

## Sinopsis del Estado de la Nación durante 1998

### Balance del estado de la nación en desarrollo humano sostenible

Según el Índice de Desarrollo Humano del PNUD para 1998, Costa Rica sigue siendo considerada entre las naciones de desarrollo humano alto, pues ocupa el puesto número 45 entre 174 países estudiados. Este es el resultado de seis décadas de esfuerzo nacional sostenido en materias como alfabetización, cobertura de la seguridad social, incremento de la producción y lucha contra la pobreza. Los registros históricos de un conjunto básico de indicadores convencionales pueden observarse en el cuadro 1.1. No obstante, esa posición se percibe hoy como precaria. Bastaría un leve deterioro en indicadores clave para que el país perdiera su lugar en ese grupo de naciones.

El liderazgo de Costa Rica en Centroamérica, siempre en términos de desarrollo humano, sigue siendo una realidad. Sin embargo, se ha ido debilitando en materia educativa. Costa Rica realiza progresos lentos, aunque constantes, en la lucha contra la pobreza. Pero una gran proporción de las familias que dejaron de ser pobres apenas alcanza a cubrir sus necesidades básicas y podría regresar a su condición anterior si las afectara circunstancias adversas. Estos datos dibujan un panorama que puede resumirse en una palabra: vulnerabilidad. La posición de Costa Rica en desarrollo humano no es tan sólida como se podría desear, y cabe incluso preguntarse si es sostenible. Aun los signos más alentadores, como el crecimiento del Producto Interno Bruto en 1998, tienen sobre sí un signo de interrogación: ni el valor agregado nacional ni el ingreso disponible por habitante han aumentado en forma apreciable, por el elevado componente externo de las nuevas exportaciones, que son el sector más dinámico en la generación del PIB. Esta última variable, además, tiene una subvaluación del 29%, según datos del Banco Central, lo que no permite registrar adecuadamente los cambios experimentados por la estructura productiva nacional y las transacciones internacionales en las últimas décadas.

En informes anteriores sobre el estado de la nación se han consignado las dificultades que tiene el país para adoptar políticas que lo orienten en definitiva hacia objetivos altos de desarrollo humano sostenible. Esas dificultades tienen que ver con su compleja organización social y política: un sistema de balances y contrapesos en el cual las fuerzas se neutralizan recíprocamente, a veces para producir resultados nulos. Si a menudo es difícil la adopción de políticas coyunturales, lo es más aún la de políticas de Estado y de largo plazo. Aunque a veces se logre resolver los asuntos del día, la solución de los grandes problemas tiende a aplazarse. Baste mencionar la deuda interna, el decrecimiento de la producción para el mercado nacional, el déficit de infraestructura, la complejidad e ineficiencia de la estructura tributaria, la deserción escolar en secundaria, la contaminación de la cuenca del río Grande de Tárcoles, la disposición de desechos sólidos en la Región Metropolitana, todo lo cual va desgastando la

confianza de los ciudadanos en el funcionamiento efectivo de las instituciones nacionales.

El informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, como auditoría independiente sobre el desempeño del país en áreas clave, procura arrojar luz sobre las tendencias, las fortalezas y las debilidades de la sociedad costarricense en el camino del desarrollo humano sostenible. Esas tendencias y condiciones se modifican año tras año, a veces levemente, a veces en forma más dramática. En cualquier caso, es importante conocerlas de cerca. Así, el ciudadano puede adoptar posiciones y emitir opiniones ilustradas y constructivas, mientras el gobernante, el legislador y el empresario tienen una base más sólida para la toma de decisiones. Uno de los problemas que enfrenta el desarrollo de Costa Rica, y que no se señala con frecuencia, es la existencia de mitos y verdades a medias que desorientan el debate nacional y los esfuerzos de la ciudadanía. Este informe, dentro de sus inevitables limitaciones, procura descorrer el velo sobre aspectos importantes de la realidad del país, como una forma de potenciar la capacidad creadora de sus ciudadanos.

Dos hechos sobresalen al observar el acontecer de Costa Rica en 1998: las elecciones nacionales, con el consiguiente cambio en el equipo de gobierno, y un crecimiento del 6,2% en el PIB. Por primera vez en mucho tiempo, el cambio político se dio en un marco de estabilidad económica. Se atenuó el tradicional "ciclo electoral", caracterizado por aumentos en el gasto y el empleo públicos como recurso del gobierno para allegar simpatías a su partido en la lucha eleccionaria. La disminución significativa de esa práctica permitió que se prolongara la estabilidad alcanzada en 1997, y el inicio de actividades de la empresa Intel, entre otros factores, hizo que la producción creciera a una tasa saludable. El desempleo abierto se redujo levemente y aumentó el ingreso promedio real de los trabajadores, aunque lo hizo en forma muy dispar para los distintos sectores, y en conjunto apenas alcanzó los niveles de 1994.

En esas circunstancias, el gobierno, las diversas fuerzas políticas, la prensa y la ciudadanía dedicaron atención a problemas fundamentales, muchos de ellos largamente postergados. Algunos de esos problemas fueron abordados dentro del proceso de concertación nacional al que convocó el Poder Ejecutivo, con miras a alcanzar consensos que pudieran luego reflejarse en legislación y políticas públicas. Los resultados visibles e inmediatos de ese proceso fueron relativamente débiles, pero debe abonársele el haber planteado una agenda y obligado al análisis y a la toma abierta de posiciones a grupos y sectores muy diversos.

A fin de cuentas, sin embargo, el país no experimentó cambios tangibles de importancia en 1998. Los cambios, si los hubo, ocurrieron más bien en la esfera del conocimiento y el análisis de los grandes temas nacionales. A continuación, como es usual en el informe sobre el estado de la nación, se resume los hechos más relevantes, las principales tendencias observadas y algunos hallazgos de interés en las distintas áreas que cubre este documento.

**CUADRO 1.1**

<b>Indicadores de la evolución de Costa Rica. 1940-1998 <sup>a/</sup></b>							
Indicador	40	50	60	70	80	90	98
Población (en miles) <sup>b/</sup>	656	812	1.199	1.762	2.276	2.805	3.341
Hogares pobres (%)			50	29	19	27	20
Cobertura boscosa (bosque primario %)		56	51	29	22		
Esperanza de vida al nacer (años)	46,9	55,6	62,5	65,4	72,6	76,7	76,1
Mortalidad infantil (por mil nacidos vivos)	123	90	68	61	19	15	13
Cobertura de la seguridad social (%)		8	15	39	70	82	89
Analfabetismo mayores 12 años (%)	27	21	16	13	10	7	5
PIB per cápita (US\$ de 1990)	702	847	1.080	1.501	2.032	1.829	2.934
PEA femenina (%)		15	16	19	22	30	32

a/ Se utilizó el dato disponible del año o alguno cercano al inicio de la década.

b/ Estos datos muestran un claro subregistro de la población migrante.

Fuente: Datos de 1940 a 1990: Proyecto Estado de la Nación, 1995. Datos de 1998: INEC, BCCR, CCSS, Programa de Población de la UCR y PNUD, 1998.

**RECUADRO 1.1****Los informes sobre el estado de la nación: definición**

Los informes sobre el estado de la nación se plantean como una auditoría ciudadana sobre el proceso de desarrollo del país. Auditoría porque se trata de un examen integral, detallado e independiente, y ciudadana porque se realiza desde fuera de las esferas del poder. Una auditoría es importante en la medida en que ayuda a identificar tendencias y cursos de acción, discriminando, en este caso, entre los que son favorables al desarrollo humano sostenible y los que no lo son. Se trata, ante todo, de un instrumento de apoyo para la toma de decisiones y la adopción de posiciones sobre los asuntos de interés nacional.

Estos informes conservan una estructura básica similar, que se va modificando y enriqueciendo año tras año, con el fin de identificar y seguir tendencias importantes. Tienen como punto de referencia, en el plano internacional, el Informe de Desarrollo Humano que anualmente publica el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Ese informe contiene el Índice de Desarrollo Humano (IDH), mediante el cual se clasifica a las naciones de acuerdo con sus logros en tres áreas básicas para la gente: el disfrute de una vida prolongada y saludable, la adquisición de conocimientos, y los ingresos necesarios para una vida decente. A esos indicadores básicos se agregan cada año algunos otros, que permiten examinar desde distintos ángulos las peculiaridades de cada país. El resultado es un conjunto de información que ha mostrado ser altamente valioso para quienes deben tomar decisiones o adoptar posiciones sobre el futuro de las sociedades.

## Equidad e integración social

En 1998 Costa Rica rompió la barrera del 20% de hogares por debajo de la línea de pobreza. La incidencia de este fenómeno se redujo del 20,7% al 19,7%. La pobreza extrema o indigencia también disminuyó a un mínimo histórico, al afectar al 5,3% de los hogares. Lentamente se siguen cerrando algunas de las principales brechas de equidad: en las zonas rurales están todavía dos de cada tres hogares pobres, pero es allí donde más familias están superando esa condición. Las regiones Chorotega y Brunca siguen concentrando las mayores tasas de pobreza en el país, aunque se observa que su situación ha venido mejorando, en forma leve pero constante, a lo largo de la década de 1990. Las diferencias de ingreso entre los pobres (severidad de la pobreza) fueron menores en 1998 que en 1997, aunque la distancia de ingresos entre el quintil más bajo y el más alto de la sociedad se mantuvo inalterada. Estos datos, aparte de su importancia real, tienen una relevancia simbólica. Sugieren que, como lo ha venido afirmando el informe sobre desarrollo humano en el plano internacional, es posible erradicar la pobreza en plazos relativamente breves, si una sociedad concentra en ello suficientes esfuerzos. Para el caso de Costa Rica, este informe estima la magnitud de la transferencia de ingreso de los no pobres que permitiría a todas las familias pobres del país alcanzar la línea de pobreza. Esa transferencia es del 0,7% del ingreso total de los no pobres en 1998. (ver CUADRO 2.3)

En Costa Rica la lucha contra la pobreza ha sido constante en algunas áreas, errática en otras. La inversión social del sector público se ha mantenido por encima del 20% del PIB en los últimos años, y los gastos en educación y salud muestran tendencias ascendentes. En esas dos áreas se dan también innovaciones institucionales y programáticas que son prometedoras: mayor cobertura de la educación preescolar, de la informática educativa, de la enseñanza de un segundo idioma y del uso educativo de los medios electrónicos (telesecundaria, Internet, etc.). En el campo de la salud sobresalen la Ley de Desconcentración Hospitalaria y la continuidad de los EBAIS como instrumentos de prevención y atención primaria. Es interesante observar que, en la encuesta de la Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia, estos últimos obtuvieron el mejor puntaje de opinión como instituciones dedicadas al bienestar de las comunidades y las personas, por encima de la Iglesia, la municipalidad y las asociaciones de desarrollo.

Subsisten sin embargo graves problemas. En la educación, el más grave sigue siendo el de la baja escolaridad en secundaria, área en la cual el país ha perdido el liderazgo centroamericano. Tanto Panamá como El Salvador exhiben mejores tasas de escolaridad neta, 67,1 y 59,2 respectivamente, frente a un 57,7 en el caso de Costa Rica. También la tasa de deserción en secundaria en el país continúa siendo muy elevada, especialmente en el campo. El gobierno contrató en 1998 un préstamo con el BID, para fortalecer el tercer ciclo de Educación General Básica, lo que puede dar base para ir resolviendo ese problema, decisivo para la

superación de la pobreza y la sostenibilidad del desarrollo a mediano y largo plazo.

### CUADRO 2.3

#### Evolución de la pobreza total y la indigencia según regiones 1990-1998 (porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza respectiva)

Pobreza/región	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<b>Pobreza total</b>									
Total país	27,1	31,9	29,4	23,2	20,0	20,4	21,6	20,7	19,7
Central	22,0	27,2	25,5	18,5	14,9	16,0	16,5	15,4	15,0
Chorotega	45,4	51,7	46,8	38,4	37,5	35,2	34,5	36,0	34,1
Pacífico Central	33,7	35,4	33,3	26,1	21,9	22,8	22,9	24,8	20,8
Brunca	45,0	45,1	43,6	39,9	35,8	36,9	37,0	32,3	34,1
Huetar Atlántica	21,7	26,2	20,6	20,4	19,7	17,1	25,4	25,7	20,7
Huetar Norte	38,8	34,6	34,4	24,6	26,1	27,6	27,7	27,2	26,4
<b>Indigencia</b>									
Total País	9,1	11,7	9,3	6,9	5,8	6,2	6,9	5,7	5,3
Central	5,7	8,7	6,6	4,6	3,1	4,1	4,4	3,5	3,3
Chorotega	22,7	23,4	19,1	13,8	14,7	13,6	13,2	12,2	11,5
Pacífico Central	12,9	14,7	11,7	9,0	6,5	5,5	6,6	6,9	5,7
Brunca	20,9	19,5	18,2	15,2	14,1	14,4	14,8	10,7	11,7
Huetar Atlántica	6,8	9,3	7,2	5,7	6,2	5,1	8,6	6,8	5,3
Huetar Norte	14,0	12,9	12,8	7,0	9,4	10,0	11,2	9,5	7,6

Fuente: INEC, 1999

En materia de salud han emergido a la luz debilidades en áreas tan básicas como el suministro de agua potable a los hogares y los servicios de alcantarillado y disposición de aguas negras. La incidencia de la malaria siguió aumentando en las regiones Huetar Atlántica y Huetar Norte, posiblemente asociada al ingreso de inmigrantes de Nicaragua, y el dengue afectó en especial a las regiones Chorotega y Brunca. La incidencia de intoxicaciones por plaguicidas se mantiene. Si bien las enfermedades del aparato circulatorio y los tumores siguen siendo las principales causas de mortalidad, las muertes violentas, y en particular los accidentes, surgen como un notorio problema de salud pública, sin que se perciba una respuesta institucional al respecto. Llama la atención el importante papel que desempeña el alcohol, asociado al 30% del conjunto de muertes violentas en el trienio 1995-1997.

<b>CUADRO 2.8</b>				
<b>Resumen de indicadores sobre muertes violentas, según sexo. 1983-1985 y 1995-1997</b>				
	<b>1983-1985</b>		<b>1995-1997</b>	
	<b>Casos</b>	<b>Tasa<sup>a/</sup></b>	<b>Casos</b>	<b>Tasa<sup>a/</sup></b>
<b>MUERTES VIOLENTAS</b>				
Total	2.097	2,75	3.765	3,68
Hombres	1.769	2,32	3.236	3,16
Mujeres	346	0,43	529	0,52
<b>HOMICIDIOS</b>				
Total	311	0,41	575	0,56
Hombres	260	0,34	515	0,50
Mujeres	51	0,07	60	0,06
<b>SUICIDIOS</b>				
Total	318	0,42	591	0,58
Hombres	270	0,36	505	0,49
Mujeres	48	0,06	86	0,09
<b>ACCIDENTES</b>				
Total	1.468	1,92	2.599	2,54
Hombres	1.215	1,60	2.216	2,16
Mujeres	243	0,32	383	0,38
a/ Tasa por diez mil habitantes anualizada. El cálculo se hace en relación con la población promedio del trienio según las proyecciones de la CCSS.				
<i>Fuente: INEC, 1999</i>				

En 1998 el país experimentó un claro retroceso en materia de vivienda, lo que viene a agravar el considerable déficit histórico en ese campo.

La superación de la pobreza es en sí misma un fenómeno precario. Si bien están disminuyendo la incidencia, la intensidad y la severidad de la pobreza (fenómenos que se analizan con detalle en el informe), y el gobierno se ha puesto la meta de reducir la incidencia a 16% en el año 2001, lo cierto es que una gran parte de la población no pobre se encuentra en una situación de vulnerabilidad, al ubicarse apenas por encima de la línea de pobreza, expuesta a que una contracción económica o algún otro factor la haga descender a condiciones en las que no pueda satisfacer sus necesidades básicas. Ello pone de relieve la

importancia de políticas sociales de carácter universal, además de aquellas dirigidas a los grupos más vulnerables. Al respecto, el gobierno formuló en 1998 un Plan de Solidaridad que procura abordar los factores estructurales de la pobreza, haciendo más eficientes, al mismo tiempo, los mecanismos de atención a los más pobres.

Dos programas que podrían tener una incidencia especial en el tema son el de Atención a las Mujeres en Condiciones de Pobreza, al amparo de la ley aprobada al efecto en 1998, y el de Mujeres Adolescentes, también respaldado por la Ley General de Protección a la Madre Adolescente, de noviembre de 1997. Estos, junto con otros programas concretos en el campo social, hacen resentir la ausencia de una instancia gubernamental coordinadora que pueda crear economías y sinergias, y de ese modo potenciar el impacto de estos esfuerzos. El Triángulo de Solidaridad aparece como una propuesta interesante del gobierno, pero es demasiado pronto para evaluar sus eventuales resultados. Esta iniciativa se analiza en dos capítulos del informe, por tratarse de una política social que supone transformaciones institucionales.

Un tema que merece atención especial en materia de equidad e integración social es el de la población inmigrante, cuya estimación numérica sigue siendo incierta. A mayo de 1997 la Dirección General de Migración y Extranjería registraba un acumulado de 134.870 inmigrantes de Nicaragua, pero estimaba en 600.000 el número de inmigrantes no registrados. La amnistía migratoria decretada en noviembre de 1998 permitirá avanzar en el registro de esta población, así como en su integración formal a algunos servicios públicos, tales como la seguridad social. Respecto de esto último, una encuesta nacional realizada por la Auditoría Ciudadana de la Calidad de la Democracia revela que el 89,1% de los costarricenses se muestra "de acuerdo o muy de acuerdo" con que las personas extranjeras que cotizan, utilicen los servicios de la Caja Costarricense de Seguro Social. En 1998, bajo el auspicio de la Defensoría de los Habitantes, se creó un Foro sobre la Población Migrante, que tiene entre sus objetivos velar por la protección de sus derechos humanos y contribuir a la formulación de estrategias y políticas públicas al respecto. (ver RECUADRO 1.2)

## RECUADRO 1.2

### Inmigrantes nicaragüenses en Costa Rica

A lo largo de tres décadas (1970, 1980 y 1990) Costa Rica ha sido el país de la región que cuenta con mayor número de inmigrantes centroamericanos; entre ellos más de la mitad es nicaragüense. Si bien no se puede precisar todavía el total de población migrante existente, debido a la falta de fuentes de información directas, un estudio realizado para el primer informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible, permitió, con base en el Censo de Población de 1984 y la Encuesta Nacional de Hogares de 1997, delinear algunas tendencias y rasgos generales de esta población en Costa Rica tal y como se resumen a continuación:

**RECUADRO 1.2****Inmigrantes nicaragüenses en Costa Rica**

- Entre 1984 y 1997 al menos se duplicó el número de nicaragüenses en el país, con lo cual aumentó su presencia dentro del grupo de extranjeros. Los nacidos en Nicaragua constituían el 52% de los extranjeros en 1984 y en 1997 pasaron a representar el 73%.
- Aumentó su concentración en el Area Metropolitana de San José: en 1997 el 40% de los nicaragüenses residía en la capital y su casco urbano.
- En 1984 el 42% se ocupaba en agricultura, en 1997 lo hace el 21%. Esto se asocia con un cambio en el mercado laboral, donde este grupo ha pasado a tener presencia en ramas de actividad no agrícolas: comercio, servicios, industria y construcción.
- Hay una creciente feminización de la migración nicaraguense: mientras en 1984 la presencia masculina era mayoritaria, en 1997 había noventa varones por cada cien mujeres.
- El nivel educativo de los migrantes ha mejorado: en 1984 más de la mitad tenía menos de cuatro años de estudios; en 1997 sólo el 26% estaba en esa condición. También ha aumentado la proporción que tiene diez o más años de estudio, al pasar de 13% a 20%.
- La tasa de actividad muestra mejoras importantes, particularmente entre las mujeres, donde se eleva del 18% a casi el 50%, lo que significa que la mitad de estas mujeres participa en el mercado laboral y, en proporción, se incorpora más intensamente que las mujeres nativas (30%).

*Fuente: Proyecto Estado de la Nación, 1999.*

## Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas

El crecimiento de 6,2% en la producción durante 1998 es un dato alentador, pero debe analizarse con cuidado para evitar conclusiones excesivamente optimistas, que distraigan la atención de los problemas básicos. En primer lugar, ese crecimiento se explica en gran medida por la inversión extranjera directa, particularmente de Intel y otras empresas de alta tecnología, y por las exportaciones de esas mismas compañías. La importancia de esas actividades es tal que, si se hace abstracción de ellas, el conjunto de las exportaciones muestra una disminución de 0,9% respecto de 1997, en vez del 27,5% de crecimiento que registran las cuentas nacionales. No obstante su efecto positivo en algunas variables, esas exportaciones tienen un muy escaso encadenamiento con el resto de la producción nacional y, por lo tanto, un bajo valor agregado local, como lo muestra el hecho de que las empresas establecidas en zonas francas sólo hicieron en el país el 4,2% del total de sus compras.

De hecho, a pesar de que esas empresas han ejercido un estímulo sobre la demanda interna, especialmente en cuanto a la formación bruta de capital y la

generación de empleo, ese incremento de la demanda interna no ha logrado estimular la producción dirigida al mercado nacional, que se encuentra estancada y, en algunos sectores, en franca disminución, con implicaciones fiscales. Esto preocupa tanto más cuanto que la inmensa mayoría de las empresas pequeñas y medianas produce para el mercado interno.

**CUADRO 3.12**

**Evolución del valor agregado de las exportaciones. 1990-1998**  
(millones de US\$)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Tradicional	666,5	766,0	802,1	873,1	957,5	1.141,7	1.049,1	1.029,4	1.108,0
No tradicional	702,9	729,6	905,6	1.057,4	1.184,6	1.369,6	1.623,6	1.848,4	2.310,8
VA admisión temporal	81,2	94,5	109,0	114,6	116,9	126,5	98,1	111,5	109,2
VA zonas francas	25,4	40,3	58,0	79,0	93,5	142,1	182,0	241,3	277,9
Turismo	275,0	330,6	431,1	577,4	625,7	659,6	688,6	714,1	829,7
<b>Total</b>	<b>1.751,0</b>	<b>1.961,0</b>	<b>2.305,8</b>	<b>2.701,5</b>	<b>2.978,2</b>	<b>3.439,5</b>	<b>3.641,4</b>	<b>3.944,7</b>	<b>4.635,6</b>

Fuente: PROCOMER

Las oportunidades para el pequeño y mediano empresario nacional se ven limitadas, entre otros factores, por los altos márgenes de intermediación financiera del sistema bancario y las elevadas tasas de interés. Además, el exceso de trámites y regulaciones aplicables a los negocios desincentiva la producción y fomenta la informalidad económica.

Por otro lado, si bien el producto por habitante aumentó un 4%, el ingreso nacional disponible por persona creció solamente un 1% en términos reales. Esto significa que el ingreso disponible de las personas está limitado por los pagos que se realizan a factores del exterior, lo cual a su vez tiene que ver con el bajo valor agregado nacional de las nuevas exportaciones. Estas salidas de capital tienen dos efectos sobre las personas y la economía: en el corto plazo, son recursos cuyo destino son los inversionistas extranjeros y, por tanto, no podrán ser incorporados en los ingresos de los nacionales; en el largo plazo, son recursos que no serán invertidos en el país, lo que afecta la creación de nuevos puestos de trabajo para la presente y las futuras generaciones.

A lo anterior hay que sumar tres factores que conspiran contra el crecimiento sostenible de la economía nacional y limitan las oportunidades de los actores económicos: el escaso ahorro interno, la baja productividad de la mano de obra y el déficit de infraestructura. El ahorro nacional ha venido incrementándose, y en 1998 alcanzó el 22,4% del PIB, pero debería ser al menos del 25% para dar base a un crecimiento sostenido. La productividad de la mano de obra muestra una

tendencia general negativa desde 1992, salvo por un repunte en 1996. En 1997 decreció y en 1998 no mostró cambios significativos. Esto parece relacionarse con desfases entre la oferta y la demanda en el mercado de trabajo. Por ejemplo, la población con estudios de "secundaria académica incompleta", que representa un 16% del total de la fuerza de trabajo, tiene los mayores índices de desempleo abierto según nivel de instrucción, especialmente en las mujeres. Esto señala la necesidad de una capacitación laboral mediante salidas intermedias hacia programas técnicos, donde es mayor la demanda de empleo. Otro desfase se observa en el hecho de que, si bien la industria turística muestra un crecimiento de 16,1% en llegadas de pasajeros internacionales, el empleo no crece en las regiones Chorotega, Pacífico Central y Brunca, que son las que en teoría más deberían verse favorecidas por el turismo. Esa ausencia de crecimiento en el empleo también obedece a la ausencia de grandes proyectos de nuevas opciones productivas capaces de sufrir la oferta laboral.

Los indicadores de empleo más preocupantes siguen siendo los de las mujeres. Las desocupadas aumentaron en un 16,6%, lo que se traduce en una tasa de desempleo abierto de un 8%, contra un 4,4% de los hombres. Las subempleadas invisibles se incrementaron en un 11,9% y la tasa de subutilización total fue de un 16,1% contra un 11,6% de los hombres. (ver CUADRO 3.7)

**CUADRO 3.7****Fuerza de trabajosegún condición de empleo. 1994-1998**

	1994	1995	1996	1997	1998	Variación 1997-1998
Total de la fuerza de trabajo	1.187.005	1.231.572	1.220.914	1.301.625	1.376.540	5,8%
Ocupados plenos	797.239	825.135	740.268	823.930	899.830	9,2%
Subempleados visibles						
Número de personas	106.176	123.573	146.086	143.296	161.686	12,8%
Puestos equivalentes	41.283	45.871	53.132	55.109	66.215	20,2%
Tasa	3,5	3,7	4,4	4,2	4,8	14,3%
Subempleados invisibles						
Número de personas	99.254	83.676	128.811	155.978	135.632	-13,0%
Puestos equivalentes	28.567	25.994	40.086	41.895	36.506	-12,9%
Tasa	2,4	2,1	3,3	3,2	2,7	-15,6%
Ignorado	134.919	135.671	129.136	104.129	102.857	-1,2%
Desocupados	49.417	63.517	75.893	74.292	76.535	3,0%
Tasa de desempleo abierto	4,2	5,2	6,2	5,7	5,6	-1,8%

**CUADRO 3.7****Fuerza de trabajosegún condición de empleo. 1994-1998**

	1994	1995	1996	1997	1998	Variación 1997-1998
Tasa de desempleo abierto mujeres	5,8	6,5	8,3	7,5	8,0	6,7%
Tasa de subutilización total	10,1	11,0	13,9	13,1	13,1	0,0%
Tasa de subutilización total hombres	9,3	10,3	13,1	12,3	11,6	-5.7%
Tasa de subutilización total mujeres	11,9	12,7	15,6	15,2	16,1	5,9%

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

En lo que concierne a infraestructura, el país ha venido acumulando un déficit sustancial desde la década de 1980. En el período transcurrido se duplicó la población y se quintuplicó el volumen de comercio, pero no se han construido obras públicas importantes, ni siquiera se le ha dado un mantenimiento apropiado a las existentes. En 1998 el déficit de infraestructura se percibe como uno de los principales obstáculos al desarrollo del país. Los cambios ocurridos en ese año son de orden institucional y jurídico, y se orientan a favorecer la participación del sector privado en la ejecución y la administración de obras de infraestructura. Los nuevos esquemas serán puestos a prueba en el mantenimiento de carreteras y en la ampliación y operación del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría. Las reformas jurídicas relacionadas con el ICE, que permitirían una apertura al sector privado en las áreas de generación eléctrica y telecomunicaciones, incidieron las expectativas. Además, se obtuvo la promesa del gobierno de Taiwán de donar el puente sobre el río Tempisque, que vendría a ser la primera obra de gran envergadura construida en dos décadas.

En materia de estabilidad, el desempeño de la economía en 1998 fue en general satisfactorio. La inflación de 12,4% fue levemente superior a la de 1997 (11,2%) pero inferior al promedio de la década (18%). El ingreso promedio real mensual en 1998 se incrementó en un 6,3% respecto a 1997, aunque ello significó sin embargo que apenas se lograra el mismo monto promedio correspondiente al año 1994.

La brecha comercial se mantuvo relativamente alta, 6,8% del PIB. El dinamismo de las exportaciones no logró compensar el repunte de las importaciones asociadas con el crecimiento de la producción. Por su parte el déficit de la cuenta comercial (4,4%) se mantuvo por debajo del promedio de la última década. El déficit del Gobierno Central se redujo levemente al 3,3% del PIB, a pesar de un aumento considerable del gasto público, principalmente en el área de transferencias.

En cuanto a solvencia económica, la deuda interna (30,1% del PIB) sigue siendo el principal problema. En 1998 no se dieron pasos significativos para resolverlo.

## Armonía con la naturaleza

El desarrollo en armonía con la naturaleza pasa por un uso apropiado de los suelos, los bosques y el agua; por la conservación de la biodiversidad genética y por la prevención de los efectos contaminantes de la actividad humana. Esas son cosas que sólo pueden lograrse en el largo plazo sobre la base de políticas de Estado, y éstas, a su vez, tienen que sustentarse en cuatro grandes pilares: investigación, legislación, planificación y conciencia ciudadana. En las últimas décadas, Costa Rica ha dado pasos firmes en cada una de esas áreas. Durante 1998 se percibió en varias de ellas una especie de impasse. No obstante, el país tiene una inercia histórica favorable a la conservación y el desarrollo sostenible, que encontró expresión en diversas formas en el año en referencia.

En el área de investigación se encuentra uno de los principales déficit, a pesar de los esfuerzos que el país realiza, sobre todo en el ámbito de la biodiversidad. En materia ambiental, como se indica en el capítulo correspondiente del presente informe, "no se cuenta con datos recientes, el acceso a los pocos existentes es difícil, no hay continuidad en las variables que se mide, la información esta dispersa, y la que esta disponible proviene de fuentes y metodologías diversas, lo que dificulta la realización de comparaciones". En 1998, sin embargo, se concluyeron importantes investigaciones sobre la cobertura boscosa y la generación de gases de efecto invernadero, y se actualizó el Estudio Nacional de Biodiversidad efectuado en 1992. Además están en proceso de elaboración estudios de importancia sobre la vida marina y la contaminación en el golfo de Nicoya y el golfo Dulce.

En legislación también se dieron pasos significativos. La Ley de Biodiversidad, en cuya elaboración participaron sectores muy diversos, fue aprobada en febrero de 1998. Esta ley, en lo fundamental, declara de dominio público las propiedades bioquímicas y genéticas de los elementos de la biodiversidad silvestre o domesticada, creando la base jurídica para la regulación ulterior, que va desde el acceso hasta las normas sobre propiedad intelectual. La ley reconoce también el derecho de los pueblos autónomos a objetar el uso de elementos de la biodiversidad por motivos culturales. También, en abril de 1998 se aprobó la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos, que viene a dar un sustento valioso a los esfuerzos nacionales por una agricultura sostenible. Además se encuentra en estudio legislativo el proyecto de ley denominado Ordenamiento Territorial Integral Costarricense.

La planificación del desarrollo sostenible presupone conocimiento, legislación y un marco institucional apropiado para la ejecución de acciones. Costa Rica sigue presentando en ese ámbito grandes debilidades. La ausencia de un plan nacional

de ordenamiento territorial, la dispersión legal, la diversidad de instituciones con competencias en la materia y la falta de un censo nacional, obstaculizan los esfuerzos en favor de un adecuado aprovechamiento de los recursos naturales. Las características del territorio nacional hacen de las cuencas hidrográficas la unidad idónea para la planificación. No ha sido posible, sin embargo, adoptar un patrón en este sentido. El único progreso que puede señalarse en 1998, en este orden de cosas, es el inicio del diseño de una estrategia nacional de biodiversidad, en cumplimiento de un compromiso internacional adquirido por el país como firmante del Convenio correspondiente.

En las últimas décadas la población costarricense ha desarrollado una clara conciencia ambiental. Para que esa conciencia se convierta en una cultura ambiental, se requiere educación, información de base científica y oportunidades para la participación. En el informe anterior se señaló que existían numerosos programas de educación ambiental, pero que no estaban articulados en una estrategia nacional. Esa estrategia empezó a diseñarse en 1998. En lo que se refiere a participación se dan numerosas iniciativas espontáneas, tanto de protección de los recursos naturales como de producción sostenible. Es importante destacar en este campo una participación activa de las mujeres; un 66% de las organizaciones comunales de gestión ambiental están a cargo de ellas. Persisten problemas relacionados con la falta de capacidad técnica de las municipalidades y su falta de coordinación con entes gubernamentales y no gubernamentales en materia de gestión ambiental.

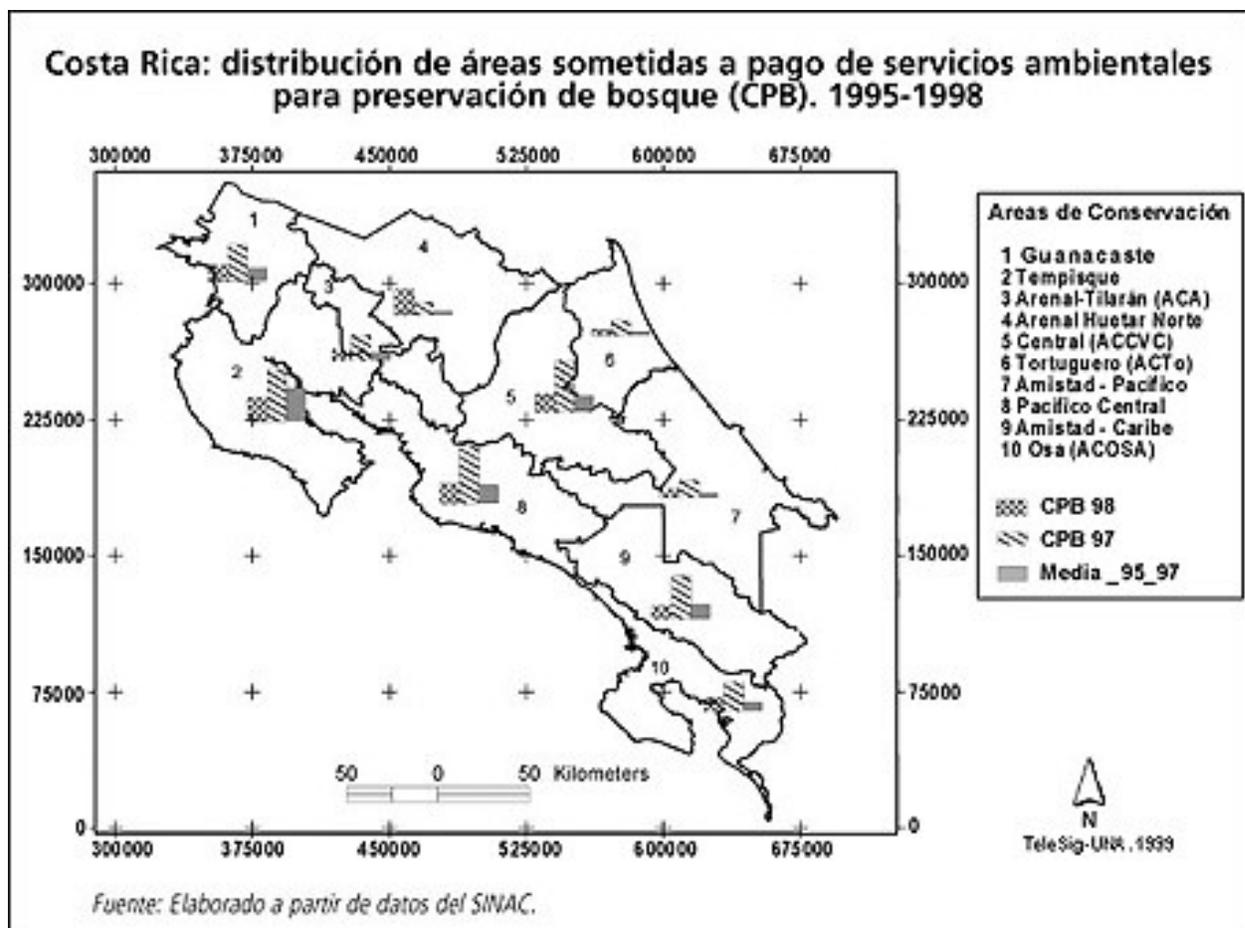
En Costa Rica el uso apropiado de los suelos está estrechamente ligado a la cobertura boscosa, que según estudios técnicos debería abarcar el 54,8% del territorio, en vez del 40,3% que cubre en la actualidad. Los bosques protegen la biodiversidad, previenen la erosión y nutren los mantos acuíferos, por lo que juegan un papel medular en el desarrollo sostenible. En las últimas décadas se ha logrado recuperar parte de la cobertura boscosa del país, lo que se explica tanto por el abandono y la posterior regeneración natural de antiguas áreas de pastos, así como por el establecimiento de plantaciones forestales.

Otro factor que ha tenido importancia en los últimos años para la conservación y la recuperación de los bosques es el pago por servicios ambientales. Este principio está incorporado en la Ley Forestal, N° 7575, y comprende transferencias a los propietarios de terrenos que sometan sus bosques a planes de conservación o manejo, así como a los que realicen plantaciones forestales. Sin embargo, el gobierno ha incumplido en este ámbito sus compromisos con los propietarios. En 1998 se invirtieron \$9,62 millones en el pago de servicios ambientales, monto inferior al de 1997, que ascendió a \$14 millones. El área boscosa sometida a preservación bajo la modalidad de Certificados de Protección de Bosque fue aproximadamente un 50% menor que el área sometida en 1997, y el bosque natural sometido a manejo forestal se redujo en un 9,2%. También el área de nuevas plantaciones forestales cubrió un 11% menos que en 1997.

En materia de conservación, uno de los grandes retos pendientes sigue siendo la consolidación del sistema de parques nacionales y reservas biológicas mediante el pago de las tierras adquiridas de dueños privados y que aún no han sido canceladas. Durante 1998 las reservas biológicas Barbilla y Carara pasaron a ser parques nacionales, con lo que su número llegó a veinticinco y además se amplió el área de los parques nacionales Braulio Carrillo e Irazú. Adicionalmente, el Sistema Nacional de Areas de Conservación (SINAC) estableció un sistema práctico de monitoreo para las áreas silvestres protegidas con participación de la sociedad civil.

En 1998 finalizó el proceso de consulta y validación de la Estrategia Nacional sobre el Manejo del Fuego, importante para la prevención de incendios forestales y para hacer frente a problemas ocasionados por el fenómeno de El Niño.

Este evento y otros de gran magnitud, como los huracanes, asociados al impacto periódico de pequeños eventos (inundaciones, deslizamientos y vendavales), configuran escenarios diferenciados de vulnerabilidad y riesgo local, que ameritan estrategias de prevención locales.



En materia de contaminación, posiblemente el problema más grave que enfrenta Costa Rica es el que afecta a la cuenca del río Grande de Tárcoles. Para 1998 se estimó que los líquidos domésticos representaron el 40% de la contaminación total de la cuenca, seguidos por los desechos líquidos industriales con un 23%, los desechos animales con un 16%, y finalmente, los desechos sólidos, con un 14%. Los datos de un diagnóstico concluido en 1998 indican que la contaminación proveniente de los beneficios de café ya no es la principal, como lo era a principios de la década de 1990. Esta se redujo de un 21% a un 5%, gracias al esfuerzo conjunto de los beneficiadores y de varias instituciones del Estado. La reducción en la carga de contaminantes industriales fue el resultado de un programa iniciado por la Municipalidad de San José en coordinación con la Cámara de Industrias en 1991, para promover la instalación de plantas de tratamiento en las empresas más contaminantes de la cuenca. Los casos del café y de los contaminantes industriales demuestran que la acción gremial, concertada con las instituciones públicas, es eficaz para resolver problemas ambientales, aun cuando en esas mismas áreas no todo esté resuelto. Es de esperarse que otros sectores, como el de la producción porcina, sigan los pasos de los beneficiadores de café y los industriales.

La contaminación del aire, especialmente en la región metropolitana, es otro de los problemas graves que enfrenta el país. Según datos de PECAire-UNA, los niveles de partículas en suspensión (DPS), partículas respirables (PM10 monóxido de carbono) alcanzan cifras superiores al mínimo recomendado por la OMS en 1997.

El programa de Inspección y Mantenimiento Vehicular dejó de funcionar por razones presupuestarias limitando el control de las emisiones vehiculares en diferentes partes del país, Uno de los principales programas para el control de la calidad del aire es el denominado "aire limpio y transporte del MOPT". Durante 1998 el trabajo de este programa fué limitado.

En el área de la disposición final de desechos sólidos tampoco se observó un avance significativo. Costa Rica es el país que utiliza más empaques desechables per cápita en Latinoamérica, y se estima que la participación del plástico dentro de los desechos totales podría alcanzar el 20,5% del total en el año 2000. Sin embargo, sigue sin resolverse el problema de la disposición final de desechos sólidos en la Región Metropolitana. En el resto del país la situación es dispar. Aunque existen rellenos sanitarios en muchos cantones, la recolección de basura es en algunas regiones apenas superior al 50% del total.

Los principales programas gubernamentales de estímulo a las buenas prácticas ambientales son el de Bandera Ecológica, orientado a empresas agrícolas y agroindustriales, y el de Bandera Azul Ecológica, que premia a comunidades costeras. En 1998 fueron premiadas siete empresas que ganaron la Bandera Ecológica por primera vez, con lo que sube a 18 el total de empresas que han recibido este premio. Asimismo, de un total de 96 playas evaluadas, 24 recibieron la Bandera Azul Ecológica.

Las tendencias que ha venido mostrando el sector agropecuario a lo largo de la década de 1990 no se modificaron en lo sustancial en 1998. Hay una fuerte contracción en la actividad ganadera y en la producción de granos básicos. Las otras actividades agrícolas tradicionales de gran escala, banano, café y azúcar, se mantienen relativamente estables en el período, aunque sujetas a las fluctuaciones de los precios internacionales. Las actividades agrícolas no tradicionales muestran un constante crecimiento, tanto en producción como en exportaciones. La actividad pecuaria, excluida la ganadería de carne, también muestra una tendencia creciente en todo el período. El valor de la producción de la actividad lechera sigue siendo mayor que el del conjunto de las actividades no tradicionales. Entre 1990 y 1997, las exportaciones del sector pecuario y pesca en conjunto lograron crecer a una tasa promedio anual del 34,7%. El empleo agropecuario, por su parte, continuó reduciéndose hasta representar un 19,7% de la PEA.

A pesar de que algunas actividades, como la fruticultura, la lechería y la producción de café, sufrieron fuertes impactos en 1998 a causa del huracán Mitch, el Producto Interno Bruto Agropecuario (PIBA) mostró un crecimiento de 5,9%, con lo cual se revirtió la caída que se comenzó a dar a partir de 1996, y el valor bruto del sector agropecuario creció como un todo un 6,9%. Se observó un crecimiento de 9,3% en el valor bruto de los productos tradicionales, como consecuencia de una mejora en el aporte de los sectores bananero y cañero.

En 1998 las exportaciones agrícolas no tradicionales se incrementaron a \$517,5 millones, lo que representó un crecimiento de 11,1% respecto de 1997, y las del sector pecuario y pesca llegaron a \$327,1 millones, con un crecimiento de 7,2% respecto del año anterior. La actividad porcina y las granjas mostraron un desempeño favorable, con tasas de crecimiento de 17,1% y 9,6%, respectivamente. Por su parte el área cultivada con productos orgánicos fue de 9.004 hectáreas en 1998, 3.000 más que en 1997.

## **Fortalecimiento de la democracia y buen gobierno**

En febrero de 1998 hubo elecciones nacionales para presidente y vicepresidentes de la República, diputados y municipales. En mayo se efectuaron los cambios resultantes de las elecciones. Por su especial relevancia, las elecciones fueron analizadas en el anterior informe sobre el estado de la nación, que se publicó en octubre de 1998. Cabe recordar aquí, entre sus principales aspectos, un abstencionismo (30%) muy superior al promedio histórico (18%); el estrecho margen de victoria del candidato presidencial ganador (2,4%); el hecho de que ningún partido logró la mayoría parlamentaria, aunque sigue predominando el bipartidismo, y el considerable aumento en el número de mujeres que ocupan cargos de regidoras en los gobiernos municipales.

La nueva administración dio inicio con una agenda política ambiciosa, que implicaría importantes cambios jurídicos e institucionales, pero con un mandato relativamente débil y sin mayoría parlamentaria. En esas circunstancias, el Presidente optó por convocar a un proceso de concertación nacional, que involucró a una amplia gama de actores y sectores, con el fin de obtener los consensos necesarios para aprobar cambios sobre temas que, en su mayoría, venían discutiéndose desde varios años atrás, pero sobre los cuales no había sido posible tomar decisiones y acciones definitivas. El proceso de concertación, innovador en el país, tuvo debilidades en cuanto a organización y reglas de juego. Sus principales conclusiones y recomendaciones no se han convertido, a la fecha, en leyes, como lo habría esperado el Poder Ejecutivo; sin embargo, pasaron a formar parte importante del debate parlamentario y, en general, de la agenda nacional. En todo caso, el proceso en sí fue quizá más importante que sus resultados inmediatos. Nunca antes se había dado en el país un foro de negociación y diálogo con tan amplia participación de la sociedad civil, cuyas organizaciones se vieron obligadas en muchos casos a analizar temas que antes habrían ignorado, y a dialogar con interlocutores que antes habrían evitado. Los resultados concretos de la concertación, en materia de cambios jurídicos e institucionales, sólo podrán ser evaluados con mayor perspectiva de tiempo. No obstante, es indudable, desde la perspectiva de este informe, que constituyó un valioso ejercicio democrático.

En el ámbito cantonal ocurrieron en 1998 varios procesos interesantes desde el punto de vista del fortalecimiento de la democracia. Ellos tienen que ver con la entrada en vigencia del nuevo Código Municipal, con la nueva Ley de Partidas Específicas, con el Triángulo de la Solidaridad y con una serie de programas adoptados en conjunto por grupos de municipios. El nuevo Código Municipal modifica la distribución del poder y los mecanismos de rendición de cuentas en el cantón. La creación de la figura del alcalde, su elección por voto popular (a partir del 2002) y su posibilidad de remoción por la misma vía, así como su obligación de presentar un programa de trabajo sobre el que debe rendir cuentas anualmente, cierran una brecha secular que se había creado entre el gobierno local y los pobladores del cantón, y abren espacio al ejercicio de una verdadera ciudadanía cantonal. La creación de los concejos de distrito contribuye también a cerrar esa brecha, especialmente en los cantones más populosos, en los que el gobierno municipal había llegado a ser un ente casi abstracto para la mayoría de los habitantes. Al ejercicio de la ciudadanía cantonal se agrega entonces el de una ciudadanía distrital, indispensable para la profundización de la democracia.

Por su parte, la nueva Ley de Partidas Específicas potencia a los consejos de distrito como mecanismos de asignación de gasto y ejecución de obras locales. A ello se suma el Triángulo de la Solidaridad, mecanismo tripartito en el que participan las organizaciones comunales, las municipalidades y las instituciones del Estado, en el cual la identificación de prioridades de inversión local parte de comisiones distritales. Debe tenerse en cuenta además la reactivación de 97 organizaciones de desarrollo comunal en todo el país, según cifras de DINADECO. Está por verse la forma en que estas organizaciones, que habían

venido a menos luego de varias décadas de actividad, se articularán con los nuevos mecanismos de gestión local del desarrollo.

Todos estos cambios se dan en un contexto político en el que aumentó considerablemente, en los concejos municipales, el número de representantes de partidos emergentes y, como ya se ha dicho, de mujeres regidoras. Así, a pesar de las fluctuaciones en los ingresos municipales, debidas principalmente a cambios en la recaudación del impuesto sobre bienes inmuebles, se dan fenómenos innovadores como la apertura de 30 Oficinas de la Mujer en igual número de cantones, o la Red de Cantones Ecológicos y Saludables, que a fines de 1998 comprendía 34 cantones. Sin duda, el fortalecimiento de la democracia ha encontrado un nuevo espacio en este ámbito.

En lo que se refiere a las principales organizaciones de la sociedad civil, no se alteran las tendencias ni, en lo esencial, se modifican las agendas observadas en años anteriores. Continúa disminuyendo el número de sindicatos activos y de afiliados a ellos, mientras sigue aumentando el número de afiliados a cooperativas, asociaciones solidaristas, sociedades anónimas laborales y asociaciones de desarrollo comunal. Durante 1998 los sindicatos se concentraron en lograr mejoras salariales y en las condiciones de trabajo, en defender las libertades sindicales y en impulsar modificaciones al Código de Trabajo, así como en participar en el proceso de concertación y en el debate político nacional. Las cooperativas, como sistema, enfrentaron graves dificultades financieras, mientras que las asociaciones de desarrollo comunal luchan por recuperar su perfil y relevancia.

### CUADRO 5.7

#### Regidores electos según agrupación política. 1986-1998 (números absolutos y relativos)

Agrupación política	1986		1990		1994		1998	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Total	505	100,0	525	100,0	545	100,0	571	100,0
Partido Unidad Social Cristiana	232	46,0	274	52,2	232	42,5	270	47,3
Partido Liberación Nacional	260	51,5	233	44,4	269	49,3	229	40,1
Partidos minoritarios	13	2,5	18	3,4	44	8,2	72	12,6

Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones.

La encuesta de la Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia confirmó las percepciones altamente negativas que tienen los costarricenses sobre los partidos políticos y sobre la Asamblea Legislativa, percepciones que, como es obvio, están estrechamente ligadas entre sí. El rendimiento de la Asamblea durante 1998 no contribuyó a mejorar esas percepciones. Esto se

puede explicar por la complejidad e importancia de los temas que se le plantearon, la inexperiencia de muchos diputados durante el primer año de su gestión, la particular composición de la Asamblea, con dos grandes minorías y siete representantes de cinco partidos pequeños y, finalmente, la obsolescencia de su reglamento, que dificulta un trámite ágil de los debates. Sin embargo, la relativa parálisis legislativa, y el consiguiente desencanto ciudadano, obligan a reflexionar seriamente sobre los mecanismos de elección de los diputados en el seno de los partidos políticos, y sobre la articulación entre las fracciones parlamentarias y la dirigencia de cada partido. (ver RECUADRO 5.4)

**RECUADRO 5.4****Rendición de cuentas**

Sobre el tema de rendición de cuentas, las personas entrevistadas en la encuesta realizada por la Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia, del Proyecto Estado de la Nación, indicaron mayoritariamente que los diputados, presidentes, regidores, y síndicos no rinden cuentas al pueblo que los eligió.

<b>Funcionario</b>	<b>Sí rinde cuentas %</b>	<b>No rinde cuentas %</b>
Diputados	8,5	93,5
Alcaldes	7,2	92,8
Presidente	31,3	68,7
Regidores	10,1	89,9
Síndicos	10,5	89,5

¿Cuáles instituciones hacen algo para que los políticos, los funcionarios y las organizaciones sociales rindan cuentas al pueblo? El 17% de los entrevistados señaló a la defensoría de los Habitantes en primer lugar, el 14% a los medios de comunicación y el 10% a la Contraloría General de la República. El porcentaje restante se distribuye en un conjunto conformado por catorce instituciones, entre ellas la Asamblea Legislativa y las comisiones legislativas especiales, que obtuvieron 6% y 5% de las menciones, respectivamente.

La percepción ciudadana sobre el desempeño del Presidente y el Gobierno de la República tuvo fluctuaciones atribuibles a factores coyunturales, algunos de ellos de importancia menor, como el aumento del salario presidencial y el de los ministros. No obstante, es clara la existencia de una brecha de comunicación entre el Gobierno y la ciudadanía, que se refleja particularmente en el contraste entre los planes de reforma económica y la posición de resistencia al cambio de la mayoría de los ciudadanos. No parece posible cerrar esa brecha basándose en mensajes publicitarios, antes bien se requiere una amplia variedad de foros; sin embargo, en 1998 el Gobierno desaprovechó oportunidades en ese sentido, en especial las vinculadas a los mecanismos de rendición de cuentas. Por ejemplo,

seis ministros incumplieron con la obligación de informar personalmente a la Comisión de Asuntos Hacendarios de la Asamblea Legislativa sobre la ejecución del presupuesto a su cargo, con base en metas cuantificables e indicadores de desempeño, según lo establece la ley.

Las iniciativas de los ciudadanos en demanda de rendición de cuentas sobre la gestión pública tienden a estabilizarse, como lo muestran los informes de la Defensoría de los Habitantes, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, la Comisión Nacional del Consumidor y las contralorías de servicios de las instituciones públicas. Estos órganos habían experimentado crecimientos notables en el número de asuntos atendidos en años anteriores, debido en parte a su novedad. No obstante, en general puede afirmarse que la cultura de rendición de cuentas en la ciudadanía costarricense sigue siendo incipiente. (ver RECUADRO 1.3)

### RECUADRO 1.3

#### Veintiséis afirmaciones sobre la condición de las mujeres según los hallazgos del quinto informe sobre el estado de la nación

- En el Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD, el país con mejor Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG) supera 1,15 veces a Costa Rica, y el de más elevado Índice de Potenciación de Género (IPG) la supera 1,57 veces.
- En Costa Rica, del total de muertes violentas en el trienio 1995-1997, correspondió a los hombres una tasa de 3,68 sobre 10.000, mientras las mujeres alcanzaron un 0,52.
- Las denuncias de violencia doméstica ascendieron a 20.996 en 1998, con un incremento del 36,9% sobre el año anterior. En las provincias de Limón y Heredia el aumento fue de 53,2% y 56,4%, respectivamente.
- El Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia fue convertido en institución descentralizada bajo el nombre de Instituto Nacional de la Mujer (INAMU) mediante la Ley N° 7801.
- Se establecieron programas para la atención de necesidades específicas de mujeres en condiciones de pobreza y de niñas y adolescentes embarazadas y madres, con base en las leyes N° 7769, del 20 de abril de 1998, y N° 7735, del 26 de noviembre de 1997.
- Por primera vez en Costa Rica se nombra una Ministra de la Condición de la Mujer.
- La Sala Constitucional emitió la Resolución 716-98, en la cual señala la obligación del Poder Ejecutivo de nombrar un número significativo de mujeres en los cargos de decisión política.
- La Agenda Política de Mujeres Costarricenses desarrolló una campaña a favor de la elección de mujeres dentro del gabinete y en las juntas directivas de las instituciones autónomas.
- El Foro Autónomo de las Mujeres consiguió ampliar la representación femenina en el proceso nacional de concertación.
- En la Asamblea Legislativa se pasó de 9 a 11 diputadas entre 1994 y 1998. El gabinete cuenta con 4 ministras, incluyendo los 2 ministerios a cargo de las Vicepresidentas, y con 12 ministros. En los viceministerios se nombró 4 mujeres y 16 hombres.

**RECUADRO 1.3****Veintiséis afirmaciones sobre la condición de las mujeres según los hallazgos del quinto informe sobre el estado de la nación**

- En 1986 las regidoras propietarias eran el 6,2%. En 1998 llegaron al 34,4% del total, sin alcanzar todavía el mínimo de 40%.
- En cuanto a la designación de alcaldes, el desequilibrio de género es notorio: 76 son hombres y solamente 5 son mujeres.
- En las juntas directivas de las empresas públicas no financieras participan 4 mujeres y 62 hombres, y en las de las empresas públicas financieras, 12 mujeres y 65 hombres. Las juntas directivas de otras empresas públicas están constituidas por 31 mujeres y 75 hombres.
- El Poder Judicial cuenta con 174 mujeres y 193 hombres en cargos de jueces, mientras que de los 22 magistrados solamente 2 son mujeres.
- El nuevo Código Municipal (Ley N° 7794), que entró en vigencia en 1998, contempla la creación de una Comisión Municipal Permanente de Condición de la Mujer.
- Se abrieron 30 Oficinas de la Mujer en igual número de cantones. Cinco de estas oficinas municipales son especializadas en atención de la violencia doméstica.
- En 1998 se ensanchó la brecha entre mujeres y hombres en materia de ingresos.
- En el decenio 1987-1998 aumentó de 19,6% a 27,1% el porcentaje de hogares jefeados por mujeres.
- En 1998, alrededor del 34,6% de los hogares que no satisfacían sus necesidades básicas estaban jefeados por mujeres, frente a un 21% para el total de hogares.
- En 1998 las mujeres representaron cerca de un 53% del aumento total en la fuerza laboral; sin embargo, solamente lograron ocupar un 47% de los nuevos puestos creados por la economía.
- El desempleo abierto femenino creció un 16,6%, lo que se tradujo en una tasa de 8% frente a un 4,4% de los hombres; por su parte, la tasa de subutilización total pasó de 15,2% a 16,1%.
- Entre las mujeres con "secundaria académica incompleta" el desempleo abierto alcanza el 13,2%.
- Las mujeres siguen logrando un mejor desempeño en la educación primaria, con un porcentaje de aprobación del 82,1%, frente a 77,7% de los hombres.
- El 21,8% de la fuerza de trabajo femenina tiene un nivel de instrucción universitaria, contra sólo un 13,0% de los hombres.
- Aumentó en casi un 6% la población desocupada con grado de "profesionales y técnicos", con una cuota mayor de crecimiento (18%) para las mujeres. La situación es más alarmante en la zona rural, donde el 90% de los desocupados de este grupo son mujeres.
- El 45% de la afiliación al movimiento cooperativo es de mujeres.

En materia de administración de justicia se dieron cambios importantes a partir de la vigencia del nuevo Código Procesal Penal. Este Código vino a humanizar y democratizar la administración de justicia penal, mediante mecanismos como la conciliación, la reparación integral del daño en delitos patrimoniales, la suspensión del proceso a prueba, el principio de oportunidad, el proceso abreviado, el repotenciamiento de la intervención de la víctima y la limitación en el uso de la

prisión preventiva. En términos de los delitos denunciados, es interesante observar una disminución constante desde 1994 en las denuncias de delitos contra la propiedad. Las denuncias por homicidios y lesiones culposas muestran oscilaciones considerables en el período. Los homicidios alcanzaron un máximo en 1995 (318) y luego descendieron a cerca del promedio del período; las denuncias por lesiones culposas tuvieron un máximo en 1996 (922) y un mínimo en 1997 (542). Sin embargo, una encuesta reciente muestra que el 50,9% de los costarricenses considera que la inseguridad ciudadana es el principal problema del país, pese a que solamente el 26,9% de las personas entrevistadas o sus familiares fueron víctimas de algún delito en los doce meses anteriores a la consulta.

Uno de los problemas más graves en materia de administración de la justicia sigue siendo la sobrepoblación en los centros penitenciarios. Uno de cada cuatro privados de libertad duerme en el suelo.

## El panorama centroamericano

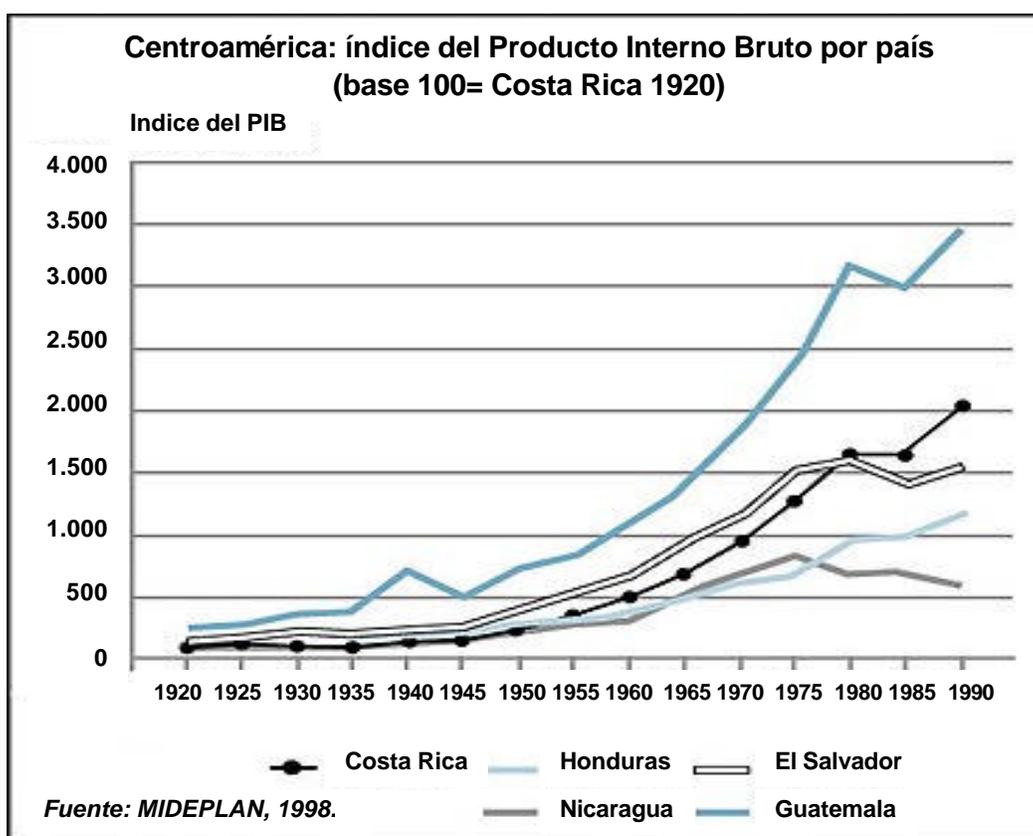
Históricamente, Costa Rica ha sido cautelosa a la hora de verse a sí misma como parte del istmo centroamericano. Después de Esquipulas II y con la pacificación del istmo, Costa Rica regresó en gran medida a su reticencia tradicional en la materia, aunque se ha mantenido siempre dentro del tratado de libre comercio y de los principales organismos de integración regional. La realidad contemporánea, sin embargo, presiona desde varios ángulos hacia la integración. A la importancia del comercio regional se suman varios factores: la conveniencia de que Centroamérica actúe como bloque en negociaciones comerciales internacionales; las nuevas inversiones y empresas transregionales; la migración, que incrementa ineludiblemente los vínculos entre Costa Rica y Nicaragua, y finalmente las posibilidades de desarrollo conjunto en campos como la energía, el turismo y la conservación y el uso de la biodiversidad.

Aparte de la medida y la forma en que Costa Rica participe en los esfuerzos regionales, lo cierto es que el país necesita entenderse mejor en cuanto parte de Centroamérica. Para ello resulta de gran utilidad el informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible, publicado por primera vez en 1999 bajo el auspicio del PNUD y la Unión Europea, no como una "fotografía de la realidad", sino como una "documentación selectiva de procesos, para contribuir a la identificación de posibilidades de acción común", y como un "ejercicio centroamericano de pluralismo" (Proyecto Estado de la Nación, 1999).

El informe parte de un abierto reconocimiento de la diversidad, la desarticulación y las brechas existentes en Centroamérica. En efecto, dice, "el istmo centroamericano comprende siete países, diez fronteras políticas y casi 35 millones de habitantes. En una extensión de 533.000 km<sup>2</sup> se asientan sociedades multiculturales y multilingües, que albergan grupos indígenas, afrocaribeños,

mestizos y blancos". Se señala en particular la existencia de grandes brechas culturales, sociales y territoriales dentro de cada país, y de brechas económicas, políticas y de desarrollo humano entre los países, además de la desarticulación física y cultural entre la zona atlántica, la de mayor extensión y riqueza biológica, y la pacífica, donde reside la mayor parte de la población.

Desde el punto de vista de su historia reciente, la región experimentó, por primera vez en treinta años, una década positiva. En efecto, Centroamérica está en 1999 en mejor situación económica que en 1990, gracias en gran medida a sus esfuerzos por lograr la estabilidad política. La región ha sido, en años recientes, la única en el mundo capaz de resolver pacíficamente guerras civiles de larga data, mediante una combinación de acciones nacionales y regionales no derivadas de la intervención de fuerzas políticas o militares internacionales. Ello se concretó a pesar de la oposición de la principal potencia del mundo, y de profundas diferencias ideológicas entre los gobiernos del istmo.



Dentro de ese marco, el informe aborda los principales desafíos actuales de la región, y el estado de los esfuerzos que se realizan para enfrentarlos. Aborda, por ejemplo, el desafío del uso del recurso agua, el de la inserción inteligente de las economías en el mercado mundial, el de la construcción social de la equidad y la democracia, el de los gobiernos locales, el de la gestión del riesgo natural y el de las oportunidades para la niñez y la adolescencia. En cuanto a los esfuerzos, examina las agendas, logros y debilidades de los acuerdos impulsados por los

gobiernos y las instituciones de la integración; reseña los esfuerzos empresariales por crear mercados y empresas regionales; analiza el surgimiento de organizaciones regionales de la sociedad civil, y estudia el comportamiento de las migraciones en los países del istmo.

Centroamérica aparece entonces como una región de gran riqueza natural y cultural, que muestra logros políticos, sociales y económicos recientes de gran importancia, pero en la cual subsisten desigualdades abismales que multiplican las dificultades del desarrollo y la integración. Entre las principales asimetrías están las diferencias de desarrollo relativo de Honduras y Nicaragua en relación con el resto de Centroamérica, diferencias que se vieron acentuadas en 1998 a causa del huracán Mitch. Pocas regiones en el mundo tienen brechas como las existentes en Centroamérica, en un territorio tan reducido. La brecha intrarregional es mayor que la distancia promedio entre el Índice de Desarrollo Humano de los países industrializados y el de los países en desarrollo. La brecha entre el país centroamericano con mejor posición en el IDH y el que está peor es de 94 puestos. Así, en la región coexiste un estándar nacional similar al de un pequeño país europeo como Portugal, con el de un empobrecido país africano como Costa de Marfil.

Además, todos los países están divididos en zonas de alto y bajo desarrollo humano. La distribución del ingreso y la riqueza sigue siendo altamente concentrada, y no mejora, incluso en Costa Rica, según mediciones recientes del coeficiente de Gini. Tres de cada cinco centroamericanos viven en condición de pobreza y dos de cada cinco viven en indigencia o pobreza extrema. Casi uno de cada tres centroamericanos de 15 años o más es analfabeto, y la tasa de analfabetismo regional es, como promedio, un 18,3% mayor para las mujeres. La población, actualmente de casi 35 millones, aumenta al ritmo de 850.000 personas por año. Los indígenas, de los cuales el 80% reside en Guatemala, tienen menores expectativas de vida y acceso a la educación, independientemente de dónde vivan. Entre tanto, el ingreso por habitante de la región en su conjunto ha crecido menos del 2% anual durante la década de 1990. El desempleo abierto afecta al 10% de la población económicamente activa, aunque en algunos países la tasa es mucho más elevada, y el 40% de los nuevos empleos urbanos se crea dentro del sector informal.

Es evidente, entonces, que el reto fundamental de Centroamérica es el de la equidad. Los demás desafíos, relacionados con los recursos naturales, la prevención del riesgo, la calidad de la participación y la democracia, la integración y el crecimiento económico, pasan inevitablemente por el tema de la equidad. En décadas anteriores las asimetrías sociales eran aceptadas por los grupos de poder casi como parte del paisaje natural centroamericano, y los intentos por equilibrar esas asimetrías eran calificados automáticamente como subversión. Hoy, en cambio, ningún grupo social o político justifica la desigualdad social en nombre de la estabilidad política. Además, en todos los países existen reformas sociales en marcha que, con mayor o menor ambición, han puesto sobre el tapete la necesidad del cambio social.

Esa visión panorámica del istmo parece sugerir que existen múltiples oportunidades de integración y cooperación intrarregional para el desarrollo. En efecto, así lo han entendido los gobiernos en los últimos diez años, durante los cuales han emitido numerosas proclamas y procurado impulsar nuevos procesos e instituciones para el desarrollo conjunto de Centroamérica. Los resultados de esas gestiones, sin embargo, hasta la fecha han sido escasos. La perspectiva de integración regional que emerge del informe es diferente. Más que una visión deducida a partir de grandes definiciones, se ha logrado identificar un entramado de esfuerzos de cooperación entre países, grupos sociales e instituciones, en asuntos que interesan a más de una nación, aunque no necesariamente a todas. Estos esfuerzos, muy diversos en naturaleza, logros, costo, complejidad y actores, tienen una riqueza que excede por mucho el debate entre la retórica integracionista y sus opositores. Se trata, pues, de una integración útil y práctica, la que se forja allí donde existen voluntad, necesidad e interés compartido. Esta integración, como esfuerzo de cooperación allí donde duele, y no como ritual, es la que parece necesario reforzar, especialmente en las áreas más débiles, por sus implicaciones para las vidas de millones de personas y la promoción del desarrollo humano.

## Desafíos pendientes

El cuarto informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible planteaba cuatro grandes desafíos pendientes para Costa Rica:

- Volver a crecer en forma duradera y equitativa.
- Adoptar políticas de Estado en temas clave.
- Mejorar la calidad de la democracia.
- Atreverse a experimentar.

En el año transcurrido el país dio pasos significativos en algunas de estas direcciones. Se recuperó el crecimiento, aunque la posibilidad de que éste sea duradero dependerá en gran medida de que se pueda articular mejor las nuevas exportaciones con el resto de la economía. De la misma forma, lograr que ese crecimiento sea más equitativo dependerá de esfuerzos deliberados y coordinados para cerrar las brechas regionales y de género, y para mejorar la calidad y cobertura del sistema educativo, entre otras cosas.

Se hizo un intento serio por adoptar políticas de Estado en temas clave, en el marco de la concertación nacional. Los resultados iniciales fueron limitados, si bien debe entenderse que la adopción de políticas de Estado es un proceso que requiere tiempo y persistencia para consolidarse. No obstante, hay una serie de temas trascendentes que no han sido planteados en la agenda de las políticas de Estado, como el del régimen tributario, el estancamiento de la producción para el mercado nacional, el de la deserción escolar en secundaria o el de la inmigración y las relaciones con Nicaragua. Este último tema, en particular, emerge con

especial relevancia a raíz de los conflictos en torno al río San Juan que se dieron durante 1998.

El mismo proceso de concertación fue un ejercicio de mejoramiento en la calidad de la democracia, así como otros esfuerzos a escala cantonal. Sin embargo, el desencanto ciudadano con los partidos políticos y la Asamblea Legislativa, unido a la falta de una cultura de rendición de cuentas y participación, siguen siendo grandes desafíos pendientes en esta materia.

Finalmente, el país sigue sin atreverse realmente a experimentar. Desde hace mucho tiempo no ocurren cambios de trascendencia histórica en el orden legislativo, en el marco institucional o en las políticas económicas y sociales. El espíritu innovador, que marcó en las décadas de 1940 y 1950 el inicio de un ciclo notable de desarrollo humano en Costa Rica, parece estar ausente en el panorama actual, tanto en la esfera pública como en la sociedad civil.

### **Características y limitaciones generales del quinto informe**

El quinto informe sobre el estado de la nación continúa con el marco conceptual definido por el Consejo Consultivo del Proyecto en 1995. Este marco ha sido enriquecido año con año, a la luz de la situación del país y de la experiencia de investigación y análisis lograda por el Proyecto en los diferentes temas. En el presente informe se trabaja los cinco temas contemplados en dicho marco: equidad e integración social; oportunidades, estabilidad y solvencia económicas; armonía con la naturaleza; fortalecimiento de la democracia y buen gobierno, relaciones primarias, relaciones sociales y valores.

Un cambio importante es que los temas tratados anteriormente en el capítulo sobre relaciones primarias, relaciones sociales y valores fueron redistribuidos en los capítulos de equidad e integración social (infancia y adolescencia) y fortalecimiento de la democracia y buen gobierno (seguridad frente al delito y percepciones ciudadanas sobre asuntos políticos). El análisis de estructura familiar no se incluye en este informe, dado que entre 1997 y 1998 no se dieron cambios fundamentales en las tendencias que se venían señalando. En el próximo informe, el capítulo de relaciones primarias, relaciones sociales y valores se retomará bajo los ejes de calidad de vida y cotidianidad.

El quinto informe se ve enriquecido con un capítulo especial, la sinopsis del primer informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible, concluido en 1999. Otros proyectos importantes que iniciaron en 1999, como el de la Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia, empiezan también a alimentar el informe con datos primarios generados en temas clave.

Este año el informe incorpora nuevos temas, variables e indicadores en cada capítulo. Destaca el esfuerzo por afinar el análisis de los indicadores de pobreza; el de comenzar a construir índices sintéticos del desarrollo humano sostenible; el

análisis de la situación de la población indígena, y la introducción de temas como ordenamiento territorial y cuencas hidrográficas.

No obstante los esfuerzos por consignar nuevos temas, la disponibilidad de datos sigue implicando limitaciones importantes para el análisis de la realidad nacional. Las áreas más problemáticas continúan siendo las estadísticas sobre temas relacionados con ambiente y fortalecimiento de la democracia y buen gobierno, contextos en los que predomina la ausencia de datos o la falta de continuidad en algunos de los que se generan. En lo político, por ejemplo, no se produce en el país información sistemática en materia de rendición de cuentas. Lo mismo ocurre en lo ambiental, en temas clave como contaminación y conservación de recursos naturales.

Al problema de la calidad de las estadísticas nacionales no escapan las variables macroeconómicas más importantes, como el PIB. Esta variable, que mide el valor de la producción de bienes y servicios generada dentro del país, tiene una subvaluación del 29%, según datos del Banco Central de Costa Rica. Esto se debe a que desde 1966 no se modifica su base de cálculo, y desde entonces el país ha experimentado cambios significativos en su estructura productiva y en las transacciones internacionales. Ante esta situación, el Banco Central tiene en proceso la elaboración de una nueva metodología de medición que toma 1991 como año base, por haber sido éste un período relativamente estable desde la perspectiva macroeconómica. Con esta nueva metodología se espera ampliar el número de actividades productivas y productos considerados, tener un mayor desglose de las cifras y mejorar la recolección de los datos.

Otras variables que enfrentan problemas importantes son: la población del país (distribución y características) y las exportaciones de algunos servicios muy importantes en la actualidad, como el software. Algo similar ocurre con el valor agregado de las exportaciones, la productividad por actividades productivas y la calidad del empleo. Las cifras de empleo presentan dudas sobre la cantidad de la población migrante y empleo de extranjeros en campos como la construcción, la agricultura y la seguridad privada.

Las variables que permiten el análisis del tema de equidad e integración social también presentan problemas. La subvaloración del PIB afecta directamente variables claves como el gasto social y el ingreso per cápita. Los datos sobre cobertura universitaria privada y pública han dejado de generarse. Las estadísticas de bachillerato hacen referencia a las promociones según materia y no al número total de graduados. No se produce información respecto del uso del tiempo libre, ni tampoco sobre calidad de los servicios que ofrece el Estado.

Queda de nuevo en evidencia la necesidad urgente que tiene el país de un Censo Nacional de Población, que permita solventar algunos de los problemas planteados y mejorar con ello la toma de decisiones que orienten el desarrollo nacional.

## Costa Rica en el informe de desarrollo humano

### Cambio en la metodología

El Informe sobre Desarrollo Humano, que publica anualmente el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) es un valioso instrumento metodológico que ha servido para colocar en los primeros lugares de la agenda internacional el tema del desarrollo centrado en las personas. Desde su lanzamiento en 1990, nunca ha pretendido ser una valoración exhaustiva de la evolución de la calidad de vida de la gente y de las naciones, sino más bien un acicate para el análisis detallado del desempeño de los países en materia de desarrollo humano sostenible. Ese análisis detallado se realiza en Costa Rica desde 1995, cuando se publicó el primer informe sobre el estado de la nación.

La metodología para calcular el Índice de Desarrollo Humano (IDH) fue modificada significativamente en 1999. Como resultado de ello, los resultados obtenidos por muchos países cambiaron, tanto en el valor del índice como en su posición relativa frente a otros países. Es importante tener presente que, dado el cambio metodológico y otros que a continuación se expondrán, no es posible hacer comparaciones con años anteriores.

El valor obtenido por Costa Rica en el nuevo IDH es 0,801 (con información de 1997) lo que la lleva a ocupar la posición número 45 dentro del total de 174 países estudiados. Ello le ubica entre los países de alto desarrollo humano, con una leve mejoría respecto del año anterior si se aplicara la misma metodología. Ahora bien, es del todo incorrecto comparar esta posición con la obtenida en el IDH calculado para el año 1998, en el que Costa Rica se colocó en la posición 34. Ya en el cuarto informe sobre el estado de la Nación se apuntaba que "no resulta razonable llevar el pulso del desarrollo del país con base en su clasificación en el IDH, al menos mientras los indicadores básicos no se hayan estabilizado durante un número suficiente de años como para determinar con mayor precisión tendencias y variaciones anuales".

Los cambios observados en valores y posiciones del IDH para cada país responden a tres factores:

- Una mejora metodológica en el cálculo de los ingresos, no así para los otros indicadores.
- Revisión de las series de datos, actualizadas a 1997.
- Variaciones en el desempeño de los países, con información de 1997.

Para cada país, el peso relativo de estos factores en el cambio del IDH es diferente. (ver RECUADRO 1.4)

**RECUADRO 1.4****Quinto informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible Avances y temas nuevos**

<b>Equidad e integración social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acceso a las oportunidades y a la calidad de vida</li> <li>• Consolidación del marco conceptual, integración del capítulo</li> <li>• Afinamiento de indicadores de pobreza</li> <li>• Inversión y participación privada en el terreno de los servicios sociales</li> <li>• Concertación y política social (asignaciones familiares, cesantía, libertades sindicales y pensiones)</li> <li>• Violencia</li> <li>• Indígenas</li> <li>• Población con discapacidad</li> </ul>
<b>Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas en el tema</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nuevas oportunidades para el abastecimiento de bienes y servicios a la población</li> <li>• Revisión de los indicadores referidos a las aspiraciones mínimas y máximas nacionales</li> <li>• Reorganización en dos áreas: crecimiento económico y oportunidades que genera; estabilidad en el costo de la vida e ingresos familiares</li> <li>• Diseño y cálculo de indicadores de desarrollo humano sostenible en la dimensión socioeconómica</li> <li>• Empleo femenino</li> <li>• Grado de preparación de Costa Rica para participar en el ALCA desde una perspectiva regional</li> <li>• Estabilidad y solvencia macroeconómica</li> <li>• Reorganización en dos áreas: solvencia en las cuentas externas y oportunidades de mejora; solvencia fiscal y calidad del gasto público</li> </ul>
<b>Armonía con la naturaleza</b>	<p>Funcionamiento de los sistemas  Revisión de las aspiraciones y los indicadores de soporte de la vida  Ordenamiento territorial  Bosques, recursos hídricos y manejo de cuencas hidrográficas  Vulnerabilidad y prevención de los desastres: geografía del riesgo manifiesto</p>
<b>Fortalecimiento de la democracia y buen gobierno</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliación y profundización de la democracia</li> <li>• Revisión conceptual y mayor articulación entre los distintos subtemas del capítulo</li> <li>• Análisis del proceso de concertación convocado por el Gobierno de la República</li> <li>• Continuidad en la mayor desagregación en variables según género</li> <li>• Análisis más detallado del ejercicio pleno de la ciudadanía y de la vigencia del Estado de derecho y la seguridad ciudadana</li> <li>• Incorporación de información proporcionada por la Auditoría Ciudadana de la Calidad de la Democracia</li> </ul>
<b>Tema especial: Sinopsis del informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Datos básicos de la región.</li> <li>• Fracturas regionales: principales brechas</li> <li>• Desafíos</li> </ul>

## Cambios en el cálculo de los ingresos

Las dimensiones del desarrollo humano que se incorporan en la medición del IDH no han variado: el acceso a una vida prolongada, la posibilidad de adquirir conocimientos y el disfrute de un nivel de vida decente. Tampoco han cambiado los indicadores que se utilizan para medir el logro en desarrollo humano: alfabetización de adultos, esperanza de vida y matriculación combinada. El indicador que sí muestra un cambio significativo es el de ingreso (ajustado a una unidad de medida común -PPA- para hacerlo comparable mundialmente).

En el concepto de desarrollo humano, el ingreso es un medio para alcanzar un nivel de vida decente y no un fin en sí mismo, por lo que al utilizar la serie del producto por persona (per cápita) se "castiga" o "descuenta" a este indicador, bajo la premisa de que un nivel de vida decente no requiere ingresos ilimitados.

En los años anteriores el ingreso se ajustaba con una fórmula compleja, que descontaba severamente el ingreso a partir del umbral del ingreso promedio mundial (\$5.900). Esta fórmula reducía a \$321 la distancia entre el umbral de ingreso y el máximo nivel alcanzado (\$34.000). Entre otras debilidades, este cálculo subestimaba los logros en el nivel ingreso de los países más pobres, que aún manteniéndose por debajo del umbral promedio mundial, habían alcanzado mejoras significativas. La nueva forma de ajustar el ingreso de los países para hacerlo comparable, usa el logaritmo de todo el ingreso.

## Sobre el desempeño de los países

Cada año los países tienen cambios reales en su desempeño en las distintas dimensiones que mide el IDH, ya sean éstos progresos o retrocesos. Sin embargo, la magnitud de esos cambios es muy pequeña entre un año y otro, por lo que sólo tiene sentido estudiar las tendencias.

### ¿Cómo afectó a Costa Rica el cambio en la metodología del IDH?

La posición de Costa Rica en el IDH de 1999 está once lugares por debajo de la obtenida, con la anterior metodología, en 1998. De estas once posiciones, cuatro se explican por el ajuste metodológico en el cálculo de los ingresos, y las restantes por la revisión en las series de datos. De estas últimas, seis posiciones se explican por el indicador de esperanza de vida, que presenta un deterioro de poco más de medio año, mientras que otros países lograron avances en este sentido.

En el cuarto informe sobre el estado de la nación (1998) se llama la atención sobre una disminución en la esperanza de vida al nacer, que especialistas en el campo demográfico han detectado en la presente década. El deterioro en el indicador está relacionado con estilos de vida y patologías sociales. En el caso de la población masculina se registra un aumento significativo de la mortalidad por

accidentes, diabetes, homicidio, suicidio y alcoholismo, en orden de importancia. En el caso de las mujeres, las principales causas son suicidio, alcoholismo y diabetes, en ese orden.

### CUADRO 1.2

#### Costa Rica: efectos en la posición del país según la nueva metodología del IDH

	Cambios por la mejora en los datos				Cambios por la mejora metodológica
	Esperanza de vida	Alfabetización de adultos	Tasa bruta de matriculación	Ingreso (PPA)	
Cambios en la posición: - 11	-6	0	-2	+1	-4

Fuente: PNUD, 1999.

### CUADRO 1.3

#### Costa Rica: evolución del IDH. 1975-1997

	1975	1980	1985	1990	1997
Valor del IDH	0,741	0,766	0,767	0,783	0,801
PIB ajustado per cápita (US\$ de 1987)	1.589	1.766	1.552	1.684	1.865

Fuente: PNUD, 1999.

### ¿Cuál es la tendencia de largo plazo en el desarrollo humano de Costa Rica?

El IDH es particularmente valioso para evaluar las perspectivas de largo plazo. En este sentido, el Informe sobre Desarrollo Humano de 1999 hace un aporte interesante al calcular con los nuevos datos y la nueva metodología el IDH desde 1975. Costa Rica muestra progresos en desarrollo humano a lo largo de todo el período, a pesar de que los incrementos en el PIB ajustado per cápita han sido modestos.

En cuanto a la situación de las mujeres, los índices de desarrollo relativo al género (IDG) y el de potenciación de género (IPG), muestran una clara desventaja, tanto en los logros de desarrollo humano, como en el mundo laboral y la participación política. Costa Rica, el mejor país calificado con estos indicadores en Centroamérica, es superado 1,15 veces por el país con mayor valor del IDG en el mundo, y 1,57 veces por el mejor calificado en el IPG. (Ver RECUADRO 1.5)

**RECUADRO 1.5****Tema especial del Informe de Desarrollo Humano 1999: la globalización**

El Informe sobre Desarrollo Humano de 1999 define la globalización como "los procesos de integración en el ámbito mundial no sólo en el aspecto económico, sino también en el tecnológico y cultural. Estos procesos son regidos fuera de las fronteras nacionales, y ocurren en forma concurrente e interactuante, catalizándose entre sí. Desde una perspectiva humana, la globalización es, al final de cuentas, la interdependencia del crecimiento de las vidas entre las personas." Esta definición corresponde a una visión holística de la globalización, que la analiza en una forma integral: producción, desigualdades, mercados, reducción de recursos ambientales y fiscales, entre otros temas. La globalización es inevitable, pero ello no significa que sea incontrolable y que no se le puedan hacer cambios. Puede controlarse mediante políticas de los gobiernos. En economía: cómo y cuándo liberalizar, desregular y privatizar y sus límites. En tecnología: diseñar los mecanismos para que las comunicaciones sean accesibles a la gente y cómo proteger el conocimiento endógeno. En materia de gobierno: qué tipo de instituciones internacionales crear y cuánto poder y apoyo debe dárseles, etc. La globalización es cambiante: ninguna de las tendencias a la marginalización, la inseguridad humana y la desigualdad es inevitable. Con el compromiso de la comunidad global, éstas pueden ser vencidas, de manera que se obtengan resultados mejores para el desarrollo humano.

El rol del Estado en la era de la globalización es, como nunca, importante para:

- Identificar oportunidades en comercio, inversiones y migración.
- Proteger a las personas de las nuevas vulnerabilidades creadas por la globalización.
- Encontrar nuevos caminos para crear alianzas entre actores nacionales.
- Coordinar regionalmente y negociar posiciones en acuerdos multilaterales.

Se necesita, sin embargo, una clase distinta de Estado, con nuevas prioridades, nuevos mandatos y nuevas formas de pensar y actuar.

*Fuente: PNUD, 1999.*