordenamiento de naciones clasificadas por su IDH. En la edición del 2004 Costa Rica tiene un índice de desarrollo humano de 0,834, que la ubica en la posición número 45 con respecto al total de países para los cuales se calculó el índice (177) y entre los países considerados como de desarrollo humano alto (55 naciones cuyo IDH es igual o superior a 0,800). De tener la posición 42 en el 2003, Costa Rica pasó a la 45, no obstante haber aumentado el valor del índice de 0,832 a 0,834. De acuerdo con las estimaciones del PNUD, los otros países de América Latina con un nivel alto del IDH son Argentina (34), Chile (43), Uruguay (46), Cuba (52), México (53) y Trinidad y Tobago (54).

Los cambios de posición pueden deberse a tres causas. En primer lugar, cada año se agregan países a la lista; segundo, algunas naciones han experimentado mejoras más rápidas en sus indicadores, lo que eleva su posición relativa en el *ranking*; en tercer lugar en algunos casos se han desarrollado indicadores más precisos, que cambian de manera importante los resultados previamente reportados. Debe tenerse en cuenta que el IDH se calcula a partir de estimaciones y no siempre refleja los datos exactos de cada país. Por ejemplo, en el cálculo del 2004 con información del año 2002, Costa Rica tiene una esperanza de vida de 78 años. Sin embargo, la esperanza de vi-

da del país, en el 2002, fue en realidad de 78,5 la más alta jamás registrada en la historia nacional.

Las estimaciones del índice en realidad no son directamente comparables, porque la metodología de cálculo varía. En el último informe (2004) los valores se calcularon con la misma metodología para varios años desde 1975 hasta el 2002. En esa comparación, Costa Rica pasa de un IDH de 0,745 en 1975, lo que la ubicaría en la posición 30 ese año, a un valor de 0,834 en el 2002, correspondiente al lugar 45. Una parte de este descenso se debe a que en el período se aumentó la cantidad de países para los cuales se calculó el IDH. Pero también durante este lapso otras naciones tuvieron progresos más rápidos en los indicadores utilizados para estimar el índice. Por ejemplo, al principio Corea del Sur y Chile tenían un IDH inferior al de Costa Rica, pero desde 1985 el primero de estos países ostenta un IDH superior y actualmente se ubica en el lugar 28. Chile tiene un IDH superior al de Costa Rica desde 1995 y ocupa la posición 43 en la estimación para el 2002.

Cuando se comparan los países según su PIB per cápita, Costa Rica ocupa siempre una posición más baja que en el caso del IDH. Esta mejor clasificación en términos de desarrollo humano que en términos de ingreso se debe fundamentalmente a los logros en salud. Al comparar a Costa Rica con los países de esperanza de vida similar, se observa que estos tienen un PIB per cápita aproximadamente siete veces más alto. Cuando este contraste se realiza con respecto a naciones cuyas tasas de alfabetismo y matrícula combinadas son similares, resultan ser países que, en general, tienen un PIB per cápita más bajo que el de Costa Rica.

**Desagregación subnacional del IDH: los desequilibrios internos**

La medición del desarrollo humano en unidades territoriales subnacionales -regiones u otras divisiones administrativas (por ejemplo, cantones)- permite aproximar el grado en que los logros de un país se distribuyen equitativamente. Sin embargo, a la ho-



ra de construir un IDH subnacional los problemas de idoneidad y disponibilidad de información de calidad se multiplican. Hay un límite para la desagregación, ya que a medida que se requieren datos para unidades administrativas menores, algunos de ellos pierden confiabilidad y validez. Un ejemplo en Costa Rica es el nivel de mortalidad infantil: algunos distritos tienen varios años consecutivos de no reportar muertes infantiles; se requiere, por lo tanto, una agregación de varios años, lo que hace que las cifras pierdan validez como medidas de la situación de su población en un momento determinado.

En el país se dispone de información para unidades administrativas menores y tanto MIDEPLAN como el INEC han desarrollado indicadores pa-

ra dar cuenta de las disparidades geográficas de la situación socioeconómica. Con el propósito de comparar estas mediciones con el índice de desarrollo humano, se calculó el IDH para cada uno de los cantones<sup>1</sup>.

Cuando los resultados del IDH se comparan con los otros indicadores utilizados en Costa Rica, hay coincidencia en la identificación de los cantones en peores condiciones (Talamanca, Upala, Los Chiles, La Cruz y Guatuso). No ocurre lo mismo con los cantones en mejores condiciones, con excepción de Montes de Oca y Belén.

El ejercicio de comparación de los resultados entre los dos índices nacionales y las seis variantes del IDH estimadas (recuadro 1.3), muestra que los cantones con un alto desarrollo social son aquellos pequeños, densamente

poblados y donde los jefes de los hogares tienen una escolaridad mayor a los ocho años. En cuanto a sus habitantes, se puede decir que un porcentaje superior al 83% cuenta con seguro social y poco menos de la mitad están empleados. Además, en estos cantones la tasa de matrícula en diferentes niveles de educación es muy alta, así como la tasa de alfabetismo en personas mayores de 15 años (mayor al 82% y al 96%, respectivamente). Asimismo, poseen un mayor nivel económico, lo que demuestran el alto consumo de energía eléctrica y el ingreso per cápita de sus habitantes. Visualizados por provincia, los cantones de alto desarrollo social tienden a ubicarse en el centro del país, especialmente en San José y Heredia (cuadro 1.1).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EL TEMA

#### LA MEDICIÓN DEL DESARROLLO HUMANO PARA UNIDADES ADMINISTRATIVAS MENORES

Véase Kikut y Robles, 2004 en el sitio

[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr).

#### RECUADRO 1.3

### Comparación metodológica entre el índice de desarrollo humano (IDH), el índice de desarrollo social (IDS) y el índice de rezago social (IRS)

Existe coincidencia en las variables utilizadas en el cálculo de índice de desarrollo humano (IDH), el índice de desarrollo social (IDS) y el índice de rezago social (IRS)<sup>2</sup>. Los tres comparten una significativa cantidad de variables y algunas de las que son distintas muestran una alta correlación. Dado que el interés de estimar estos indicadores es identificar prioridades, en el ejercicio realizado para el presente Informe se trató de reproducir el orden de los cantones. Hay grandes similitudes entre el IDS y el IRS. Cuando se trata de reproducir el orden a partir del IDH los resultados son parecidos, aunque con mayores diferencias.

Las diferencias observadas entre los índices conducen a una interrogante: ¿existen criterios para escoger uno de ellos? Antes de responder esta pregunta, son necesarias algunas aclaraciones. El IDH, el IDS y el IRS son índices compuestos y, como tales, tienen implícita una escogencia de orden conceptual sobre lo que se quiere medir. Esto significa que no son intercambiables, pues valoran conceptos distintos. Por otro lado, en todos los casos sus resultados están seriamente restringidos por la disponibilidad y la validez de los datos desagregados.

Ahora bien, existe una diferencia fundamental entre estos índices: el IDS y el

IRS incluyen medidas del acceso real de la población a los servicios. En este sentido son superiores a la adaptación realizada del IDH. El IDS incorpora medidas de la infraestructura escolar existente y el IRS registra los minutos promedio que se demora cada segmento censal para asistir al centro de salud más cercano. Además, este último toma en cuenta el acceso a agua intradomiciliaria y a electricidad. Es de sobra conocido que la localización de los servicios básicos constituye uno de los aspectos clave de la forma en que las políticas logran eliminar las disparidades de bienestar entre la población. Esto es importante porque no siempre los rezagos en desarrollo humano pueden explicarse por las características agregadas de los individuos. Estos son determinados por un conjunto de decisiones provenientes en parte del ámbito de la política pública -cuyas prioridades en algunos casos pueden afectar desfavorablemente a la población- y en parte del ámbito de las costumbres y estilos de vida. Por ejemplo, personas con niveles de ingreso distintos que vivan en una región a la que se destinan pocos recursos de inversión social, pueden experimentar bajos niveles educativos y de salud parecidos a los de personas pobres, pese a su distinta condición.

Fuente: Kikut y Robles, 2004.

#### La evolución demográfica plantea desafíos ineludibles

El perfil demográfico que predominará durante el siglo XXI ya es conocido y entraña retos importantes, independientemente del estilo de desarrollo por el que se enrumbe la sociedad costarricense en los próximos años (Robles, 2004). El escenario está predeterminado por la dinámica demográfica que el país ha experimentado en las últimas décadas.

#### Situación actual: los grandes cambios demográficos ya se dieron

Costa Rica se encuentra al final de la transición demográfica. El paso de altas a bajas tasas de mortalidad y natalidad está por concluir. En el 2002 se registraron la mayor esperanza de vida y la menor fecundidad que alguna vez haya tenido el país. Este proceso ya generó un impacto notable en la estructura por edad de la población, como lo confirmó el IX Censo de Población del año 2000<sup>3</sup>. Disminuyó la importancia relativa de los grupos de menor edad y creció la de los grupos en edades por encima de los

CUADRO 1.1

**Índice de desarrollo humano (IDH), índice de desarrollo social (IDS) e índice de rezago social (IRS) a nivel cantonal, ordenado de mayor a menor posición**

IDH desagregado			IDS		IRS	
Cantón	Valor	Cantón	Valor	Cantón	Valor	
1	Montes de Oca	0,826	Flores	100,0	Montes de Oca	1,625
2	Moravia	0,737	Belén	94,9	Belén	1,625
3	Escazú	0,737	Montes de Oca	85,0	Flores	1,625
4	Barva	0,715	San Isidro	78,5	San Pablo	1,750
5	San Pablo	0,706	Alvarado	76,8	Moravia	2,000
6	Heredia	0,706	San Pablo	74,3	Tibás	2,000
7	Belén	0,705	Palmares	73,4	Vásquez de Coronado	2,000
8	Curridabat	0,704	Escazú	73,3	Heredia	2,125
9	Santa Bárbara	0,696	Curridabat	73,3	Goicoechea	2,125
10	Tibás	0,690	Vásquez de Coronado	71,0	Barva	2,375
11	Santa Ana	0,683	Tibás	70,6	Santo Domingo	2,375
12	Santo Domingo	0,677	Moravia	70,5	Santa Bárbara	2,500
13	Vásquez de Coronado	0,650	Valverde Vega	70,3	Atenas	2,625
14	La Unión	0,630	Santo Domingo	70,2	Palmares	2,750
15	San Rafael	0,626	Santa Bárbara	69,4	San Isidro	2,750
16	Goicoechea	0,619	Atenas	68,8	San José	3,125
17	San José	0,618	Heredia	67,8	Desamparados	3,250
18	Palmares	0,594	San Rafael	67,3	Escazú	3,375
19	Alfaro Ruiz	0,590	Alfaro Ruiz	67,1	Curridabat	3,500
20	Montes de Oro	0,583	Grecia	67,0	San Rafael	3,750
21	El Guarco	0,581	Goicoechea	66,7	Alfaro Ruiz	3,750
22	San Isidro	0,572	Cartago	66,7	Cartago	3,875
23	Desamparados	0,571	Desamparados	66,1	Grecia	4,000
24	Oreamuno	0,565	Oreamuno	65,4	Santa Ana	4,125
25	Cartago	0,564	Orotina	64,6	La Unión	4,125
26	Alajuela	0,561	Montes de Oro	63,9	El Guarco	4,375
27	Poás	0,560	San José	63,7	Oreamuno	4,375
28	Atenas	0,553	Barva	63,3	Alajuela	4,500
29	San Ramón	0,546	Tilarán	63,2	Poás	4,625
30	Grecia	0,544	Esparza	62,8	Mora	4,625
31	Naranjo	0,527	La Unión	62,7	Paraíso	4,875
32	Valverde Vega	0,513	Paraíso	62,0	Alvarado	4,875
33	San Mateo	0,511	El Guarco	61,8	Esparza	5,000
34	Flores	0,509	Mora	61,7	Alajuelita	5,125
35	Paraíso	0,508	Alajuela	61,5	Puriscal	5,125
36	Esparza	0,501	Poás	61,4	Naranjo	5,250
37	Orotina	0,500	Jiménez	59,3	Valverde Vega	5,250
38	Alajuelita	0,474	San Mateo	59,0	Orotina	5,250
39	Tilarán	0,472	Alajuelita	58,7	Dota	5,250
40	Carrillo	0,460	Hojancha	56,9	Montes de Oro	5,375
41	Turrubares	0,452	Santa Ana	55,8	Jiménez	5,375
42	Bagaces	0,451	Naranjo	55,4	Aserrí	5,500
43	Santa Cruz	0,451	Puntarenas	54,8	San Ramón	5,625
44	Liberia	0,451	San Ramón	54,6	León Cortes	5,750
45	Jiménez	0,441	Turrialba	53,6	Tilarán	5,875
46	Garabito	0,441	Nandayure	53,1	Carrillo	5,875
47	Puriscal	0,439	Santa Cruz	52,8	Tarrazú	5,875
48	Aserrí	0,434	Puriscal	51,8	Liberia	6,250
49	Pérez Zeledón	0,422	Aserrí	51,2	Pérez Zeledón	6,500
50	Mora	0,420	Cañas	49,9	Cañas	6,500
51	Turrialba	0,419	Turrubares	49,1	Guácimo	6,500
52	Cañas	0,417	Liberia	48,9	San Mateo	6,625
53	San Carlos	0,405	Pérez Zeledón	48,9	Santa Cruz	6,750

CUADRO 1.1 (continuación)

	IDH desagregado		IDS		IRS	
	Cantón	Valor	Cantón	Valor	Cantón	Valor
54	León Cortes	0,396	Nicoya	48,4	Puntarenas	7,000
55	Aguirre	0,395	Garabito	48,3	Hojancha	7,000
56	Limón	0,390	Limón	48,0	Bagaces	7,125
57	Tarrazú	0,374	Parrita	47,9	Siquirres	7,125
58	Pococí	0,373	Guácimo	47,8	Turrialba	7,250
59	Puntarenas	0,352	Aguirre	47,5	Aguirre	7,250
60	Hojancha	0,352	Acosta	47,3	Limón	7,375
61	Nandayure	0,348	Carrillo	46,1	Acosta	7,375
62	Alvarado	0,347	Dota	45,9	Turrubares	7,500
63	Acosta	0,333	San Carlos	45,5	San Carlos	7,500
64	Nicoya	0,325	Golfito	44,0	Nicoya	7,500
65	Guácimo	0,316	Bagaces	43,9	Corredores	7,625
66	Dota	0,310	Pococí	43,8	Nandayure	7,750
67	Osa	0,310	Tarrazú	43,3	Parrita	7,750
68	Siquirres	0,300	Abangares	43,1	Pococí	7,875
69	Golfito	0,297	Osa	41,3	Abangares	8,000
70	Abangares	0,286	Guatuso	40,5	Garabito	8,125
71	Parrita	0,275	León Cortes	38,0	Matina	8,125
72	Matina	0,266	Siquirres	36,4	Coto Brus	8,125
73	Corredores	0,256	Corredores	35,4	Osa	8,250
74	Sarapiquí	0,254	Coto Brus	30,9	Buenos Aires	9,000
75	Buenos Aires	0,237	Sarapiquí	28,5	Golfito	9,250
76	Coto Brus	0,226	Matina	22,6	Sarapiquí	9,375
77	Guatuso	0,205	Buenos Aires	22,2	Guatuso	9,375
78	La Cruz	0,184	Upala	17,4	La Cruz	9,750
79	Upala	0,141	La Cruz	16,4	Los Chiles	9,750
80	Los Chiles	0,127	Los Chiles	8,9	Upala	9,875
81	Talamanca	0,022	Talamanca	0,0	Talamanca	10,000

Fuente: Kikut y Robles, 2004.

treinta años, es decir, se dio un proceso de envejecimiento de la población.

Es difícil que en los próximos años ocurran disminuciones significativas en la mortalidad, que a su vez aumenten la alta esperanza de vida promedio de la que gozan las y los habitantes del país. Ello no significa que no se deben esperar mejoras; empero, puede afirmarse que los grandes cambios en la mortalidad y la supervivencia de las personas ya tuvieron lugar.

Es probable que la ya baja tasa de mortalidad infantil continúe descendiendo, particularmente como resultado de una serie de acciones coordinadas por el Ministerio de Salud Pública<sup>4</sup>. Pero debe recordarse, que hoy en día, casi todos los nacidos vivos sobreviven

hasta cumplir quince años (98%), mientras que en 1970 ese porcentaje era de 88%. Por el aumento en la supervivencia entre los 0 y los 15 años, desde fines de los setenta el tamaño de las cohortes depende en gran medida del número de nacimientos. En consecuencia, no importa cuán grandes sean los avances en la mortalidad infantil y en la niñez, no modificarán sustancialmente el tamaño de las cohortes<sup>5</sup>.

Un segundo factor que incidió en el incremento de la esperanza de vida fue la extraordinaria reducción de la mortalidad adulta (entre los 50 y los 79 años), que en las últimas décadas descendió a niveles comparables o inferiores a los de países desarrollados (Ro-

sero, 1996)<sup>6</sup>. Aquí también hay poco margen para la mejora. De cada cien personas que cumplían 65 años en 1970, un 45% sobrevivía hasta cumplir los 80; en el 2003 sobrevivió un 66%. Es difícil que se registren aumentos de igual importancia, o con la misma rapidez, en el promedio de años que vive la población después de cumplir 65 y 80 años de edad (gráfico 1.1)<sup>7</sup>.

Finalmente, como se señaló en el Noveno Informe, Costa Rica ha entrado en una fase de crecimiento demográfico lenta, si no inciden en él otros factores. Hoy tiene un nivel de fecundidad de reemplazo (tasa global de fecundidad de 2,1 hijos por mujer, el mínimo necesario para que la población se renueve a sí misma en ausencia de mi-

gración). Pero, al igual que en la mortalidad, los grandes cambios en el número de hijos que tiene cada mujer se dieron hace décadas. El descenso fuerte de la fecundidad, uno de los más rápidos en el mundo, ocurrió entre 1960 y 1976, cuando la tasa pasó de 7,3 a 3,7 hijos por mujer<sup>8</sup>. Esto, sin embargo, no significa que la población dejará de crecer. Aun cuando las mujeres tienen menos hijos durante su vida reproductiva, el número de ellas en edad de procrear aumentará por aproximadamente unos veinte años más, debido a la evolución de la natalidad en las décadas previas<sup>9</sup>.

### El país tiene ante sí, desde hace años, las oportunidades del bono demográfico

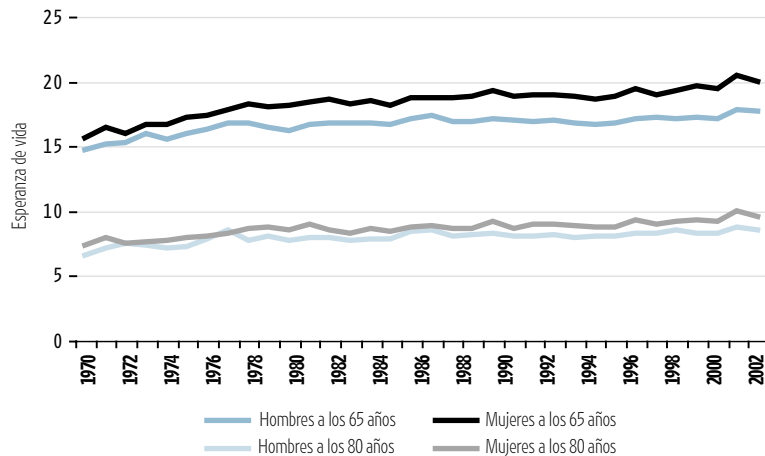
Desde hace décadas Costa Rica disfruta las ventajas de una relación de dependencia decreciente, lo que se ha llamado el “bono demográfico”. Esta relación de dependencia (la proporción de personas menores de 15 años y de 65 y más años, con respecto al número de personas entre 15 y 64 años) pasó de 70 a 60 entre 1984 y 2000 y, de acuerdo con las proyecciones de población, es hoy aproximadamente de 55. Se espera que alrededor del año 2018 esta relación sea cercana a 44 dependientes por cada 100 personas en edad de trabajar.

Paralelamente, se está dando un cambio en la composición por edades de los dependientes. Mientras la razón de dependencia con respecto a los menores de 15 años se ha reducido, la referida a los de 65 y más años ha aumentado. En consecuencia, se espera que en torno al año 2045 esta distribución se invierta, o sea, que entre los dependientes predominen los de 65 y más años. En ese momento, si bien la relación de dependencia no volverá a los niveles anteriores, ya no dará las ventajas previas, en virtud del peso de la población adulta mayor (gráfico 1.2).

Entre las personas en edad de trabajar también se está modificando la composición por edades. En la primera parte del período de aumento de la población en edad de trabajar, se produce una incorporación importante de efectivos a este grupo. Ello redundará en un incremento de la proporción de trabajadores en edades más jóvenes.

GRAFICO 1.1

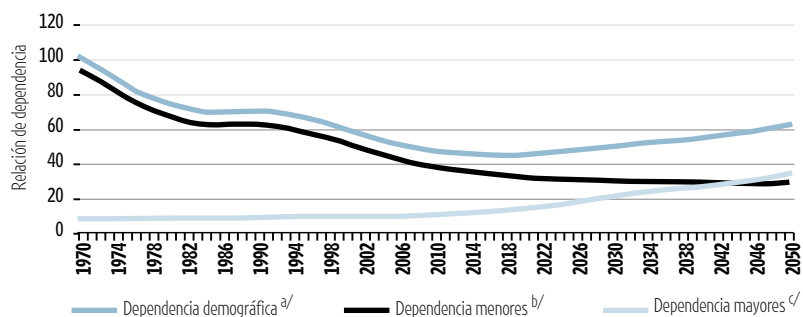
### Costa Rica: esperanza de vida a los 65 y los 80 años de edad. 1970-2003



Fuente: Robles, 2004.

GRAFICO 1.2

### Costa Rica: relación de dependencia demográfica. 1970-2050 (dependientes por cada cien personas en edad activa)



a/ Personas dependientes (menores de 15 años y mayores de 64 años) por cada cien personas en edades activas (población de 15 a 64 años).

b/ Personas dependientes menores (menores de 15 años) por cada cien personas en edades activas (población de 15 a 64 años).

c/ Personas dependientes mayores (mayores de 64 años) por cada cien personas en edades activas (población de 15 a 64 años).

Fuente: Elaboración propia con datos del CCP-UCR.

Pero, pasados ciertos años, una vez que se han incorporado a la fuerza de trabajo las cohortes más numerosas, la población de personas en edades de trabajar tiende a envejecer. Costa Rica ya pasó la etapa en que la mayoría de la población en edad activa es menor

de 30 años. En adelante, la mayor parte de las personas en edad de trabajar serán aquellas que se incorporaron al mundo laboral hace más de una década y cuya etapa de formación prácticamente ha terminado.

### El bono demográfico como factor de desarrollo

El bono demográfico puede ser un factor de desarrollo para los países. Los cambios en la relación de dependencia están asociados a la potencialidad de crecimiento económico, debido a su relación con el nivel de ingresos. Una sociedad con una alta proporción de trabajadores tiene más capacidad para aumentar su producción que una con una fuerza laboral relativamente escasa e inflexible. Durante los años en que existe una relación de dependencia baja se incrementan el ahorro y la inversión<sup>10</sup>. Uno de los mecanismos que generan este crecimiento del ahorro son las pensiones, pues se supone que la gran cantidad de gente que se encuentra trabajando cotiza para algún régimen. En términos de su composición, las poblaciones jóvenes presionan sobre servicios sociales como la educación y la asistencia relacionada con ésta. A su vez, las poblaciones mayores ejercen presión sobre los servicios de salud. Si la relación de dependencia es alta, el monto que debe destinarse a servicios sociales va en detrimento de las posibilidades de invertir en formación de capital. Cuando los dependientes son predominantemente mayores, entonces disminuyen las posibilidades de ahorro, que deben ser compensadas por aumentos en la productividad.

Los efectos del bono demográfico sobre el crecimiento económico no son automáticos. Los cambios en el perfil de

la población pueden agravar las consecuencias de una mala política económica (cuadro 1.2). Si bien una relación de dependencia baja es un elemento favorable, puede no serlo si el país no logra resolver la presión ejercida por el número de personas que se incorpora a la fuerza de trabajo y que antes de ello demanda acceso a la educación. El que una relación de dependencia baja resulte beneficiosa depende en gran medida de las oportunidades de empleo existentes y de la preparación que tengan quienes entran a la fuerza de trabajo. De lo contrario, la falta de acceso a empleos de calidad puede más bien generar problemas sociales de difícil solución. Hay que recordar que es común que la tasa de desempleo de la población de 15 a 24 años tienda a ser mayor que el promedio global.

La ventaja de una relación de dependencia favorable se modificará a medida que ocurra un nuevo cambio en la estructura por edad. En virtud de la disminución de la mortalidad en las edades adultas, la población que sobrevive después de los 65 años será cada vez mayor. Por ejemplo, en Costa Rica el índice de envejecimiento, o la relación entre las personas de 65 años y más y las menores de 15 años, aumentará de 16 mayores de 65 años por cada cien menores de 15 en el año 2000, a 32 por cien en el 2020. En otras palabras, volverá a incrementarse el número de personas dependientes,

generando una nueva presión en ámbitos como el pago de jubilaciones y la atención de la salud de estos grupos.

Algunos países asiáticos -los llamados “tigres del desarrollo”- experimentaron un despegue económico durante la ocurrencia del bono demográfico. Estos alcanzaron una relación de dependencia baja décadas atrás, cuando la fecundidad y el crecimiento de la población aún eran elevados en América Latina. Se estima que el aumento de la proporción de trabajadores, y su consecuente efecto sobre el ahorro, están asociados a un tercio del 6% promedio anual que registró el crecimiento de estas economías entre 1965 y 1990 (Merrick, 2001; Bloom y Williamson, 1997). Durante el bono demográfico estos países exhibieron disciplina fiscal, incrementos sostenidos del producto y la productividad, así como una alta y sostenida inversión pública en salud y educación (y esta inversión respondió a los cambios en la población). Entre 1960 y 1990 la producción per cápita de alimentos aumentó un 47%, en comparación con un 13% en América Latina. Igualmente se ampliaron las oportunidades de empleo por medio de cambios en la estructura industrial y ocupacional (Mason, 2003). Durante este período la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo estuvo por encima de la tasa de crecimiento de la población, por efecto de la estructura por edad y de la incorporación de las mujeres a la fuerza laboral. También tuvo lugar un incremento importante del producto por trabajador. Una descomposición de este último aumento revela que éste se debió en lo fundamental a un incremento de la productividad y la inversión, y en menor medida a los cambios demográficos (Mason, 2003).

### Insuficiente aprovechamiento del bono demográfico

La evidencia reunida por el Informe indica que, en aspectos relevantes para el buen aprovechamiento del bono demográfico, durante los últimos quince años Costa Rica ha mostrado un desempeño abiertamente deficitario. Aunque aumentó la inversión pública en infraestructura, su nivel es insuficiente y obras cruciales para el país tienen atrasos de hasta décadas

CUADRO 1.2

#### Efectos del cambio demográfico y del manejo de la inversión social en un país, según las características en que transcurran

Cambios demográficos	Manejo de la inversión social (inversión en capital humano y creación de empleo)	
	Buena	Deficiente
Favorables (baja fecundidad, baja mortalidad y morbilidad)	Refuerzo positivo de las condiciones favorables	Disminuye el impacto del bono
Desfavorables (alta fecundidad o grupos rezagados, alta mortalidad y morbilidad)	Efecto adverso de las condiciones demográficas	Refuerzo de las condiciones adversas

Fuente: Merrick, 2001.

(véase sección especial sobre infraestructura); por otra parte, el deterioro en la solvencia fiscal del Estado “estruja” la inversión pública (capítulo 3).

Este acápite se concentra en tres aspectos clave: la vinculación entre la dinámica demográfica y el desempeño en educación secundaria, las mediciones (preliminares) sobre productividad y la composición de la fuerza de trabajo.

### El retroceso en la educación secundaria ocurrió en el peor momento demográfico

Si se compara el nivel de cobertura de la educación secundaria de Costa Rica con países del Este asiático cuando estos tenían indicadores demográficos similares a los nacionales, en la mayoría de los casos esa cobertura era superior a la costarricense. En los años siguientes a la baja de la fecundidad, todos estos países aumentaron considerablemente este indicador, que constituye un umbral de gran importancia para abatir la pobreza e incrementar la productividad.

Desde un punto de vista demográfico, la caída de la cobertura en la educación secundaria en los ochenta -y el prolongado tiempo que tomó recuperarla- no pudo ocurrir en peor momento. Una cohorte de jóvenes, la más grande en la historia de Costa Rica, fue la principal víctima de este descuido. Hoy, cuando el país ha logrado ampliar esa cobertura (aunque con logros comparativos insuficientes), se vive una época de una fuerte declinación en el crecimiento del tamaño de las cohortes jóvenes (gráfico 1.3). Pese al aumento reciente en cobertura, el número de personas que no ingresan o no completan la secundaria se ha incrementado en números absolutos, ya que entre 1990 y 2003 la población de 13 a 17 años pasó de 287.957 a 438.025 personas. En conclusión, el retroceso educativo afectó a una generación que se estará pensionando alrededor del 2040 y que, vista en conjunto, arrastra severas desventajas en materia de conocimientos y habilidades.

### Pocos avances recientes en la productividad

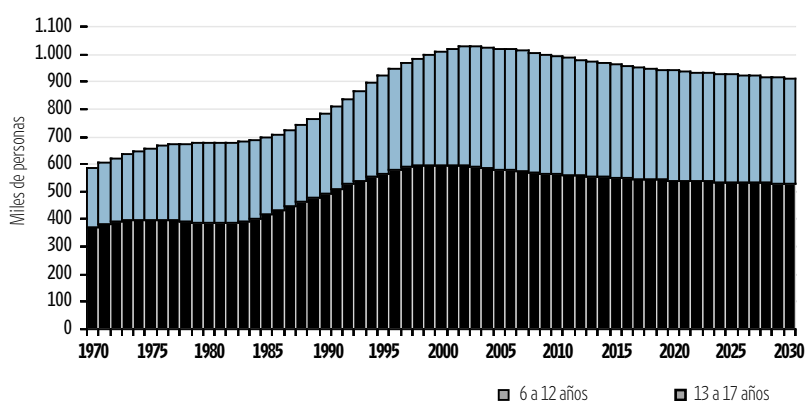
Como se ha mencionado, una de las condiciones para el buen aprovechamiento del bono demográfico es el

aumento sostenido de la productividad. En Costa Rica no existen mediciones de productividad satisfactorias, debido a las limitaciones en las fuentes de información. Las mediciones preliminares disponibles apuntan a que, no obstante la rápida diversificación económica y el impulso importador, la productividad general de la economía no parece haber mostrado progresos importantes en los últimos quince años. Rodríguez et al (2004) estiman que la productividad del producto por trabajador creció apenas un 1,4% entre

1984 y 2000. El problema reside en que, durante esta época, ocurrió un aumento en la edad promedio de la fuerza laboral, que se dio cuando las tasas de cobertura de educación secundaria eran bajas o se habían estancado. Una gran cantidad de personas en edad de trabajar ya había pasado por la etapa formativa, de tal manera que sus deficiencias se reflejan hoy con más fuerza en la calidad de la fuerza laboral, puesto que los nuevos efectivos con mejor formación tienen un peso menor de la que el país requeriría a este punto (gráfico 1.4).

GRAFICO 1.3

### Costa Rica: evolución de la población de 6 a 12 y 13 a 17 años. 1970-2030

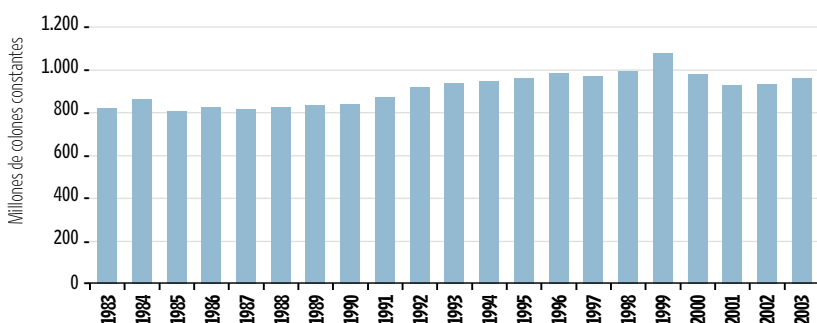


Fuente: Robles, 2004 con datos del INEC-CCP.

GRAFICO 1.4

### Costa Rica: evolución de la productividad media por trabajador<sup>a/</sup>. 1983-2003

(colones de 1991)



a/ Relación entre el PIB a precios constantes y la población ocupada.

Fuente: Robles, 2004 a partir de datos del BCCR e INEC.

### Insuficiente crecimiento de la fuerza de trabajo

Otra manera de aprovechar el bono demográfico consiste en crear las oportunidades para que, crecientemente, las generaciones en edad laboral se integren al mercado de trabajo. En las economías que han logrado crecimientos importantes asociados al bono demográfico, la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo ha estado en forma consistente por encima de la tasa de crecimiento de la población en edad de trabajar (Mason, 2003). En Costa Rica, en las últimas décadas esto no ha sucedido (gráfico 1.5).

Un factor explicativo para este comportamiento de la fuerza de trabajo ha sido la incorporación de la mujer. En efecto, aunque hoy las mujeres participan mucho más que hace treinta años en el mercado laboral, en el 2003 las tasas de participación eran apenas cercanas al 50% para las mujeres de 20 a 44 años (gráfico 1.6 a y b). Además, la participación femenina en el mercado laboral es todavía muy inferior a la masculina (Robles, 2004). Es de notar que la incorporación de las mujeres se asocia con educación secundaria y más. En todos los años examinados el aumento más importante se produjo entre las mujeres que habían terminado al menos la educación básica.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EL TEMA

#### "BONO DEMOGRÁFICO"

Véase Robles, 2004, en el sitio

[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr).

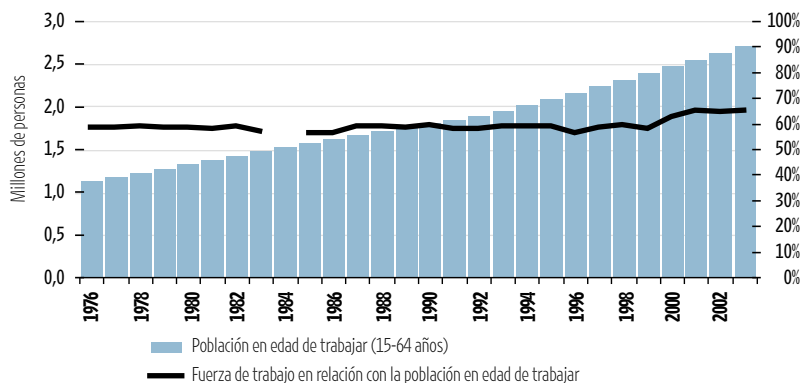
### Tiempo de cambios

Los datos están jugados: el futuro es en buena medida la consecuencia de lo que ya ha ocurrido, el producto del aumento en la esperanza de vida, del descenso de la mortalidad y de la baja en la fecundidad. Desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible, el escenario demográfico plantea tres desafíos ineludibles que, de no atenderse, ocasionarán severos retrocesos al país:

- La alta proporción de adultos mayores impone la necesidad de un sistema de seguridad social financieramente

GRAFICO 1.5

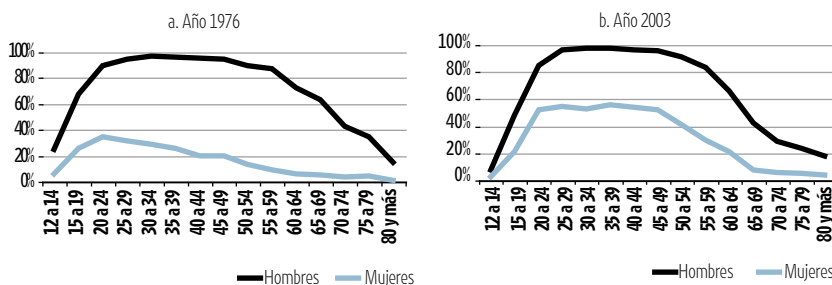
### Costa Rica: fuerza de trabajo en relación con la población en edad de trabajar (15 a 64 años). 1976-2003



Fuente: Robles, 2004 a partir de las Encuestas de Hogares, varios años.

GRAFICO 1.6

### Costa Rica: porcentaje de población en la fuerza de trabajo por edad y sexo. 1976 y 2003



Fuente: Robles, 2004.

sólido, capaz de otorgar pensiones decorosas y abiertas a (toda) esta población. Además, será indispensable mantener una sostenida inversión en salud, que permita satisfacer las costosas y múltiples demandas de los adultos mayores en esta materia. No atender este desafío será condenar a una buena parte de las y los costarricenses a la miseria, en una edad en la que tendrán pocas oportunidades para remediar su desamparo.

- La estabilización del tamaño de la fuerza de trabajo implica que, a diferencia de hoy en día, el crecimiento económico dependerá básicamente de incrementos en la productividad

(descontando efectos coyunturales de precios). Una productividad estancada supondrá una economía estancada, pues Costa Rica no podrá crecer mediante la incorporación de más personas al mercado de trabajo.

- El (proporcionalmente) escaso contingente de generaciones jóvenes exigirá que cada joven posea, por una parte, un acervo de conocimientos y habilidades que lo hagan altamente productivo y, por otra, que tenga oportunidades para conseguir empleo de calidad. Una fuerza de trabajo poco preparada y con empleo de baja calidad no tendrá la capacidad productiva para sostener al país.

Las condiciones para enfrentar estos desafíos no se crean de un día para otro. El hecho de que, hasta el momento, Costa Rica no haya sacado el mayor provecho del potencial del bono demográfico, no significa que esta sea una época en la que el país haya retrocedido o que se encuentre estancado. A lo largo de los distintos capítulos de este Informe se identifican los ámbitos donde, en los últimos diez o quince años, pueden documentarse avances en materia de desarrollo humano. Sin embargo, estos progresos no alcanzan para enfrentar el doble desafío que apremia a

la actual generación: por una parte, asegurarse una vejez digna en un país con sólidos logros económicos, sociales y políticos y, al mismo tiempo, llegar a las generaciones venideras una Costa Rica con una plataforma capaz de apalancar nuevos progresos en desarrollo humano sostenible.

Lo que el aprovechamiento insuficiente del bono demográfico sí implica es que el país está retrasado. El tiempo para impulsar fuertes transformaciones que permitan elevar la productividad, generar oportunidades de empleo de calidad, ampliar el nivel de educación de

la mano de obra y robustecer la seguridad social debió haber iniciado, por lo menos, diez años atrás. Hoy la sociedad cuenta con un margen de tiempo decididamente más estrecho. Hacia el 2018, la relación de dependencia comenzará a aumentar y, con ello, se irán disipando las favorables condiciones de las que aún hoy disfrutaban los y las costarricenses. Hacia esa época la comunidad nacional empezará a vivir de los efectos que generen los cambios que se produzcan en el presente, especialmente en el ámbito de la mutua vinculación entre educación y productividad.

CUADRO 1.3

### Desafíos señalados en diversas ediciones del *Informe Estado de la Nación*, situación actual y aportes del Programa

El desafío:	El análisis señala...	El Informe ha dado seguimiento...
Recuperar la fe en la política y en sus instituciones, y mejorar la calidad de la democracia.	...una ampliación del descontento ciudadano; ...la ampliación de derechos; ...una menor capacidad de actuar.	...al tema de manera innovadora, mediante una auditoría sobre la calidad de la democracia y luego en el capítulo "Fortalecimiento de la democracia"; ...con visión de la gobernabilidad desde los derechos ciudadanos; ...y aportado a las experiencias de concertación, diálogo social y la resolución de conflictos sociales.
Crear empleos y oportunidades empresariales de mejor calidad y productividad, y articular las nuevas exportaciones con el resto de la economía.	...resultados mixtos en cuanto al crecimiento y la generación de oportunidades e ingresos para la población.	...con visión más crítica y desagregada sobre el desempeño de la economía nacional; ...a los encadenamientos productivos, sociales y fiscales, ...desagregado por tamaño de empresa, región y género; ...y alimentado el diálogo social sobre política económica, pequeñas y medianas empresas y banca de desarrollo.
Modernizar la infraestructura de transportes y comunicaciones del país.	...que el rezago no ha sido superado; ...progreso en cuanto a identificación de recursos y fortalecimiento de los controles de calidad.	...y ayudó a colocar el tema en la agenda nacional desde su inicio; ...y sugerido la revisión de los controles y la misma concesión de obra, mediante el debate público.
Controlar la deuda interna.	...una mayor vulnerabilidad; ...el agotamiento de medidas de ingeniería financiera.	...y formó conciencia sobre su importancia; ...que derivó en el señalamiento de la solución fiscal como asunto urgente en diálogos sociales.
Cerrar las brechas en el desarrollo entre las regiones del país.	...importantes y persistentes brechas entre regiones; ...mejorías en algunas regiones	...a las brechas entre regiones y ha ampliado la disponibilidad de indicadores y análisis desagregado; ...y preparado una desagregación del IDH; ...a los desafíos de dos regiones mediante capítulos especiales, que han sido acompañados por consejos asesores regionales específicos.



CUADRO 1.3 (continuación)

El desafío:	El análisis señala...	El Informe ha dado seguimiento...
Cerrar las brechas sociales, económicas y políticas entre los géneros.	...brechas diversas y avances notables en la agenda y los resultados; ...asuntos rezagados (participación política, empleo-ingresos, violencia).	...mediante un capítulo especial y publicaciones específicas; ...creado un sistema de indicadores de brechas de equidad; ...y aportado a nueva legislación en favor de la equidad.
Adoptar políticas nacionales en temas clave como régimen tributario, pobreza, la migración y las relaciones con Nicaragua.	...discontinuidades en las políticas públicas de combate a la pobreza y otras señaladas.	...a las políticas públicas en varios períodos, en materias como programas de combate a la pobreza; ...mediante la realización de simposios sobre el Censo, foros, investigaciones y evaluaciones de programas sociales; ...a la preparación de indicadores de gestión para el Banco Popular.
Universalizar el acceso efectivo a la secundaria completa, como mecanismo para dar pasos firmes hacia la reducción de la pobreza.	...importantes esfuerzos y logros por superar la exclusión en secundaria, particularmente en el ciclo diversificado; ...persistentes exclusión y brechas de calidad en sectores rurales y urbano-marginales.	...a las brechas y exclusiones en materia educativa; ...a las relaciones con la pobreza, la calidad del empleo, el desempleo, la distribución del ingreso; ...a las brechas de las escuelas unidocentes o multigrado; ...a la calidad de la educación y a las buenas prácticas para retener a los estudiantes; ...y aportado al diálogo social en materia de educación, así como a los procesos de reforma educativa.
Encarar el deterioro acumulado en la equidad.	...el deterioro de la distribución de los ingresos (Gini) y de los salarios (Thiel). ...la evolución desigual según sector de actividad, tipo de región y regiones.	...a la desigualdad y a la incorporación del tema en la agenda nacional; ...y buscado las interrelaciones con la democracia, el desarrollo humano y la sostenibilidad.

Carlos Francisco Echeverría, con el apoyo de Miguel Gutiérrez, Arodys Robles, Isabel Román, Marcela Román y Jorge Vargas redactó la primera versión de la "Sinopsis".

El Consejo Consultivo discutió y aprobó el capítulo en reunión celebrada el 16 de setiembre del 2004.

## Notas

**1** Para solventar los problemas de estimación de algunas de las variables originales del índice, tales como la esperanza de vida y el PIB per cápita, se hicieron diversos cálculos utilizando aproximaciones a cada una de las dimensiones contenidas en el IDH

**2** Si se tratara de predecir los valores del IDS o del IRS con base en las variables que se han utilizado en los cálculos alternos del IDH, se encontraría que los coeficientes de determinación son relativamente altos para el IDS (alrededor de 73%) y mayores para el IRS (alrededor de 89%). Esto significa que una cantidad relativamente alta de la variabilidad del IDS y del IRS puede ser explicada por la relación lineal que mantienen con la mortalidad infantil, la mortalidad de personas de 50 a 79 años, la tasa de matriculación, la proporción de alfabetismo en mayores de 15 años, el consumo de energía eléctrica per cápita, la tenencia de bienes, el estado de la vivienda y el ingreso per cápita.

**3** Una descripción de estos cambios se encuentra en Rosero (2004).

**4** La mortalidad infantil de Costa Rica no guarda correspondencia con la mortalidad en los adultos y, particularmente, en los adultos mayores. La mortalidad de estos últimos es especialmente baja. Cuando se compara a Costa Rica con países cuya esperanza de vida se encuentra entre 78 y 79 años, la mortalidad infantil promedio es 5,8. En todos estos países, sin embargo, existe una legislación que permite el aborto por deficiencias del feto o por libre elección de la mujer. Pero si la relación entre mortalidad infantil y esperanza de vida fuera la que existe en los países con esperanza de vida superior a 75 años y con una legislación similar a la de Costa Rica, la mortalidad infantil debería estar entre 7 y 8 muertes por mil nacidos vivos.

**5** Si la mortalidad infantil hubiera sido de 6 muertes por mil nacidos vivos en el 2003, ello habría implicado la supervivencia adicional de 300 personas de un total de casi 73.000 nacidos vivos.

**6** Esta reducción fue particularmente intensa en los años cincuenta y estuvo asociada a la extensión en la educación y el saneamiento básico, así como a mejoras en la atención hospitalaria. Una parte importante de este descenso se debió a la

disminución de las muertes por infecciones respiratorias agudas, malaria, y tuberculosis. En los años ochenta, cuando la mortalidad infantil decrecía lentamente, la mortalidad de adultos registró una notable disminución. En general, no parece haber durante las últimas décadas una correspondencia directa entre las circunstancias socioeconómicas y el descenso de la mortalidad adulta. Esto obedece al hecho de que las muertes en edad adulta, a diferencia de la mortalidad infantil, están relacionadas con riesgos que se asocian a estilos de vida y comportamientos individuales, tales como la obesidad, el sedentarismo, el tabaquismo y los accidentes de tránsito (Rosero, 1996).

**7** Se pueden registrar avances si se logran disminuir la incidencia de algunas enfermedades crónicas y las muertes violentas. Los efectos de estas mejoras, sin embargo, serían reducidos. La mitad de las muertes en el país ocurre después de los 70 años, incluso un 30% se produce después de los 80 años. El margen de progreso es, por el momento, estrecho, si se compara con países con mayor esperanza de vida. Así por ejemplo, en el 2000 en Japón la esperanza de vida al nacer era de 77,64 años para los hombres y 84,62 para las mujeres; esto es 1,40 y 3,97 años más que en Costa Rica, respectivamente. La esperanza de vida en el mismo país a la edad de 65 era de 17,43 años para los hombres y 22,44 para las mujeres, o sea, 0,25 años menos para los hombres y 2,5 años más para las mujeres con respecto a Costa Rica.

**8** Junto a esta rápida disminución en el número promedio de hijos por mujer, también ocurrió un cambio importante en la fecundidad por edades. En los años sesenta la experiencia de tener hijos ocupaba buena parte de la vida de las mujeres; una proporción significativa de ellas tenía hijos pasados los 30 años y aun después de los 40. En 1960 un tercio de las mujeres con edades entre 20 y 29 años tenía un hijo cada año. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Salud Reproductiva realizada por el CCP en 1999, la prevalencia de métodos anticonceptivos es de 80%. El número medio de hijos deseados disminuyó desde 4,8 en 1976 a 2,7 en 1999, y, en general, hay evidencia de una notable modificación en el mismo sentido desde principios de los noventa. En 1992 el número promedio de hijos deseados declarado por las mujeres menores de 25 años fue de 2,9. En 1999, todas las mujeres menores de 35 años declararon en promedio una cifra inferior a esta

última, y las menores de 25 declararon en promedio desear 2,3 hijos (Chen et al, 2001). Este es un cambio importante y marca una diferencia con el comportamiento de las preferencias con respecto al tamaño de la familia en décadas anteriores. Aun durante el período en que la fecundidad estaba descendiendo, el tamaño deseado de la familia sufrió pocos cambios y se mantuvo alrededor de 4 (Rosero y Casterline, 1995). De acuerdo con Rosero, esto indicaría que el descenso de la fecundidad habría sido una respuesta a la brecha entre el deseo de un tamaño de familia y la posibilidad de lograrlo. Esto también resta peso a la explicación que atribuye a los factores socioeconómicos de los sesenta la principal causa del descenso en la fecundidad. El cambio reciente en el número de hijos deseados, constituye una variación significativa de la norma social sobre el tamaño de la familia. De ser así, es probable que la fecundidad permanezca en un nivel de reemplazo o, de seguir el comportamiento conocido, descienda a un nivel todavía más bajo.

**9** Este fenómeno lo señaló Luis Rosero en un artículo publicado en La Nación en 1999 cuando aún no se contaba con un Censo de Población (Kelley, 1988, Ram, 1982, Leff, 1971, Webb y Zia 1989). La cohorte de mujeres en edad reproductiva aumentó de manera considerable en dos momentos: cuando las mujeres nacidas a fines de los cincuenta empezaron a tener sus hijos, y después, cuando las hijas de estas mujeres empezaron su período reproductivo. Esto produjo un incremento del número de nacimientos en el país, generando una cohorte de personas jóvenes de una magnitud sin precedentes.

**10** Una serie de estudios empíricos con información transversal han mostrado un efecto negativo de una alta relación de dependencia sobre el ahorro (Kelley, 1973, Ram, 1982, Leff, 1971, Webb y Zia, 1989). Si bien los resultados no han estado exentos de polémica, hay acuerdo en que un rápido crecimiento de la población y, por consiguiente una alta relación de dependencia, son perjudiciales y dan cuenta de importantes diferencias en los niveles de ahorro entre países desarrollados y no desarrollados. Cuando las naciones desarrolladas pasaron por un período en que la relación de dependencia era baja y la mayoría de los dependientes eran menores, el ahorro aumentó de manera considerable.