

Duodécimo Informe
Estado de la Nación en Desarrollo
Humano Sostenible (2005)

RESUMEN

303.447.286

P969d Programa Estado de la Nación (Costa Rica)
Resumen duodécimo informe Estado de la Nación en
Desarrollo Humano Sostenible / Programa Estado de la
Nación. –
San José CR. 2006
64 p. : cuadros, gráficos.col. ; 28 cm.

ISBN 9968-806-37-4

1. Desarrollo humano. 2. Equidad social. 3. Educación 4.
Pobreza. 5. Economía 6. Democracia. 7. Elecciones y participación
ciudadana. 8. G1. 9. Costa Rica. I.Título.

Primera edición: Octubre, 2006.

Diseño: Erick Valdelomar / NeoGráfica S.A.

Diagramación: Erick Valdelomar / NeoGráfica S.A.

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

Fotografía de cubierta: Ricardo Quirós

Litografía e imprenta: Litografía e imprenta Guilá

Contenidos



PRESENTACIÓN

Prólogo al Duodécimo Informe	5
Valoración general sobre el estado de la Nación en el 2005	17
Equidad e integración social	21
Valoración general	21
Cae el ingreso promedio de los ocupados, pero aumenta el ingreso promedio de los hogares	23
Continúa la reducción de la inversión social, por tercer año consecutivo	23
La pobreza sigue estancada y crece la desigualdad del ingreso en los últimos veinte años	24
Persisten brechas de acceso al mercado laboral	27
Avances hacia la universalización de la seguridad social	27
Expulsión y reprobación de la secundaria vuelven a aumentar en el 2005	28
Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas	31
Valoración general	31
Alto crecimiento, pero con débiles encadenamientos productivos	33
Se reactivan la industria y la agricultura orientadas a la exportación	34
Inversión extranjera directa: logros y desafíos	35
Se reducen el déficit fiscal y la deuda pública total, a costa del crecimiento sostenido	36
Reforma financiera inconclusa	37
Armonía con la naturaleza	39
Valoración general	39
Crecimiento urbano rápido y desordenado amenaza los recursos naturales	41
Sin soluciones de largo plazo para el alto consumo de hidrocarburos	42
Calidad del aire depende en gran medida del sector transporte	43
El agua mantiene su vulnerabilidad, pero se crearon nuevos instrumentos para mejorar su gestión	44
El SINAC: más tierras protegidas, pero con pocos recursos	45
Una doble condena: pobreza y vulnerabilidad ante los eventos naturales	46
Fortalecimiento de la democracia	49
Valoración general	49
Fin de la era bipartidista que dirigió al país hasta fines del siglo XX	51
Más cargos elegibles y más oferta electoral	52
Abstención más alta en los últimos 44 años	53
Parlamento poco eficaz y con dificultades para lograr acuerdos	53
Política exterior: incongruencias en la promoción de la paz y los derechos humanos	56

Capítulo especial: Estado actual de la infraestructura vial	57
Extensión y condición actual de la red vial	57
Estimación del patrimonio vial y de la depreciación de este capital	59
Gestión de la infraestructura vial	59
Reforma institucional incompleta, con resultados decepcionantes	60
Débil planificación sectorial	60
Compendio cantonal	63
Bibliografía	65

Cuadros

1 Ingreso promedio de los hogares, por decil de hogar. 1988 y 2004	25
2 Participación relativa en el PIB y crecimiento del PIB, por rama de actividad económica. 1995-2005	34
3 Remesas recibidas en Centroamérica. 2004	35
4 Resultados primario y financiero del Gobierno Central. 2000-2005	36
5 Acuerdos legislativos, según órgano de decisión. Marzo de 2005 a abril de 2006	54
6 Leyes aprobadas según reconocimiento de derechos y financiamiento otorgado. Mayo de 2005 a abril de 2006	55

Recuadros

1 Vivir la democracia	11
2 Desafíos señalados por diversas ediciones del <i>Informe Estado de la Nación</i>	19
3 Fragmentación y limitaciones institucionales complican el ordenamiento territorial	42
4 Hacia una red vial moderna y eficiente en Costa Rica: opciones y desafíos prácticos	58

Gráficos

1 Evolución del ingreso promedio real en la ocupación principal, según calificación del trabajador	23
2 Evolución de la inversión social pública real per cápita	24
3 Incidencia de la pobreza total en los hogares, según regiones. 1990-2005	24
4 Índice de salarios mínimos reales	25
5 GAM: indicadores de desempeño en las pruebas nacionales de bachillerato y tasa de deserción, por tipo de centro educativo. 2002-2005	28
6 Evolución del Índice del PIB y del IND	33
7 Composición del saldo entre el IND y el PIB en relación con el PIB	33
8 Tasa de vehículos según tipo	43
9 Visitantes a las áreas silvestres protegidas e ingresos percibidos	46
10 Abstencionismo en los 81 cantones del país en las elecciones del 2006	53
11 Inversión pública y subejecución del presupuesto en infraestructura vial	59

Mapas

1 Índice de Gini a nivel cantonal. 2001	26
2 Concentraciones de óxido de nitrógeno en algunos cantones y distritos de San José. 2005	44
3 Viviendas afectadas por eventos naturales extremos, según cantón. 2000-2004	47
4 Partido ganador de las elecciones presidenciales del 2006, con respecto a las elecciones del 2002	51

Fotos

1 Expansión del área urbana, 1975, 1986 y 2005	41
--	----

Presentación

El presente resumen fue elaborado con el propósito de ofrecer un insumo útil para la divulgación y discusión de los resultados del *Duodécimo Informe Estado de la Nación*. A modo de introducción, el Prólogo analiza la coyuntura nacional en la que se publica el Informe y describe las premisas y métodos de trabajo en que se basa su preparación desde 1994. Además, a modo de rendición de cuentas, brinda un detalle de las principales acciones ejecutadas por el Programa, Estado de la Nación en el último año.

La primera parte de este resumen incluye la valoración general sobre el desarrollo humano sostenible del país durante el año 2005 y sobre el proceso electoral que culminó en febrero del 2006. En la segunda se hace un balance sobre el desempeño nacional en las cuatro áreas a las que usualmente

da seguimiento el Informe. Para cada una de ellas se ha incorporado, además, una síntesis que permite profundizar en algunos temas de particular relevancia para comprender la coyuntura del año en estudio, o sobre los cuales se lograron avances metodológicos o se aportan nuevos indicadores en esta edición.

Finalmente, se presenta un resumen del capítulo especial del Informe, el cual analiza el estado actual de la infraestructura vial en el país, asunto abordado desde una perspectiva comparada y propositiva en la sección “Debates para el desarrollo”.

Para ampliar y profundizar en el análisis de temas específicos, se invita a las y los lectores a consultar tanto el Informe completo, como el conjunto de ponencias especializadas que están a disposición del público en el sitio www.estadonacion.or.cr.





Créditos

**Consejo Consultivo**

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

Consejo Directivo

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

Convenios marco de cooperación

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

Director del Programa

Miguel Gutiérrez Saxe.

Equipo técnico

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

Equipo de apoyo administrativo

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

Coordinadora general de investigación

Leda Muñoz.

Consultores temáticos

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

Editor

Programa Estado de la Nación.

Corrección de estilo

Alexandra Steinmetz.

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

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

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



Prólogo al Duodécimo Informe



Tiempo de transición política

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

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

Época insuficiente y de malestar ciudadano

Como lo sintetizó el Décimo Informe, el último decenio no fue una época de estancamiento, tampoco otra "década perdida". Sin embargo, desde una perspectiva estratégica, fue una época

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

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

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

Reconstruir el entusiasmo

Así las cosas, no es posible esperar un clima entusiasta mientras se achican los ingresos, aumenta la desigualdad, se reducen los ingresos sociales, se deterioran servicios básicos de salud, seguridad, vialidad y, al borde del paroxismo, se acumula un crecimiento muy notable del PIB, de las exportaciones y, también,

de las ganancias del sector financiero. Nueva economía boyante, pero sin mayores encadenamientos productivos, sociales y fiscales, magros resultados para la gente.

Ese estilo, por cierto, requiere corrección si se desea contar con la voluntad de las personas. Hoy tenemos una imperiosa necesidad de renegociar entre nosotros. Después de todo, la democracia no es solo un procedimiento para elegir; es un acervo de resultados y oportunidades que reclama la ciudadanía, especialmente después de largos años de promesa democrática creciente y una decreciente "capacidad de hacer", por parte del Estado, como bien lo reflejaron las últimas elecciones.

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

Para poder sacarlas adelante, es necesario reducir el temor y la desconfianza recíproca entre las fuerzas políticas y sociales, que han resultado paralizantes en los últimos años. En nuestras relaciones de confianza todavía vivimos algunos de los efectos de la última "guerra caliente de la Guerra Fría" que se libró hace pocas décadas en Centroamérica. Pero ni siquiera aquella polarización alcanza ya para cimentar un apoyo específico a la política. Ahora,

la valoración de la democracia se forja en los puntos de contacto directo entre la ciudadanía y las instituciones. La eficacia, el buen trato, el uso adecuado de los recursos, la ausencia de corrupción y tráfico de influencias, el castigo a los que incurren en falta, son lo que cuenta para lograr legitimidad. En este sentido, el impulso, desde la política, de un conjunto de reformas económicas restrictivas muy de fondo, incluido el achicamiento del Estado, ha generado una distancia creciente entre una promesa electoral de mayor bienestar, una Constitución que la consagra y "las duras realidades de gobierno". En consecuencia, se duda de la política, de los políticos, prácticamente de cualquier representación, sea política o social, de la estructura institucional y hasta de tener un destino común como nación.

Gobernabilidad es el nombre del juego

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

Además, en razón de los cambios en la correlación de fuerzas y de prácticas políticas, en la Costa Rica actual no se puede gobernar ni administrar objetivos, ni construir coaliciones con algún grado

de estabilidad; apenas se pueden crear mayorías parlamentarias fugaces, con alcances reducidos y logros mínimos. Es poco lo que se puede hacer, es muy inestable lo que se logra, es mucha la impaciencia ciudadana que se genera. Así, sistemáticamente no solo pierde el partido político en el Ejecutivo, en medio de acusaciones de ineptitud y falta de rumbo, sino que pierde, y mucho, el sistema político en su conjunto, como se ha podido constatar y como queda documentado en el Duodécimo Informe.

El Informe Estado de la Nación

La extensa cita de Munro que se consigna en el recuadro 1 nos recuerda la importancia de saber valorar los caminos singulares que recorrió el país en el pasado, así como la necesidad y conveniencia de retomar esa senda. Pero también, reconociendo la diferencia de escalas, permite confirmar la tarea del *Informe Estado de la Nación*: dotar a la sociedad de instrumentos de fácil acceso para conocer su evolución, desarrollar instancias de rendición de cuentas, fortalecer mecanismos de participación y negociación, y contribuir a la formación de consensos nacionales. Esta es una iniciativa independiente, cuya misión es mejorar el acceso de la ciudadanía a información amplia, oportuna y veraz sobre los asuntos de interés público. Informar es construir democracia y favorecer canales de procesamiento de intereses, y hasta de conflictos.

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

Pero además, y desde siempre, desde adentro, a esta iniciativa la han protegido los mecanismos de pesos y contrapesos y los

RECUADRO 1

Vivir la democracia

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

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

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

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

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

Fuente: Munro, 2003.

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

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

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

Rigor académico. El Informe tiene como fundamento la articulación de las capacidades de investigación de las universidades públicas, lo que le ha permitido obtener información y análisis pertinentes y de calidad sin crear estructuras complejas. Este año se sistematizaron casi 600 referencias bibliográficas y se emprendieron alrededor de 55 estudios especializados. Esta práctica ha generado una corriente de investigación sobre el desarrollo humano sostenible y nuevas políticas de indagación científica y social en los ámbitos nacional y subna-

cional. Asimismo, al sistematizar datos de muy variadas fuentes se ha tenido una incidencia real en la formulación de indicadores, desde su identificación hasta los métodos empleados, pasando por el abordaje de temas antes poco tratados en el país.

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

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

- Énfasis en la relación directa: presentaciones a grupos y sectores, talleres, foros entre académicos, organizaciones

sociales, docentes y estudiantes, funcionarios públicos y comunicadores.

- Promoción de publicaciones, artículos y reportajes en prensa escrita, radio y televisión.
- Portal en Internet, con un elevado volumen de visitas, tanto nacionales como del exterior.
- Desarrollo de acciones comunales, para llegar a muchos lugares del país.
- Desarrollo de actividades con el sistema educativo, que se han expresado en acciones como: realización de cursos de actualización para docentes y asesores; publicación del libro *Costa Rica contemporánea, raíces del estado de la nación*,

para la educación secundaria y cursos introductorios universitarios; uso de las publicaciones en los cursos sobre realidad nacional que imparten las universidades y elaboración de módulos didácticos para la educación primaria y secundaria, así como para las escuelas a las que asisten niños y niñas migrantes.

A partir del año 2005 el Informe incluye una nueva sección, que recoge proposiciones, debates y aportes, con una orientación más práctica. Dos capítulos especiales, "Universalización de la educación secundaria y reforma educativa", en la undécima edición y "Hacia una red vial moderna y eficiente. Opciones y desafíos prácticos", en el Duodécimo

Informe, procuran introducir un debate propositivo sobre política pública en ciertos temas en los que esta publicación, a lo largo de los años, ha reunido un importante cúmulo de información y análisis. Esperamos, de este modo, ayudar a construir algunas premisas de acuerdos nacionales que nos deparen entusiasmo y sean parte de una hoja de ruta hacia una nueva era de progreso social, crecimiento económico arraigado y perfeccionamiento de nuestras instituciones democráticas. Esta es una buena razón para existir.



Miguel Gutiérrez Saxe
Director
Programa Estado de la Nación

FICHA 1

Primer Informe Estado de la Educación Costarricense

En febrero de 2006 se publicó el *Primer Informe Estado de la Educación Costarricense*, un análisis del desempeño nacional en materia educativa, con el que se trata de medir cuánto se acerca o se aleja Costa Rica de la aspiración de ofrecer oportunidades para que la población, de manera equitativa, tenga acceso a una educación de calidad. El estudio pretende, además, contribuir a identificar los principales desafíos nacionales en materia educa-

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

FICHA 2

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

En el marco del plan de acción de UNICEF para el año 2005 se le encargó al Programa Estado de la Nación el estudio *Derechos de la niñez y la adolescencia, una mirada detallada a las brechas cantonales y regionales*. La investigación se realizó durante 2005-2006; recorre gran cantidad de temas, variables e indicadores, y aporta valiosos elementos para conocer de qué forma se protege a la niñez y la adolescencia en el ámbito cantonal.

FICHA 3

Tercer informe regional centroamericano

En el 2005 iniciaron gestiones para la obtención de recursos que permitan elaborar la tercera edición del *Informe Estado de la Región Centroamericana*. Igualmente han sido exploradas posibilidades de trabajo conjunto y cooperación con entidades como OMS, OPS y CEPAL-Méjico. Se han valorado diferentes propuestas acerca del enfoque, las características generales y los elementos necesarios para preparar un diseño conceptual del estudio. Como parte del proceso se llevó a cabo una preconsulta con un grupo de alrededor de treinta personalidades y expertos, a quienes se les solicitó que propusieran temas relevantes que convendría abordar, y que dieran sus opiniones sobre una primera caracterización del informe regional.

FICHA 4

Información y formación para funcionarios públicos y organizaciones sociales

El Programa Estado de la Nación desarrolla una serie de labores de información y formación en todo el territorio nacional, dirigidas al personal de las instituciones públicas, docentes, organizaciones privadas y sociales, y a la población en general. Como parte de este proceso de difusión, en el período 2005-2006 se participó en actividades dirigidas a los diputados y diputadas electas, asesores parlamentarios, nuevas autoridades municipales de todo el país, funcionarios de la Contraloría General de la República, empleados públicos integrados al régimen de servicio civil, docentes, comunidades universitarias, así como a distintas agrupaciones gremiales y profesionales.

FICHA 5

El Informe Estado de la Nación en la comunidad universitaria

La Comisión de Vicerrectores del CONARE aprobó la creación de una Comisión Interuniversitaria para la promoción del *Informe Estado de la Nación* en la comunidad académica de las universidades estatales. Entre sus objetivos está promover y desarrollar actividades que utilicen el Informe y otras publicaciones del Programa Estado de la Nación, que impulsen proceso de formación e información, y que desarrollem investigación y nuevos indicadores sobre desarrollo humano sostenible, con la participación activa de las comunidades académicas de las universidades públicas. En este marco, durante el 2006 se han organizado actividades presenciales y videoconferencias, en coordinación con diversos centros univeristarios.

FICHA 6

El Informe Estado de la Nación en el sistema educativo

Desde el año 2003 ha desarrollado su trabajo una comisión bipartita integrada por funcionarios del MEP y el Programa Estado de la Nación. En el período 2005-2006, se desarrolló un programa de capacitación dirigido a docentes y bibliotecólogas de todo el país, en el que se abordó la transversalidad mediante la utilización del *Undécimo Informe Estado de la Nación*, cuyos contenidos fueron vinculados con los objetivos del currículo educativo en las materias de Estudios Sociales, Cívica y Ciencias. Adicionalmente fueron distribuidas diversas publicaciones del Programa Estado de la Nación a bibliotecas de colegios, y se continuaron impulsando las entregas técnicas del módulo *Viaje al desarrollo humano sostenible en la región centroamericana*.

FICHA 7

Foros Radio Universidad de Costa Rica-Estado de la Nación

En un espacio radiofónico mensual que emite Radio Universidad de Costa Rica, académicos e investigadores del Programa Estado de la Nación abordan temas de gran trascendencia para la vida nacional. Cada uno de los foros analiza, desde una perspectiva debidamente documentada y fundamentada, los procesos y tendencias de la sociedad costarricense actual.

FICHA 8

Elecciones 2006

Por medio de múltiples iniciativas e investigaciones, el Programa Estado de la Nación ha procurado fortalecer las prácticas democráticas en la vida política del país. Dentro de ese espíritu, y en el contexto del proceso electoral del 2006, junto a otros actores sociales se hizo un vehemente

llamado a las y los ciudadanos para que se incorporaran de manera voluntaria como miembros de mesa y garantes de la pureza de las elecciones. Como parte de esa iniciativa, los integrantes del equipo técnico del Programa que fueron requeridos participaron como miembros de mesa y delegados electorales el 5

de febrero. Adicionalmente se preparó un documento sintético sobre la situación nacional y se facilitó este material a los delegados y observadores internacionales que participaron en las actividades del TSE.

FICHA 9

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

Con el fin de aprovechar de manera oportuna la información generada por la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (ENIG), se ha invitado a investigadores para desarrollar análisis e investigaciones de interés económico, social y metodológico, que se deriven de la información de la ENIG, para que presenten sus propuestas. Los estudios serán discutidos en un simposio previsto para el 8 y el 9 de noviembre de 2006. En este esfuerzo están trabajando de manera conjunta el Instituto Nacional de Estadística y Censos, el Banco Central de Costa Rica, el Programa Estado de la Nación y la Universidad de Costa Rica, por medio del Centro Centroamericano de Población y el Instituto de Investigaciones Sociales.

FICHA 10

Convenio de cooperación con el INFOCOOP

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

FICHA 11

Foro de Diálogo Social

El Programa Estado de la Nación se desempeña como facilitador del Foro de Diálogo Social, en el que participan distintos actores sociales del país. Esta instancia produjo de forma consensuada un anteproyecto de ley para crear en el país un Consejo Económico y Social, que operaría como mecanismo de consulta a la sociedad por parte de los poderes Ejecutivo y Legislativo, en temas de política pública. La nueva Asamblea Legislativa retomó y envió el proyecto a la Comisión de Asuntos Sociales, y los sectores sociales -con el apoyo del Estado de la Nación- han procurado establecer una estrategia común para impulsar su aprobación, conscientes de que esta iniciativa puede ayudar a canalizar el conflicto social, al crearse un espacio permanente de diálogo social institucionalizado

FICHA 12

Enciclopedia Greenwood

En el marco de un acuerdo de cooperación con el Programa Amigos del Aprendizaje (ADA) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), se elaboraron los textos relativos a salud, abuso y abandono, del capítulo sobre Costa Rica de la Enciclopedia Mundial Greenwood sobre Temas de Niñez (*The Greenwood Encyclopedia of Children's Issues Worldwide*).

FICHA 13

Resultados del Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2005

En octubre del 2005, el Programa Estado de la Nación, la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano y la Maestría en Economía de la Universidad de Costa Rica, dieron a conocer los principales resultados del *Tercer Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria*. El objetivo de esta iniciativa es que las y los ciudadanos comprendan mejor los procedimientos técnicos, políticos y administrativos inherentes a la formulación, aprobación, fiscalización y evaluación de los presupuestos nacionales. Actualmente se analiza la posibilidad de elaborar un cuarto índice.

FICHA 14

Plan de Acción de la Política Pública de la Persona Joven

El Programa Estado de la Nación hizo entrega del Plan de Acción de la Política Pública de la Persona Joven, encargado por el Fondo de Población de las Naciones Unidas y el Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven. Este instrumento incluye las acciones estratégicas, el impacto esperado y los sectores involucrados en cada uno de los ejes de acción prioritarios, los que a su vez fueron establecidos durante el proceso de diálogo social realizado.

FICHA 15

Apoyo a espacios de reflexión sobre temas centrales del desarrollo

El Programa Estado de la Nación participa activamente en la reflexión y búsqueda de propuestas en torno a temas clave del desarrollo nacional, sectorial y regional, que impulsan diversos actores de la sociedad costarricense. Los aportes más recientes en ese sentido se dieron el seminario "Fortalecer la democracia económica: un reto para la gobernabilidad democrática", organizado por el Ministerio de la Presidencia, el Programa del Estado de la Nación, INFOCOOP, COONACOOP, BCIE, CPC, Fedejoven R.L. y el Consorcio La Catalina R.L. Además se participó en el foro "Desarrollo de los sistemas de salud y seguridad social. Riesgos y desafíos de cara al siglo XXI", organizado por la OMS/OPS, el Ministerio de Salud, la CCSS, la Asociación Internacional de Seguridad Social y el Programa Estado de la Nación.

Valoración general sobre el Estado de la Nación en el 2005



El hecho más sobresaliente que consigna el *Duodécimo Informe Estado de la Nación* es el fin de una era política. Por primera vez desde la Guerra Civil de 1948, las divisiones y tradiciones originadas en aquel conflicto no fueron factores decisivos en las preferencias electorales de las y los costarricenses. Las elecciones nacionales del 2006 marcaron el fin de la era bipartidista que gobernó el país durante los últimos veinte años. Pero, más allá de estos resultados, el dato fundamental es que la mayoría ciudadana no tiene vínculo partidario y ninguna agrupación cuenta con lealtades sólidas, lo cual afecta la capacidad del sistema político para expresar intereses y procesar conflictos. En estas adversas condiciones, los partidos, las instituciones y la ciudadanía tienen ante sí la difícil tarea de impulsar importantes reformas precisamente cuando las capacidades del sistema político se encuentran mermadas.

Los cambios políticos ocurren en el marco de una situación económica y social en la que existe una tensión básica entre las aceleradas transformaciones en la producción y la distribución de bienes y servicios, por un lado, y la insuficiencia del desempeño nacio-

nal para enfrentar los desafíos de largo plazo en materia de desarrollo humano, por otro. En un lapso de solo veinte años, el aparato productivo costarricense cambió de manera profunda, debido a la implantación de un nuevo estilo de desarrollo. La vieja economía fue sustituida por una en la que el sector financiero, las zonas francas y el turismo son las actividades más dinámicas. Este cambio continuó manifestándose con fuerza en el 2005, alentado por niveles históricamente altos de inversión extranjera directa y de exportaciones, que impulsaron una alta tasa de crecimiento.

En términos de la distribución del ingreso, los datos disponibles indican que la sociedad costarricense es significativamente más desigual que hace dos décadas, una tendencia inversa a la experimentada entre 1960 y 1980. La mejoría en el corto plazo del indicador Gini de desigualdad observada en el 2005 fue producto, más que de una recuperación, de una baja generalizada en los ingresos de los ocupados. Los resultados económicos favorables no fueron suficientes para contrarrestar esta evolución, debido a la falta de encadenamientos productivos, sociales

y fiscales de los sectores más dinámicos con el resto de la economía. Así, nada en el desempeño de la sociedad costarricense durante el 2005 hace variar la apreciación sobre la insuficiencia del desarrollo humano. Los indicios de "una nueva y más peligrosa fase", apuntados en el Informe anterior, se acumularon. La imagen de una casa común deteriorada sigue vigente: de nuevo se erosionó la representación política, ocurrió la caída ya mencionada en los ingresos de los ocupados y se registró una nueva baja en la inversión social. Ciertamente hubo un incremento de los ingresos de los hogares, pero ello estuvo asociado a la incorporación de nuevos miembros de las familias al mundo laboral, muchos de ellos con empleos parciales y de baja calidad.

En 1988, el "Prólogo" del Cuarto Informe utilizó la metáfora de un vehículo para describir a "una sociedad frenada y con olor a quemado", en la que distintos sectores se disputaban la dirección, parando y acelerando simultáneamente. Hoy esa situación se ha agudizado: debido al paso del tiempo, frenos, acelerador y volante ya no responden del mismo modo. Estos actores no solo

siguen estorbándose, sino que no caen en cuenta de que el vehículo tiene fallas y ya rueda sin mucha dirección por pendientes de cerros y precipicios, con gentes a la vera del camino y otros vehículos en movimiento. En este nuevo entorno, la conducción temeraria o la ilusión de que la disputa dentro del carro puede prolongarse indefinidamente entraña riesgos para todos.

Las pendientes que hacen inevitable el movimiento del vehículo son moldeadas por fuerzas políticas, sociales y económicas de distinto signo e intensidad. En el plano político, el creciente y extendido malestar ciudadano con el desempeño nacional es una potente fuerza de cambio que ya reconfiguró el sistema de partidos. Este malestar emergió tangiblemente a mediados de la década anterior, y se exacerbó con nuevos detonantes de corto plazo como los escándalos de corrupción del 2004, el pesimismo ciudadano ante la evolución del país y la negativa evaluación de la gestión gubernamental. En el plano social, la avanzada transición demográfica y una urbanización desordenada y segmentada son fuerzas que han creado una sociedad muy distinta a la de décadas anteriores. En el plano económico la fuerza de cambio es, como se dijo, un nuevo estilo de desarrollo que se ha consolidado, aunque exhibe problemas de articulación y productividad. Estas fuerzas que empujan al país en distintas direcciones y velocidades amplían las tensiones documentadas en ediciones previas de este Informe. Dejadas por sí solas, "no suman" ni producen un cambio ordenado con rumbo claro; por el contrario, llevan a una ruta de colisión. De ahí lo cruciales que resultan los acuerdos políticos en el país: son indispensables para aprovechar el impulso de las pendientes, encontrar camino seguro y enrumbar el vehículo hacia un destino compartido.

Este panorama coloca a Costa Rica frente a un complejo y singular dilema estratégico. Por una parte requiere ejecutar profundas transformaciones económicas, sociales e institucionales para hacer frente a los cambios sociales en marcha y a la insuficiencia de su nivel de desarrollo económico para mantener

su estado social de derecho y fortalecer la protección ambiental. Pero, por otra, su sistema democrático define una vía gradual, heterodoxa y parcial en el diseño y ejecución de esas transformaciones. Este gradualismo amenaza con convertirse en parálisis por la crisis del sistema de partidos y el deterioro de las capacidades institucionales del Estado. En pocas palabras, el país necesita realizar cambios urgentes y profundos, pero el sistema político, que de por sí no está diseñado para procesarlos con rapidez, se encuentra en una fase de particular incapacidad.

En este contexto, la eventual ratificación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana tensa el ambiente político, pues implicaría la implementación de un programa de reformas institucionales que introducen ajustes sustitutivos a varios sectores del Estado. Si, al amparo de la situación actual, los actores operan guiados por la creencia de que es necesario jugarse "el todo por el todo" para imponer sus intereses o no perder sus posiciones, podrían desencadenar situaciones que tengan efectos sobre la estabilidad política. En síntesis, Costa Rica debe resolver en el corto plazo la cuestión de cómo efectuar profundas reformas a la sociedad, la economía y el Estado, por la vía democrática.

Es preciso reconocer que la singularidad del dilema costarricense no radica en su excepcionalidad. Varios elementos de la situación nacional son comunes a otras sociedades: el nivel de desarrollo medio, la ubicación estratégica del país, la carencia de fondos de cooperación, la inexistencia de los recursos naturales necesarios para establecer una economía extractiva, su trayectoria democrática o la crisis en el sistema de partidos políticos. Otros elementos sí son propios del caso costarricense: la particular configuración de su Estado o su liderazgo dentro de América Latina en materia de desarrollo social y conservación del ambiente. Lo verdaderamente singular del dilema estratégico que enfrenta Costa Rica es la combinación de los factores antes mencionados como elementos constitutivos de su situación actual. Desde una perspectiva

comparada, pocos países afrontan la necesidad de resolver en forma simultánea problemas económicos, políticos e institucionales complejos, en procura de relanzar una época de desarrollo humano acelerado en un marco de instituciones democráticas consolidadas. En este sentido, Costa Rica debe actuar en varios frentes en poco tiempo, ya no solo para avanzar hacia niveles más altos de desarrollo, sino para mantener los logros alcanzados.

El país se apoya sobre un umbral de alto desarrollo humano, que paulatinamente se ha venido consagrando mediante el reconocimiento de derechos para la población y que hoy por hoy constituye un elemento clave en la dotación de factores. Hace cincuenta años, las bases de este umbral fueron la universalización de la enseñanza primaria, la extensión de la cobertura en salud y otros servicios básicos, la ampliación de los derechos políticos y la protección del patrimonio natural. En la Costa Rica actual, asegurar la sostenibilidad de estos logros acumulados en desarrollo humano es imperativo; no hacerlo es inexcusable, aunque implique esfuerzos importantes. Pero el problema medular es a futuro: como se indicó en el Décimo Informe, en los próximos años el país requerirá incrementar aceleradamente su productividad, mejorar la equidad social, hacer un uso sostenible de sus recursos naturales y perfeccionar la democracia para mejorar el bienestar y la calidad de vida de la población.

Una vez más, el *Informe Estado de la Nación* reitera la urgencia de lograr acuerdos políticos para impulsar reformas que inauguren una época de rápido progreso social, crecimiento económico arraigado y perfeccionamiento de la democracia. El año pasado se dijo: "Para avanzar (en el desarrollo humano sostenible) será necesario concretar una transacción social que distribuya oportunidades y beneficios entre los habitantes del país, en particular entre los sectores que poco o nada han ganado de la política de apertura e inserción internacional. También habrá que distribuir sacrificios, pues toda solución tienen costos, pero deberá asegurarse que no se recarguen sobre los grupos más vulnerables". Este

desafío sigue vigente y, en las actuales condiciones políticas, es aun más apremiante. Sin embargo, pretender que la transacción sea inmediata, integral y perfecta, pudiera ser la mejor manera de tornarla imposible. Antes bien, los acuerdos que el país necesita podrían ser desencadenados a partir de experiencias particulares, en las que las fuerzas políticas y sociales restablezcan la confianza mutua sobre la base de resultados concretos.

¿Por donde empezar? Hay ámbitos donde, pese a las discrepancias y suspicacias, este Informe ha podido constatar la existencia de amplios acuerdos sobre algunos objetivos de política y sobre la necesidad y conveniencia de efectuar cambios institucionales. La universalización de una educación secundaria diversificada y de calidad -el tema especial del Undécimo Informe- y la importancia de remover obstáculos que impiden el desarrollo de una infraestructura vial

moderna -el tema especial del presente Informe- son dos áreas en las que se han identificado visiones y objetivos compartidos y viables para superar barreras que hace pocos años eran motivo de confrontación. Estas podrían ser un "laboratorio" donde las fuerzas sociales generen un nuevo estilo de hacer política en el país, más cercano a las necesidades y aspiraciones de la población.

RECUADRO 2

Desafíos señalados por diversas ediciones del *Informe Estado de la Nación*

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

Fuente: Elaboración propia.



Equidad e integración social



VALORACION GENERAL

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

generalmente en empleos de baja calidad que sin embargo no logran reducir su vulnerabilidad a la pobreza.

Este desempeño desfavorable para el desarrollo humano tiene lugar, además, en una sociedad que en los últimos veinte años vio crecer la desigualdad social. De acuerdo con la Encuesta de Ingresos y Gastos del INEC, el coeficiente de Gini pasó de 0,358 a 0,475 entre 1988 y 2004. Esto significa que Costa Rica pasó de tener niveles de desigualdad semejantes a los de naciones europeas, a niveles más cercanos a los de otros países latinoamericanos que destacan entre los más desiguales del mundo. Las mediciones de corto plazo realizadas por medio de la Encuesta de Hogares, si bien presentan oscilaciones de un año a otro, reafirman esta tendencia de largo plazo y ofrecen evidencia de un empobrecimiento de las capas medias de ingreso. En los últimos años (2001-2005), la medición de la desigualdad con este instrumento muestra una mejora de la equidad, que lejos de ser una buena noticia, más bien expresa que el deterioro general de ingresos en el país está alcanzando a los sectores profesionales medios (el décimo decil captado por la Encuesta), de tal forma que las brechas se están cerrando porque los ingresos de estos grupos tienden a decaer y a aproximarse a los rangos más bajos.

En estas condiciones, la economía no está generando oportunidades crecientes

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

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

de capacidades en temas clave como esperanza de vida, coberturas educativas y seguridad social, en virtud del relativamente alto, aunque insuficiente, nivel de inversión social.

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

en pruebas nacionales, el primer colegio público aparezca en el puesto 63 de la lista, o que la reprobación y expulsión de los estudiantes le cueste anualmente al país un 0,5% del PIB, además de las implicaciones negativas que esto tiene para el futuro de estos jóvenes.

El desempeño que la sociedad costarricense mostró en el 2005 en materia de equidad e integración social plantea dos consideraciones importantes. En primer lugar, aunque en el corto plazo no se está frente a una situación de crisis, sí hay una creciente vulnerabilidad social, que debe atenderse a fin de evitar mayor desencanto político y costos sociales indeseables. En el largo plazo, el problema estratégico que enfrenta Costa Rica es el de tener resultados sociales inferiores a los necesarios en una época en la que, en virtud del avanzado proceso de transición demográfica por el que atraviesa el país, una equidad y una integración social mayores son indispensables para aumentar la productividad de la economía. Debido a la dotación relativa de factores -la carencia de recursos extractivos y de amplios contingentes poblacionales-, el desarrollo futuro depende de manera crítica de una fuerza laboral altamente capacitada y con acceso a oportunidades empresariales y laborales. Lo que no está

claro en el panorama descrito para el 2005 es si, en ausencia de una situación fiscal más holgada y en presencia de políticas cada vez más restrictivas, el país podrá dar los saltos que requiere para encarar los desafíos que tiene por delante y cerrar las persistentes brechas que lo aquejan.

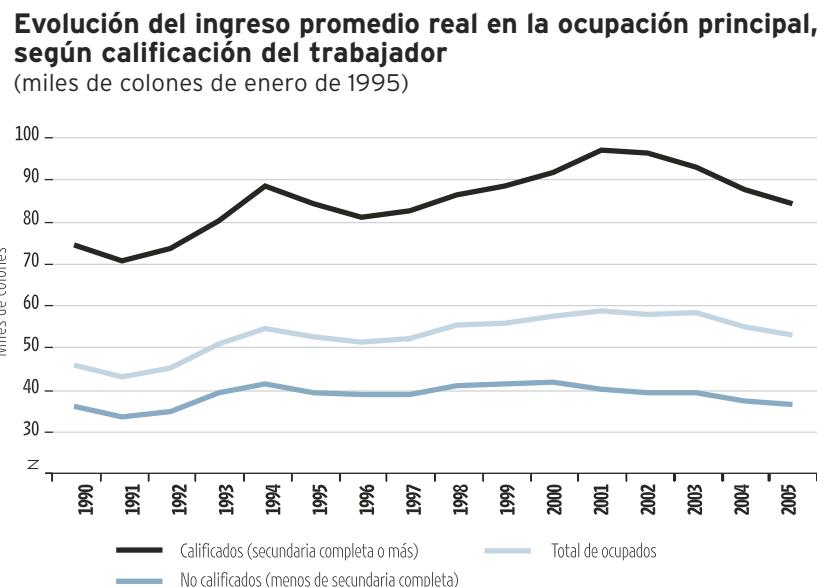
El país se apoya sobre un umbral de alto desarrollo humano, cuyos resultados paulatinamente se han venido consagrando como derechos de la población y que hoy por hoy constituyen un elemento clave en la dotación de factores para el desarrollo. Si hace cincuenta años las bases para el desarrollo se construyeron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

Cae el ingreso promedio de los ocupados, pero aumenta el ingreso promedio de los hogares

En el 2005 la remuneración promedio de los ocupados (en la ocupación principal) volvió a caer en términos reales, esta vez en 3,7% respecto del año anterior (en el 2004 se había reducido en 5,8% en relación con el 2003). El descenso del 2005 se dio en todos los sectores de ocupación: 5,4% en el informal, 1,6% en el formal y 1,5% en el agropecuario (Sauma, 2006). Con esta fuerte caída, los ingresos promedio del sector informal en el 2005 fueron similares a los de 1992, los del formal igualaron los niveles previos a 1998 y los agropecuarios, aunque menores, no fueron significativamente distintos a los observados desde 2002.

Con respecto a la evolución del ingreso laboral según calificación de los ocupados, los trabajadores calificados (con secundaria completa o más) vieron su ingreso laboral promedio caer en el 2005 por cuarto año consecutivo, esta vez en 3,9%, para ubicarse en un valor similar al prevaleciente en 1997 (gráfico 1). Por su parte, el ingreso laboral promedio de los ocupados no calificados (menos de secundaria completa) continuó una larga y lenta tendencia a la baja, que se inició en el 2001 y que solo se vio interrumpida por un pequeño incremento en el 2003. En el 2005 la reducción fue de 2,6% con respecto al año anterior.

GRAFICO 1



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

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

Según los resultados de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), a pesar de la caída en los ingresos promedios de los ocupados, el ingreso promedio de los hogares aumentó 2,8% entre 2004 y 2005 y 3,8% en términos per cápita. Esto se debió principalmente

al crecimiento en el número de perceptores de ingreso dentro de los hogares, que pasó de 1,44 a 1,51, es decir, registró un aumento de 4,9%. Debe tenerse en cuenta que los resultados de la EHPM del 2005 se vieron afectados por una mejor captación del empleo.

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

La inversión social son los recursos que el Estado destina a acciones que buscan mejorar la calidad de vida de la población, ya sea ofreciendo directamente una serie de servicios como educación y salud, realizando transferencias monetarias para que las familias adquieran bienes y servicios que les ayuden a satisfacer sus necesidades más elementales, o financiando instituciones públicas encargadas de proveer bienes y servicios meritorios a bajo costo o en forma gratuita.

Durante más de dos décadas Costa Rica ha tenido niveles de inversión social pública (ISP) menores a los alcanzados a finales de los años setenta, y las mejoras logradas a partir de 1990 deben verse en el contexto de una ISP per cápita que no recupera sus máximos históricos (Trejos, 2006). Para el 2005 la ISP resultó un 48% superior a la de 1980 y un 59% mayor que la de 1990, con un crecimiento medio anual real de 1,6% entre 1980 y 2005, y de 3,1% a partir de 1990. Esta

expansión ha sido acompañada por una recuperación de su prioridad macroeconómica y fiscal en el largo plazo, de modo que para el 2005 representó el 18% del PIB y el 78% del gasto del Gobierno General, proporciones similares a las existentes hace veinticinco años.

A pesar de esa recuperación, el crecimiento real observado en la ISP es insuficiente para responder al crecimiento de la población. En el 2005 la inversión social por habitante fue un 21% menor

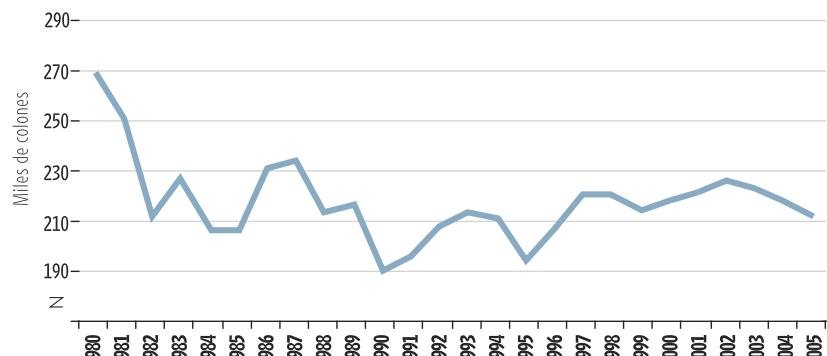
que la de veinticuatro años atrás. Esta inversión por persona mostró una clara tendencia decreciente durante los años ochenta, a pesar de la recuperación a mediados de la década, y una leve tendencia alcista durante los noventa y los inicios del 2000, con caídas coyunturales en 1995 y 1999. Sin embargo, este crecimiento no alcanza para recuperar lo perdido. Ello se torna más dramático si se tiene presente que en los últimos tres años se observa una contracción real acumulada del 6,3% en la ISP por habitante (gráfico 2).

En Costa Rica, a través de la inversión social el Estado aporta en promedio cerca de un salario mínimo a cada hogar. Por lo tanto, la disminución en esta inversión, aunada a la disminución de los ingresos por persona de los ocupados, constituye un doble golpe para las familias costarricenses, el cual ha sido atenuado con los ingresos generados mediante la incorporación de nuevos miembros a la fuerza laboral.

Además de los cambios en los niveles de inversión social, es importante considerar la forma en que ésta se utiliza. Un trabajo exploratorio realizado con base en 32 de los estudios sobre programas sociales en las áreas de servicios sociales, salud y

GRAFICO 2

Evolución de la inversión social pública real per cápita (colones del 2000)



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

educación realizados por la Contraloría General de la República entre el 2000 y el 2005, revela que los problemas de gestión de las instituciones están fuertemente asociados a tres tipos de causas: i) dificultades relacionadas con decisiones políticas, ii) débiles capacidades gerenciales de las autoridades y los mandos medios de las instituciones y iii) procesos de planificación y registros de las poblaciones beneficiarias deficientes o inexistentes. Estas condiciones a la vez

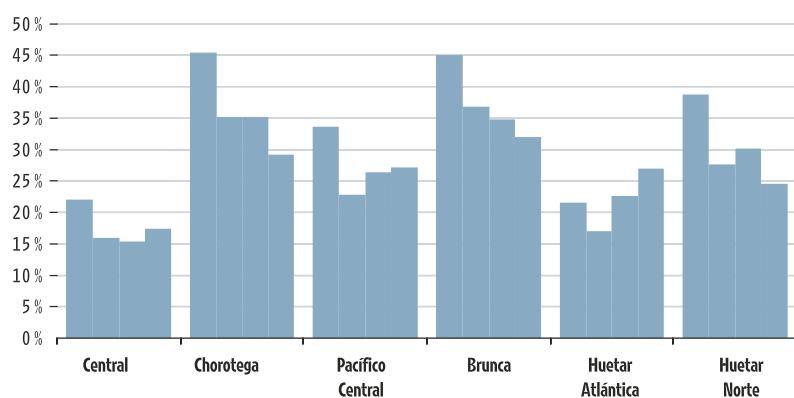
impiden la evaluación periódica de los procesos en marcha y la puesta en ejecución de medidas oportunas frente a los problemas que se van presentando, todo lo cual ocurre, además, en un contexto fiscal restrictivo que reduce o restringe el acceso a los recursos y deteriora los servicios (Martínez, 2006). Estos hallazgos muestran que la insuficiencia de la inversión social podría ser atenuada con mejoras en la gestión de los programas sociales.

La pobreza sigue estancada y crece la desigualdad del ingreso en los últimos veinte años

En el 2005 la pobreza afectó a un 21,2% de los hogares costarricenses, lo que significa que por duodécimo año consecutivo -a partir de 1994- esta incidencia se encuentra estancada en un nivel cercano al 20%, más o menos 1,5 puntos porcentuales (dentro del margen de error de la EHPM). De igual manera, la pobreza extrema se mantuvo en el nivel del 2004 (5,6%) y estancada desde 1994. Al igual que en años anteriores, la región Brunca es la que registra la mayor incidencia, tanto de la pobreza total como de la pobreza extrema, seguida por la Chorotega. No obstante, en la región Central, al ser altamente poblada, reside el 52,2% de los hogares pobres y el 44,6% de los que se encuentran en condición de pobreza extrema (gráfico 3).

GRAFICO 3

Incidencia de la pobreza total en los hogares, según regiones. 1990, 1995, 200 y 2005



Fuente: EHPM, INEC

Por otro lado, en el 2005 el índice de salarios mínimos reales se mantuvo estancado con respecto al año anterior, al pasar de 112,8 a 113,1, después de mostrar una reducción de 1,9 entre el 2003 y 2004. De esta manera se mantuvo la tendencia observada desde 1998 (gráfico 4).

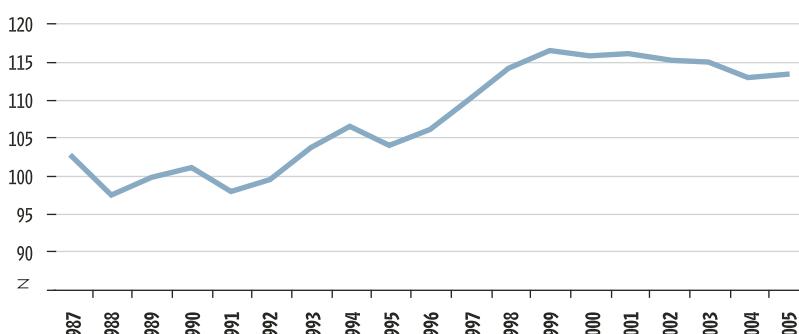
En este Informe se incorporan dos fuentes de información para medir la desigualdad: los datos de las Encuestas de Hogares (EHPM), que se han utilizado anualmente, y la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (ENIG), que se realizó en el 2004, dieciséis años después de que se efectuara la última medición de este tipo en el país¹. Los resultados de la ENIG 2004 confirman la tendencia de aumento en la desigualdad o concentración de los ingresos que se ha venido señalando en este Informe. En 1988 el 10% de los hogares más ricos (de acuerdo con su ingreso per cápita) tenía 12,4 veces el ingreso del 10% de los más pobres; para el 2004, esta relación aumentó a 28,4 (Sauma, 2006). Este incremento en la desigualdad se refleja también en un aumento en el coeficiente de Gini, para el mismo período, que pasó de 0,358 a 0,475² según datos del INEC. El cuadro 1 muestra la variación en los ingresos promedio de los hogares ordenados en deciles según su ingreso familiar per cápita, para cada uno de los años considerados.

El incremento de las brechas de ingreso entre pobres y ricos, en el período de referencia, se explica porque el ingreso promedio de los hogares del primer quintil que proviene del trabajo asalariado cayó en términos reales en 14,9%, mientras que para el quinto quintil aumentó en 59,7%. Se suma a esto el hecho de que el ingreso promedio de los hogares pobres (primer quintil) que se obtiene de lo que en la ENIG se denomina "trabajo independiente informal" cayó en términos reales en 54,8%, en tanto que el mismo ingreso de los hogares del quinto quintil creció en 77,7%. En términos de la tasa promedio de crecimiento anual, los ingresos de los más pobres experimentaron un descenso de casi un 1% real por año en los dieciséis años considerados, mientras que los ingresos de los ricos tuvieron un incremento de poco más

GRAFICO 4

Índice de salarios mínimos reales

(base 1984=100, promedio del año)



Fuente: BCCR.

CUADRO 1

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

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

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

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

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

del 3% anual en el mismo lapso.

Por otro lado, la EHPM ofrece la posibilidad de hacer un análisis de tendencia anual, aun teniendo en cuenta sus dificultades para recabar datos acerca de los ingresos del decil más rico de la población. Los datos del 2005 muestran una disminución de la desigualdad con respecto al 2004 en varios indicadores, incluyendo el coeficiente de Gini; no obstante este último sigue exhibiendo un valor por encima del 0,400 registrado en 1999.

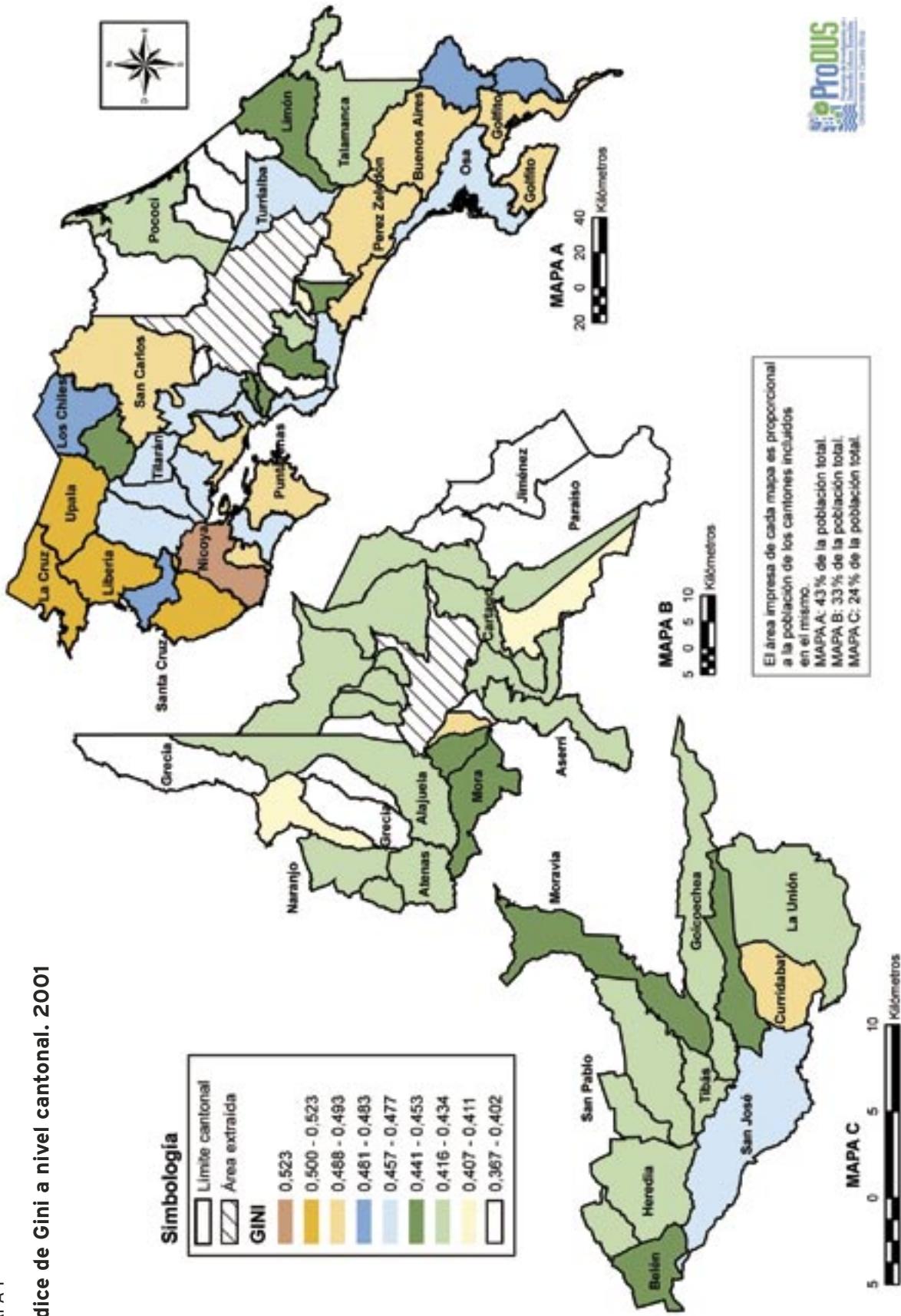
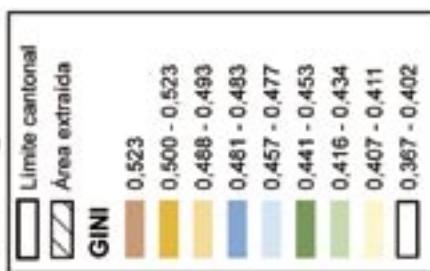
Las brechas en materia de desigualdad entre cantones llegan a ser más significativas que a nivel nacional. De acuerdo con Carmona et al. (2005) los mejores coeficientes de Gini se ubican en los cantones de Alvarado (0,367), Alajuelita (0,373) y Alfaro Ruiz (0,378). En contraste, los que ostentan los mayores índices de desigualdad se encuentran de manera predominante en Guanacaste: Nicoya (0,532), La Cruz (0,523), Santa Cruz (0,513) y Upala (0,512) (mapa 1).

¹ La ENIG capta mejor las distintas fuentes de ingresos y la distribución de los hogares según nivel de ingreso en la adquisición de bienes y servicios, por lo que es una fuente más precisa para la medición de los ingresos. La ENIG 2004 fue una encuesta por muestreo a nivel nacional, en la cual todos los hogares particulares del país tenían una probabilidad conocida de ser seleccionados y, por tanto, los hogares seleccionados constituyen una muestra representativa de todos los hogares del país. La muestra estuvo formada por 5.220 viviendas y fue distribuida a lo largo de trece meses (abril 2004-abril 2005) (INEC, 2006).

² Coeficiente de Gini de la distribución del ingreso familiar, calculado según deciles de ingreso per cápita.

MAPA 1
Indice de Gini a nivel cantonal. 2001

Simbología



Persisten brechas de acceso al mercado laboral

Entre el 2004 y el 2005 el número de ocupados en el país pasó de 1.653.879 a 1.776.903, es decir, se registraron 123.024 personas ocupadas más, cifra considerablemente mayor que la observada en los años previos³. Esto se refleja en el comportamiento de la tasa neta de participación⁴, que alcanzó un 56,8% para ambos sexos. El crecimiento más fuerte de las personas ocupadas en relación con el año anterior se dio en las mujeres, 11,2%, mientras que en los hombres fue de 5,5%. En consecuencia, la participación femenina en el total de ocupados pasó de 33,9% en el 2004 a 35,1% en el 2005, aunque en el 2003 había sido de 34,8%, de manera que la variación respecto a ese año no es tan significativa (Sauma, 2006).

Al analizar el aumento en el número de ocupados se observa que una cuarta parte del incremento se presentó en la categoría de "hogares privados con servicios domésticos". Con respecto al nivel educativo, una tercera parte tiene secundaria, una cuarta parte educación superior y poco más del 40% tiene primaria; y en relación con la calificación,

una tercera parte corresponde a "no calificada", seguida por la "calificación media" y la "especializada no profesional". Además, la importancia relativa de los ocupados de tiempo parcial se incrementó, pues en el 2005, 1 de cada 5 estaba en ocupaciones de menos de quince horas y otro de cada 5 laboraba de quince a treinta horas.

No todos los grupos de población acceden al mercado laboral en condiciones similares. Por el contrario, persisten diferencias relativas que se manifiestan en indicadores clave que dan cuenta de brechas según sexo, área y región de residencia, grupos de edad y calificación, las que a su vez se reflejan en los principales indicadores de desocupación y subempleo. La tasa de desempleo abierto es mayor para las mujeres que para los hombres, pero sucede lo mismo entre los residentes del área urbana y los de la rural, los habitantes de la región Pacífico Central y los de las demás regiones, los más jóvenes (especialmente de 12 a 17 años, pero también los de 18 a 24 años) y los más viejos, y los menos calificados (menos de secundaria com-

pleta) con respecto a los más calificados (secundaria completa o más).

Cuando se considera el subempleo visible, es decir, las personas que trabajan menos de tiempo completo pero desean laborar esa jornada, se nota una situación similar a la del desempleo abierto, excepto si se considera el área de residencia, pues en este caso la tasa es mayor en la zonas rurales que en las urbanas. En relación con el subempleo total (visible e invisible), los mayores problemas afectan a las mujeres, los residentes en el área rural y en la región Brunca, los jóvenes y los trabajadores no calificados.

La tasa de subutilización total, que se obtiene al sumar las tasas de desempleo abierto y subempleo, ascendió a 15% en el 2005, pero con diferencias entre categorías, desde 9,2% entre los trabajadores calificados, hasta 32,4% entre los jóvenes de 12 a 17 años. Por categorías, las mayores tasas corresponden de nuevo a las mujeres, los residentes en áreas rurales, los de la región Pacífico Central, los más jóvenes (12 a 17 años y 18 a 24 años) y los trabajadores no calificados (Sauma, 2006).

Avances hacia la universalización de la seguridad social

La amplia cobertura de la seguridad social en Costa Rica ha contribuido a alcanzar importantes logros en cuanto a la aspiración de que la población nacional pueda tener una vida larga y sana. Entre los más destacados en la última década se encuentran el aumento en alrededor de 2 años y 4 meses en la esperanza de vida, y la disminución en la mortalidad infantil a niveles por debajo de las diez muertes de menores de un año por cada mil nacidos vivos. La esperanza de vida del 2005 es la más alta registrada en el país. Para ambos sexos fue de 79,1 años: 76,9 para los hombres y 81,4 para las mujeres.

La alta esperanza de vida y los cambios en el perfil epidemiológico imponen al sistema de salud serios desafíos para mantener los logros acumulados y hacer frente a los nuevos retos. En el 2005 se reportaron problemas que deben atenderse, como la mayor incidencia del dengue, los riesgos de insostenibilidad financiera de los seguros sociales, los problemas de infraestructura hospitalaria, las deficiencias de recursos humanos y equipos en los hospitales y los EBAIS.

Un principio básico sobre el cual el sistema de seguridad social sustenta su modelo de atención es el de la universalidad, que plantea el acceso de toda la

población a los servicios que presta el seguro social, con lo cual se reconoce la salud como un derecho fundamental de las personas. Según datos de la CCSS, en 2005 el seguro de salud tenía una cobertura contributiva del 87,6% de la población, 0,2 puntos porcentuales menos que en 2004. Por condición de aseguramiento, el 24,7% eran asegurados directos, el 12,2% por cuenta del Estado, el 6,3% pensionado, el 44,4% tenía seguro familiar y el 12,4% no estaba asegurado. Visto desde la población económica activa (PEA), el seguro de salud cubría al 55,0% del total, el 61,0% de la PEA asalariada y el 45,3% de la no

³ El aumento en el número de ocupados se relaciona en parte con una mejoría en la captura de información, principalmente en el caso de las mujeres, situación contraria a la que se dio en el 2004.

⁴ Porcentaje de la fuerza de trabajo (ocupados y desocupados) con respecto a la población con edad para trabajar (12 años y más).

asalariada. Es notable el aumento en la cobertura de la PEA no asalariada, de 6,1 puntos entre 2004 y 2005. Estos datos reflejan el esfuerzo que está realizando la CCSS para captar a los trabajadores independientes, como parte de una política institucional que busca fortalecer la cotización en los seguros de salud y de pensiones⁵ (CCSS, 2006a).

A diciembre de 2005, los asegurados directos en el seguro de salud ascendían a 1.095.187 personas, 6,9% más que

en 2004. Los trabajadores asalariados, especialmente del sector privado, fueron los que más aumentaron en términos absolutos, en 42.394 personas. Sin embargo, es notable el crecimiento de 13,5% que experimentaron los asegurados por cuenta propia, que allegaron al sistema 18.416 personas más, para un total de 154.393 asegurados en esta categoría, en la cual además se registró un crecimiento del 24,9% en el salario promedio con respecto al año anterior.

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

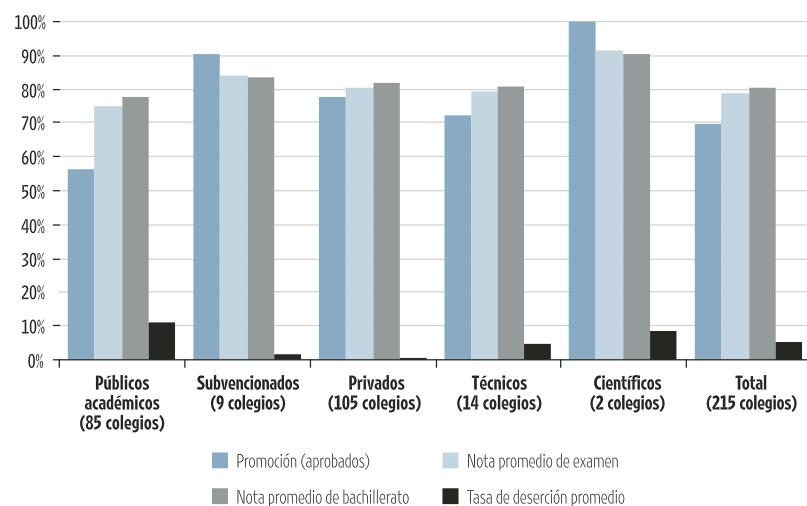
Expulsión y reprobación de la secundaria vuelven a aumentar en el 2005

Durante el 2005 no hubo cambios importantes en las tendencias generales de los indicadores de la educación formal. Aunque el país mantiene el crecimiento en las coberturas en todos los niveles, sigue preocupando la baja cobertura en el ciclo diversificado, que en el 2005 apenas alcanzó una tasa neta de 40,1%. Además persiste el fenómeno de expulsión, sobre todo en secundaria, pues luego de mostrar una tendencia hacia la disminución, volvió a incrementarse, y ascendió a un 12,5% en el 2005. Un factor que continúa favoreciendo la expulsión es la reprobación, particularmente en secundaria, donde poco más de una quinta parte de los estudiantes pierde el año lectivo.

Un estudio preparado para el Duodécimo Informe, sobre eficiencia de la inversión social en educación, mostró que solo por los alumnos que abandonan el curso o lo pierden⁶, Costa Rica gasta por año cerca de 51.000 millones de colones, que representan cerca de un 0,5% del PIB. La información disponible sobre diversas variables de desempeño de los colegios, en el período 2002-2005 en la Gran Área Metropolitana, arroja

GRAFICO 5

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



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

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

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

6 Entre los años 2000 y 2005 los alumnos que perdieron el curso o desertaron (abandono escolar o expulsión del sistema) representaron el 16% de la matrícula inicial en primaria y secundaria.

evidencia sobre las brechas existentes entre la educación pública (y sus modalidades) y la privada (gráfico 5).

Además en este Informe se planteó una investigación cualitativa exploratoria, orientada a identificar factores que podrían explicar el éxito que han obtenido diversos tipos de centros educativos de secundaria, para determinar si se trata de elementos comunes o si, por el contrario, están ligados a características

propias de cada tipo de colegio⁷. Como resultado de ese estudio, en todos los colegios catalogados como exitosos se logró establecer una serie de rasgos comunes, algunos de los cuales podrían ser considerados en el diseño de la política educativa como aspectos por fortalecer. Entre ellos destacan hechos como los siguientes: son colegios buscados por su rigor académico; tienen una identidad muy definida y apego estricto

a metas académicas, así como un perfil claro sobre el tipo de personas que desean graduar, enfatizan en la planificación; dan importancia a la disciplina; establecen canales de comunicación con padres, alumnos y profesores; retroalimentan a las y los docentes; tienen directores activos y presentes en el quehacer diario de la institución.

⁷ El ejercicio es útil por cuanto no solo arroja pistas sobre aspectos relevantes para mejorar la calidad de la educación, sino también porque sugiere indicadores que podrían empezar a desarrollarse para abordar, de forma más integral, el tema de la calidad y el éxito en la enseñanza secundaria. A tales efectos, se realizaron ocho entrevistas a profundidad, seis con directores o subdirectores de centros educativos, que según los datos evaluados (altos niveles de promoción en el último año, calificaciones promedio altas en los exámenes de bachillerato y una tasa de deserción inferior al 10%) ocupan las primeras posiciones en su categoría y dos con expertos en el área educativa, a fin de obtener una visión más completa de los factores de éxito en secundaria.



Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas



VALORACION GENERAL

El desempeño general de la economía en el 2005 se caracterizó por un fuerte aumento en la tasa de crecimiento del PIB, que llegó a 5,9%, casi dos puntos porcentuales más que en el 2004, impulsado por un significativo repunte de la demanda externa, que se materializó en un nuevo récord histórico de las exportaciones, así como en un mayor pago a factores externos. Paradójicamente, también se caracterizó por un crecimiento inferior (en relación con el del PIB) del ingreso nacional disponible por persona, una reducción del ingreso de los ocupados y el estancamiento en la incidencia de la pobreza. Alto crecimiento pero débil progreso para las gentes, que finalmente logran mejorar sus ingresos familiares mediante la incorporación de nuevos miembros de sus hogares a empleos de baja calidad.

En el conjunto de América Latina el crecimiento del PIB costarricense no es bajo, y de hecho es superior al del resto de Centroamérica. Su positivo comportamiento se debió, principalmente, al aumento de las exportaciones desde las zonas francas, cuyo valor agregado pasó de crecer 8,0% en el 2004, a 24,9% en el 2005; también el sector agrícola de exportación registró un notable dinamismo (3,3%). Lo que hace insuficiente el desempeño económico es su relativo desarraigo, que se expresa en la distancia creciente entre el PIB y el ingreso nacional disponible, que resulta desproporcionada a la luz de las aspiraciones de mayor bienestar y desarrollo humano. Pero además, en términos estratégicos, como se ha comentado en informes anteriores, el país sigue sin enfrentar proble-

mas cruciales para el desarrollo. En este sentido, el 2005 fue otro año en el que no se logró sentar las bases para un crecimiento sostenido, afianzado en la estabilidad y la solvencia económicas, capaz de traducirse en mayores oportunidades para la población en el largo plazo.

El 2005 fue un año más de posposición de las soluciones de fondo, sin las cuales las posibilidades de un mayor desarrollo humano son limitadas. El desempeño de la economía no fue de avance y esto, en un tiempo crítico, lo convierte en un año de derrota estratégica. Dada la relevancia de esta afirmación, conviene sintetizar algunos de los rasgos que la ilustran, a fin de discernir cuán favorables son algunos logros, qué dicen de la sostenibilidad de las tendencias y cuáles desafíos ponen de relieve.

En los últimos tres años, el crecimiento del ingreso nacional disponible fue inferior al del PIB. Ello se debe al deterioro en los términos de intercambio -por la escalada de los precios de los hidrocarburos a nivel mundial- y también al pago neto a factores externos. Así, el incremento del PIB se explica por el fuerte aumento de la demanda externa, que no generó un impacto proporcional en la demanda interna. La mayor actividad económica hacia afuera no se tradujo en un mayor dinamismo interno, porque los débiles encadenamientos productivos, sociales y fiscales de las empresas exportadoras con el resto de la economía no lo permitieron, y porque no hubo, en el plano local, acciones públicas o privadas que originaran un desempeño equivalente.

En el 2005, la economía costarricense siguió siendo frágil, y ello se reflejó en

una estabilidad y una solvencia económicas que se mantuvieron deterioradas. Destacan tres aspectos: déficit comercial, inflación y las políticas para la reducción del déficit fiscal.

El déficit en cuenta corriente subió 0,5 puntos porcentuales del PIB, fundamentalmente por el aumento del déficit comercial, afectado a su vez por la factura petrolera, cuyo monto duplicó la cifra del año 2002. Sobresale la creciente dependencia de los ingresos por inversión extranjera directa para financiar la cuenta corriente, frente a incrementos significativos que ha venido registrando el déficit comercial en períodos recientes, a pesar de los ingresos por turismo. Más de dos terceras partes de este déficit se financian con los recursos de la inversión extranjera directa, que en el 2005 ascendió a 861 millones de dólares y de la cual más de la mitad es reinversión, pese a que sigue pendiente la aprobación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. Sin embargo, el incremento en el déficit de cuenta corriente fue menor que el esperado, pues en él influyeron las políticas de ajuste ante el *shock* de los hidrocarburos. Destaca también el ingreso por remesas familiares, que se triplicó en el último quinquenio y cuyo saldo neto ya representa el 1% del PIB.

Por otra parte, se observa una inflación persistentemente alta, y que en el 2005 llegó a ser la mayor de los últimos años, 14,1%, presionada por precios internacionales menos favorables. Aunque se siguió una política monetaria restrictiva, no fue posible lograr la meta de inflación del 10% propuesta por el Banco Central.

Un tercer aspecto tiene que ver con

la reducción de la inversión social y en infraestructura, para mantener el equilibrio fiscal ante la ausencia de una mayor carga tributaria, lo que compromete de modo severo las oportunidades de crecimiento futuro. La carga tributaria es insuficiente para encarar tareas estratégicas del desarrollo y para satisfacer las demandas y expectativas de la sociedad sobre la acción pública. Lo anterior resulta en un mayor deterioro de la solvencia, entendida como la capacidad de la sociedad para cubrir adecuadamente sus gastos y realizar las inversiones sociales y físicas requeridas para apoyar el crecimiento económico sostenido. Sin un incremento de la carga tributaria, y como consecuencia de las fuertes y continuadas medidas de contención de los gastos del Gobierno Central, el déficit fiscal con respecto al PIB se redujo en más de la mitad entre 2002 y 2005. Los rubros que más aportaron a la caída de los egresos fueron los gastos de capital y las transferencias corrientes. Las instituciones más afectadas fueron el

Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) y el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), la primera ligada a la inversión en carreteras y la otra a la lucha contra la pobreza.

Esta situación fiscal, a su vez, influye en las condiciones de financiamiento bajo las cuales se da la inversión, aunque el sector financiero aporta elementos propios. Los márgenes de intermediación, especialmente en colones, son elevados, las tasas de interés que recibe el depositante son bajas o incluso negativas en términos reales, la "bancarización" de personas y empresas, sobre todo pequeñas y medianas, es reducida y los servicios bancarios son caros. Pese a que han transcurrido muchos años desde que se inició una reforma financiera que aún no concluye, persiste la fragmentación regulatoria y tributaria que deja por fuera a la banca *offshore* y que propicia segmentación y desigualdad.

Durante el 2005 se acumuló evidencia sobre los ejes de crecimiento económico, inversión extranjera directa, exportaciones,

turismo. Estos ejes están generando un PIB mayor, pero no las condiciones para que la población obtenga beneficios que se traduzcan en oportunidades, como un ingreso sostenidamente mayor o una robusta inversión que prepare el futuro. No solo se trata de mejorar los términos para la inserción internacional, cuya definición se encuentra hoy un tanto pospuesta por el fracaso de la Ronda de Doha, conocida como la "Ronda del Desarrollo". Esta insuficiencia de los ejes privilegiados también plantea un conjunto de desafíos para la acción pública, tales como políticas públicas de fortalecimiento y desarrollo de la economía interna, un aumento de los ingresos fiscales y una recaudación más eficiente y equitativa, mayores inversiones públicas estratégicas para el crecimiento y la competitividad, junto a un uso más eficaz de los fondos públicos, por lo que el mejoramiento de la gestión institucional es, asimismo, una prioridad.

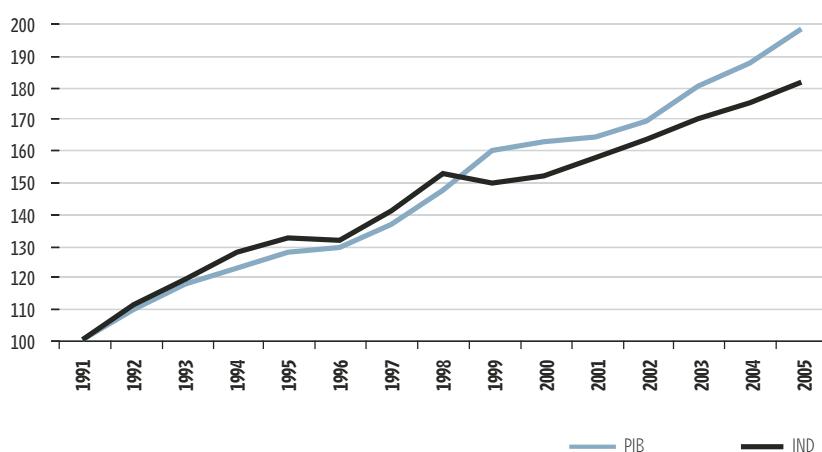
Alto crecimiento, pero con débiles encadenamientos productivos

En el año 2005 la producción nacional, medida por el Producto Interno Bruto (PIB) real, se incrementó en 5,9%, 1,8 puntos porcentuales más que en el 2004. Por su parte, el ingreso nacional disponible (IND) registró un aumento de 3,7%, 0,8 puntos porcentuales más que el 2,9% del 2004. Como ha sido documentado en Informes anteriores, desde 1992 tanto el PIB real como el IND real han mostrado variaciones positivas, aunque erráticas, no sostenidas e insuficientes⁸. En los años 2003, 2004 y 2005 el crecimiento del ingreso fue inferior al crecimiento de la producción (gráfico 6). Esta situación indica que, para evaluar las oportunidades, se debe tomar como referencia el IND y no el PIB, y enfatizar que si bien los términos de intercambio han sido negativos en los últimos dos años, el elemento que ha causado la brecha entre PIB e IND es el pago neto a factores externos⁹.

En una perspectiva de mediano plazo, se observa que la contribución absoluta de las transferencias netas al saldo entre el PIB real y el IND real fue positiva en el período 1993-2005, con una tendencia creciente en los últimos dos años. De igual forma, la contribución absoluta de los términos de intercambio fue positiva de 1993 al 2003. Sin embargo, llama la atención que, hasta 1998, las ganancias de términos de intercambio y las transferencias netas excedieron el pago neto a factores, de modo que el ingreso generado en el país fue ligeramente disminuido por las retribuciones a factores externos, para un saldo de 2,4% (1997) del PIB real. A partir de 1998 el saldo neto se tornó negativo y en el 2005 alcanzó el 9,5% del PIB (gráfico 7).

GRAFICO 6

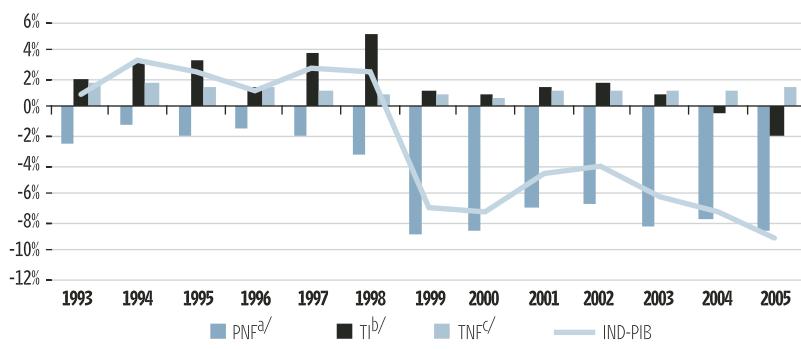
Evolución del índice del PIB y del IND (base 1991= 100)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR..

GRAFICO 7

Composición del saldo entre el PIB y el IND, en relación con el PIB



a/ Pago neto a factores.

b/ Términos de intercambio.

c/ Transferencia neta de factores.

Fuente: Matarrita, 2006, con datos del BCCR.

8 Solo en los años 1996 y 1999 el IND real registró una disminución en términos absolutos.

9 A partir del PIB se puede obtener el IND. De los ingresos que se generan en el proceso productivo (remuneraciones a asalariados, excedente bruto de explotación e impuestos netos de subvenciones), cuya suma equivale al PIB, debe substraerse el saldo neto de ingresos primarios y transferencias corrientes pagados al exterior para obtener el ingreso nacional disponible bruto. El saldo neto de ingresos primarios y transferencias corrientes pagados al exterior refleja la diferencia entre las remuneraciones a los asalariados, las rentas de la propiedad (intereses, utilidades, etc.) y las transferencias corrientes recibidas por el país desde otras naciones y las erogaciones que realiza Costa Rica al exterior, por los mismos conceptos. Los pagos recibidos por estas vías forman parte del ingreso nacional disponible, ya que fueron generados por factores de la producción del país (trabajadores o empresas que residen en Costa Rica, pero que temporalmente brindaron sus servicios al exterior). De igual modo, los pagos por estos rubros que realiza el país no forman parte del ingreso nacional disponible bruto, pues constituyen ingresos de factores del exterior y no de nacionales.

Se reactivan la industria y la agricultura orientadas a la exportación

En los resultados del 2005 se observa una recomposición del aporte de los sectores al crecimiento económico, aunque su participación porcentual en el PIB no varió de modo significativo (cuadro 2). Mientras la industria y la agricultura experimentaron una reactivación, luego de que en el 2004 se habían desacelerado, el sector servicios registró una leve desaceleración. El sector manufacturero mostró un crecimiento considerable en el 2005, debido principalmente al comportamiento de las zonas francas, cuyo valor agregado pasó de crecer un 8% en el 2004 a un 25% en el 2005. El sector de transporte y telecomunicaciones, pese a ser el segundo en términos de mayor dinamismo (9,8%), tuvo una expansión menor en dos puntos porcentuales que la obtenida en el 2004. En términos de participación en el PIB, el sector de servicios continuó siendo el más importante.

En cuanto a la evolución de los otros sectores, en el agrícola se observa un mayor dinamismo, muy asociado al desempeño de sus productos de exportación. Esta actividad, que se había estancado en el 2004, registró un crecimiento de 3,3% en el 2005. Las principales razones de este cambio fueron la expansión de la producción de piña en 31,1% y el incremento de la producción de café. Ambos efectos positivos lograron amortiguar la caída que sufrió la producción bananera a principios de año, por factores climáticos. Por su parte, la industria de hoteles y restaurantes mostró un comportamiento positivo, especialmente en el renglón de hotelería; la ocupación de habitaciones creció un 59%. No obstante, también experimentó una pequeña desaceleración con respecto al año anterior, pues pasó de un crecimiento de 4,2% en el

2004 a un 3,8% en el 2005. El sector construcción se contrajo en forma significativa: su crecimiento de 6,3% en el 2004 decreció a 0,2% en el 2005.

En lo que concierne a la generación de empleo, ésta es más importante en el sector agropecuario que en el manufacturero. La población ocupada en labores agropecuarias aumentó un 10%, al pasar de 245.328 personas en el 2004 a 269.975 en 2005, incremento que responde en parte a una mejor captación del empleo femenino por medio de la Encuesta de Hogares. Este comportamiento adquiere especial interés debido a que, por dos años consecutivos, la población empleada en el sector agropecuario había disminuido.

CUADRO 2

Participación relativa en el PIB y crecimiento del PIB, por rama de actividad económica. 1995-2005

	Crecimiento			Participación en el PIB		
	1995-2003	2004	2005	1995-2003	2004	2005
PIB a precios de mercado ^{a/}	4,4	4,1	5,9	90,5	91,1	91,2
Sector primario ^{b/}	3,3	0,2	3,2	11,0	9,9	9,6
Sector secundario	5,4	3,6	11,8	22,1	22,1	23,3
Sector terciario	4,4	5,4	4,5	57,3	59,1	58,3

a/ No se incluyeron los impuestos netos de subvenciones sobre los productos, por lo que la sumatoria total no es igual al 100%.

b/ Incluye las actividades de agricultura, silvicultura y pesca, y extracción de minas y canteras.

Fuente: BCCR.

Inversión extranjera directa: logros y desafíos

En el 2005 la inversión extranjera directa (IED) ascendió a 861 millones de dólares, equivalentes al 4,3% del PIB. De este total, el 48,7% se dedicó a reinversión, siguiendo la tendencia observada en años anteriores y a pesar de la no aprobación del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos (TLC-CA). El 69,7% tuvo como origen los Estados Unidos y la mayor parte se dirigió a inversiones en zonas francas. La IED se ha convertido en la principal fuente de financiamiento del déficit en cuenta corriente, y ya cubre el 89,7% de ese faltante.

Para atraer inversiones extranjeras Costa Rica se ha posicionado utilizando aspectos que la diferencian, como su estabilidad política, social y económica, su amplio historial en la atracción de empresas multinacionales de renombre y la disponibilidad de mano de obra de calidad a costos competitivos (CINDE, 2006). Así, se ha logrado consolidar una gran parte de la IED en manufactura, cuya principal característica a la fecha es su alta intensidad tecnológica. Además ha cobrado auge el sector de servicios, principalmente en las operaciones habilitadas por las tecnologías de “infocomunicación” (*call centers*). Durante el período 1997-2005, el sector industrial se mantuvo como el principal receptor de IED, con un 61,5% del total, seguido por el sector turístico, con un 13,1%. Dentro del sector industrial los subsectores de electrónica y dispositivos médicos representan, en promedio,

CUADRO 3

Remesas recibidas en Centroamérica. 2004

País	Montos absolutos (miles de millones de dólares)	Remesas recibidas como porcentaje del PIB	Remesas recibidas en relación con la IED (veces)
Guatemala	2,7	10,0	17,3
El Salvador	2,5	16,1	5,5
Honduras	1,1	15,1	3,9
Nicaragua	0,8	17,8	3,2
Costa Rica	0,3	1,7	0,5

Fuente: Elaboración propia con base en Machinea, 2005.

un 35% del total durante la última década.

La posición competitiva de Costa Rica en materia de IED podría mejorar si se atienden ciertas áreas del clima de inversión. En particular, existen cuatro campos en los cuales se debe actuar en el corto plazo: régimen de incentivos, telecomunicaciones, recurso humano y trámites. El amplio régimen de incentivos tributarios a las zonas francas debe ser sustituido, tanto por razones asociadas a los acuerdos de la OMC, como por las debilidades de los encadenamientos fiscales. Además resulta paradójico que la IED, que demanda urgentes cantidades de recursos humanos calificados, no contribuya fiscalmente para financiar los sistemas de formación del país. De conformidad con el Acuerdo sobre

Subvenciones y Medidas Compensatorias (ASMC) de la OMC, a partir de diciembre del 2009 Costa Rica no podrá mantener el régimen de zona franca en la forma en que existe en la actualidad. Sin embargo a la fecha el país no ha definido un nuevo régimen de incentivos para la exportación, que sea compatible con los acuerdos de la OMC.

Cabe destacar el aporte de las remesas en relación con la IED. Este tipo de ingresos se triplicó en los últimos cinco años, y representa ya el 2% del PIB. Si bien en comparación con el resto de Centroamérica (cuadro 3), el monto absoluto es relativamente bajo, su incremento en años recientes indica que la emigración es el resultado de la falta de mayores oportunidades para la población.

Se reducen el déficit fiscal y la deuda pública total, a costa del crecimiento sostenido

En el 2005 el déficit fiscal mostró una mejora con respecto al período anterior. El balance fiscal consolidado para el sector público global pasó de -3,6% del PIB en el 2004 a -2,3% en el 2005, el menor registrado en el último quinquenio. La reducción del déficit del sector público global se debe al aumento progresivo que registra el superávit primario (ingresos totales menos gastos sin intereses de la deuda), que en los últimos tres años acumuló un incremento de 3,2 puntos porcentuales del PIB. Esto explica la totalidad de la mejora financiera observada, dado que los gastos en intereses se mantuvieron sin cambios entre 2002 y 2005.

El incremento del superávit primario entre 2003 y 2005 se fundamenta tanto en un aumento de los ingresos como en una reducción de los gastos. Los mayores ingresos explican el 21,7% de ese resultado, mientras que la disminución de los gastos sin intereses representa el 78,3% restante. Los ingresos totales del Gobierno Central acumularon un aumento de 0,5 puntos del PIB en los últimos tres años. Esto equivale a poco más del 20% del incremento (2,1 puntos del PIB) que registró el superávit primario en ese período (cuadro 4).

En el 2005 los resultados fueron satisfactorios aun en ausencia de una reforma fiscal, pero ayudados por el mayor crecimiento del PIB. Este dinamismo provino de una mejora en la recaudación del impuesto de ventas y, en menor grado, en el impuesto sobre la renta, que crecieron 0,2 y 0,1 puntos del PIB, respectivamente.

Además de factores de tipo coyuntural que pueden explicar el aumento de los ingresos tributarios, tales como la elevada venta de teléfonos celulares y el incremento de la recaudación por derechos de salida (turismo), otros factores de tipo permanente ayudan a entender ese crecimiento. Por una parte, la reforma al Código de Normas y Procedimientos Tributarios endureció el cobro de inte-

CUADRO 4

Resultados primario y financiero del Gobierno Central. 2000-2005 (porcentaje del PIB)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Ingresos totales	12,4	13,4	13,3	13,7	13,6	13,8
Gastos corrientes ^{a/}	11,9	12,4	13,4	12,6	12,2	11,8
Superávit primario	0,5	1,0	0,0	1,2	1,5	2,1
Intereses de deuda	3,6	4	4,3	4,3	4,1	4,1
Gastos totales	15,5	16,4	17,7	16,8	16,3	15,8
Déficit financiero	-3,0	-2,9	-4,3	-2,9	-2,7	-2,1

a/ No incluyen intereses.

Fuente: Rosales, 2006, con cifras de la CGR y BCCR.

reses y las sanciones por retrasos en los pagos. Por otra parte, desde hace varios años se nota una mejoría en la gestión de cobro, pues las autoridades hacendarias cuentan ahora con recursos humanos y sistemas electrónicos más efectivos para cruzar información y recaudar mejor los impuestos. Asimismo, el Plan Integral de Control Tributario, del 2005, permitió un importante avance en la calidad y efectividad de la gestión recaudatoria, pues se integraron administrativamente todas las áreas relacionadas con ese proceso dentro del Ministerio de Hacienda. Como resultado, se ha dado un notable incremento en el número de contribuyentes en renta y ventas, que creció un 48% entre el 2000 y el 2005, de modo que en la actualidad se contabilizan 139.525 más que hace cinco años.

Por el lado de los gastos, desde el 2003 el Ministerio de Hacienda ha emitido diversas directrices para contener el gasto público, a fin de reducir los niveles del déficit fiscal como proporción del PIB. En el 2003 se registró la mayor reducción en los gastos sin intereses (0,6 puntos porcentuales del PIB); en los siguientes dos años la disminución fue de 0,5 puntos porcentuales del PIB. Además se ha venido dando una recomposición

de los egresos del Gobierno Central a favor de los rubros que, por su tamaño y por el rápido crecimiento que han tenido en el pasado, se han llamado "disparadores del gasto" (salarios, pensiones e intereses). De esta manera, prevalece la rigidez a la baja que por años han registrado estos egresos, siendo los gastos de capital y las transferencias corrientes los rubros que más han reducido su participación en los gastos totales; la disminución acumulada en los últimos tres años fue de 0,9 puntos del PIB. En el renglón de transferencias resaltan dos instituciones destinatarias: el CONAVI y el FODESAF, la primera ligada a la inversión en carreteras y la segunda a la lucha contra la pobreza. En los últimos seis años el Gobierno ha realizado fuertes recortes en las transferencias a estas entidades, que en términos reales cayeron un 41,1% (entre 2000-2002 y 2003-2005). Las transferencias al CONAVI se redujeron en 17% y las correspondientes al FODESAF en 79,2%. En el 2005 las transferencias al CONAVI se incrementaron respecto al 2004, pero sin llegar a los niveles de años anteriores al 2002.

Debido a la fuerte reducción del déficit fiscal, la deuda pública total pasó de 59,3% del PIB en el 2004 a 55% del PIB

en el 2005. Su monto asciende a 10.898 millones de dólares, de los cuales 3.626 millones (33%) son deuda externa y 7.272 millones (67%) son deuda interna. Si bien

los esfuerzos por disminuir la deuda fueron fructíferos, preocupan los efectos negativos que tendrán los recortes a la inversión social y en infraestructura en

términos del desarrollo en el mediano y largo plazos.

Reforma financiera inconclusa

El sector financiero es esencial para la generación de oportunidades empresariales y laborales de la población, pues es el encargado de movilizar los recursos disponibles en la economía. Uno de los retos fundamentales para profundizar el papel de este sistema en el crecimiento y el desarrollo del país tiene que ver con la promoción de la competencia. Sin embargo, en Costa Rica hay una reforma financiera inconclusa que se evidencia en la magnitud del margen de intermediación, en la segmentación del negocio financiero y en los escasos servicios a los que tienen acceso los agentes económicos menos sofisticados, en especial los pequeños ahorrantes y prestatarios y la micro y pequeña empresa, sobre todo la informal, que en número de establecimientos es ampliamente mayoritaria en Costa Rica. En el mediano plazo la reforma inconclusa constituye una

seria amenaza contra el propio sistema financiero local, dadas las asimetrías existentes en relación con competidores foráneos; esto es válido tanto para operadores públicos como parra privados, los primeros por ineficiencia y limitación regulatoria, y los segundos por haberse conformado con competir en un ambiente poco exigente¹⁰.

La amenaza competitiva sobre la banca estatal es algo que conviene valorar con sumo cuidado; se deberá decidir acerca de su función y enfoque, si se reorienta hacia una "banca de desarrollo" o si, por el contrario, continúa con las funciones tradicionales de una banca comercial, en cuyo caso habría que tener muy claros los argumentos económicos y sociales para mantenerla en la esfera pública y determinar las posibilidades efectivas de lograr una adecuada "niveleación de la cancha" por la vía de la flexibi-

lización. La gradualidad con que ha sido aplicada la reforma financiera en Costa Rica no ha permitido enfrentar este dilema y, por tanto, el esfuerzo se ha dirigido a tratar de uniformar las reglas del juego. Los bancos estatales piden que se les libere de amarras para poder enfrentar la competencia, mientras que la banca privada, pide acceder a prerrogativas que solo tienen los bancos del Estado y algunas instituciones como las mutuales y el BPDC, como la garantía estatal sobre los depósitos y el acceso a los depósitos de las instituciones públicas. Los analistas coinciden en que, conforme se intensifique la competencia, las tensiones se harán más evidentes y no parece factible el logro de una completa nivelación de las reglas del juego. Además, la nivelación no debe darse solo entre banca pública y privada, sino entre todos los actores que participan en el mercado financiero local.

10 Esa situación está cambiando para algunos bancos privados, con el ingreso de operadores internacionales que han tomado su control.



Armonía con la naturaleza



VALORACION GENERAL

En el 2005 se cumplió una década de la aprobación de la Ley Orgánica del Ambiente (LOA). Hoy por hoy, es claro que la apuesta que se hizo en 1995, por el ambiente como una prioridad política y estratégica para el desarrollo nacional, ha sido relegada en la práctica, tanto por rezagos en el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones públicas a cargo de la gestión ambiental, como por la falta de interés de actores económicos clave. Más allá del usufructo de la imagen de "país ecológico" y algunas buenas prácticas, ello ha limitado la posibilidad de armonizar el desarrollo de nuevas actividades productivas con el ambiente.

El balance de la aplicación de la LOA, diez años después, deja lecciones importantes. Por un lado, Costa Rica ha sido "proactiva" e innovadora en su legislación y su institucionalidad en materia ambiental, las cuales siguen marcando derroteros a nivel mundial. En el 2005 el país continuó avanzando en la ampliación del marco normativo y en sus esfuerzos de protección, tal como lo demuestran la promulgación de la Ley de Pesca y Acuicultura y la aprobación de los cánones de vertidos y de aprovechamiento ambientalmente ajustados. Además, dentro del espíritu de la LOA, para el mismo año se reporta la creación de instrumentos adicionales para la valoración

de servicios ambientales, la precisión de figuras penales en este ámbito, un nuevo incremento del territorio protegido (estatal y privado), la recuperación reciente de cobertura forestal en zonas críticas y la profundización del conocimiento sobre la biodiversidad, particularmente en las zonas marino-costeras.

El balance de la LOA, sin embargo, identifica una serie de "cuellos de botella" y debilidades importantes en la gestión ambiental del país, que tienen por base la pérdida de prioridad política del sector, lo que se refleja en problemas como la falta de recursos en áreas clave para el control y la protección del ambiente (casos de la SETENA y el SINAC) y la limitada capacidad del Estado para obtener mayores rentas, a través de derechos, tasas e impuestos cimentados en una fiscalidad progresiva, que premie el ahorro de energía y agua, el reciclaje y la reducción de la contaminación, y que castigue el consumo excesivo y la contaminación. La LOA no logró revertir las tendencias de mayor contaminación y un crecimiento urbano no planificado. Esto se suma a las limitaciones institucionales asociadas a la escasez de recursos financieros y humanos y a dificultades de gestión, las cuales terminan manifestándose, en algunos casos, en la subejecución de los ya limitados presupuestos.

El desempeño ambiental del 2005

confirma muchos de estos avances y rezagos. Ese año, el país se alejó de buena parte de sus aspiraciones de desarrollo humano en esta materia, tales como: utilizar los recursos naturales a una tasa menor o igual a su capacidad de reposición, lograr tasas de desechos y contaminantes iguales o inferiores a la capacidad del ambiente para asimilarlos, reducir el deterioro ambiental, minimizar el impacto de los desastres de origen natural y tener una sociedad que se encamine hacia una mayor equidad en el disfrute de los recursos naturales. Al igual que en años anteriores, persistieron serias carencias en la disponibilidad de información amplia y sistemática para dar seguimiento a la gestión ambiental.

Por cuarto año consecutivo creció la factura petrolera, sin que ello motivara un cambio en los patrones de consumo de la población, ni la adopción de nuevos instrumentos de política energética. El consumo de hidrocarburos y el parque automotor, lejos de disminuir, aumentaron. La crisis en el cantón de Tibás evidenció una vez más la persistencia de graves problemas para el manejo de los desechos sólidos en el área metropolitana de San José, sobre los cuales este Informe ha llamado la atención en ediciones anteriores. En materia de deterioro ambiental y calidad de vida, en el 2005 se volvieron a registrar altos

niveles de contaminación del aire en zonas densamente pobladas, así como un crecimiento expansivo y desordenado de la mancha urbana, al amparo de débiles controles.

Este crecimiento sin planificación adecuada se observa también en la zona marino-costera. El limitado control ambiental y la falta de aplicación de planes reguladores dan paso a un desarrollo turístico desordenado en algunos lugares, que asociado a otras actividades como las crecientes operaciones inmobiliarias, hace más compleja la gestión ambiental en esos territorios. Estos factores se traducen en preocupantes niveles de contaminación y en la degradación paulatina de los ecosistemas costeros, que contribuyen a agravar el deterioro social de comunidades que viven en condiciones de pobreza y desigualdad. En lo que concierne a la

gestión del riesgo, el severo impacto económico y social de los fenómenos hidrometeorológicos ocurridos en el 2005 -uno de los años con mayor cantidad de eventos- confirmó los altos niveles de riesgo y vulnerabilidad del país, los cuales se manifestaron con mayor fuerza en la región del Caribe. Esta situación vuelve a evidenciar el largo trecho que todavía falta por recorrer en esta materia.

En lugar de aprovechar la crisis de los hidrocarburos como una oportunidad para hacer cambios sustantivos hacia el uso de fuentes alternativas de energía, durante el 2005 las medidas de corto plazo fueron las protagonistas, y una vez más quedaron relegadas a segundo plano las iniciativas orientadas a la búsqueda de soluciones de largo plazo, a partir del reconocimiento y potenciación de las fortalezas que tiene el país para el uso innovador e inteligente de su patrimo-

nio natural (con opciones como, por ejemplo, el biodiesel). Por el contrario, y a menos de que se suscite un fuerte golpe de timón, ante el imperativo del crecimiento económico en el marco de una crisis energética prolongada, Costa Rica podría seguir la senda tradicional basada en la explotación de fuentes fósiles y minería.

Este panorama muestra claramente los retos que hacia futuro debe enfrentar el país para garantizar la sostenibilidad de sus logros en materia ambiental y superar tanto los problemas acumulados como los nuevos que se agregan, especialmente los que surgen como consecuencia del crecimiento urbano. Para poder avanzar, no solo se requiere una ciudadanía cada vez más activa sino, sobre todo, una decisión política que vuelva a colocar al ambiente en un lugar prioritario de la agenda nacional.

Crecimiento urbano rápido y desordenado amenaza los recursos naturales

De ser una sociedad mayoritariamente rural, Costa Rica pasó en los últimos cuarenta años a ser una sociedad eminentemente urbana. Su densidad por kilómetro cuadrado se duplicó, de 36,6 a 74,6 en el mismo período, y el porcentaje de pobladores urbanos pasó de 43% a 59%. La mayor parte de este crecimiento se concentró en lo que hoy se conoce como la Gran Área Metropolitana (GAM), que tiene una extensión de 1.778 km² y abarca desde Paraíso (provincia de Cartago) al este, hasta Atenas (provincia de Alajuela) en el oeste. Hoy, la

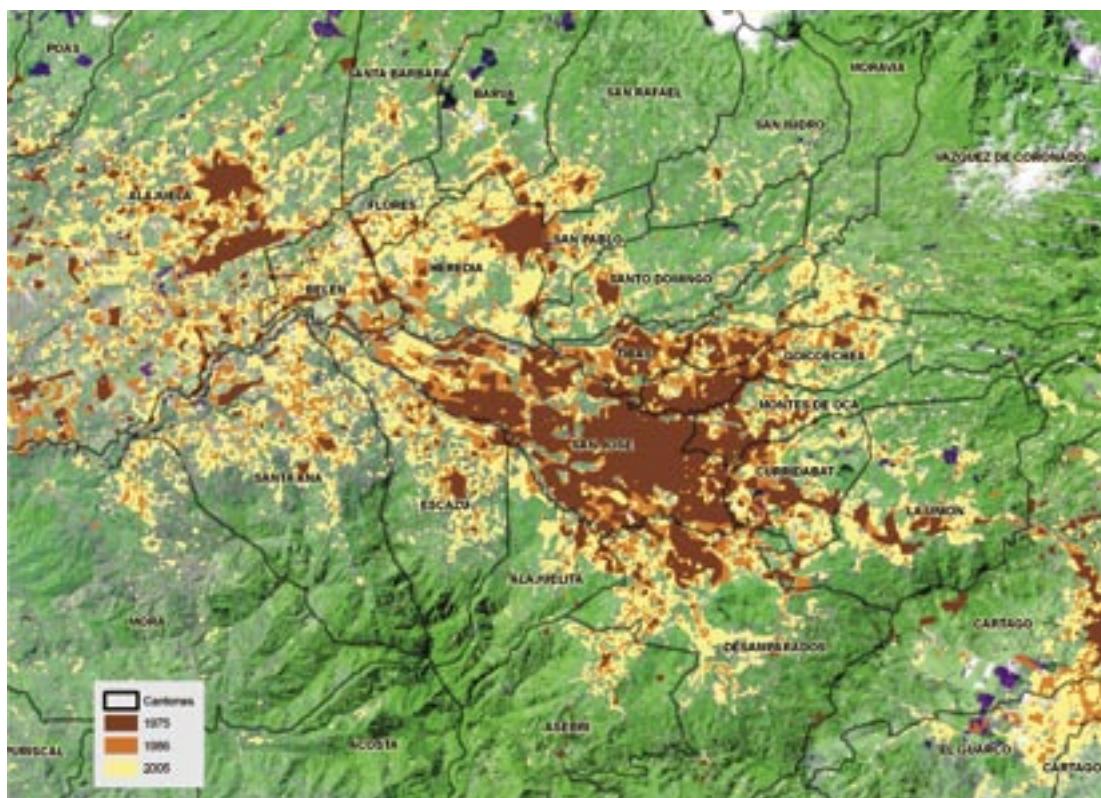
GAM alberga 2.016.319 personas, que representan el 53% de la población del país. Para el año 2000, la densidad en esta zona era de 1.134 habitantes por kilómetro cuadrado, con aumentos significativos en las áreas que concentran poblaciones pobres, donde llega a ser de 20.000 personas por kilómetro cuadrado (Programa Estado de la Nación, 2004).

El área construida crece de manera vertiginosa. El número de permisos de construcción de edificios y viviendas otorgados por año en todo el país pasó de 20.843 en 1994 a 33.061 en el 2005.

Solo entre el 2004 y el 2005, el área de construcción creció un 12,1%, al pasar de 2.723.683 m² a 3.053.300 m² (INEC, 2006). La foto 1 muestra la expansión acelerada de la mancha urbana en la GAM durante el período 1975-2005, principalmente hacia cantones como Escazú y Santa Ana en la provincia de San José, Belén, Flores, San Pablo, San Rafael y el cantón central en la provincia de Heredia y Alajuela centro. Hacia el este de la capital el crecimiento se ha concentrado en Coronado, Goicoechea, La Unión y Desamparados. Cartago también muestra una expansión urbana alta (foto 1).

FOTO 1

Expansión del área urbana. 1975, 1986 y 2005



Nota: Las imágenes fueron tomadas por los satélites Landsat MSS en 1975, Landsat TM en 1986 y Landsat ETM+ en 2005. Debido a las características de las imágenes satelitales es posible que el área clasificada como urbana incluya algunas pequeñas porciones de pastos-cultivos o combinaciones de charrales y áreas urbanas.

Fuente: CENAT-PRIAS.

La expansión del uso habitacional del suelo ha sido desordenada (recuadro 3) y ha acrecentado los problemas para la recarga de acuíferos. Además, dentro de las zonas de construcción se da una disminución del bosque no protegido, al punto de que, "de ocho zonas de vida principales en la GAM, hay tres donde los remanentes boscosos se han perdido casi por completo, sobre todo en el caso del bosque húmedo premontano" (MIVAH et al., 2006). El crecimiento ha sido acompañado por una mayor generación de residuos sólidos, incremento del parque automotor y contaminación del aire y los recursos hídricos (MIVAH et al., 2006). Se estima que en Costa Rica se generan 4.500 toneladas de residuos sólidos (RS) domiciliarios por día y cerca del 30% de ellos se deposita sin ningún control en calles, ríos y lotes baldíos, lo que provoca problemas de estrangulamiento del alcantarillado, contaminación visual, variación del caudal de los ríos y deterioro ambiental (IFAM et al., 2003). A las municipalidades se les ha dado la responsabilidad de manejar los RS, pero tienen importantes barreras administrativas, económicas y políticas para cumplir con ese mandato (Soto, 2006). La mayoría de las municipalidades no cobran tasas de recolección vinculadas con el costo real del servicio (E¹¹: Zumbado, 2006). Además, en el país no se recupera ni siquiera el 10% de los materiales reciclables (Soto, 2006).

RECUADRO 3

Fragmentación y limitaciones institucionales complican el ordenamiento territorial

El desordenado crecimiento urbano se presenta en un contexto institucional fragmentado y con poca planificación. Actualmente existen 27 leyes vigentes que dan competencias a 22 instituciones para el ordenamiento territorial del país (MIVAH et al., 2006). La Ley Orgánica del Ambiente (1995) establece que es función del Estado, las municipalidades y los demás entes públicos, definir y ejecutar políticas nacionales de ordenamiento territorial, tendientes a regular y promover los asentamientos humanos y las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico-espacial, con el fin de lograr la armonía entre el mayor bienestar de las personas, el aprovechamiento de los recursos naturales y la conservación del ambiente.

Sin embargo, diez años después de haberse promulgado esa Ley privan la desarticulación y la incoherencia en la normativa que afecta directa o indirectamente el ordenamiento territorial. Además, hay dificultades para aplicar la legislación, debido a la diversidad de instituciones con competencias en la materia. La Sala Constitucional ha

definido que las municipalidades tienen la potestad de planificar el uso del suelo en el ámbito local, mediante planes reguladores que incluso pueden imponer limitaciones sobre el uso de la propiedad privada, cuando se considere que el bien común puede ser afectado. No obstante, en la práctica pocas municipalidades han aprovechado este instrumento. Los esfuerzos más recientes en áreas urbanas son el establecimiento del Consejo Nacional de Planificación Urbana, en el 2000, y de la Secretaría del Plan Nacional de Desarrollo Urbano en el 2001. El proyecto PRUGAM, actualmente en ejecución, ha emprendido el financiamiento de proyectos como el tren eléctrico urbano (INCOFER, CNFL), la optimización del acueducto de Cartago (Municipalidad y Federación de Municipalidades de Cartago), "San José Posible" (Municipalidad de San José), "Nuevo rostro para el río María Aguilar" (municipalidades de Montes de Oca, Curridabat, San José y La Unión), entre otros. Los resultados de estas iniciativas podrán evaluarse en los próximos años.

Fuente: Elaboración propia.

Sin soluciones de largo plazo para el alto consumo de hidrocarburos

La distribución total del consumo de energía comercial en el 2005 continuó mostrando una dependencia mayoritaria de los hidrocarburos (67,3%), una fuente generadora de alta contaminación, que es consumida principalmente por el sector transporte. Un 22,4% de la demanda es suplido por la electricidad, con un elevado consumo en el sector residencial; el 10,3% restante se obtie-

ne de recursos biomásicos como leña, bagazo de caña y otros, utilizados en los sectores residencial y agroindustrial, y con biocombustibles como el biodiesel (Blanco y Quirós, 2006).

El crecimiento del parque automotor limita la posibilidad de reducir el consumo de hidrocarburos. Si bien la tasa de automóviles y vehículos de carga liviana por mil habitantes se ha mantenido estable en

los últimos tres años (gráfico 8), el número total de automotores ha mostrado una tendencia creciente; solo entre 2004 y 2005 aumentó en 61.528 unidades, para un total de 1.013.823 en el 2005.

El sector transporte consume el 46,7% del diesel, el 43,9% de la gasolina y el 9,4% de gas licuado de petróleo, *jet fuel* y *kerosene*. En el 2005 el consumo de gasolina súper disminuyó un 14%,

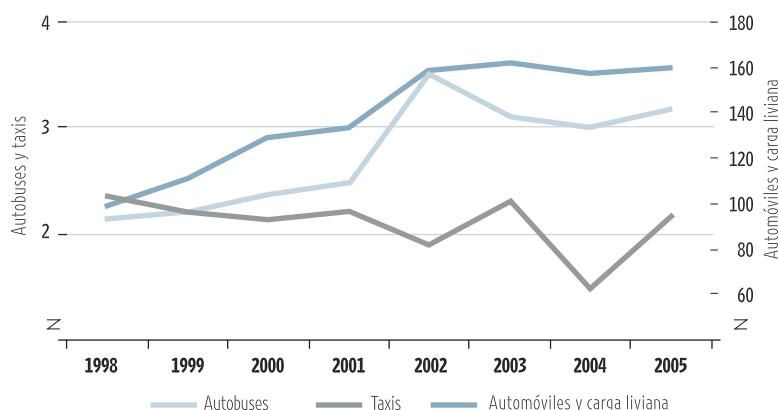
¹¹ Las referencias que aparecen antecedidas por la letra "E" corresponden a entrevistas realizadas durante el proceso de elaboración del Informe. La información respectiva se presenta en la sección "Entrevistas", de la Bibliografía.

el de gasolina regular se incrementó en 6,4% y el de diesel aumentó un 5,2%; las dos últimas son tasas de crecimiento mayores que las registradas en el 2004 (E: Quesada, 2006). Además del impacto ambiental, la significativa dependencia de los hidrocarburos importados aumenta la vulnerabilidad de la economía nacional. La factura petrolera pasó de 699 millones de dólares en el 2004, a 998 millones en el 2005 (BCCR, 2006). Los precios promedio al consumidor de los hidrocarburos empleados en el transporte subieron un 39% entre 2004 y 2005. Sin embargo, el consumo se incrementó: de 15.685.416 barriles de petróleo en el 2004 a 16.078.701 barriles en el 2005 (RECOPE, 2006).

Ante este panorama, en el 2005 predominaron las políticas de corto plazo, y fue poco el apoyo que se dio a los esfuerzos que buscan cambios definitivos en la situación de dependencia nacional con respecto a fuentes de energía tradicionales. A partir del 2004 el Poder Ejecutivo ha impulsado medidas como la restricción del tránsito vehicular en el casco metropolitano de San José, el cambio de la jornada laboral en las instituciones públicas, la sustitución de las lámparas del alumbrado público y el otorgamiento

GRAFICO 8

Tasa de vehículos^{a/} según tipo (tasas por mil habitantes)



a/ Vehículos que pagaron el derecho de circulación.

Fuente: Elaboración propia con información del Departamento de Seguros Obligatorios del INS y de CCP-UCR.

de facilidades arancelarias para la importación de vehículos híbridos con motores eléctricos. También se puso en operación el tren interurbano de pasajeros y se llevó a cabo un plan piloto de uso de un 7,5% de etanol en vehículos a gasolina en la zona del Pacífico Central. Además sigue en consideración la posibilidad de fomentar el empleo del biodiesel, el cual, según el

Plan Nacional de Energía, podría disminuir la contaminación y la factura petrolera, así como estimular la producción agrícola. Pese a estas medidas, el consumo de combustibles siguió aumentando. El país no solo necesita cambios estructurales en sus patrones de consumo en el sector transporte, sino reducir el desperdicio que provoca la inadecuada planificación urbana.

Calidad del aire depende en gran medida del sector transporte

El impacto ambiental y económico de los patrones de consumo y las características del sistema de transportes del país exigen consolidar y fortalecer medidas para la reducción de la contaminación atmosférica y la alta dependencia de los hidrocarburos. Sobre el primer aspecto, el monitoreo de la calidad del aire adquiere gran relevancia por su impacto directo en la salud humana y por la gran concentración de habitantes que se encuentran en zonas sometidas a alto tránsito vehicu-

lar y emisiones contaminantes de diversos tipos. Los hallazgos reportados por el Programa de Estudios de Calidad del Aire (PECAire) de la Universidad Nacional revelan que la presencia de dióxido de nitrógeno en el aire se incrementó entre 2003 y 2005, según muestritos periódicos realizados en puntos clave del área metropolitana de San José. Altos niveles de estos óxidos pueden causar efectos graves en la salud. La zona más afectada se ubica frente al Hospital San Juan de Dios, donde

se reporta una concentración anual de 51 $\mu\text{g}/\text{m}^3$, valor que sobrepasa el límite establecido por la OMS (PECAire, 2006).

Por su parte, durante el 2005 el Centro de Investigaciones en Desarrollo Sostenible (CIEDES) y el Centro de Investigación en Contaminación Ambiental (CICA), ambos de la Universidad de Costa Rica, valoraron el riesgo¹² de exposición a la contaminación atmosférica en San José, y encontraron áreas con concentraciones de óxido de nitrógeno que también sobrepasan el valor

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

12 Se intentó definir un riesgo cuantificable, que permitiera hacer comparaciones razonables. Se estimó como medida del riesgo el producto de dos factores: la amenaza y la vulnerabilidad. En el primer caso, se definió la amenaza como la concentración promedio del contaminante en cada distrito, es decir, cuanto más alta sea la concentración media, tanto más alta es la amenaza y, por lo tanto, el riesgo. Por otro lado, se llamó vulnerabilidad al número de pobladores expuestos en cada distrito. Así cuantos más sean los individuos expuestos mayor será la vulnerabilidad y, por supuesto, también el riesgo. Como se ve, estos son dos valores medibles y permiten hacer comparaciones (Rojas, 2006).

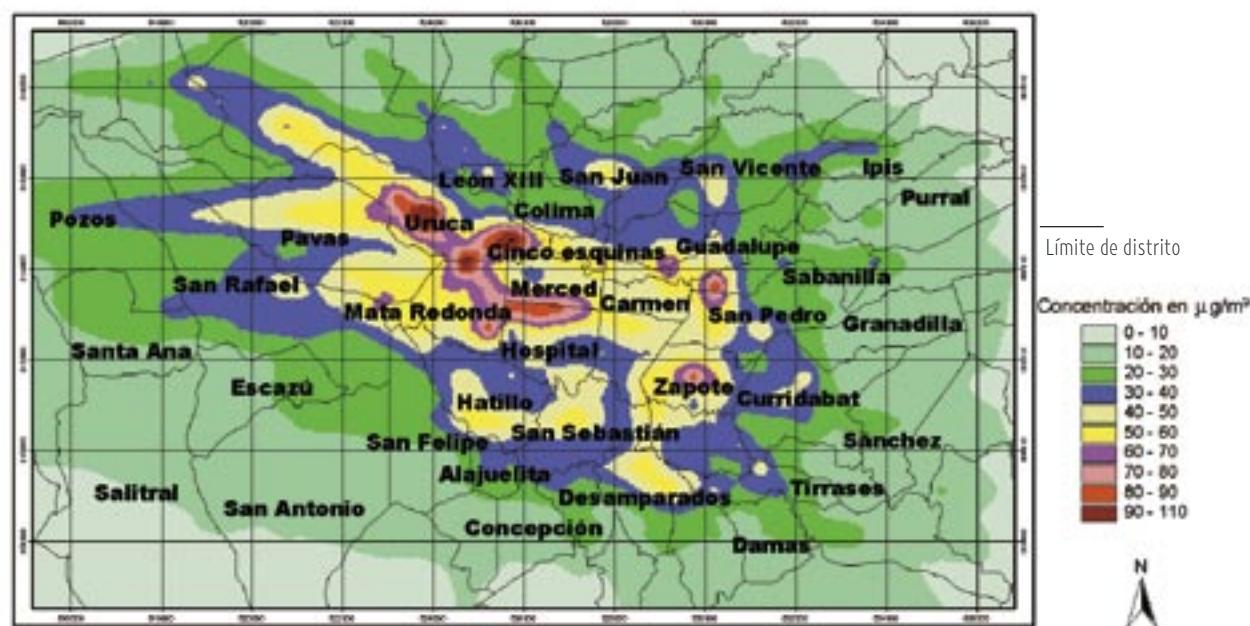
límite recomendado por la OMS (mapa 2). Estos resultados consideran fuentes como calderas, plantas térmicas y emisiones vehiculares. Una zona de alta concentración se localiza en La Uruca, al sureste de la planta térmica del ICE, otra en el sector aledaño al Hospital México y una tercera cerca de la Facultad de Derecho de la UCR. Todos estos puntos se encuentran sobre vías de tránsito pesado y, por consiguiente, con altas emisiones vehiculares, lo que las convierte en zonas de mayor riesgo. La

contribución de las emisiones vehiculares a la contaminación atmosférica señala la importancia de un efectivo control técnico. La Agencia de Cooperación Alemana (GTZ) evaluó el impacto de la revisión técnica vehicular en el control de algunos contaminantes específicos. La investigación tomó en cuenta 94.000 pruebas de emisiones de monóxido de carbono (CO) e hidrocarburos no quemados en vehículos a gasolina en la GAM, en el período 2003-2005. Esa flota pasó de 365.900 a

417.500 unidades en el lapso analizado. El estudio concluyó que la revisión técnica evitó la emisión de 23.761 toneladas de CO en el 2003, lo que equivale a un 34% del total que se hubiera emitido sin la revisión. Entre 2003 y 2005 hubo una reducción de 9,4% en las emisiones totales de CO, que pasaron de 46.564 toneladas a 42.178, pese a que en esos años la flota vehicular aumentó en aproximadamente un 14% (Herz et al., 2005).

MAPA 2

Concentraciones de óxido de nitrógeno en algunos cantones y distritos de San José. 2005



Fuente: Araya y Segnini, 2006, con información de ProDUS, CIEDES, CICA, MINSA y USEPA.

Escala 1:65000

El agua mantiene su vulnerabilidad, pero se crearon nuevos instrumentos para mejorar su gestión

En el 2005 se realizaron valiosos esfuerzos para contar con más información sobre el estado del recurso hídrico y mejorar su calidad, y se implementaron nuevos instrumentos legales para su gestión. Diversos estudios reiteran el deterioro que ha venido mostrando este recurso en distintas zonas del país. Así por ejemplo, se ha documentado que en el año bajo análisis la población abastecida con agua de calidad potable expe-

rimentó una leve baja por primera vez en varios años; las provincias con menores porcentajes son Alajuela (64,2%) y Puntarenas (71,6%), mientras San José es la de mayor cobertura (93,9%). El 76% de la población nacional recibe agua con desinfección continua y el 63,5% consume agua que ha sido sometida a programas de control de calidad (Mora y Portugués, 2006). El acceso a agua de calidad potable resulta más crítico

entre las poblaciones más marginales y vulnerables del país. Una evaluación del riesgo sanitario de 37 acueductos en territorios indígenas, efectuada por el Laboratorio Nacional de Aguas durante el período 2003-2005, determinó que más del 90% de esos acueductos tenía contaminación fecal, 12 (33%) tenían riesgo sanitario alto y 5 (14%) un riesgo muy alto (Feoli y Mora, 2006). Para responder a este problema, la Junta

Directiva del ICAA puso en marcha la "Política de suministro de agua potable y de saneamiento a las poblaciones indígenas concentradas", a través de un convenio con la Comisión Nacional Indígena (Feoli y Mora, 2006).

Nuevamente se presentaron eventos severos de contaminación de aguas subterráneas en distintos lugares del territorio nacional. El primero se dio al inicio del año, cuando 4.000 pozos de Sarapiquí y Limón resultaron dañados como consecuencia de las inundaciones que se suscitaron en enero, en la zona del Caribe. Otro episodio fue la contaminación de un pozo en Barreal de Heredia, causado por una filtración de combustible, la cual fue detectada en setiembre de 2004 y confirmada por la CCSS en noviembre del mismo año, cuando se suspendió el empleo de agua de esa fuente para la elaboración de sueros. Pese a que el 8 de diciembre del 2005 la Presidencia de la República y el Ministerio de Salud publicaron una declaratoria de emergencia nacional por esta situación, más de un año después de su detección el problema no se ha corregido (E: Chacón, 2006).

En cuanto al manejo del recurso hídrico, en el año 2005 hubo avances

disparos. Desde la perspectiva de la gobernabilidad, se presentó la Estrategia para la Gestión Integrada de Recursos Hídricos (EGIRH), la cual responde a los compromisos asumidos por el país en la Cumbre del Milenio (2000) y la Cumbre Mundial para el Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, 2002) sobre el mejoramiento de la gestión y la cobertura de los servicios de saneamiento y agua potable. Algunos de sus principios rectores son: el agua como un bien de dominio público, inembargable e inalienable; la función del agua como fuente de vida y supervivencia de todas las especies y ecosistemas; el reconocimiento del valor económico y social del agua; la participación de las comunidades en su gestión a nivel de la cuenca hidrográfica como unidad de planificación y gestión, entre otros (EGIRH, 2005). Además, en el 2005 la Comisión de Asuntos Ambientales de la Asamblea Legislativa dictaminó positivamente el proyecto de Ley del Recurso Hídrico, pero desde entonces es poco el progreso en su tramitación.

Dos de los principales avances en materia de gestión del recurso hídrico fueron la aprobación del canon de aprovechamiento ambientalmente ajus-

tado y el canon ambiental de vertidos. El primero marca la culminación de un proceso de diálogo iniciado en el 2002 con los sectores productivos, con el fin de determinar la viabilidad técnica, legal y política para su efectiva implementación y sostenibilidad. Este canon deberá ser pagado por todos los entes públicos y privados usuarios del agua y los fondos generados contribuirán con la sostenibilidad financiera de la gestión del recurso hídrico, mediante el pago por servicios ambientales para protección del agua en 117 millones de hectáreas privadas (pequeños y medianos propietarios) y otro tanto en áreas protegidas estatales. Adicionalmente, permitirá el fortalecimiento de la red hidrometeorológica y la inversión en infraestructura local de control de caudales y acueductos rurales (Zeledón, 2006). La aplicación del canon establece un programa de incentivos e involucra al sector privado en el diseño de buenas prácticas. Su monto se cobrará gradualmente en un período de siete años. Por su parte, el canon ambiental de vertidos, creado bajo el principio de que "quien contamina paga", será cobrado a los agentes generadores de contaminación por los daños que el vertido provoca a terceros y a los ecosistemas¹³.

El SINAC: más tierras protegidas, pero con pocos recursos

En el 2005 se crearon cuatro refugios naturales de vida silvestre: Maquenque, en el Área de Conservación Arenal-Huetar Norte (mixto), Jardines de la Catarata, en el Área de Conservación Cordillera Volcánica Central (privado), Ara Macao en el Área de Conservación Pacífico (mixto) y La Nicoyana en el Área de Conservación Tempisque (privado). Se dio además una modificación de límites en el refugio de la isla San Lucas y los humedales asociados. Los nuevos refugios sumaron 52.843 hectáreas adicionales al área protegida del país, que había permanecido estable alrededor de

un 25% del territorio desde hace varios años, y ahora representa el 26% de la superficie continental nacional (SINAC-MINAE, 2006).

Aun cuando los esfuerzos por incrementar y conocer el territorio protegido se mantienen, estos siguen sin ser complementados con mejores recursos y capacidades. En el 2004 el SINAC estimó que se requiere un total de 17,7 millones de dólares para administrar el sistema como un todo. Sin embargo, los fondos asignados para el manejo de las áreas silvestres protegidas (ASP) no son suficientes para cumplir con las opera-

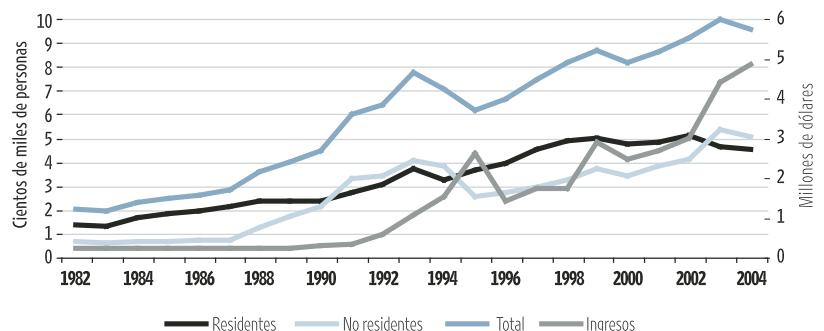
ciones básicas de muchas de ellas, en especial las que han tenido que atender un flujo creciente de turistas nacionales y extranjeros (gráfico 9). El ingreso derivado del turismo se concentra en tres de los parques más concurridos (Poás, Irazú y Manuel Antonio), que reciben el 60% de esa recaudación. Si bien su presupuesto ordinario pasó de 7,8 millones de dólares en el 2000, a 12,9 millones en el 2005, el SINAC, enfrenta problemas de eficiencia en el uso de esos recursos, tal como se ha reseñado en ediciones anteriores del *Informe Estado de la Nación*, y el capital humano y tecnológico no

¹³ Este canon fue impugnado en el 2005 ante la Sala Cuarta, la cual resolvió en el 2006 anulando solamente el artículo 11 del decreto ejecutivo 311756-MINAE, relacionado con el manejo de los fondos obtenidos por esta vía.

se ha incrementado ni actualizado en consonancia con el aumento de ingresos y responsabilidades. (Adamson, 2006). En el 2005 una importante porción del gasto se dedicó a la compra de tierras para ASP. Se pagó un total de 2.124,7 hectáreas (25 fincas), para un monto de 1.259 millones de colones (SINAC-MINAE, 2006). No obstante, hay problemas para avanzar significativamente en el pago de estas deudas. Según la Gerencia de Áreas Protegidas del SINAC, para cubrir el 9,5% que falta sería necesario invertir alrededor de 76,3 millones de dólares (Adamson, 2006)¹⁴.

GRAFICO 9

Visitantes a las áreas silvestres protegidas e ingresos percibidos



Fuente: Adamson, 2006, con datos del proyecto GEF-PNUD-SINAC.

Una doble condena: pobreza y vulnerabilidad ante los eventos naturales

Según los registros de la Comisión Nacional de Emergencia (CNE) y la base de datos Desinventar para el 2005, de los 939 eventos originados en amenazas naturales el 68% fueron inundaciones, un 29% deslizamientos y un 3% vendavales. Las provincias centrales tuvieron la mayor frecuencia pero la menor intensidad de inundaciones, con una clara tendencia a reportar cotidianamente en sus zonas urbanas eventos dañinos vinculados a las lluvias, tales como deslizamientos y rebalses de los sistemas de alcantarillado (CNE, 2006). En las provincias periféricas la situación es distinta: Limón presenta una menor cantidad de inundaciones, pero los impactos asociados con éstas, al igual que en Puntarenas, son significativos. Aguirre (6,8%), Cartago (6,3%) y Desamparados (6,2%) son los cantones con mayor recurrencia de eventos por inundación. En lo que respecta a los deslizamientos, Desamparados acumula la mayor cantidad entre municipios, con un 8,1%. Tres personas murieron en el 2005 por este tipo de desastres.

Con base en información de

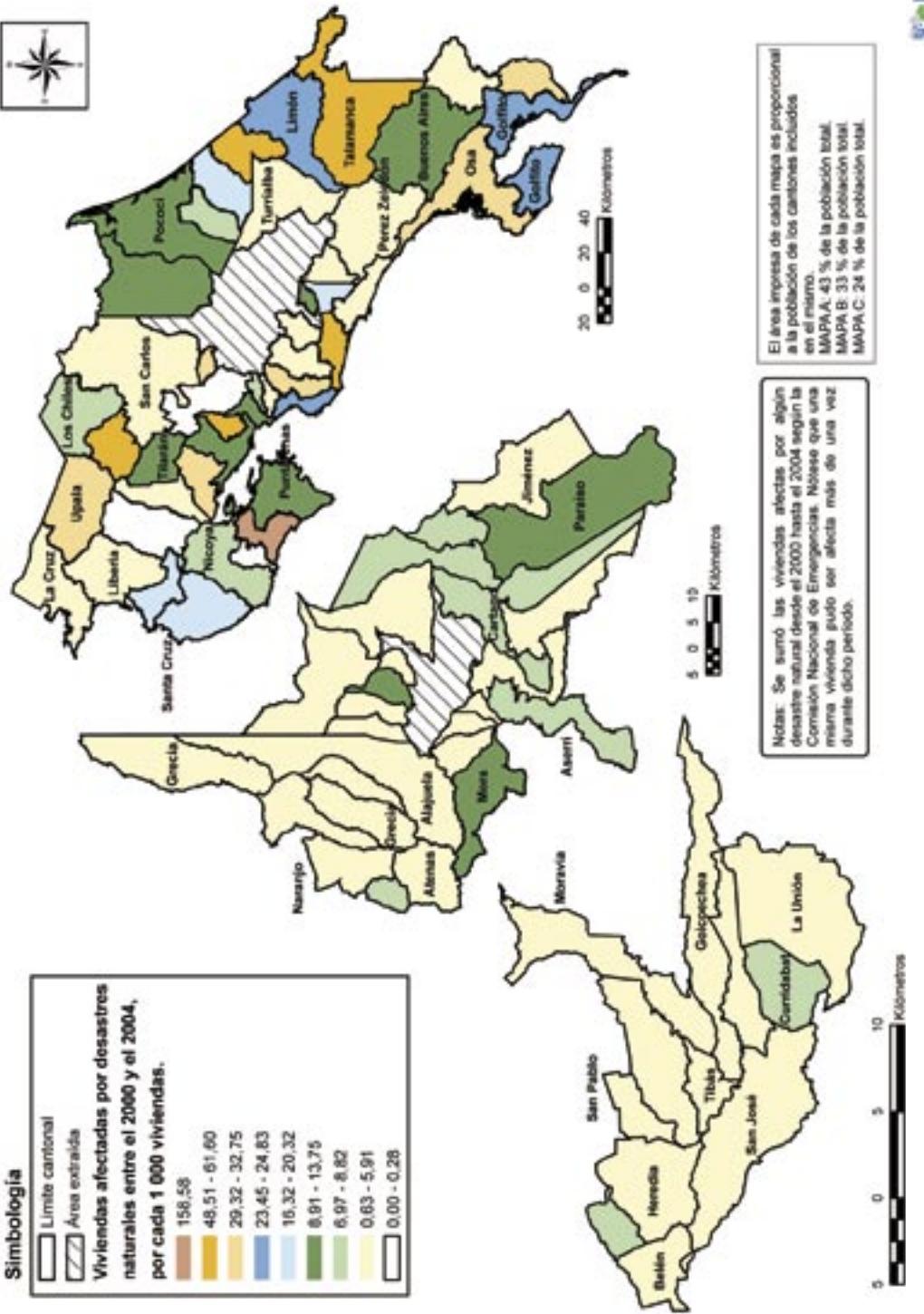
Desinventar, ProDUS-UCR generó un mapa en el que se ilustran los diferentes niveles de vulnerabilidad ante amenazas naturales, a partir de las viviendas afectadas por cantón (mapa 3). Los valores más altos se refieren a zonas impactadas periódicamente por fuertes lluvias e inundaciones, y generalmente se relacionan con índices de pobreza elevados; en esas zonas son más comunes las viviendas que no cumplen con los códigos de construcción y no están adaptadas al clima de la región. De ahí que cantones como Talamanca y Upala tengan una cantidad de viviendas afectadas más alta que Pococí y Limón (ProDUS, 2006).

Por su parte, el temporal que afectó la zona norte y la vertiente del Caribe a mediados de enero de 2005 fue clasificado por el Instituto Meteorológico Nacional (IMN) como el más fuerte en su género en los últimos 35 años. A partir de la medición de lluvia en períodos de 24 horas, el valor de 344 mm de lluvia acumulada (en 19 horas) para el día 8 de enero, superó el promedio mensual (303 mm). Once cantones en cuatro provincias fueron afectados:

Limón, Talamanca, Matina, Siquirres y Guácimo (Limón); Sarapiquí (Heredia); Paraíso, Alvarado, Turrialba y Jiménez (Cartago) y el poblado de Chachagua en San Ramón (Alajuela). Datos puntuales caracterizan la condición de vulnerabilidad de dos cantones con cifras récord de precipitación: Talamanca y Sarapiquí. Ambos se encuentran entre los cantones con mayores niveles de hogares pobres (49,7% y 35,1% respectivamente). Talamanca fue el municipio con mayor cantidad de daños en su infraestructura productiva, educativa y sanitaria; Sarapiquí, el cantón con mayor cantidad de personas albergadas (2.186). El impacto del evento ameritó la primera declaratoria de emergencia por un fenómeno hidrometeorológico del año. La CNE estimó el monto de los daños en más de 43.880 millones de colones en múltiples sectores (educación, vivienda, salud, infraestructura vial, energía), 281 comunidades y 60.000 personas afectadas. El evento motivó campañas de solidaridad que generaron aportes por 800 millones de colones (CNE, 2006).

14 Haciendo proyecciones basadas en los costos por hectárea de terrenos adquiridos en el 2005 y sin hacer avalúos actualizados de las propiedades adeudadas.

MAPA 3
Viviendas afectadas por eventos naturales extremos, según cantón. 2000-2004
 (tasa por cada 1.000 viviendas)



Fuente: ProDUIS-UCR.





Fortalecimiento de la democracia

VALORACION GENERAL

En materia de fortalecimiento de la democracia, el rasgo más notable del período bajo estudio (de enero de 2005 a principios de marzo de 2006) fue la baja en la calidad de la democracia electoral y en el ejercicio de la representación política, en relación con años anteriores. Por una parte, las elecciones nacionales y locales del 2006 reflejaron un importante deterioro orgánico y funcional del sistema electoral y del sistema de partidos políticos, cuyas primeras manifestaciones se presentaron a finales de la década de los noventa. Por otra parte, se agudizaron las tendencias de desgaste de las capacidades institucionales del sistema político para cumplir con los mandatos ciudadanos, y de erosión de la democracia representativa, señaladas en el *Décimo Informe Estado de la Nación*.

La merma en la participación de la ciudadanía y su desvinculación partidaria generaron una vulnerabilidad en lo que se consideraba una fortaleza del sistema político costarricense: la gestión electoral. En esta oportunidad fueron evidentes deficiencias en el diseño y la gestión del proceso electoral que, si bien no alteraron los resultados, mostraron problemas en la calidad de los mecanismos de selección de la representación política, todo lo cual enciende señales de alerta. Esta situación se conjugó con partidos políticos debilitados tanto en sus bases electorales como en su organización interna. Este declinamiento se tradujo en la variabilidad de las preferencias electorales, la disminución en la cantidad de activistas políticos y mayores diferencias

territoriales en la magnitud del apoyo recibido. El resultado de todo esto fue un sorpresivo y estrecho margen entre los principales contendientes, un aumento de las disparidades en la transformación de votos en escaños y altos niveles de volatilidad electoral.

Las elecciones del 2006 produjeron la desaparición del bipartidismo PLN-PUSC predominante en los últimos veinte años y dieron paso a un nuevo y frágil sistema multipartidista. El derrumbe electoral del PUSC, agrupación dominante en la década de los noventa e inicios del nuevo siglo, puso fin a una era política y a un sistema de partidos: por vez primera desde mediados del siglo XX, las divisiones y tradiciones políticas originadas en la Guerra Civil de 1948 no fueron factores decisivos en las preferencias electorales de las y los costarricenses.

El orden político actual se caracteriza por la combinación de dos factores de difícil acoplamiento. Por un lado el sistema de partidos políticos adoptó un carácter pluripartidista con frágiles vínculos con la ciudadanía. Por otro, la voluntad popular manifestada en las urnas originó gobiernos divididos a nivel nacional y local, con escasos márgenes de maniobra política. Este nuevo escenario plantea un dilema político de gran complejidad para el país: un quebradizo sistema de partidos debe procesar importantes reformas para potenciar el desarrollo humano y dar una conducción clara al gobierno, en momentos en que éste carece de las capacidades políticas para dar respuesta a las demandas ciudadanas. En síntesis, se trata de una combinación de factores políticos adversos

para un régimen presidencialista como el costarricense.

En lo que concierne a la gestión política responsable, cabe señalar que el Parlamento postergó la aprobación de las reformas electorales en trámite, y no mostró avances significativos en temas pendientes en diferentes campos. En su lugar, la normativa aprobada durante la última legislatura fue, en términos generales, de escasa trascendencia. El *impasse* político obligó al Presidente del Directorio Legislativo a tomar resoluciones tendientes a activar la discusión, a falta de reformas al Reglamento. Por su parte, el Poder Ejecutivo fue poco efectivo en el 2005. El último año del período gubernamental 2002-2006 se caracterizó por exigidas relaciones con los otros Poderes de la República, la dispersión institucional y un bajo perfil de ministerios estratégicos. La Administración Pacheco, que inició en el 2002 con un gabinete dividido y distanciado de la cúpula del PUSC, finalizó su gestión con un equipo desarticulado y sin el respaldo político de la bancada parlamentaria oficialista, lo que limitó seriamente las posibilidades de construir alianzas políticas y mantener un estrecho vínculo Ejecutivo-Legislativo. Frente a esta erosión en el ejercicio de la representación política, el Informe reseña cómo el país se ha aprovisionado de mecanismos de consulta popular, tales como el referéndum y la iniciativa popular. Hoy día el mayor desafío para el reconocimiento de la democracia directa, pasa por resolver la interrogante de cómo llevar a la práctica estos instrumentos consultivos.



Como en años anteriores, el desempeño del sistema de administración de justicia siguió sujeto al avance del proceso de modernización institucional, cuyos resultados, aun cuando no son óptimos, contrastan con el deterioro apuntado en las áreas de democracia electoral y gestión política responsable. Los indicadores más generales del Poder Judicial dan fe de ciertas mejoras globales, incluyendo la transparencia de la gestión judicial. No obstante, el estudio de tres materias judiciales (laboral, agraria y contencioso-administrativa) revela insuficiencias y debilidades en temas como la gestión y la duración de los procesos judiciales, pese a las medidas adoptadas.

En la aspiración de participación y rendición de cuentas, los hallazgos señalados por informes anteriores se mantuvieron en el 2005, pues persistió la desarticulación entre los órganos de control y el sistema interinstitucional de fiscalización de la acción pública siguió siendo incipiente. La iniciativa de la "Red Interinstitucional de

Transparencia", de la Defensoría de los Habitantes, se encuentra en sus etapas iniciales pues pocas instituciones participan en ella y las que lo hacen brindan información dispar y en algunos casos de baja calidad.

En lo que respecta a política exterior, los resultados muestran contradicciones e inconsistencias en la promoción de valores como la paz y el fortalecimiento de los regímenes de derechos humanos a nivel interamericano y mundial. En el 2005 la diplomacia costarricense apostó por acciones concertadas de tipo regional con los integrantes del SICA y dejó de lado la búsqueda de objetivos nacionales mediante el establecimiento de relaciones bilaterales. Vista en conjunto, la labor de las autoridades del período 2002-2006 evidenció serios errores en la conducción de la política exterior y un desvío de los cursos de acción internacional construidos por el país en el pasado.

Al igual que en 2001, otro año preelectoral, en el 2005 la conflictividad social disminuyó significativamente en relación

con el año anterior. Sin embargo, a diferencia de aquella oportunidad, en esta ocasión las organizaciones sociales se mostraron más activas e irrumpieron en la campaña electoral protagonizando un acontecimiento político inédito: la posibilidad de desconocer la legitimidad del nuevo Gobierno.

En resumen, en el período bajo estudio se acentuó la incapacidad del sistema político para procesar las demandas ciudadanas. La baja credibilidad y la poca efectividad de los órganos de representación refuerzan la tendencia, ya apuntada en el Décimo Informe, a que los actores políticos e institucionales trasladen decisiones políticas sobre asuntos de interés público a esferas de carácter judicial. Este aspecto introduce presiones importantes a las instituciones del estado de derecho que están diseñadas para impartir justicia, pero no para dirimir temas de deliberación política. En estas circunstancias, se atrofian las capacidades de los partidos y de los poderes Ejecutivo y Legislativo para ejercer la representación ciudadana.

Fin de la era bipartidista que dirigió al país hasta fines del siglo XX

El principal resultado de las elecciones del 2006 fue el fin de la era bipartidista del Partido Liberación Nacional (PLN) y el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), las dos agrupaciones que condujeron el país desde los años ochenta del siglo XX. Un segundo resultado, menos visible pero importante, fue el debilitamiento de los partidos políticos y su incapacidad para retener las lealtades de los electores y de sus bases territoriales. Ambos resultados han dado lugar a un sistema pluripartidista cuyo apoyo ciudadano es frágil y poco predecible. La consecuencia de esta situación es el surgimiento de instancias fragmentadas, es decir, sin mayorías políticas, en todas las estructuras de gobierno con representación proporcional (nacionales y locales).

Este escenario político plantea un complejo desafío para Costa Rica: su endeble sistema de partidos debe procesar reformas para apalancar el desarrollo humano y dar una conducción clara al Gobierno cuando, en perspectiva histórica, cuenta con la menor capacidad de las últimas décadas para atender estas demandas.

El PLN ganó la elección del 2006 con un 40,9% de los votos. En segundo lugar se ubicó el Partido Acción Ciudadana (PAC), con un 39,8%. Los 18.169 votos que separaron a ambas agrupaciones -equivalentes al 1,1% del total de votos válidos- constituyen la segunda menor diferencia entre dos partidos políticos en la historia electoral costarricense¹⁵ (Alfaro, 2006).

El hecho más notable en los comicios del 2006 fue el desplome electoral del PUSC, que únicamente alcanzó el 3,6% de los votos válidos emitidos. Esta fue la principal agrupación política en el período 1990-2006 pues ganó tres de los cuatro procesos electorales realizados, lo que le permitió ocupar el Poder Ejecutivo desde 1998 y, a partir de entonces, contar con la fracción legislativa más numerosa y el control mayoritario en los municipios del país. Sin embargo, en la

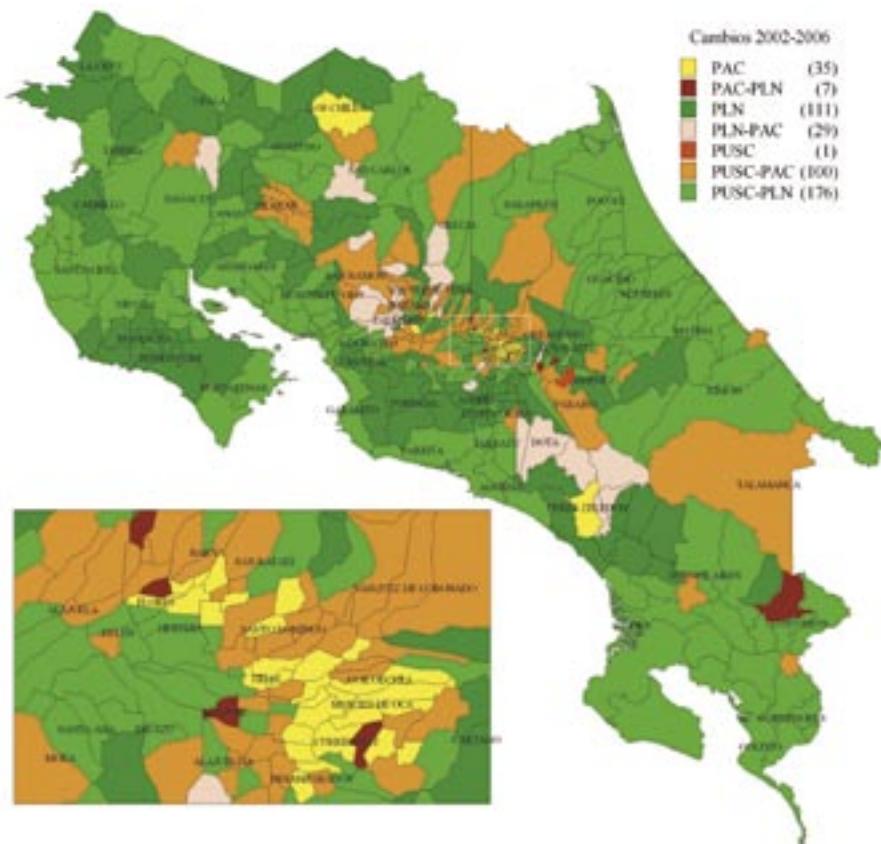
elección presidencial del 2006 el PUSC solo triunfó en el distrito de Cachí, en el cantón de Paraíso. Además, casi la totalidad de los distritos administrativos bastiones del PUSC en 2002, pasaron a manos del PLN y el PAC. En las provincias periféricas el partido que capitalizó mayoritariamente la pérdida de respaldo del PUSC fue el PLN, lo que a la postre le dio la victoria. También hubo importantes desplazamientos de distritos en el sentido PLN-PAC y PAC-PLN, aunque este último en menor medida (mapa 4).

Al PLN lo apoyaron principalmente electores de zonas costeras y fronterizas, caracterizadas por ser más

extensas en territorio y por tener menor densidad poblacional y menores índices de desarrollo humano y participación política. Al igual que en los comicios de 1998, en el 2006 el partido vencedor superó por un amplio margen a su rival más inmediato en las tres provincias periféricas (Guanacaste, Puntarenas y Limón) y solo ganó una provincia central (Cartago en esta oportunidad y Alajuela en 1998). Las provincias periféricas han sido determinantes en el resultado electoral en cuatro de las catorce elecciones: 1958, 1966, 1998 y 2006 (Alfaro, 2006). En todas ellas el partido ganador fue de oposición al PLN, excepto en 2006, cuando

MAPA 4

Partido ganador de las elecciones presidenciales del 2006, con respecto a las elecciones del 2002.



Fuente: Alfaro, 2006.

esas provincias le dieron el triunfo a Oscar Arias, lo que evidencia un proceso de pérdida de adhesión de las clases medias hacia el PLN y un mayor apoyo de los extremos socioeconómicos, tal como se comportaban tradicionalmente los simpatizantes del PUSC.

El PAC, a su vez, experimentó un notable ascenso en su respaldo electoral, gracias a que aglutinó los votos de la oposición "anti-Arias" de estratos medios y urbanos. Las simpatías hacia este partido en la elección presidencial

no solo aumentaron con respecto a 2002, sino que se ampliaron territorialmente, a pesar de que la agrupación mostró debilidades para extender en términos geográficos su base electoral. A diferencia del PLN, el PAC recibió sobre todo el apoyo de comunidades localizadas en el centro del país, con mayor concentración de población y mayor desarrollo humano. Estos resultados ponen de manifiesto el desplazamiento político-partidario que ha dado origen a una recomposición del sistema

de partidos: el PAC relegó al PLN a ser una agrupación con respaldo de provincias periféricas y no en el centro del país, como había sido la tónica liberacionista (Alfaro, 2006).

Finalmente, el Movimiento Libertario (ML) no logró su objetivo de capitalizar el derrumbe electoral del PUSC e incrementar su caudal político y su presencia en el Parlamento. Debido a la polarización de la competencia entre el PLN y el PAC, los nuevos partidos fueron claros perdedores en el proceso 2006.

Más cargos elegibles y más oferta electoral

Tal como se señaló en el *Noveno Informe Estado de la Nación*, el sistema político costarricense ha ampliado las oportunidades para que las y los ciudadanos ejerzan su derecho a elegir y ser electos. Esto ha sido producto tanto de reformas legales como de incrementos en la oferta política. El Código Municipal de 1998 aumentó de manera significativa la base de funcionarios designados por voto popular, al disponer que las elecciones de una parte de las autoridades municipales (alcaldes y síndicos) se efectúen en forma separada del proceso que se realiza en el mes de febrero, cada cuatro años. Además, el número de partidos que participan en las elecciones en los niveles nacional, provincial y cantonal muestra un crecimiento importante, sobre todo en las dos últimas campañas (2002 y 2006). Sin embargo, y pese a la creación de más oportunidades y de una mayor oferta partidaria, la participación

político-electoral de las y los costarricenses sigue disminuyendo.

En los comicios del 2006 se eligió un total de 1.066 cargos públicos (un presidente, dos vicepresidentes, 57 diputados, 503 regidores propietarios y 503 regidores suplentes). Para el conjunto de puestos en disputa se inscribieron 11.996 candidaturas. En materia de equidad de género sobresalen dos hechos relevantes: las mujeres ocuparon el 51% de las candidaturas, con lo que se superó la cuota del 40% de puestos elegibles establecida por el Tribunal Supremo de Elecciones. En comparación el 2002, se inscribieron 144 y 1.816 candidatos y candidatas más a la Asamblea Legislativa y a las municipalidades, respectivamente (Alfaro, 2006).

En términos de oferta política, la sociedad costarricense ha experimentado una expansión democrática. En esta oportunidad tomó parte en el proceso

electoral la mayor cantidad de agrupaciones del período 1953-2006. Como dato significativo cabe mencionar que la mitad de los 54 partidos inscritos no había participado antes en una elección. Fue particularmente notorio el aumento de la competencia por los cargos legislativos, debido al surgimiento de numerosos partidos provinciales: de catorce presentes en la contienda, nueve llegaron por primera vez a la escena política. En cuanto al crecimiento en el número de partidos cantonales (24 en esta ocasión), se combinaron dos factores: la permanencia de más agrupaciones y la aparición de nuevos grupos locales en una mayor cantidad de cantones. A esto último ha contribuido el hecho de que una proporción cada vez mayor de escaños de regidores municipales queda en manos de partidos cantonales (Alfaro, 2006).

Abstención más alta en los últimos 44 años

Un rasgo característico de los últimos tres procesos electorales (1998, 2002 y 2006) es el descenso en la participación política de la ciudadanía. En todas estas elecciones el abstencionismo fue superior al 30%. En 2006, el 35% de los empadronados no asistió a las urnas. Este porcentaje es superior al registrado en los comi-

cios anteriores, exceptuando el de 1958; no obstante, en esa época el abstencionismo reflejaba, más que un acto voluntario, las secuelas de la Guerra Civil de 1948, pues a dos partidos políticos (Republicano Nacional y Vanguardia Popular) se les impedía participar (Proyecto Estado de la Nación, 1998).

En el 2006 nuevamente en las provincias de Guanacaste, Puntarenas y Limón, los porcentajes de abstencionismo fueron superiores al promedio nacional, llegando incluso a cifras del 45% en las dos últimas (gráfico 10). Asimismo, en 31 de los 81 cantones del país el abstencionismo fue mayor que el promedio.

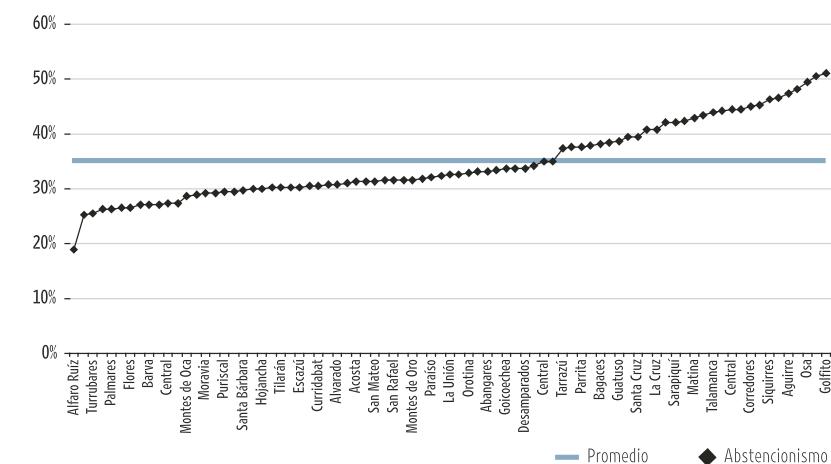
¹⁵ En 1966, el candidato del Partido Unificación Nacional (de oposición) derrotó al aspirante de Liberación Nacional (oficialismo) por una diferencia de 4.219 votos, equivalentes al 0,93% de los votos válidamente emitidos. Considerando la cantidad de juntas receptoras habilitadas para emitir el voto en aquel año (3.015), la diferencia entre ambos contrincantes fue en promedio de poco más de un voto por junta.

Las localidades con menores niveles de participación electoral son, a la vez, las regiones de menores oportunidades y niveles de desarrollo, lo cual apunta a la existencia de brechas políticas que requieren atención.

Se desconoce el perfil de los abstencionistas de 2006 y su comparación con los de procesos anteriores, pues no se cuenta con un estudio post-electoral que permita determinar sus características. Se sabe que solo una muy pequeña proporción del abstencionismo obedece a factores estructurales, como la distancia con respecto a los centros de votación o las migraciones. Esto significa que, en principio, la decisión de participar o no en una elección depende de factores asociados mayormente a la voluntad de las y los electores.

Aunque las razones por las cuales las y los ciudadanos no ejercen su derecho al sufragio son muy variadas y cambian de elección en elección, solo una minoría argumenta problemas "técnicos" (enfermedad, transporte, embarazo, falta de documentos) (Raventós et al., 2005). No hay bases para pensar que esto haya cambiado en la elección del 2006. Por

GRAFICO 10 Abstencionismo en los 81 cantones del país en las elecciones del 2006



Nota: Cada punto representa un cantón.

Fuente: Alfaro 2006.

otra parte, tanto el estudio realizado en el 2004 por el PNUD con base en la encuesta *Latinobarómetro*, como el proyecto OPAL de la Universidad de Vanderbilt, de la misma fecha, coinciden en afirmar que la proporción de personas

que manifiestan haber sido objeto de presiones para votar o dejar de hacerlo es, en Costa Rica, muy pequeña (y dentro del margen de error de la medición) (PNUD, 2004; Vargas y Rosero, 2004).

Parlamento poco eficaz y con dificultades para lograr acuerdos

La actividad legislativa es uno de los aspectos de mayor relevancia para el desarrollo político de las sociedades contemporáneas. Los parlamentos son los espacios institucionales más importantes de las democracias modernas y, en esa medida, el epicentro del debate político sobre la convivencia social.

Durante el 2005 hubo severas debilidades en el ejercicio de la gestión y la representación política responsables. El Poder Legislativo fue poco eficaz en la deliberación de leyes sustantivas para el desarrollo humano. Al igual que en años anteriores, buena parte de la legislación aprobada fue de índole administrativa y, nuevamente, no se logró efectuar cambios en los procedimientos internos para dinamizar el trabajo parlamentario. Por su parte, el Poder Ejecutivo evidenció

falta de iniciativa, poca capacidad para articular una agenda pública y contradicciones en temas trascendentales para el país.

La articulación del Directorio Legislativo y la agenda parlamentaria durante el cuatrienio 2002-2006 se caracterizaron por la enorme volatilidad de las fracciones políticas, por un claro debilitamiento de las líneas de partido y por una fuerte disidencia a lo interno de las agrupaciones (Programa Estado de la Nación, 2005). Todas las bancadas que asumieron funciones en el 2002, sin excepción, sufrieron situaciones de disidencia que dieron origen a nuevos partidos y curules independientes. Esta fragmentación política se tradujo en negociaciones que se materializaron en la conformación de directorios pluripar-

tidistas, debido a que ninguna fracción tenía los 29 votos necesarios para "amarra" su configuración. En el 2005 la principal novedad fue que, a diferencia de los tres años anteriores, se rompió la cohabitación entre el PUSC y el ML en la composición del Directorio Legislativo¹⁶ (Zúñiga, 2006).

La búsqueda de acuerdos constituye una competencia básica en la tarea parlamentaria. La Asamblea emitió un total de 104 acuerdos legislativos, distribuidos entre sus tres órganos de deliberación y aprobación de leyes, en el período comprendido entre el 1 de marzo del 2005 y el 20 abril del 2006¹⁷. Lo más relevante fue la adición del artículo 208 bis al Reglamento Interno, aprobada el 8 de marzo del 2005, que limitó los recursos al alcance de las y los diputados para

bloquear ciertas iniciativas de ley. Aparte de esta reforma, se puede afirmar que el Congreso no modificó sus reglas de funcionamiento interno. Casi todos los acuerdos de Plenario tuvieron un carácter administrativo (cuadro 5).

La reforma al Reglamento Interno (artículo 208 bis¹⁸) generó la esperanza de aligerar el trámite de proyectos de cierta complejidad, pues se suponía que iba a atenuar la maraña normativa que ha vuelto muy inflexible el proceso legislativo, dado que éste fue diseñado para un sistema bipartidista que no corresponde con el carácter multipartidista del Congreso actual. Sin embargo, su primera aplicación no logró ese cometido. El artículo 208 bis fue "inaugurado"

con el proyecto de Ley de Pacto Fiscal y Reforma Fiscal Estructural (expediente n° 15.516), que luego de ser aprobado en primer debate fue declarado inconstitucional por la Sala Cuarta, que alegó vicios procedimentales en la aplicación del artículo 208 bis: el imperio de la mayoría calificada para su aprobación, la no realización de ciertas consultas obligatorias a instituciones autónomas, la desproporción del plazo para que la Comisión Especial de Pacto Fiscal dictaminara y las resoluciones del Presidente de la Comisión.

Otro tema que merece comentario es el relativo a la negociación y los acuerdos políticos de que fue objeto el sistema de nombramientos de la

Asamblea Legislativa. Durante la legislatura 2005-2006 hubo varios trámites de este tipo que incluyeron a magistrados propietarios y suplentes, ratificaciones de nombramientos del Poder Ejecutivo y, los más importantes, las jerarcas de la Contraloría General y la Defensoría de los Habitantes. Los procesos decisarios más disputados, tanto en Comisión como en Plenario, fueron estos últimos. La designación de la nueva Contralora requirió 87 días, la de la Defensora 98 y la del Defensor Adjunto 30 (Zúñiga, 2006).

Durante el período constitucional 2002-2006 se aprobó un total de 234 leyes, de las cuales el 28,6% fue presentado por el Poder Ejecutivo y el 71,4% por el Legislativo. No obstante, debe

CUADRO 5

Acuerdos legislativos, según órgano de decisión. Marzo de 2005 a abril de 2006^{a/}

Categorías	Plenario	Directorio	Presidencia
Reforma al Reglamento ^{b/}	1		
Conformación e integración de comisiones	6	1	3
Permisos de atraques, sobrevuelos, etc.	23		
Nombramiento de magistrados ^{c/}	8		
Otros nombramientos ^{d/}	6		
Declaratorias de períodos legislativos	8		
Benemeritazgos	1		
Sustituciones y permutas			3
Autorización de viajes		36	
Reglamentos administrativos ^{e/}		8	
Subtotales	53	45	6
Porcentaje del total	51,0	43,0	5,7

a/ Se toma como inicio el día 8 de marzo del 2005.

b/ Se trata de la adición del artículo 208 bis al Reglamento Interno.

c/ Dos propietarios, tres suplentes y tres reelecciones.

d/ Contralora, Defensora, Defensor Adjunto y tres ratificaciones del Poder Ejecutivo.

e/ Se dictaron cuatro reglamentos (licores, equipos de cómputo, visitantes y horas extra).

Fuente: Elaboración propia, con datos del Sistema de Información Legislativa.

16 En la primera legislatura, 2002-2003, la fracción oficial negoció con el ML y ambos se repartieron los seis puestos en partes iguales. En la segunda se negoció en los mismos términos, pero se incorporó al otro diputado del Partido Renovación Costarricense (PRC). En la legislatura 2004-2005 se agregó el Bloque Patriótico. Finalmente, en la legislatura 2005-2006, el ML quedó fuera y se incorporaron dos diputados independientes. En suma, el multipartidismo se hizo cada vez más patente en el Directorio y los conflictos ideológicos y prácticos terminaron rompiendo la alianza que por tres años el PUSC sostuvo con los libertarios. En la última legislatura hubo un intento frustrado de las mujeres diputadas, para tomar control del Directorio Legislativo mediante una coalición multipartidista.

17 Se tomó como punto de partida el día indicado y no el 1 de mayo (inicio formal de la cuarta legislatura), porque fue en ese mes cuando se aprobó la reforma al artículo 208 bis del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa, elemento central de este análisis. Partiendo de ese hecho, hubo ocho acuerdos de Directorio y nueve de Plenario, entre el 1 de marzo y el 30 de abril del 2005.

18 La reforma textualmente indica: "Mediante moción de orden, aprobada por dos tercios de sus votos, la Asamblea Legislativa podrá establecer procedimientos especiales para tramitar las reformas a su Reglamento y proyectos de ley cuya aprobación requiera mayoría absoluta, exceptuando la aprobación de contratos administrativos, los relacionados a la venta de activos del Estado o apertura de sus monopolios y los tratados y convenios internacionales, sin importar la votación requerida para su aprobación. Todo procedimiento especial deberá respetar el principio democrático, y salvaguardar el derecho de enmienda" (Asamblea Legislativa, 2005).

hacerse la salvedad de que muchos proyectos del Gobierno se tramitan por medio de legisladores de la bancada oficialista, quienes en el lapso bajo análisis propusieron el 30,8% de las leyes aprobadas¹⁹. Según datos del Departamento de Servicios Parlamentarios, en relación con la legislatura 2004-2005, en la cuarta y Última (2005-2006) se produjo más del doble (67 leyes en comparación con 30 del período anterior). En lo que concierne a proyectos, durante el período constitucional considerado la Asamblea recibió 1.489 expedientes²⁰, una cifra muy alta, que contrasta con las 234 leyes aprobadas; esto significa que, por cada 100 proyectos presentados, se emitieron 15,7 leyes. El número de

expedientes tramitados durante la última legislatura, en términos de dictámenes aprobados e informes de mociones (vía artículo 137), fue de 800, es decir, de cada 100 iniciativas propuestas, 54 fueron dictaminadas.

Cuando se analizan las leyes relevantes es posible constatar que en el país se está legislando con el consentimiento de la Sala Constitucional. Durante la cuarta legislatura, en promedio, el 53% de los proyectos sustantivos aprobados requirió dictamen de la Sala Constitucional (Zúñiga, 2006). Aquí son varias las cuestiones de fondo que entran en juego, desde la utilización del procedimiento para retrasar la promulgación de una ley, hasta la resolución de un desacuerdo estrictamente político en

un espacio no parlamentario (judicial). De continuar esta tendencia en los próximos años, podría estarse en presencia de una redefinición profunda del sistema político costarricense.

En términos del reconocimiento de derechos y la provisión de financiamiento para la aplicación de la normativa emitida por la Asamblea Legislativa, es importante resaltar que 41 de las leyes aprobadas en este ámbito conceden algún tipo de derechos, amplían los existentes o generan nuevas obligaciones para el Estado; sin embargo, solo en 15 de ellas (cerca de una tercera parte) se estipulan fuentes de financiamiento (sean recursos nuevos o la reutilización de los existentes) (cuadro 6).

CUADRO 6

Leyes aprobadas^{a/} según reconocimiento de derechos y financiamiento otorgado. Mayo de 2005 a abril de 2006

Reconocimiento de derechos

	Número	Porcentaje
Concede nuevos derechos	12	18
Amplía derechos existentes	27	40
Genera obligaciones	2	3
Donaciones y traspasos de bienes inmuebles públicos	27	40
Total	68	100

Tipo de financiamiento

	Número	Porcentaje
Crea fuentes frescas	3	4
Asigna fuentes no frescas	9	13
Redirecciona fuentes no frescas	3	4
No crea fuentes de financiamiento	12	18
Genera directamente ingresos (impuestos)	1	1
Donaciones y traspasos de bienes inmuebles públicos	27	40
No aplica ^{b/}	13	19
Total	68	100

a/ La categorización de leyes tiene dos diferencias en relación con lo reportado por el Departamento de Estadística de la Asamblea Legislativa: a) las transferencias de derechos y recursos fueron categorizadas por aparte, para distinguirlas con claridad de otro tipo de legislación, b) los instrumentos internacionales, como tratados y convenios, fueron recodificados dentro de la categoría "concede nuevos derechos". Dos de los tres instrumentos aprobados fueron clasificados dentro de la categoría "no crea fuentes de financiamiento"; el restante, el Tratado de Libre Comercio con el Caribe, fue clasificado como "crea fuentes frescas", considerando que los derechos comerciales facilitan el intercambio comercial.

b/ Se refiere a leyes que, por su naturaleza, no tienen relación con la creación o uso de fuentes de financiamiento.

Fuente: Elaboración propia con información del Departamento de Estadística de la Asamblea Legislativa.

19 Ello contrasta notablemente con la capacidad de los demás partidos para aprobar legislación: el PLN presentó un 6,8% de la normativa aprobada y el resto de las bancadas no logró superar el 2,6% que ostenta el PAC. El otro rubro de relevancia, un 25%, corresponde a iniciativas presentadas en conjunto por varios partidos.

20 Para el análisis cuantitativo de los proyectos se utiliza la información aportada por el Centro de Información Estadística de la Biblioteca de la Asamblea Legislativa.

Política exterior: incongruencias en la promoción de la paz y los derechos humanos

El estudio de la política exterior, como parte del capítulo "Fortalecimiento de la democracia", se basa en el entendido de que una democracia desmilitarizada como la costarricense está obligada a promover la paz y los derechos humanos en la agenda internacional. Para el Duodécimo Informe se continuó el estudio sobre los patrones de votación de Costa Rica en la Asamblea General²¹ y en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU.

En la Asamblea General, la mayoría de las resoluciones (alrededor del 70%) se aprueba por unanimidad. En el restante 30%, en el 2005 Costa Rica en general se acercó a las mayorías (principio de *bandwagoning*). Votó afirmativamente el 88% de las resoluciones, se abstuvo en un 10%, se ausentó una vez y votó en contra una vez. En las resoluciones sobre los conflictos en Medio Oriente, y específicamente sobre los diferendos israelí-palestinos, Costa Rica se aparta de las mayorías para asumir una posición minoritaria que la aleja de sus aliados tradicionales: países latinoamericanos, europeos y democracias occidentales. El país solamente registró un voto negativo, cuando se discutió una resolución en torno a la ciudad de Jerusalén, donde en ese momento se mantenía la embajada costarricense, en contraposición a varias resoluciones del Consejo de Seguridad²². Costa Rica no rompe los consensos, pues nunca pide votación sobre una resolución que cuanta con apoyo mayoritario.

De manera congruente con el comportamiento observado en el 2004 (Programa Estado de la Nación, 2005), en el año bajo análisis se determinó que la variable "voto de Estados Unidos" no es un factor decisivo de los patrones de votación de Costa Rica en la Asamblea General de la ONU. Mientras el país votó afirmativamente el 88% de las resoluciones, Estados Unidos tendió a votar en forma negativa (74%) y solo en un 16% de los casos acompañó con su voto positivo. Ambas naciones sí se acercaron en la práctica de la abstención: 8% en el caso de Estados Unidos y 10% en el de Costa Rica.

El balance sobre la promoción de valores en la agenda global en el 2005 tiene tanto elementos positivos como acciones en las que Costa Rica se alejó de la aspiración planteada por el *Informe Estado de la Nación* en esa materia. El país mantuvo una actitud muy "proactiva" en la presentación de iniciativas sobre derechos humanos y ambiente. Se ubicó en posiciones de relieve en foros internacionales que le permitieron aumentar su visibilidad, proyección y voz, tales como el Consejo Económico y Social (ECOSOC) de la ONU, la presidencia de la Asamblea de Estados Parte de la Corte Penal Internacional y la presidencia del Grupo Latinoamericano y del Caribe (GRULAC) en la ONU-Ginebra. Pero, a la vez, mostró incoherencia en la votación de una resolución sobre los detenidos en la base militar estadouni-

dense de Guantánamo, y no actuó con suficiente diligencia en el seguimiento de la petición de retirar su nombre de la lista de la coalición que realizó las operaciones militares en Iraq, según mandato de la Sala Constitucional del año 2004. En lo que concierne al conflicto en Medio Oriente, Costa Rica sigue manteniendo en la ONU un patrón de votación que se aparta de la política oficial de este organismo en torno a ese tema (White et al., 2006).

En la promoción y defensa de los intereses nacionales se observaron dos tendencias. Por un lado, la política exterior se inclinó más a fortalecer el posicionamiento de Costa Rica ante dos aliados tradicionales, Estados Unidos y Taiwán, que a construir mayores equilibrios estratégicos. Por otro lado, la acción internacional del país tendió a "regionalizarse", es decir, su relación con actores centrales de la geopolítica mundial se ubicó más en el marco del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) que en la búsqueda de objetivos nacionales a través de relaciones bilaterales²³. En la misma línea, el país finalmente sometió a consideración de la Corte Internacional de Justicia el diferendo con Nicaragua por los derechos de navegación en el río San Juan, ya que, a pesar del "congelamiento" de la disputa por tres años que se acordó en la Administración Pacheco, no fue posible lograr un arreglo negociado en forma bilateral o a través de mediadores.

²¹ La ONU centra sus deliberaciones en torno a cinco ejes: derecho internacional, derechos humanos, desarrollo económico y social, paz y seguridad, los cuales se vierten en una agenda de la Asamblea General, estructurada bajo ocho temas. De estos, los relacionados con la seguridad son los que tienen el mayor peso en la agenda, y constituyen el 40% de las resoluciones; les siguen los temas de promoción de los derechos humanos y promoción del crecimiento económico y el desarrollo sostenible, cada uno de los cuales representa un 20%.

²² Cabe señalar que en agosto de 2006 la Administración Arias Sánchez anunció el traslado de la sede diplomática de Costa Rica en Israel, de Jerusalén a Tel Aviv.

²³ En los últimos cuatro años, todas las acciones estratégicas de Costa Rica se dieron dentro del marco de la acción regional centroamericana y al amparo del SICA: la negociación de un TLC con los Estados Unidos, el apoyo a la guerra en Iraq, la preparación para un acuerdo de asociación con la Unión Europea y las acciones para enfrentar los aumentos en el precio internacional de los hidrocarburos (la denominada "diplomacia energética"). Los países de la región han incluido la acción externa concertada como uno de los objetivos del SICA y han desarrollado foros de diálogo y cooperación con la Unión Europea, Japón, Corea, México y Taiwán (con el cual todos los países del área tienen relaciones diplomáticas, y no con China). Tres foros más de diálogo político y cooperación con la India, Rusia y Brasil están en formación desde 2004; se han firmado declaraciones o acuerdos para darles un contenido y un formato diplomático (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2006).

CAPITULO ESPECIAL**Estado actual de la infraestructura vial**

En este apartado se describe, de manera sintética, la situación del país en materia de infraestructura vial. La sección se enfoca tres aspectos básicos: la condición actual de la red de carreteras del país, el valor de ese patrimonio, la magnitud de su deterioro y las características institucionales de la gestión en infraestructura vial.

La principal conclusión que emerge del análisis realizado es que el patrimonio de Costa Rica en infraestructura vial,

que representa una proporción considerable del PIB, está fuertemente deteriorado y que su recuperación requiere, en el corto plazo, un aumento importante y sostenido de la inversión. Sin embargo, existe una gestión institucional deficiente, caracterizada por la ausencia de planificación y limitadas capacidades técnicas y financieras, lo que constituye un serio obstáculo para satisfacer esta necesidad. La reforma institucional del sector emprendida a mediados de los

años noventa puede calificarse como un intento fallido de modernización.

Las deficiencias señaladas, y la urgente necesidad de elevar los niveles de inversión, son el punto de partida para el examen de los "cuellos de botella" de la gestión institucional que se aborda desde una perspectiva comparada y propositiva en la sección "Debates para el desarrollo" del Duodécimo Informe (recuadro 4).

Extensión y condición actual de la red vial

En el año 2003, la totalidad de la red vial costarricense tenía una extensión de 32.075 kilómetros, de los cuales 7.434 (23%) correspondían a la denominada red nacional y 24.641 (77%) a la red cantonal o municipal. Ambas redes se articulan y entrelazan, haciendo casi imposible su diferenciación para los usuarios. Del 2003 al 2005 la red vial cantonal registró un aumento de 3.760 kilóme-

tros (de 24.641 a 28.401). La densidad geográfica de la red vial en Costa Rica es entre cuatro y seis veces superior a la de México y a las de los demás países de Centroamérica (ACCCR, 2006).

El estado de esta infraestructura es deficiente y no ha mejorado en los últimos años. Los resultados de la más reciente evaluación del índice de regularidad internacional (IRI)²⁴(2006) indican que cerca de dos terceras partes de la

red vial nacional se encuentran en estado malo o regular, lo cual significa que el país solo ha contado con un 32,4% de su red vial en buen estado a lo largo de los últimos seis años. Por otra parte, las mediciones del parámetro de deflectometría (FWD)²⁵(2006), lejos de una mejoría, revelan un estancamiento de la condición general de la red vial en un nivel bajo de calidad: cerca del 65% de ella muestra un

²⁴ El IRI está relacionado con la comodidad que el usuario siente al conducir por la carretera; indica el nivel de servicio que proporciona la vía y tiene una alta incidencia en el costo de operación de la flota vehicular. Una carretera no depende únicamente de la regularidad de su superficie, sino también de la capacidad de todas sus capas adyacentes para resistir el peso de los vehículos que transitan por ella. La norma vigente permite la utilización de mezclas inadecuadas para eliminar las condiciones actuales de alto volumen de tránsito. El diseño y especificaciones correctas evitan el deterioro, los problemas de deslizamiento y la deformación.

²⁵ El estudio por deflectometría de impacto evalúa la capacidad estructural del pavimento para soportar las cargas de los vehículos. Evalúa lo que se hunde o "deflexiona" el pavimento al aplicarle una carga; si el pavimento evidencia "deflexiones" altas, significa que tiene poca capacidad para resistir el paso de los vehículos y, en consecuencia, la carretera se destruirá en poco tiempo (grietas y huecos), por lo que se debe intervenir preventivamente y de inmediato para "reforzar" el pavimento. En el otro extremo, si las "deflexiones" son bajas, el pavimento tiene buena capacidad para resistir el paso de vehículos sin sufrir daños importantes (el deterioro es notoriamente más lento); por lo tanto, la carretera está en buenas condiciones.

²⁶ Cabe advertir que un análisis completo del nivel de deterioro requiere valorar, además, el volumen de tránsito y las condiciones climáticas y de drenaje.

RECUADRO 4

Hacia una red vial moderna y eficiente en Costa Rica: opciones y desafíos prácticos

Una infraestructura vial moderna, extensa y eficiente, es una poderosa herramienta para impulsar el desarrollo humano. Aunque la infraestructura no es en sí misma una causa, favorece interacciones más densas y, con ello, permite un mayor acceso a oportunidades laborales y empresariales, el uso de servicios sociales y la participación en los asuntos de interés público. Por ello, recortes de la inversión que impidan la modernización, extensión o eficiencia de la infraestructura vial comprometen el futuro de un país. Costa Rica es una de las naciones latinoamericanas donde la infraestructura tiene mayor impacto sobre el crecimiento económico. Durante las décadas de los ochenta y noventa, la creciente brecha que en esta materia se dio entre Costa Rica y los denominados “Tigres Asiáticos” explica casi el 40% del rezago entre el PIB costarricense y el de esos países. En otras palabras, el atraso que tuvo la infraestructura nacional en ese período amplió en casi un 40% la diferencia entre la producción de Costa Rica y la

de esas naciones del este de Asia. Para Costa Rica, que aspira a reiniciar una nueva época de progreso económico y social, la inversión en infraestructura es una tarea estratégica.

La principal interrogante que se busca responder con este estudio es: ¿qué han hecho otros países para vencer obstáculos similares a los que enfrenta Costa Rica en materia de gestión de su infraestructura vial? La indagación de experiencias internacionales, principalmente las de España y Chile, aportaron valiosos puntos de referencia para definir las acciones que podría emprender el país a fin de contar con una red vial moderna y eficiente. El propósito es ofrecer un insumo para estimular el debate público sobre asuntos que, por su importancia práctica para una gestión eficaz y eficiente de la infraestructura vial, podrían resultar relevantes para impulsar posibles reformas legales, institucionales y gerenciales en esta materia. Los “cuellos de botella” abordados fueron: deficiencias en la conservación de carreteras nacionales y cantonales, debilidades en la contratación de obras viales con recursos estatales,

insuficiente rendición de cuentas, limitaciones para la contratación de personal, dificultades para la toma de decisiones estratégicas y el insuficiente desarrollo organizativo del Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI).

Desde una perspectiva comparativa con respecto a otros países, es posible señalar que Costa Rica ha avanzado en la dirección correcta al crear un fondo vial y con la reciente decisión estatal de dotarlo de la totalidad de los recursos que le asigna la Ley de Creación del Consejo Nacional de Vialidad nº 7798. No obstante, las buenas prácticas de otras naciones sugieren que la posibilidad de superar el rezago que tiene el país en materia de infraestructura vial requiere la combinación de acciones en, al menos, tres ámbitos: institucional, legal y de gestión. Los resultados y las posibles opciones de política pública para Costa Rica que se derivan de este análisis pueden consultarse, en extenso, en el capítulo 6 del *Duodécimo Informe Estado de la Nación*.

Fuente: Elaboración propia.

estado estructural deficiente o muy deficiente²⁶, y del 2004 al 2006 el porcentaje de las vías que se encontraban en buenas condiciones se redujo en un 1%.

Guanacaste, Alajuela y Cartago son las provincias que presentan menos del 10% de sus carreteras en buen estado estructural. Ligeramente superior a ese porcentaje (11%) es la situación que registran Heredia y Limón. San José tiene un 18%, y la proporción más alta, que ni siquiera alcanza una tercera parte, corresponde a Puntarenas (27%). Considerando el caso de Guanacaste, que es uno de los motores del desarrollo turístico del país y un eje de acumulación económica importante, poco o nada favorece el fortalecimiento o expansión de la actividad turística y de los encade-

namientos productivos el hecho de que más del 90% de la red vial nacional que atraviesa y comunica a la provincia se encuentra en una condición deficiente, desde el punto de vista de la capacidad o resistencia de los pavimentos. Por regiones, la que muestra más deterioro es la Huetar Norte, y la de menor deterioro es la del Pacífico Central.

Se tiene mucho menos información acerca del estado de la red vial cantonal, que constituye la mayor parte de las carreteras y caminos del país, y sobre la cual no existen estudios con parámetros internacionalmente comparables como el IRI, el FWD u otros. Sin embargo, los datos disponibles sugieren una situación aun peor que la de la red nacional. El MOPT reporta que en el

2005 menos del 10% de la red cantonal tenía una buena condición de superficie y más del 80% seguía siendo de lastre. La mayoría de estos caminos está en mal o muy mal estado (LANAMME-UCR, 2004).

En términos comparativos, países del entorno regional como México y Colombia presentan niveles de deterioro significativamente menores en sus redes nacionales o federales. En Colombia, en el año 2005 solo un 8% de la red se encontraba en estado deficiente. Por su parte, México logró mejoras sustanciales en sus índices en un período de diez años, al pasar de un 43% de su red en buen estado en 1994, al 79% en el 2005, y al reducir la condición de deficiente de 57% a 21%.

Estimación del patrimonio vial y de la depreciación de este capital

Si estuviera en buen estado, el patrimonio vial en carreteras nacionales de Costa Rica, solamente en términos de pavimento, tendría un valor económico de 1.903 millones de dólares²⁷, cerca de un 10% del PIB. Estas cifras revelan la magnitud del capital acumulado por la sociedad costarricense en este rubro a lo largo de décadas de inversión. Sin embargo, dado su deficiente estado actual, su valor real -o "valor en libros"- es sustancialmente menor: 903 millones de dólares en el año 2006. En términos porcentuales, la inadecuada gestión de los pavimentos ha deteriorado en un 52,5%

la inversión realizada. Por falta de intervención de mantenimiento o reconstrucción, el patrimonio vial se ha reducido en 999 millones de dólares, un valor cercano al 5% del PIB, el equivalente al crecimiento de la economía en un buen año. Este es el costo directo de una gestión deficiente (LANAMME-UCR, 2006).

El cálculo del Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales de la Universidad de Costa Rica (LANAMME-UCR) acerca de la depreciación del patrimonio vial nacional (999 millones de dólares) es similar, en magnitud, a la estimación efectuada por la Asociación

de Carreteras y Caminos de Costa Rica (ACCCR) sobre la inversión necesaria para elevar la red vial nacional pavimentada a una condición de alta capacidad estructural en el corto plazo (858 millones de dólares) (ACCCR, 2006). Como no existen los recursos ni la capacidad instalada para, en poco tiempo, poner la red nacional en buen estado, en un plazo de quince años se requerirán bastante más recursos para su recuperación. Según LANAMME-UCR (2006), esa inversión sería de aproximadamente 2.587 millones de dólares y según ACCCR (2006) se tendrían que invertir no menos de 1.700 millones de dólares.

Gestión de la infraestructura vial

Las debilidades en la gestión de la infraestructura vial constituyen una barrera crítica que impide al país contar con un sistema de carreteras moderno, de calidad y equitativo. A pesar de las reformas legales e institucionales puestas en marcha en la última década, en la actualidad convergen severas y diversas deficiencias, cuyo efecto conjunto es una gestión pública ineficiente e ineficaz, que no ha logrado mejorar el mal estado de la infraestructura ni proponer, y ejecutar, un plan concreto de mejora.

Los fondos públicos son la fuente casi exclusiva de financiamiento de la infraestructura vial en Costa Rica. Hasta 1998 la inversión en este rubro se consignaba como parte del presupuesto ordinario del MOPT. Mediante la Ley 7798, de 1998, que estableció el CONAVI, se creó una fuente permanente y específica de recursos de inversión, el impuesto a los combustibles, instrumento que coincide con las recomendaciones que a este respecto han planteado los organismos multilaterales.

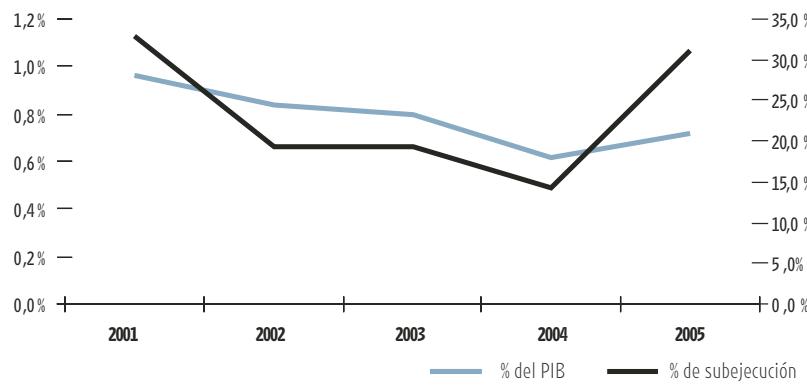
Pese a esta reforma legal, desde hace más de dos décadas la inversión en esta

materia es inferior al 1% del PIB. En los últimos años se ha experimentado una restricción aun mayor, como resultado de las medidas de contención del gasto público: mientras en el 2001 la inversión representó el 0,96% del PIB, en el 2005 descendió a 0,72%. Esta dotación de recursos ha sido considerada como claramente insuficiente para atender el progresivo deterioro de la red y establecer los sistemas técnicos de gestión

modernos que demanda su eficiente administración (LANAMME-UCR, 2004, 2005 y 2006; ACCCR, 2006). Además de la contracción, en todos estos años se registra una importante subejecución presupuestaria que ha oscilado entre el 14% y el 32% del total presupuestado. En otras palabras, se reciben menos recursos y se tiene una limitada capacidad de gastar, lo que evidencia serias debilidades en la gestión pública (gráfico 11).

GRAFICO 11

Inversión pública y subejecución del presupuesto en infraestructura vial



Fuente: LANAMME-UCR, con datos de BCCR y la CGR..

²⁷ Costo estimado de reconstruir la red vial nacional hoy (4.478,4 kilómetros de red vial multiplicados por el costo de reconstruir un kilómetro de carretera: 425.000 dólares), según LANAMME-UCR, 2006.

En el caso de la red vial cantonal cabe destacar que, aunque la Sala Constitucional ha emitido varias resoluciones que obligan al Poder Ejecutivo a entregar a las municipalidades la totalidad de los recursos asignados por la Ley 8114, que establece el impuesto a

los combustibles con destino específico, ese mandato no ha sido atendido. Pese a que los recursos destinados a este fin han tenido un aumento considerable con respecto a los años anteriores a la entrada en vigencia de la Ley (las transferencias pasaron de 3.409 millones de

colones en el 2002 a 9.585 millones en el 2005), todavía no alcanzan el nivel que las disposiciones legales estipulan. Los fondos girados a las municipalidades en el 2005 fueron un 74% de lo asignado por ley (CGR, 2006).

Reforma institucional incompleta, con resultados decepcionantes

En la última década se registró un importante cambio en la institucionalidad pública a cargo de la gestión de la infraestructura vial. A las entidades existentes en 1993 -el MOPT, fundado en 1860 pero regido por la Ley 3155 de 1963, y el Consejo de Seguridad Vial, creado en 1979- se agregaron cuatro entidades: el CONAVI y el Consejo Nacional de Concesiones (CNC), ambos establecidos en 1998, el Consejo Nacional de Transporte Público (1999) y, más recientemente, las juntas viales cantonales (2001). En este grupo de entidades destaca el CONAVI, que es responsable de la planificación, programación, ejecución, financiamiento y control de todas las obras de la red vial nacional. Adicionalmente, por primera vez en el sector público se establecieron mecanismos de evaluación técnica de las inversiones en infraestructura, y

se encomendó al LANAMME-UCR esta tarea de fiscalización. Ello implicó que, en alguna medida, se abandonara el modelo de gestión mediante el cual el MOPT ejecutaba directamente, u ordenaba, la construcción o reparación de carreteras y caminos, por uno en el que ese Ministerio es la cabeza de un conglomerado institucional cuyos componentes son los que tienen responsabilidades en la gestión de las inversiones (Programa Estado de la Nación, 2004).

En este período, el tamaño del sector estatal de obras públicas disminuyó. El MOPT redujo su planilla en alrededor de un 30% entre 1993 y 2003 (aproximadamente un 50% en quince años). Algunas de esas plazas fueron transferidas a otras entidades como el Consejo de Seguridad Vial (COSEVI), cuya planilla casi se triplicó en esa década, al CONAVI y al CNC, estos últimos pequeños en

su estructura pero con responsabilidades altamente complejas. Sin embargo, visto en su conjunto, el empleo en las instituciones encargadas de la infraestructura vial como proporción del total del empleo público pasó de un 5,2% en 1988, a un 4,0% en 1993 y un 2,7% en 2003 (Programa Estado de la Nación, 2004).

Pese a las reformas, persisten serias debilidades en la gestión de los órganos responsables de la gestión pública y, en el balance, la modernización institucional ha producido resultados decepcionantes. Comparado con diez años atrás, el estado de la infraestructura vial ha tenido, a lo sumo, una mejora marginal -pero ciertamente ninguna en los últimos cuatro años- y, como se vio, sigue en mal estado pese a que se han invertido cientos de millones de dólares en mantenimiento y reconstrucción.

Débil planificación sectorial

En un sector como el de infraestructura vial, en el que las intervenciones públicas son especialmente caras y con frecuencia implican plazos interanuales y requieren un esfuerzo sostenido a lo largo del tiempo, la planificación constituye un requisito indispensable para optimizar el uso de los recursos en el cumplimiento de los objetivos trazados. No obstante, en el caso de Costa Rica la debilidad de la planificación sectorial hace que esta se convierta en una de las principales fallas de la gestión pública (CGR, 2005; ACCCR, 2006; LANAMME-UCR, 2006).

En el nivel de decisión más alto dentro del sector de transporte, las funciones de planificación, monitoreo y evaluación de los planes, programas y proyectos están asignadas legalmente a la Dirección General de Planificación Sectorial del MOPT. Esta entidad debe elaborar el Plan Vial Nacional, por medio del cual el Ministro de Obras Públicas y Transportes, en su condición de rector del sector, establece las orientaciones para la inversión en infraestructura vial. En consecuencia, ese plan es el referente fundamental para los procesos de gestión institucional en esta materia.

Si bien el debilitamiento de las capacidades de planificación en materia de gestión vial no son exclusivas de este sector, sino que forman parte de una tendencia general que se ha observado en las dos últimas décadas, es importante reconocer que, en virtud de la incapacidad para aumentar significativamente la carga tributaria, y ante el creciente estrujamiento del gasto operativo por el servicio de la deuda pública, las autoridades han puesto énfasis en la disciplina en el gasto público. En este contexto, las prioridades fiscales han debilitado la acción pública y uno de sus efectos

ha sido la severa erosión de los alcances y competencias de la planificación sectorial en el conjunto del sector público. El impacto negativo del debilitamiento de las instituciones sectoriales se agrava al considerar que son ellas las que, desde el punto de vista constitucional y legal, están obligadas a responder a la continua expansión de los derechos de la población y, particularmente, de las obligaciones del sector público para con ella.



ANEXO
Compendio cantonal


Código	Provincia/Cantón	Km ²	Población total ¹	Padrón nacional electoral a setiembre	Gasto municipal (millones de colones)	Área total de permisos de construcción m ²	Índice de desarrollo social (valor)	Nacimientos de madres menores de 20 años(%)	Tasa de mortalidad infantil (por cada mil nacidos vivos)	Consumo de electricidad promedio mensual (kwh/habitante) en residencias	Deserción en secundaria (%)	Viviendas afectadas por desastres (por cada mil casas)
		2005	2005	2006	2005	2004	1999	2004	2002-2005	2000-2004	2005	2000-2004
Costa Rica		51.100,0	4.325.838	2.603.770	89.159,9	2.723.683		20,5	10,1		12,4	
1	San José	4.965,9	1.528.067	952.561	36.713,4	871.249		18,1			10,2	
101	San José	44,6	338.445	223.838	17.348,3	150.177	63,7	18,5	10,8	70,1	13,5	5,9
102	Escazú	34,5	58.915	36.674	2.232,2	111.744	73,3	13,7	10,2	112,8	9,0	5,8
103	Desamparados	118,3	243.334	134.363	2.241,9	82.506	61,1	19,4	12,1	53,0	7,3	5,6
104	Puriscal	553,7	31.292	22.038	436,5	23.880	51,8	16,7	9,2	43,8	10,1	5,9
105	Tarrazú	297,5	16.051	9.436	412,7	9.330	43,3	18,1	7,3	33,3	6,7	17,1
106	Aserri	167,1	54.263	33.851	601,8	18.682	51,2	19,0	11,5	58,0	9,6	7,0
107	Mora	162,0	25.390	15.245	358,3	24.173	61,7	15,0	9,0	54,1	13,6	9,9
108	Goicoechea	31,5	128.851	82.656	2.309,7	36.451	66,7	18,8	9,1	64,5	11,1	3,7
109	Santa Ana	61,4	40.699	24.156	1.866,3	74.179	41,8	15,6	7,5	88,8	5,9	3,6
110	Alajuelita	21,2	97.865	41.250	522,7	27.157	58,7	22,6	8,7	42,6	7,5	2,1
111	Vázquez de Coronado	222,2	70.834	40.007	501,0	28.925	71,0	17,5	9,7	60,4	7,4	3,2
112	Acosta	342,2	19.703	12.923	261,1	7.873	47,3	17,7	6,1	34,5	8,4	4,2
113	Tibás	8,2	68.139	55.489	917,7	24.388	70,6	15,1	10,1	70,0	17,0	1,7
114	Moravia	28,6	54.417	37.121	1.003,9	42.740	70,5	12,9	10,8	78,0	2,9	0,6
115	Montes De Oca	15,2	54.285	40.201	1.682,3	35.269	85,0	14,0	10,7	94,6	8,2	2,1
116	Turrubares	415,3	4.921	3.768	124,3	3.768	49,1	13,2	7,6	40,1	9,2	31,0
117	Dota	400,2	6.872	4.433	158,0	5.440	45,9	15,3	10,4	42,0	13,1	2,8
118	Curridabat	16,0	69.250	41.300	1.488,0	74.110	73,3	18,2	9,7	82,8	7,0	7,9
119	Pérez Zeledón	1.905,5	131.522	86.526	1.891,5	75.849	48,9	19,5	9,8	36,6	12,1	4,9
120	León Cortés	120,8	13.019	7.286	355,1	14.608	38,0	20,7	11,7	29,7	11,7	10,7
2	Alajuela	9.757,5	826.942	476.942	14.168,2	476.782		20,4			12,7	
201	Alajuela	388,4	262.625	157.849	5.050,8	152.783	61,5	19,3	9,0	57,2	11,2	2,3
202	San Ramón	1.018,6	81.107	47.920	1.064,3	48.187	54,6	17,4	9,7	44,4	11,6	0,3
203	Grecia	395,7	76.554	45.890	1.139,2	38.988	67,1	19,7	7,5	50,5	14,2	3,3
204	San Mateo	125,9	5.788	3.542	105,2	3.451	59,0	14,3	0,0	50,4	12,3	8,0
205	Atenas	127,2	25.233	15.896	302,9	18.430	68,8	13,7	9,4	56,6	4,9	3,0
206	Naranjo	126,6	43.171	25.591	456,5	31.610	55,4	19,2	7,1	46,7	13,8	3,1
207	Palmares	38,1	35.163	22.549	237,2	18.914	73,4	15,4	9,5	51,3	13,0	8,6
208	Poás	73,8	29.150	16.227	412,9	958	61,4	17,0	8,6	47,5	17,4	2,8
209	Orotina	141,9	17.815	11.256	389,1	18.236	64,6	27,2	11,1	61,6	17,2	2,8
210	San Carlos	3.348,0	144.334	76.904	2.834,8	111.045	45,5	22,2	8,8	48,3	14,1	2,3
211	Alvaro Ruiz	155,1	13.157	7.158	308,3	6.534	67,1	17,6	9,3	51,3	8,4	29,3
212	Valverde Vega	120,3	17.975	11.497	330,3	11.403	70,3	23,1	9,5	46,6	18,1	5,7
213	Upala	1.580,7	38.488	18.914	606,4	9.257	17,4	24,3	12,3	21,0	13,7	29,9
214	Los Chiles	1.358,9	20.991	8.112	584,6	4.311	38,0	26,5	8,9	23,5	12,6	8,8
215	Guatuso	758,3	15.391	7.637	345,5	2.675	40,5	26,0	11,0	23,4	12,1	60,7
3	Cartago	3.124,7	488.872	301.688	8.043,1	268.043		18,6			11,3	
301	Cartago	287,8	148.562	97.160	3.782,9	101.981	66,7	15,6	12,3	64,3	11,7	7,3
302	Paraíso	411,9	63.155	35.636	827,2	20.979	62,0	21,6	8,3	54,8	18,3	10,7
303	La Unión	44,8	95.787	52.450	1.322,7	58.118	62,7	19,7	7,1	59,4	13,0	3,2
304	Jiménez	286,4	14.431	9.688	232,5	3.853	59,3	21,1	3,4	42,6	8,0	2,6
305	Turrialba	1.642,7	72.264	48.087	756,5	32.359	53,6	25,4	12,0	45,9	3,6	3,5
306	Alvarado	81,1	13.570	7.679	203,1	6.049	76,8	14,0	9,4	52,8	14,2	8,8
307	Oreamuno	202,3	43.673	27.124	568,7	19.606	65,4	15,1	9,4	65,8	6,5	8,6
308	El Guarco	167,7	37.430	23.864	349,5	25.098	61,8	12,5	6,1	61,5	17,8	0,9

Código	Provincia/Cantón	Km ²	Población total	Padrón nacional electoral a setiembre	Gasto municipal (millones de colones)	Área total de permisos de construcción m ²	Índice de desarrollo social (valor)	Nacimientos de madres menores de 20 años(%)	Tasa de mortalidad infantil (por cada mil nacidos vivos)	Consumo de electricidad promedio mensual (kwh/habitante) en residencias	Deserción en secundaria (%)	Viviendas afectadas por desastres (por cada mil casas)
4	Heredia	2.657,0	415.554	251.999	9.783,5	412.337		17,1			10,0	
401	Heredia	282,6	121.974	78.213	2.717,8	127.149	67,8	16,0	8,8	71,7	10,7	1,8
402	Barva	53,8	37.106	24.081	582,3	38.228	63,3	16,5	12,2	56,1	7,3	4,6
403	Santo Domingo	24,8	37.420	27.560	1.025,9	43.692	70,2	13,8	7,9	77,0	8,1	2,5
404	Santa Bárbara	53,2	33.152	19.882	343,3	22.221	69,4	14,1	7,7	53,3	11,9	5,0
405	San Rafael	48,4	41.855	26.447	612,9	38.765	67,3	17,8	11,4	68,9	10,1	10,9
406	San Isidro	27,0	19.616	11.428	370,4	26.039	78,5	13,3	7,3	70,5	9,6	2,1
407	Belén	12,2	22.527	14.339	2.188,9	40.680	94,9	9,8	8,2	86,8	5,3	2,9
408	Flores	7,0	16.981	11.803	394,6	34.075	100,0	12,7	8,9	65,1	3,6	8,0
409	Sán Pablo	7,5	23.189	15.619	403,7	30.814	74,3	18,3	7,9	62,3	9,0	3,0
410	Sarapiquí	2.140,5	61.734	22.627	1.143,8	10.674	28,5	25,8	9,0	31,7	16,9	11,6
5	Guanacaste	10.140,7	282.749	178.788	7.304,9	303.924		23,4			16,7	
501	Liberia	1.436,5	52.514	32.303	1.771,1	65.525	48,9	24,4	10,9	54,3	16,3	2,3
502	Nicoya	1.533,7	43.092	31.707	900,6	33.293	48,4	24,2	14,4	49,1	18,7	8,6
503	Santa Cruz	1.312,3	43.950	29.852	1.158,4	61.804	52,8	21,9	12,1	68,5	15,6	16,3
504	Bagaces	1.273,5	18.301	9.869	390,5	26.938	43,9	23,6	2,6	45,0	17,6	0,0
505	Carrillo	577,5	29.891	17.448	541,8	52.217	46,1	24,7	9,7	63,4	15,4	19,3
506	Cañas	682,2	25.334	15.854	678,3	23.585	49,9	22,1	7,3	52,5	21,5	0,8
507	Abangares	675,8	17.179	10.612	456,5	7.931	43,1	24,3	15,4	42,3	11,6	31,5
508	Tilarán	638,4	17.809	12.161	429,7	12.434	63,2	18,8	8,1	56,2	13,7	12,1
509	Nandayure	565,6	10.249	6.656	373,3	13.010	53,1	21,8	9,9	46,5	5,9	158,6
510	La Cruz	1.383,9	17.654	7.812	312,7	3.745	8,9	26,5	12,5	26,2	19,7	2,6
511	Hojancha	261,4	6.776	4.514	292,0	3.442	56,9	11,4	5,3	8,9	23,8	0,0
6	Puntarenas	11.265,7	374.772	236.660	7.103,5	261.461		24,6			16,8	
601	Puntarenas	1.842,3	108.031	70.884	2.009,6	49.561	54,8	24,7	9,9	55,5	11,9	10,3
602	Espárza	216,8	27.059	16.418	514,7	18.427	62,8	23,3	11,3	60,0	13,6	9,5
603	Buenos Aires	2.384,2	43.359	23.632	535,9	11.626	22,2	24,2	11,9	22,1	10,2	13,7
604	Montes de Oro	244,8	12.705	7.849	370,3	7.002	63,9	26,4	5,8	50,4	13,5	48,5
605	Osa	1.930,2	23.980	16.577	304,9	27.230	41,3	24,3	11,9	37,3	23,0	29,7
606	Aguirre	543,8	23.162	14.330	838,9	31.340	47,5	25,7	5,6	64,8	18,7	5,8
607	Gólfito	1.754,0	32.792	22.490	443,8	17.028	44,0	25,5	7,7	41,7	23,6	24,2
608	Coto Brus	933,9	38.762	24.647	273,3	13.129	30,9	22,6	17,1	28,8	16,9	4,6
609	Parrita	478,8	12.823	8.157	466,3	9.257	47,9	26,4	16,4	51,6	19,5	61,6
610	Corredores	620,6	35.853	24.590	632,8	12.406	35,4	26,1	10,3	42,0	22,9	32,8
611	Garabito	316,3	16.246	7.086	713,0	64.455	48,3	22,2	8,1	25,9	20,3	23,4
7	Limón	9.188,5	408.882	205.132	6.043,3	129.887		26,5			14,3	
701	Limón	1.765,8	101.728	58.080	1.262,4	26.880	48,0	25,7	12,8	55,6	15,2	24,8
702	Pococí	2.403,5	131.697	65.050	1.946,2	53.280	43,9	25,8	8,0	38,0	11,4	8,9
703	Siquirres	860,2	59.286	31.380	781,2	16.546	36,4	29,0	10,5	30,8	18,3	20,3
704	Talamanca	2.809,9	31.112	13.239	727,2	10.516	0,0	28,2	19,7	26,7	12,0	60,4
705	Matina	772,6	41.950	16.768	839,8	7.190	22,6	27,5	12,1	28,8	12,0	55,3
706	Guácimo	576,5	43.109	20.615	486,5	15.475	47,8	25,0	8,9	37,2	18,8	7,9

Bibliografía



- ACCCR. 2006. Propuestas para un Plan Vial Nacional 2006-2020. San José, Asociación de Carreteras y Caminos de Costa Rica.
- Adamson, M. 2006. Análisis y evaluación de la eficiencia financiera, factibilidad y sostenibilidad del Sistema de Áreas Protegidas. San José, Proyecto GEF-PNUD-SINAC.
- Alfaro, R. 2006. Elecciones nacionales 2006 en Costa Rica y la recomposición del sistema de partidos políticos. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Angulo, J. 2006. Valoración de la contribución del sector financiero costarricense al crecimiento económico. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Araya, M. y Segnini, M. 2006. Evaluación de la contaminación atmosférica en el área metropolitana. Informe final de proyecto de investigación. San José, CIEDES-CICA, Universidad de Costa Rica.
- Asamblea Legislativa. 2005. Reglamento de la Asamblea Legislativa. Acuerdo legislativo no 399, de 29 de noviembre de 1961. Actualizado a octubre de 2005. San José, Asamblea Legislativa.
- BCCR. 2006. Sitio oficial del Banco Central de Costa Rica, en www.bccr.fi.cr.
- Blanco, J. y Quirós, K. 2006. Panorama energético nacional 2005. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Carmona, K. et al. 2005. Pobreza, desigualdad en el ingreso y polarización social a nivel de cantones y distritos en Costa Rica. Tesis de Licenciatura en Economía. San José, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica.
- CCSS. 2006a. Informe final de labores Dr. Alberto Sáenz Pacheco, Presidente Ejecutivo. San José, Caja Costarricense de Seguro Social.
- _____. 2006b. Memoria Institucional 2005. San José, Caja Costarricense de Seguro Social.
- CGR. 2005. Estudio sobre el proceso de planificación del Consejo Nacional de Vialidad. Informe DFOE-OP-34/2005. San José, Área de Servicios de Obra Pública y Transporte, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.
- _____. 2006. Memoria Anual 2005. San José, Contraloría General de la República.
- CINDE. 2006. IED y Costa Rica: oportunidades, impactos y retos. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- CNE. 2006. Memoria Institucional 2002-2006. San José, Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias.
- EGIRH. 2005. Estrategia para la gestión integrada de recursos hídricos en Costa Rica. Proyecto BID ATN/WP-8467-CR. San José, MINAE.
- Feoli, H. y Mora, D. 2006. Diagnóstico sanitario de los acueductos en comunidades indígenas de Costa Rica. San José, ICAA.
- Herz, H. et al. 2005. El impacto ambiental de la revisión técnica vehicular: su aporte en el control de emisiones vehiculares contaminantes. San José, GTZ, MOPT y UNA.
- IFAM et al. 2003. Evaluación nacional de servicios de manejo de residuos sólidos, Costa Rica. San José, IFAM, MINSA, OPS/OMS, MINAE.
- INEC. Varios años. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- _____. 2006. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2004. Principales resultados. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- LANAMME-UCR. 2003. La gestión de la red vial en Costa Rica en el año 2002. Ponencia preparada para el Noveno Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2004. Gestión de infraestructura vial. Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2005. La infraestructura: base para el desarrollo económico y social. Ponencia preparada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2006. Gestión de infraestructura vial, desarrollo sostenible y equidad en el 2006. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Machinea, J. L. 2005. Panorama social de América Latina 2005. Santiago de Chile, CEPAL.
- Martínez, J. 2006. Gestión de programas de asistencia y promoción social: documentación de problemas y oportunidades de solución. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Matarrita, R. 2006. Balance general de la economía en el 2005. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. 2006. Memoria Anual 2005-2006. San José, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

- MIVAH et al. 2006. Informe GEO Gran Área Metropolitana del Valle Central de San José, San José, Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Programa de Planificación Regional y Urbana de la Gran Área Metropolitana, Observatorio del Desarrollo-UCR.
- Mora, D. y Portugués, F. 2006. Evolución de cobertura y calidad del agua para consumo humano en Costa Rica al año 2005. San José, ICAA.
- Munro, D. 2003. Las cinco repúblicas de Centroamérica: desarrollo político y económico y relaciones con Estados Unidos. San José, Editorial Universidad de Costa Rica.
- PECAire. 2006. Informe de calidad del aire de la ciudad de San José 2005. Heredia. Programa de Estudios de Calidad del Aire, Universidad Nacional.
- PNUD. 2004. La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Santiago, Quebecor World Chile S.A.
- ProDUS-UCR. 2006. Brechas cantonales y regionales. Contribución realizada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Programa Estado de la Nación. 2003. Noveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2004. Décimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2005. Undécimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- Proyecto Estado de la Nación. 1998. Cuarto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Raventós, C. et al. 2005. Abstencionistas en Costa Rica: ¿quién es y por qué no votan? San José, Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- RECOPE. 2006. RECOPE Informativo no 8, mayo. San José, Refinadora Costarricense de Petróleo.
- Rojas, O. 2006. Situación de la calidad del aire en Costa Rica, 2005. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Rosales, J. 2006. Las finanzas públicas y el dilema de las medidas de contención aplicadas entre el año 2003 y el 2005. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Sauma, P. 2006. Pobreza, desigualdad en los ingresos y empleo. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- SINAC-MINAE. 2006. El sistema de áreas silvestres protegidas de Costa Rica. Informe Nacional para el II Congreso Mesoamericano de Áreas Protegidas, Panamá, 24 a 28 de abril de 2006. San José, Gerencia de Áreas Protegidas, Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Ministerio de Ambiente y Energía.
- Soto, S. 2006. Situación actual de la gestión de los residuos sólidos en Costa Rica. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Trejos, J. D. 2006. Evolución del gasto social en un contexto de restricciones fiscales. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Unimer R. I. 2006. Estudio cualitativo sobre la calidad de la educación secundaria. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Vargas, J. y Rosero, L. 2004. Cultura democrática en Costa Rica. San José, Centro Centroamericano de Población, Universidad de Costa Rica.
- White, E. et al. 2006. Valores, institucionalidad y proyección de intereses en la política exterior. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Zeledón, J. 2006. Charla explicativa dictada por José M. Zeledón, Director del Departamento de Aguas del MINAE. San José, junio de 2006.
- Zúñiga, C. 2006. Gestión parlamentaria en Costa Rica 2005-2006: ¿democracia parlamentaria o democracia de procedimiento? Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

Entrevistas

- Chacón, O. 2006. Subgerencia General, ICAA.
- Quesada, B. 2006. Oficina de Prensa, RECOPE.
- Zumbado, L. 2006. Instituto de Fomento y Asesoría Municipal.



