

Duodécimo Informe

Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible
(2005)




La Defensoría
de los
Habitantes



CONSEJO NACIONAL DE RECTORES

XII Informe: Valoración general

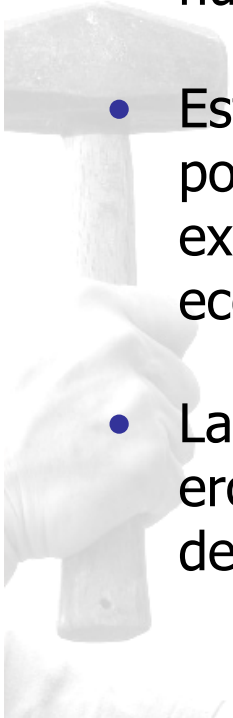


- El hecho más sobresaliente que consigna el Duodécimo Informe Estado de la Nación es el fin de una era política. Las elecciones nacionales del 2006 acabaron con el sistema bipartidista que gobernó el país durante los últimos veinte años.
- La mayoría ciudadana no tiene vínculo partidario y ninguna agrupación 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.

XII Informe: Valoración general



- 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 nacional para enfrentar los desafíos de largo plazo en materia de desarrollo humano, por otro.
- 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 de la economía.
- La imagen de una casa común deteriorada sigue vigente: de nuevo se erosionó la representación política, cayeron una vez más los ingresos de los ocupados y se registró una nueva baja en la inversión social.



XII Informe: Valoración general



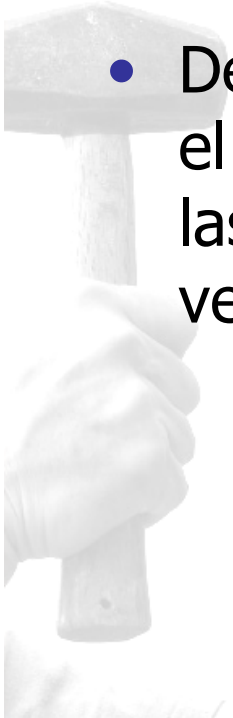
- En 1998, el “Prólogo” del Cuarto Informe utilizó la metáfora de un vehículo para describir a “una sociedad frenada y con olor a quemado”, en la que distintos sectores se disputaban la dirección, parando y acelerando simultáneamente.
- Hoy esa situación se ha agudizado: debido al paso del tiempo, frenos, 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 y todas.



XII Informe: Valoración general



- Dejadas por sí solas, estas disputas “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.



Equidad e integración social



Valoración general

Equidad e integración social



- En el 2005 el país 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 deterioraron el bienestar de la población: la reducción en términos reales de los ingresos laborales de la población ocupada y la disminución del ingreso social proporcionado por el Estado a los hogares y a las personas.
- Además, la desigualdad social creció en los últimos veinte años. De acuerdo con la ENIG, el coeficiente de Gini pasó de 0,358 a 0,475 entre 1988 y 2004.
- 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.

Logros acumulados se mantienen

- La esperanza de vida del año 2005 es la más alta registrada en el país: 79,1 años (76,9 para los hombres y 81,4 para las mujeres).
- La mortalidad infantil ha disminuido a menos de 10 muertes de menores de un año por cada mil nacidos vivos (9,78 en 2005).
- Trabajadores asegurados al régimen IVM se incrementaron en 7,6% entre 2004 y 2005, aunque la cobertura es de apenas un 46,8% de la PEA total (56,2% asalariada y 26,4% no asalariada).
- En 2005 el 87,6% de la población estaba asegurada en el seguro de salud. Aumentó en 6,1% la cobertura de la PEA no asalariada entre 2004 y 2005.

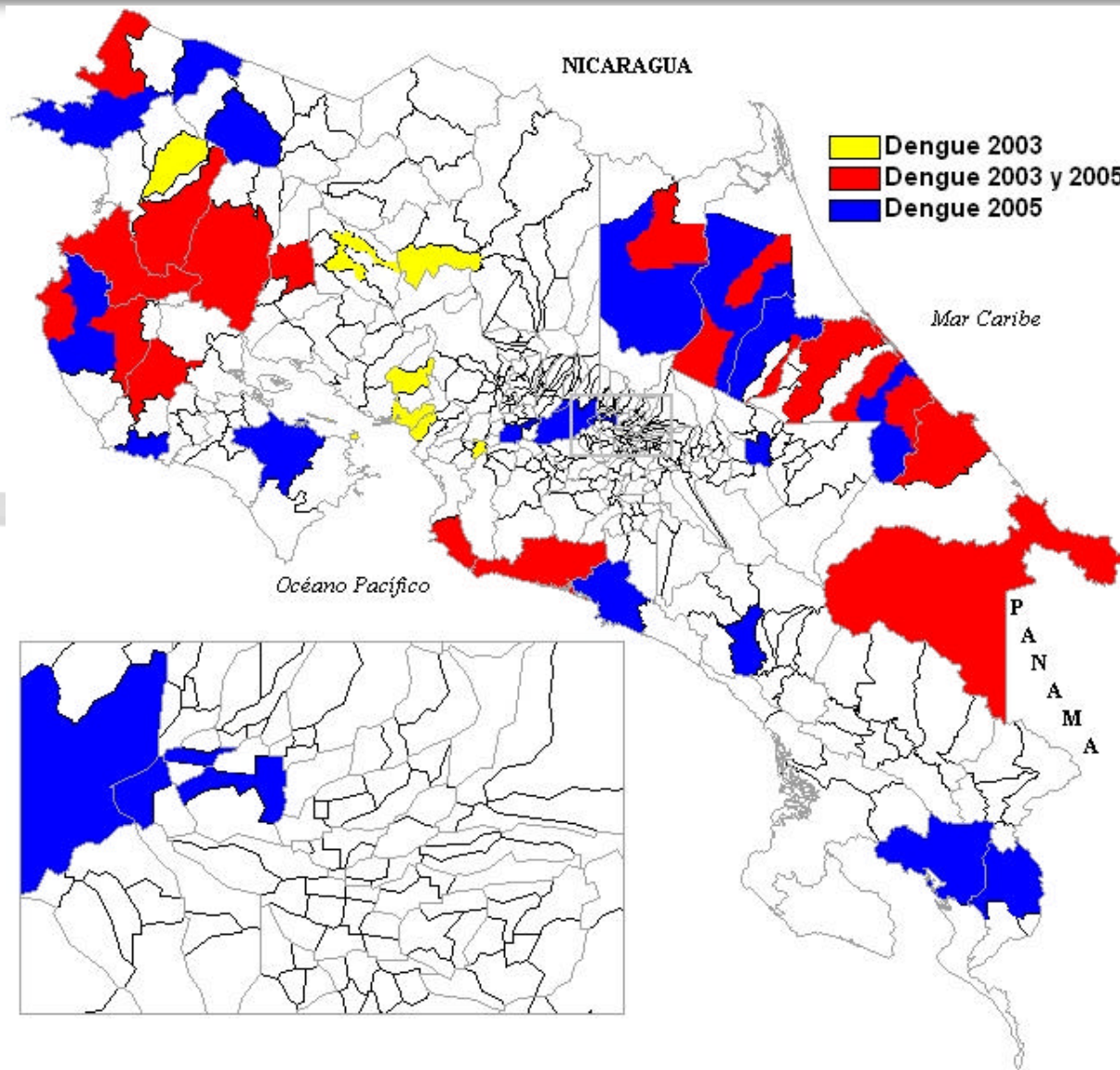
Educación: expulsión y repetición volvieron a aumentar en el 2005

- Siguen creciendo las coberturas educativas: la tasa neta de escolaridad en secundaria pasó de 63,8% a 66,1% entre 2004 y 2005.
- La deserción en secundaria pasó de 10,4% en 2003 a 12,5% en el 2005.
- Reprobación se mantiene como un factor importante que favorece la expulsión: más de una quinta parte de los estudiantes de secundaria pierde el año lectivo (27,2% en séptimo año y 23,7% en décimo).
- Solo por los alumnos que abandonan el curso o lo pierden, Costa Rica gasta por año cerca de 51.000 millones de colones (0,5% del PIB).
- Según la ENIG, entre 1988 y el 2004 la escolaridad promedio aumentó tan solo 1,3 años.
- Una análisis cualitativo sobre factores de éxito en colegios de secundaria identifica rasgos comunes que podrían ser considerados en el diseño de la política educativa (perfil del director, seguimiento constante a alumnos y sus familias, se trabaja con un perfil de graduado, apego estricto a metas académicas).

Retos en salud y vivienda

- Cambios en los hábitos alimentarios ponen en riesgo la salud: estudio de la CCSS revela que 21% de las y los escolares presentan problemas de obesidad y sobrepeso.
- Sostenibilidad financiera, planificación en infraestructura, recursos humanos y medicamentos, mejorar la calidad de servicios y fortalecer estrategias de afiliación al seguro de salud de poblaciones específicas (empleadas domésticas, trabajadores independientes, amas de casa personas en condición de pobreza) son los principales retos de la seguridad social.
- Bonos de vivienda se redujeron en un 14%, junto a una caída en la inversión del sector y la eliminación de las auditorías de calidad. Organización y participación de las comunidades en obras comunales y de infraestructura figuran como factores clave para éxito de los barrios construidos con el BFV.
- Con 37.798 casos de dengue, Costa Rica fue en el 2005 el país con la tasa de incidencia más alta de América Latina (87 por diez mil habitantes), superando por amplio margen a las dos naciones que le siguen (Honduras con 25,6 y El Salvador con 22,2). Urge cambio de estrategia que favorezca trabajo conjunto entre los servicios de salud, las comunidades y las empresas.

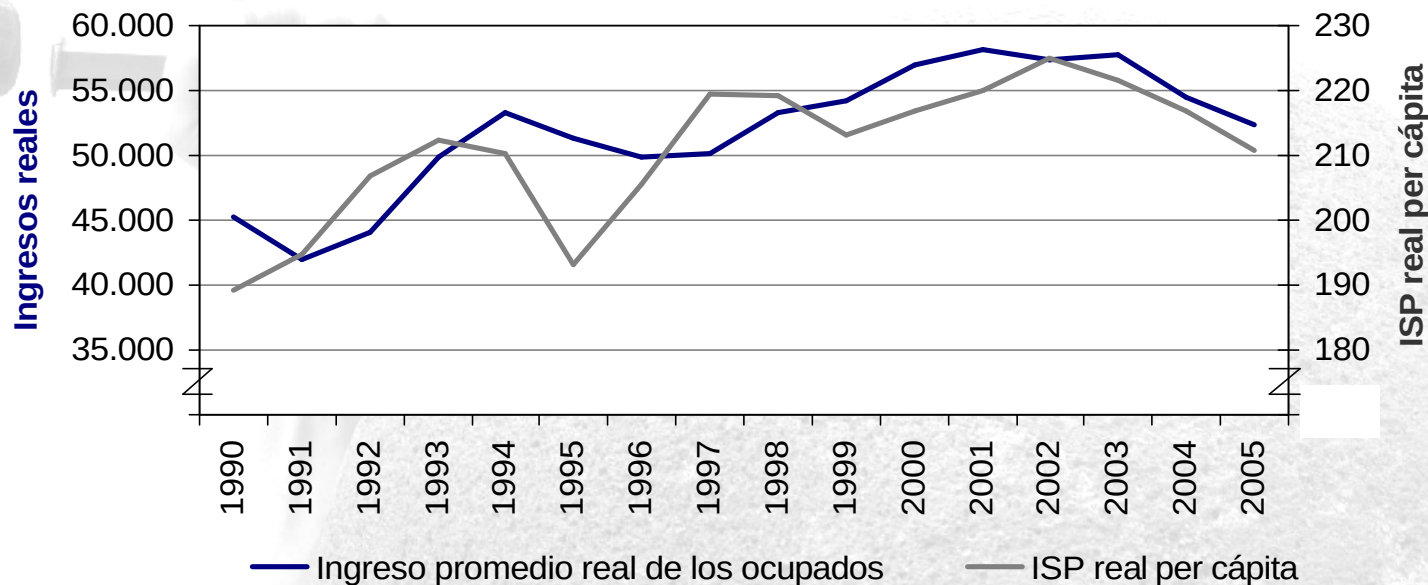
Expansión de los casos de dengue



Por tercer año consecutivo caen los ingresos de los ocupados y la inversión social pública

- La remuneración promedio de los ocupados volvió a caer en términos reales en 3,7% respecto al 2004 (-5,8% entre 2003 y 2004).
- En los últimos tres años se observa una contracción real acumulada en la ISP por habitante del 6,3%.

Evolución del ingreso promedio real mensual de los ocupados y de la ISP real por persona
(ingresos en colones de enero de 1995 e ISP en miles de colones de 2000)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEC, EHPM y Trejos, 2006, con datos de la STAP.

Mayor vulnerabilidad de los no pobres a la pobreza

Número promedio de perceptores de ingreso del hogar, según condición de pobreza

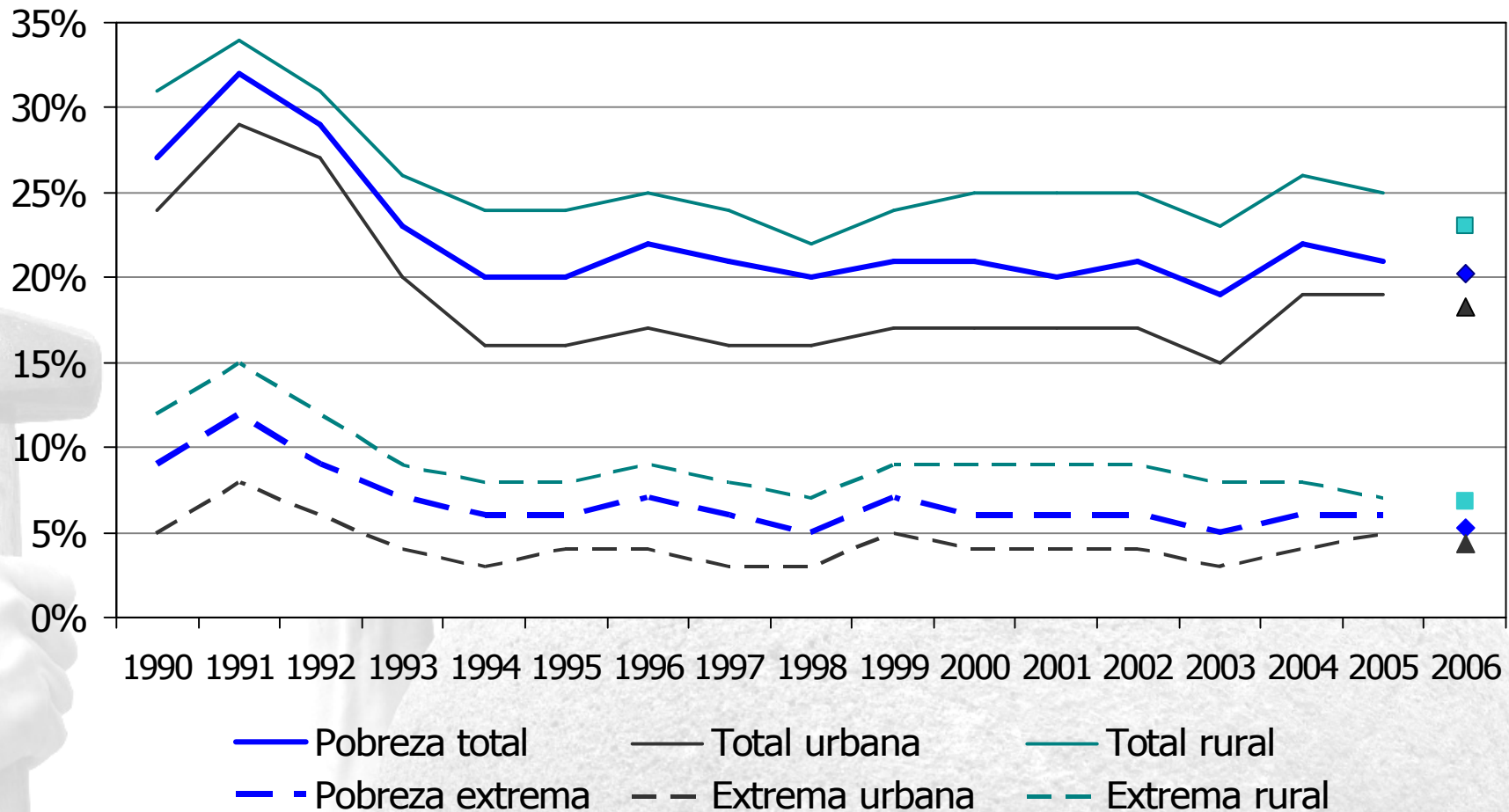
	2003	2004	2005
Promedio de perceptores por hogar			
Todos los hogares	1,47	1,44	1,51
Hogares en pobreza extrema	0,72	0,70	0,65
Hogares que no satisfacen necesidades básicas	0,99	0,94	1,08
Hogares no pobres pero vulnerables	1,26	1,30	1,34
Hogares no pobres no vulnerables	1,65	1,66	1,72
Porcentaje de hogares vulnerables	11,5	12,5	13,2

Fuente: Sauma, 2006, con datos de la EHPM, INEC.

- Relación inversa entre la pobreza-vulnerabilidad y el número promedio de perceptores. El promedio de perceptores de ingreso en los hogares vulnerables creció de forma sostenida en los tres años considerados, pero también aumentó el porcentaje de hogares vulnerables, lo cual permite concluir que el incremento en el número de perceptores, por sí solo, no es suficiente para reducir la vulnerabilidad.
- Los ingresos laborales, así como los no laborales, son entonces los principales factores determinantes de la vulnerabilidad.

Pobreza estancada y con un rostro cada vez más urbano

Incidencia de la pobreza total en los hogares, según zona



Fuente: INEC, EHPM.

Crece la desigualdad del ingreso en los últimos veinte años

Medidas de desigualdad de la distribución del ingreso familiar. ENIG 1988 y 2004

	X/I decil	V/I quintil	Coeficiente de Gini
Ordenados según ingreso per cápita			
1988	12,4	6,8	0,356
2004	28,4	13,3	0,474
Ordenados según ingreso total			
1988	20,3	10,3	0,421
2004	45,8	18,7	0,521

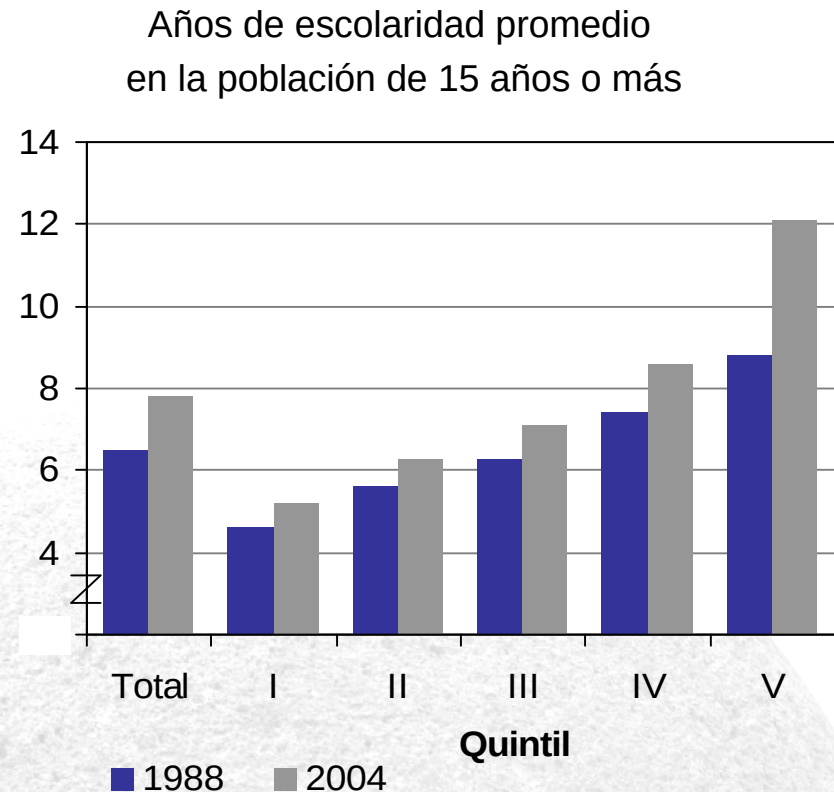
Fuente: Sauma, 2006, con datos de la ENIG 1988 y 2004, INEC.

A partir de las ENIG, el aumento de las brechas en materia de ingresos entre pobres y ricos entre 1988 y 2004, se explica principalmente porque:

- Los ingresos promedio de los hogares más pobres experimentaron un importante deterioro (-13,9%), en tanto que los de los más ricos crecieron (67,9%).
- El número promedio de personas por hogar en el quinto quintil (2,9) es más bajo que en el primero (4,4).

Factores que explican el crecimiento de la desigualdad

- La brecha en la escolaridad promedio de las personas de 15 años o más se duplicó entre los extremos: 5,2 años en el primer quintil vrs. 12,1 años en el quinto quintil.
- El crecimiento de los hogares con jefatura femenina en el quintil más pobre no fue acompañado por mayores ingresos, ya que estos se redujeron en 1,7%. En cambio, en el quintil más rico el crecimiento de la jefatura femenina fue menor y sí se registró un aumento en el ingreso (54,1%).



Fuente: INEC, ENIG.

Estancamiento en la reducción de las brechas de género

Resumen de indicadores sobre brechas de género. 1995-2005^{a/}

Indicador	Tendencia M	Brecha M/H
Esperanza de vida por sexo	Aumenta	Disminuye
Aseguramiento en ocupadas (os) por cuenta propia	Disminuye	Crece
Tasa neta de participación	Aumenta	Disminuye
Tasa de desempleo abierto	Aumenta	Crece
Tasa de subempleo visible	Aumenta	Crece levemente
Tasa de subempleo invisible	Se mantiene	Se mantiene
Tasa de subutilización total	Aumenta	Crece
Mujeres en ocupaciones "masculinas"	Inestable	Crece
Puestos directivos del total de ocupados por sexo	Disminuye	Crece
No trabajan por atender obligaciones familiares o personales	Inestable	Se mantiene
No pueden aumentar jornada por atender obligaciones familiares	Aumenta	Crece
Cobertura en educación secundaria	Aumenta	Se mantiene a favor
Jóvenes 12 a 17 años que solo estudian	Aumenta	Se mantiene
Jóvenes 12 a 17 años que solo trabajan en oficios domésticos hogar	Inestable	Se mantiene
Asistencia a la educación regular, 6 a 17 años	Aumenta	Se mantiene
Pobreza total según jefatura	Aumenta	Se mantiene
Acceso al crédito	Aumenta	Se mantiene
Candidaturas a diputados (as) y regidores (as)	Aumenta	Disminuye

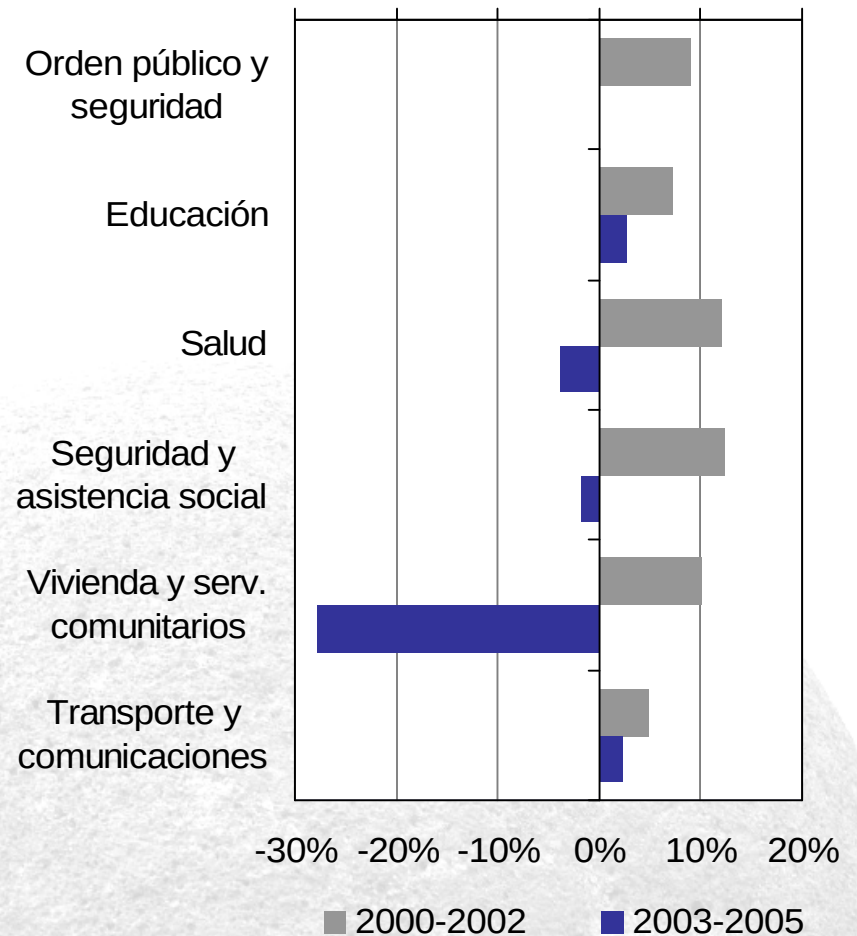
a/ En algunos indicadores la disponibilidad de información es menor a los diez años. En las candidaturas se consideran las elecciones desde 1990, cada 4 años.

Fuente: Elaboración propia con datos de INEC, MEP, CCP y BNCR.

Persiste señal de alerta sobre sostenibilidad financiera de la inversión social

- Preocupa sostenibilidad de la inversión social, debido a que el desequilibrio fiscal se origina principalmente en el Gobierno Central, respecto al cual la ISP tiene una alta dependencia (la mitad de ella se financia con recursos del Presupuesto Nacional).
- Por tercer año consecutivo medidas de contención restringieron la atención de la pobreza. Entre los períodos 2000-2002 y 2003-2005 los recursos del FODESAF cayeron en 79,2%.

Crecimiento real de los gastos del Gobierno Central, según función (períodos trienales)



Fuente: Rosales, 2006, con datos de la CGR.

Contracción del financiamiento y problemas de gestión en programas sociales

- Problemas de gestión en los programas sociales
 - Débiles capacidades gerenciales de las autoridades y los mandos medios de las instituciones.
 - Problemas en formulación, programación, seguimiento, y registro de las poblaciones beneficiarias.
 - Dificultades relacionadas con decisiones políticas.

Evolución de los ingresos y gastos del FODESAF
(millones de colones y porcentajes)

Rubro	2000	2003	2005
Ingresos efectivos reales^{a/}	66.164,1	54.820,5	48.592,5
Variación anual		-10,4	-5,6
Transferencias Gobierno ^{b/}	24.169,8	16.817,1	5.971,8
Del impuesto de ventas	18.198,0	10.845,3	0,0
Bonos deuda FODESAF	5.971,8	5.971,8	5.971,8
Aporte del Gobierno Central ^{c/}	36,5	20,9	6,5
Del impuesto de ventas	27,5	13,5	0,0
Gastos totales efectivos reales^{a/}	66.157,9	50.885,6	48.383,2
Composición por programas (%):	100,0	100,0	100,0
Bono familiar para la vivienda	32,3	36,5	33,9
Régimen no contributivo pensiones	19,3	20,7	20,0
Comedores escolares	10,4	9,2	12,0
Centros infantiles (CEN-CINAI)	6,1	5,0	3,9
Programas del IMAS	10,5	6,8	7,7
Programas del PANI	5,1	5,9	5,1
Resto de programas	16,2	15,9	17,4
% del gasto asignado por leyes especif.	69,4	79,9	80,2
Superávit^{b/}	6,2	5.770,5	394,3

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

b/ En millones de colones corrientes.

c/ Como porcentaje de los ingresos efectivos.

Fuente: Trejos, 2006, con datos de las liquidaciones del FODESAF y de la STAP.

Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas

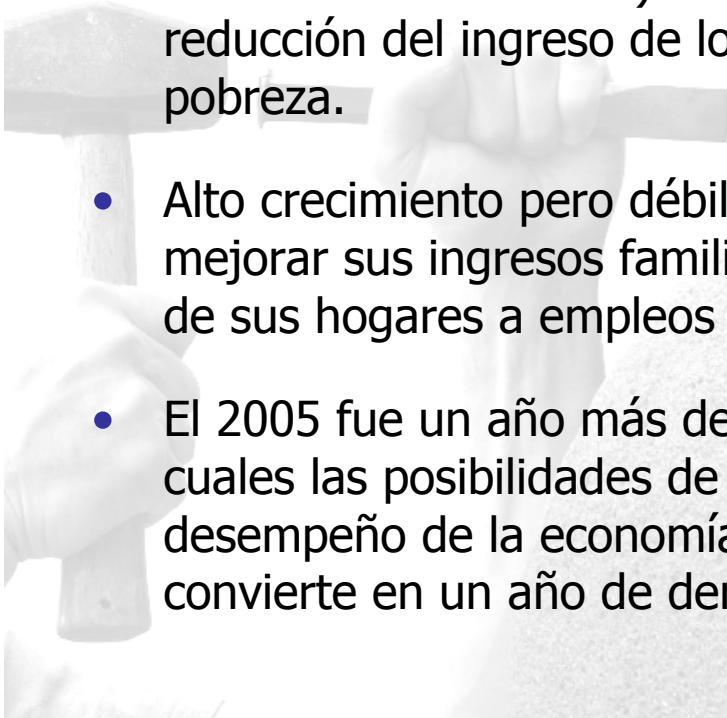


Valoración general

Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas



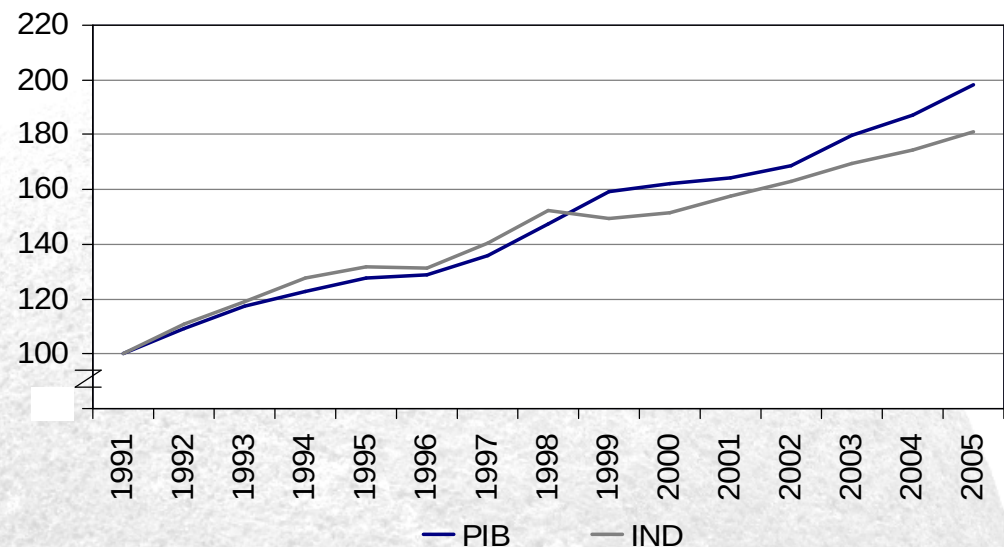
- El desempeño de la economía en el 2005 se caracterizó por un fuerte aumento en la tasa de crecimiento del PIB, halado por un significativo repunte de la demanda externa, que se materializó en un nuevo récord histórico de las exportaciones, así como en un mayor pago a factores externos.
- Paradójicamente, 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.
- 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.



Un crecimiento desarraigado

- El crecimiento del PIB llegó a 5,9%, casi dos puntos porcentuales más que en el 2004.
- Este crecimiento se debe a un mayor dinamismo de la demanda externa, con un aumento del 12,6% (4,4 puntos porcentuales más que en el 2004), en especial de las exportaciones de empresas en zonas francas, así como al crecimiento de las exportaciones agrícolas, sobre todo de piña y café).
- La demanda interna creció un 5,4% (frente a 4,6% en el 2004).
- El ingreso nacional disponible (IND) creció un 3,7%, cifra inferior en 2,2 puntos porcentuales al crecimiento del PIB.

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



Fuente: BCCR.

Se reactivan la industria y la agricultura orientada a la exportación

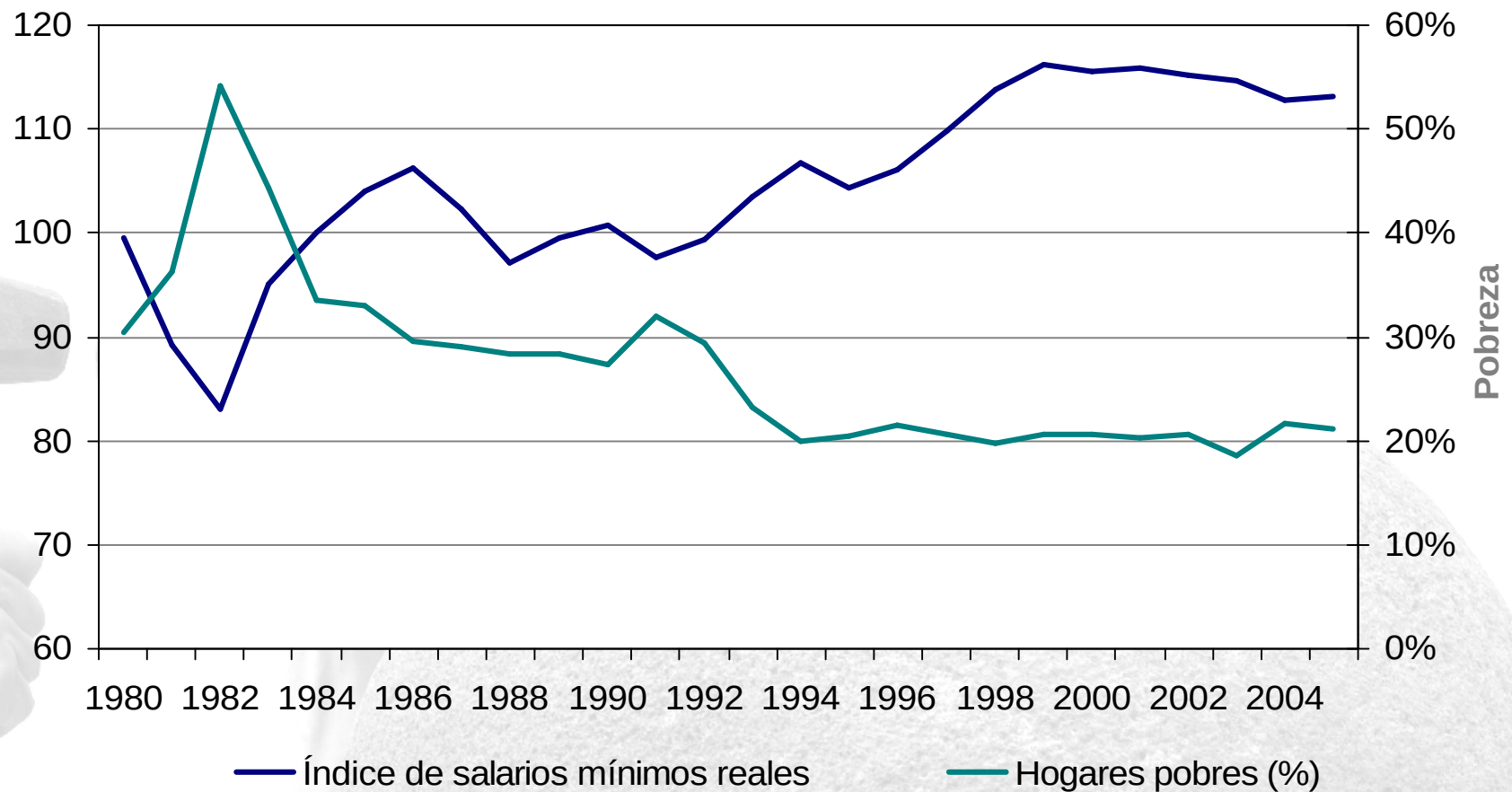
- En los resultados de 2005 se observa una recomposición de los factores determinantes del crecimiento.
- La industria creció un 11,8% en comparación con el 3,6% del 2004. Destaca el sector manufacturero de zonas francas con un crecimiento de 25% (8% en el 2004).
- La agricultura creció un 3,3%, cifra muy superior a la mostrada en el 2004 (0,1%).
- El sector de transporte y telecomunicaciones, el segundo en términos de mayor crecimiento, tuvo un incremento 2 puntos porcentuales menor que en el 2004 (9,8% en el 2005).

Mejora captura de información sobre empleo

- En el 2005 el número de ocupados pasó de 1.653.879 a 1.776.903 personas (123.024 más), cifra considerablemente mayor que la observada en los años previos (13.000 en el 2004).
- El comportamiento del empleo en el 2005 se explica en gran parte por una mejor captura de la información, principalmente en el caso de las mujeres.
- Del aumento en los ocupados entre 2004 y 2005, un 34,9% se ubicó en el sector formal, un 45,2% en el informal (en especial en servicio doméstico) y un 20% en el agropecuario.
- La rama de "hogares privados con servicios domésticos" capta una cuarta parte del aumento.

Pobreza y salarios mínimos estancados

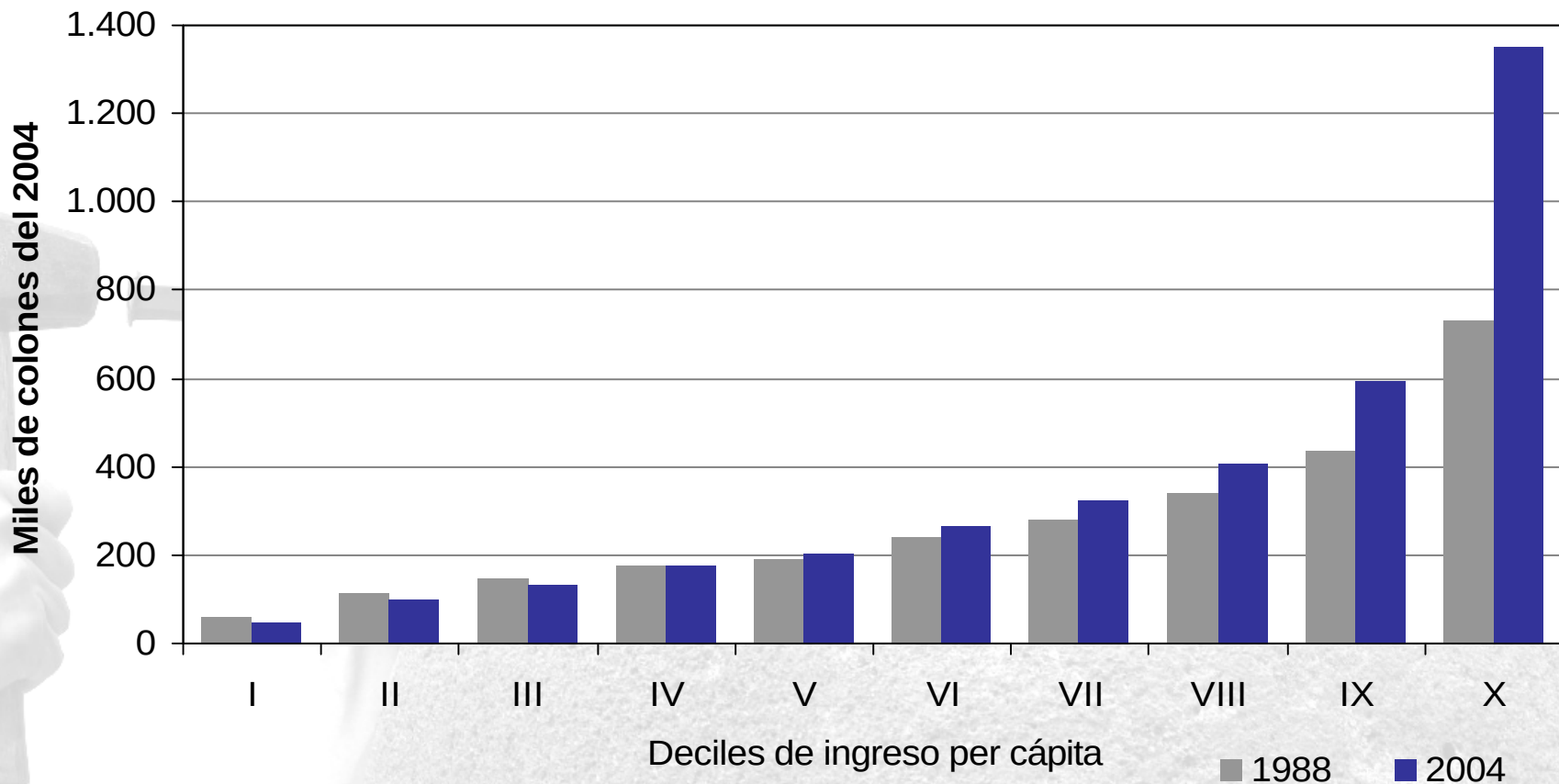
Evolución de la incidencia de la pobreza total en los hogares y de los salarios mínimos reales
(índice 1984=100)



Fuente: BCCR y el INEC.

Entre 1988 y 2004 los ingresos de los más pobres se deterioraron, en tanto los de los más ricos crecieron

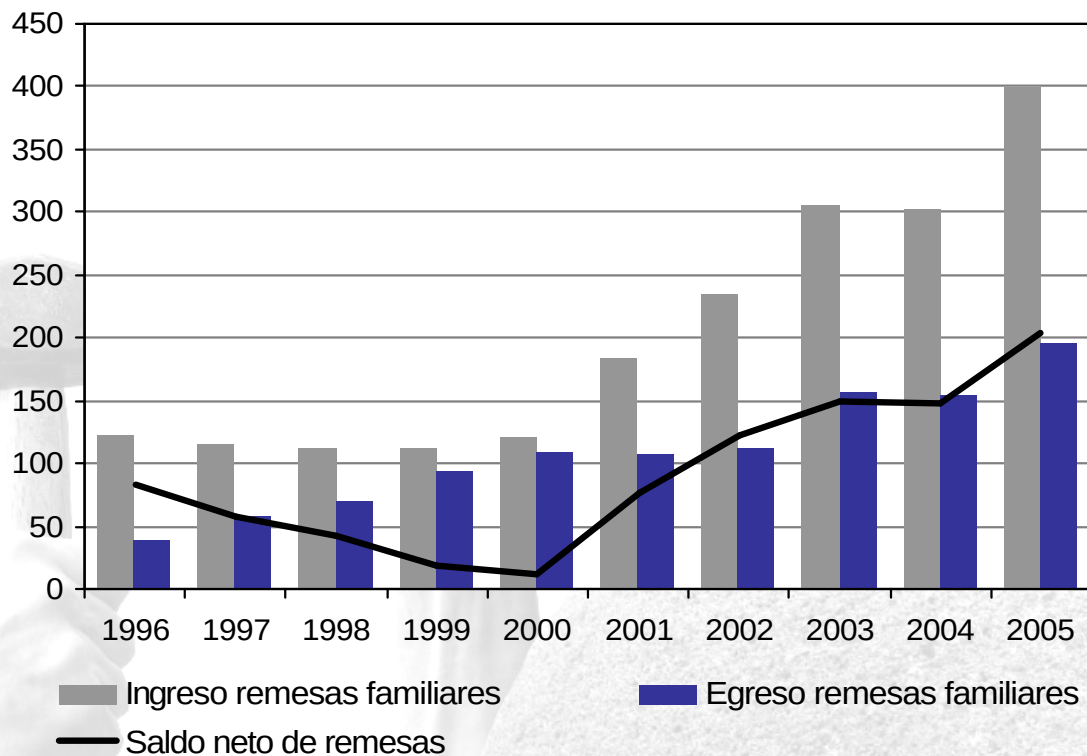
Ingreso promedio de los hogares por decil del hogar, según su ingreso familiar per cápita. 1988 y 2004



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

Crecen la IED y las remesas familiares

Evolución de las remesas familiares
(millones de US dólares)

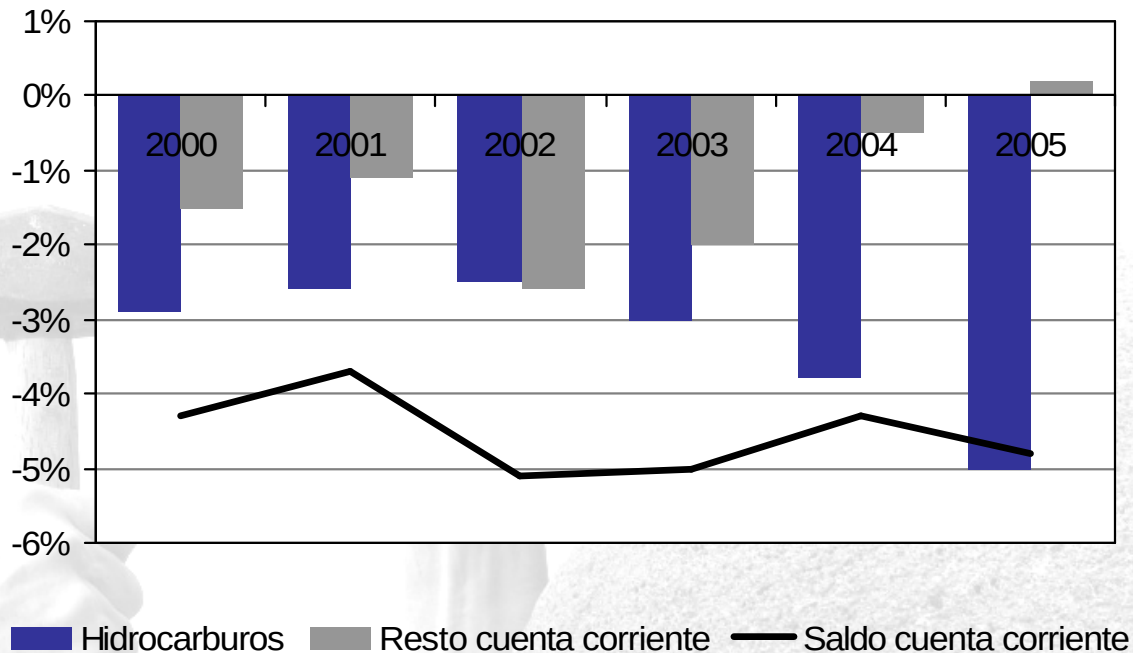


Fuente: elaboración propia con datos del BCCR.

- La inversión extranjera directa (IED) en el 2005 fue de 861 millones de dólares, superior en 67,2 millones al 2004.
- Las remesas familiares se triplicaron entre el 2000 y el 2005, al pasar de \$120,4 millones a \$399,8 millones entre ambos años.
- Las remesas representan el 2% del PIB y son 0,5 veces la IED. Más del 75% proviene de los Estados Unidos.

Estabilidad comprometida por la inflación

Saldo de cuenta corriente y factura de hidrocarburos
(porcentaje del PIB)



Fuente: BCCR.

- La política monetaria restrictiva no logró la meta de inflación del 10% propuesta por el BCCR.
- Leve deterioro del déficit en cuenta corriente: 4,8% frente a 4,3% del 2004, el 89,7% se financia con IED.

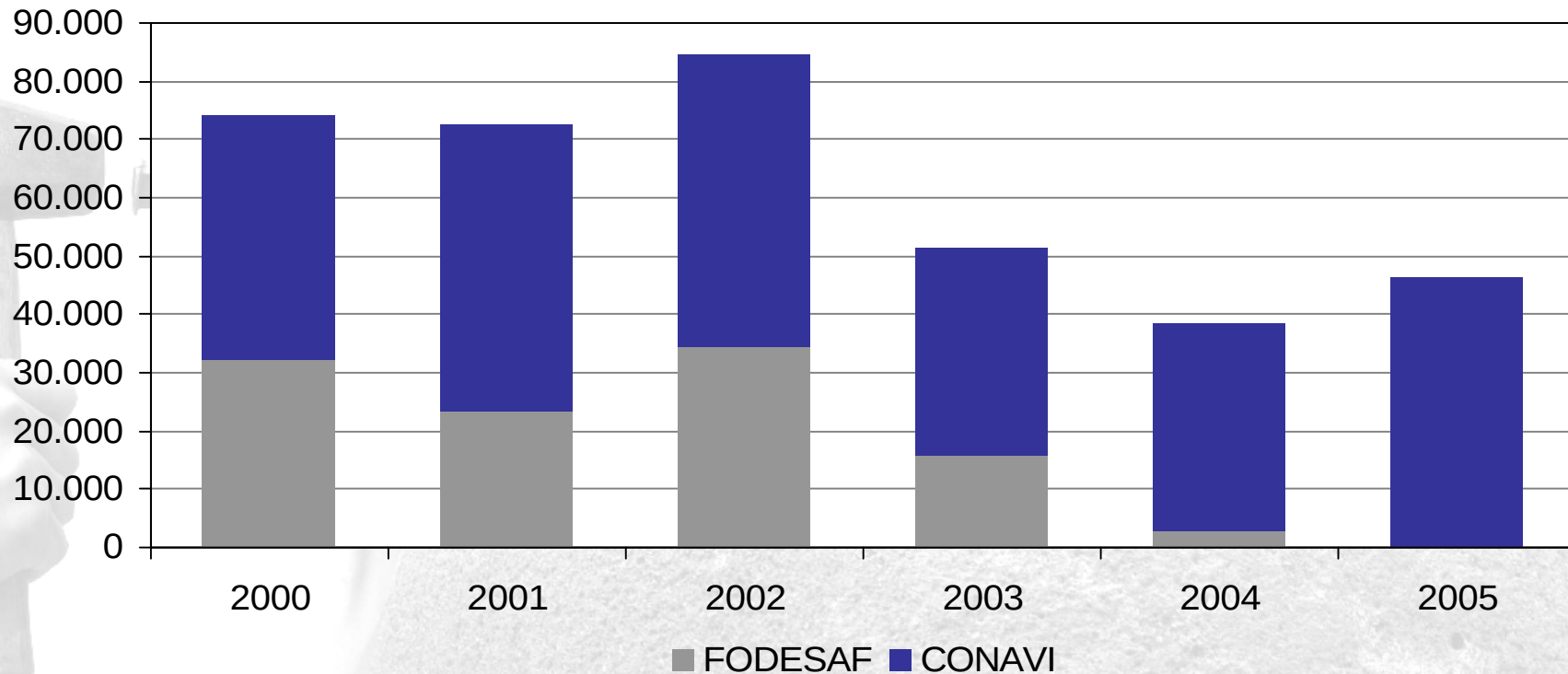
Mejoran los ingresos del Gobierno Central

- Los ingresos registraron un crecimiento real de 4,6% en el 2005, un 55% provino de un incremento en la recaudación del impuesto sobre las ventas, otro 35% se originó en un aumento de la recaudación del impuesto sobre la renta.
- El número total de contribuyentes en renta y ventas creció un 48% entre 2000 y 2005.
- La carga tributaria para el 2005 fue del 13,2% del PIB. Además del combate a la evasión, para incrementar esta carga se requiere un sistema tributario que propicie una mayor equidad y justicia tributarias, gravando rentas de igual cuantía en modo no diferenciado y expandiendo la base impositiva mediante la incorporación de los sectores actualmente exentos del pago de impuestos.

Se reducen los gastos del Gobierno Central, a costa del crecimiento sostenido

- Las transferencias a CONAVI y FODESAF cayeron en términos reales un 41,1% entre los períodos 2000-2002 y 2003-2005.

Transferencias del gobierno central al FODESAF y al CONAVI
(millones de colones constantes de 2005)



Fuente: Rosales, 2006 con datos de la CGR.

Armonía con la naturaleza



Valoración general

Armonía con la naturaleza



- En el 2005 se cumplió una década de la aprobación de la Ley Orgánica del Ambiente. 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 responsables, como por la falta de interés de actores económicos clave.
- El país continuó avanzando en la ampliación del marco normativo, en sus esfuerzos de protección y en la creación de instrumentos para la valoración de servicios ambientales. Sin embargo, este marco no logra revertir las tendencias de mayor contaminación y las consecuencias de un crecimiento urbano no planificado.
- 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.



Diez años de la Ley Orgánica del Ambiente: una apuesta estratégica para el desarrollo

- La Ley Orgánica del Ambiente (nº 7554) marcó un hito en la evolución de la estructura legal ambiental del país. Por primera vez se contó con un marco conceptual y normativo unificado.
- Esta Ley definió nuevos mandatos y responsabilidades administrativas, y dio la pauta para la creación de nuevas instituciones. Junto con la Ley Forestal y la Ley de Biodiversidad, estableció algunas de las principales entidades que hoy componen el sector (12 de 27: SETENA, SINAC, TAA, etc.).
- La Ley Orgánica del Ambiente se reglamentó solo parcialmente, en aspectos puntuales, por lo que se ha desaprovechado la oportunidad de lograr coherencia e integración en la gestión ambiental, tanto en lo institucional como en lo jurídico.

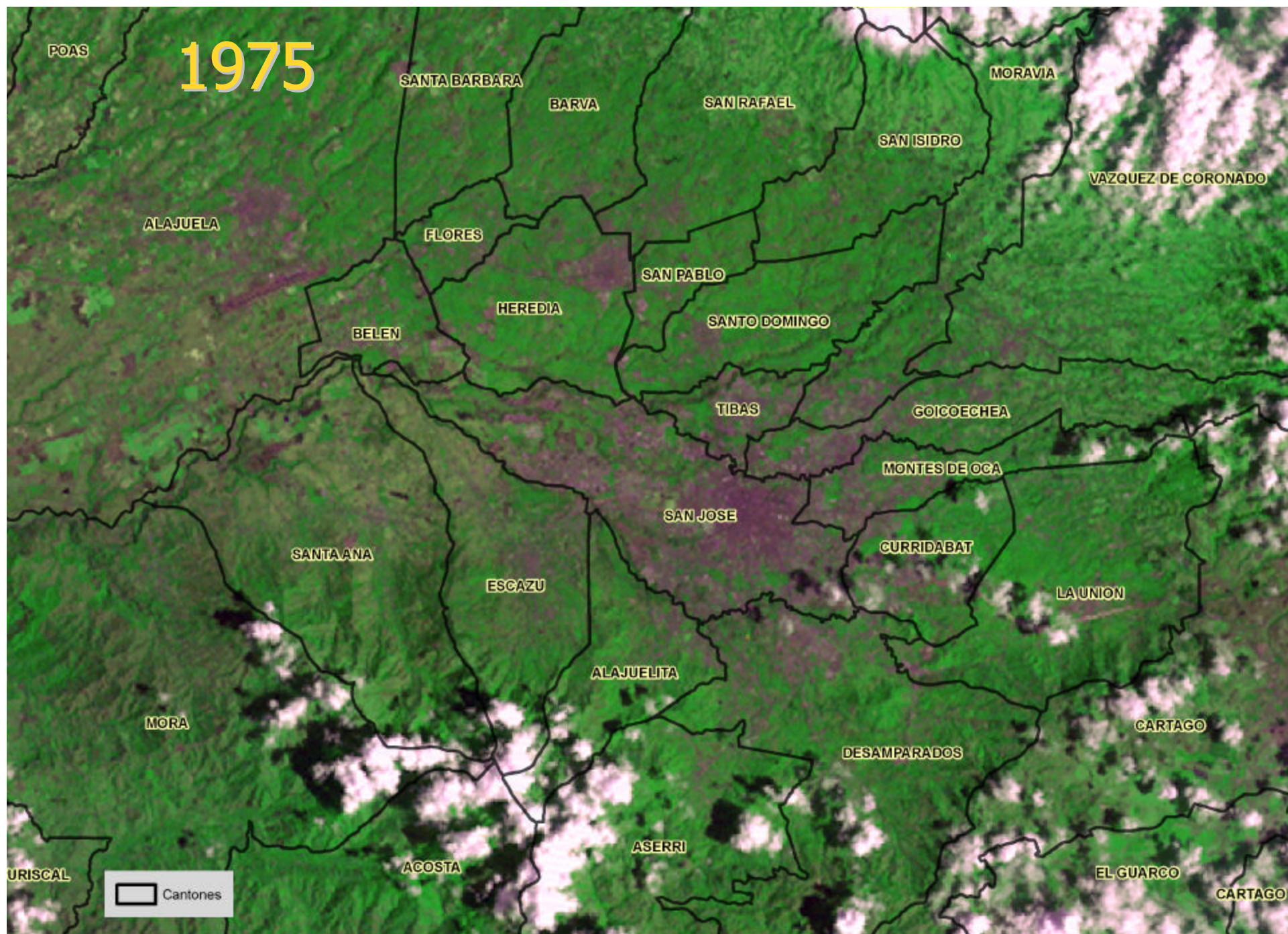
Brechas institucionales en la asignación de recursos

- La rectoría que ejerce el MINAE se da sobre instituciones más antiguas y de mayor tamaño, como las del sector energía (ICE, RECOPE), o sobre varias instancias con competencias sobre un mismo recurso, como el agua.
- El MINAE tiene más personal en el 2005 que una década antes, pero sus 978 funcionarios equivalen a tan solo el 5% del empleo del sector ambiental.
- El presupuesto está concentrado en los subsectores de energía y de agua y saneamiento. En el 2005, el ICE, la CNFL, RECOPE y el ICAA ejecutaron el 98,7% de los recursos del sector.

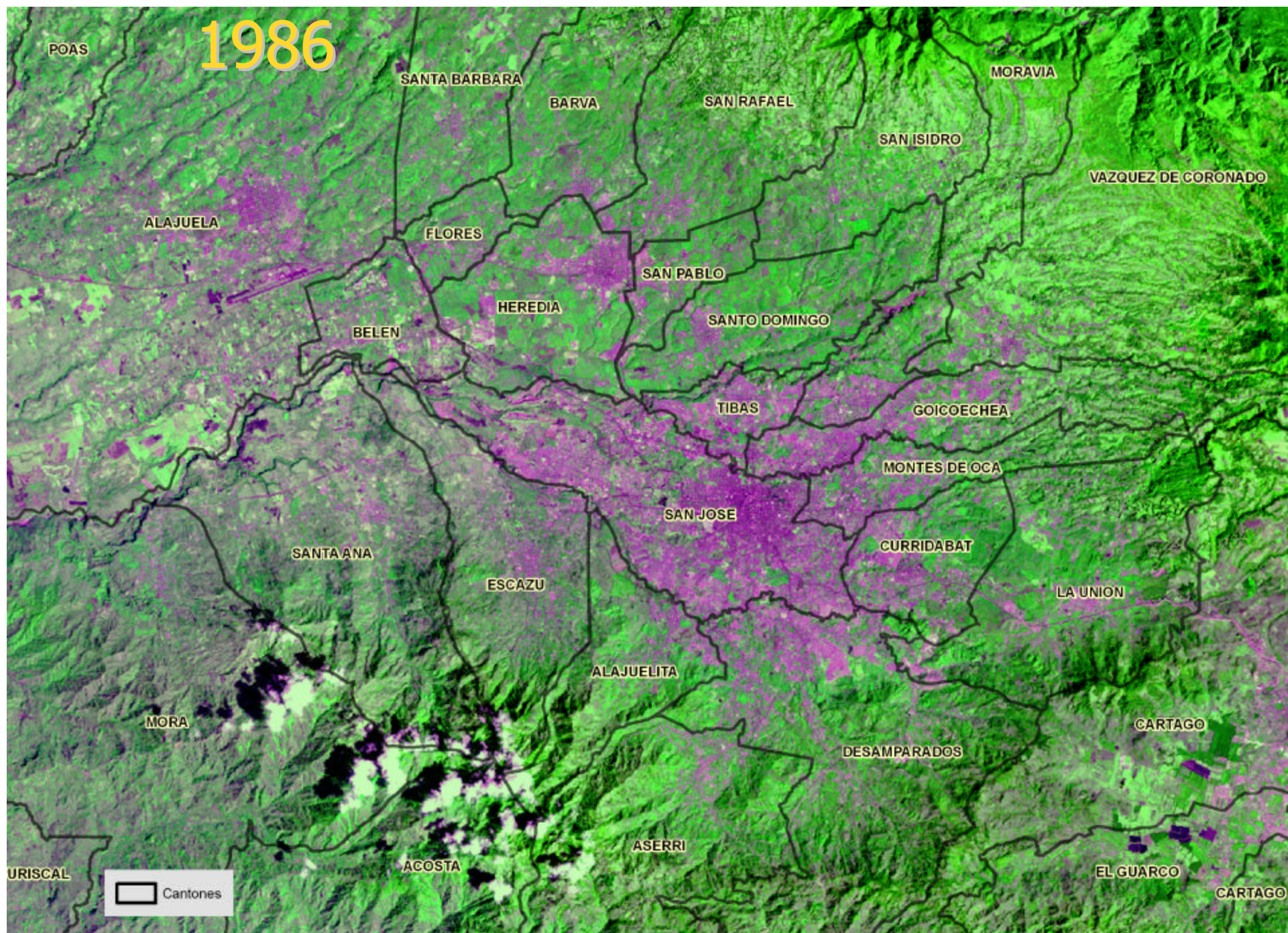
Continúa crecimiento urbano desordenado y expansivo

- La expansión urbana ha sido desordenada y ha ocasionado presión sobre el suelo, problemas de recarga de acuíferos, aumento de residuos sólidos, incremento del parque automotor, contaminación del aire y el agua, entre otros.
- 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 2004 y 2005, el área de construcción creció un 12,1%.
- Hay 27 leyes y 22 instituciones con competencias en el tema de ordenamiento territorial.
- La GAM se expandió significativamente entre 1975-2005.

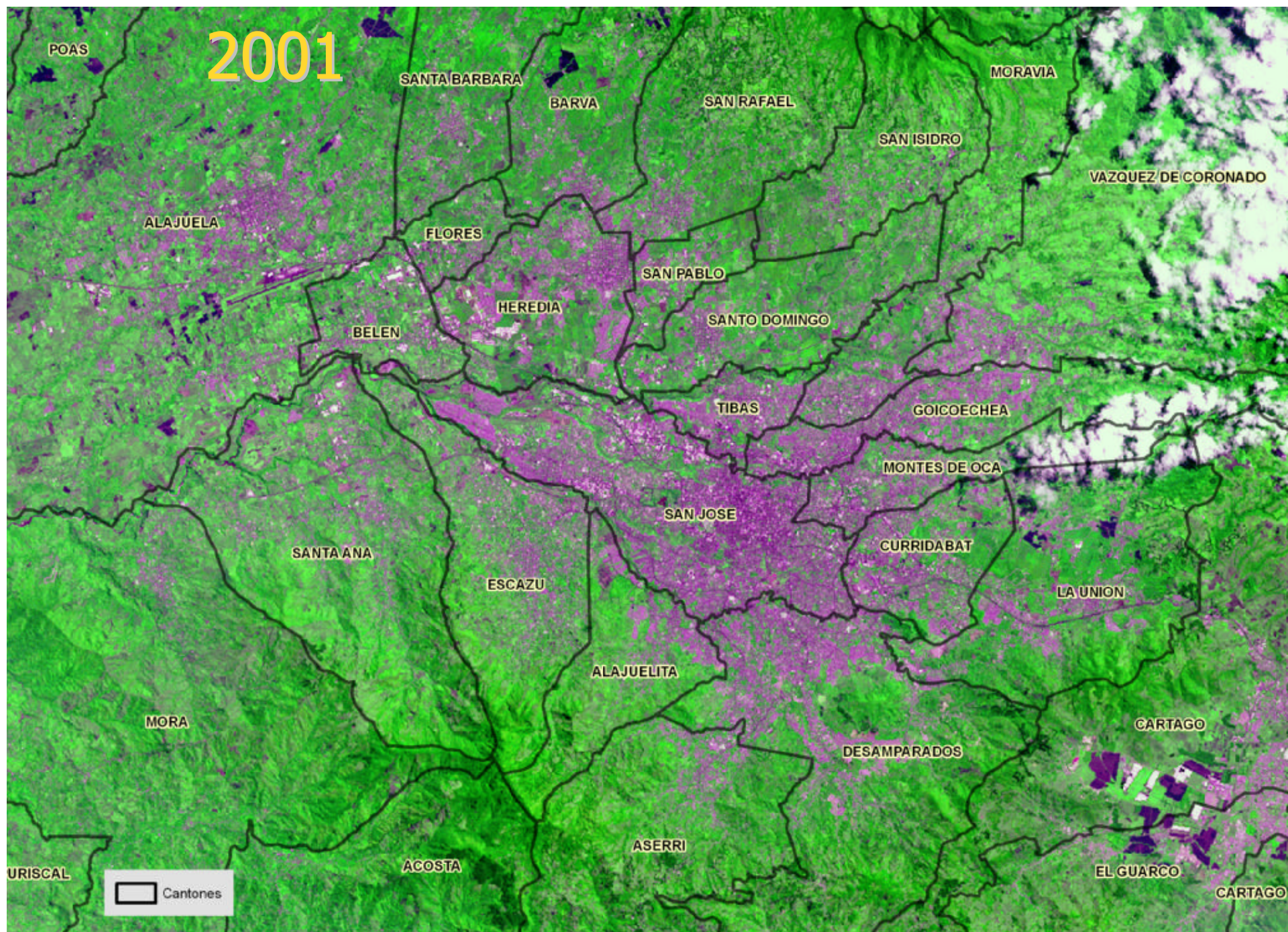
1975



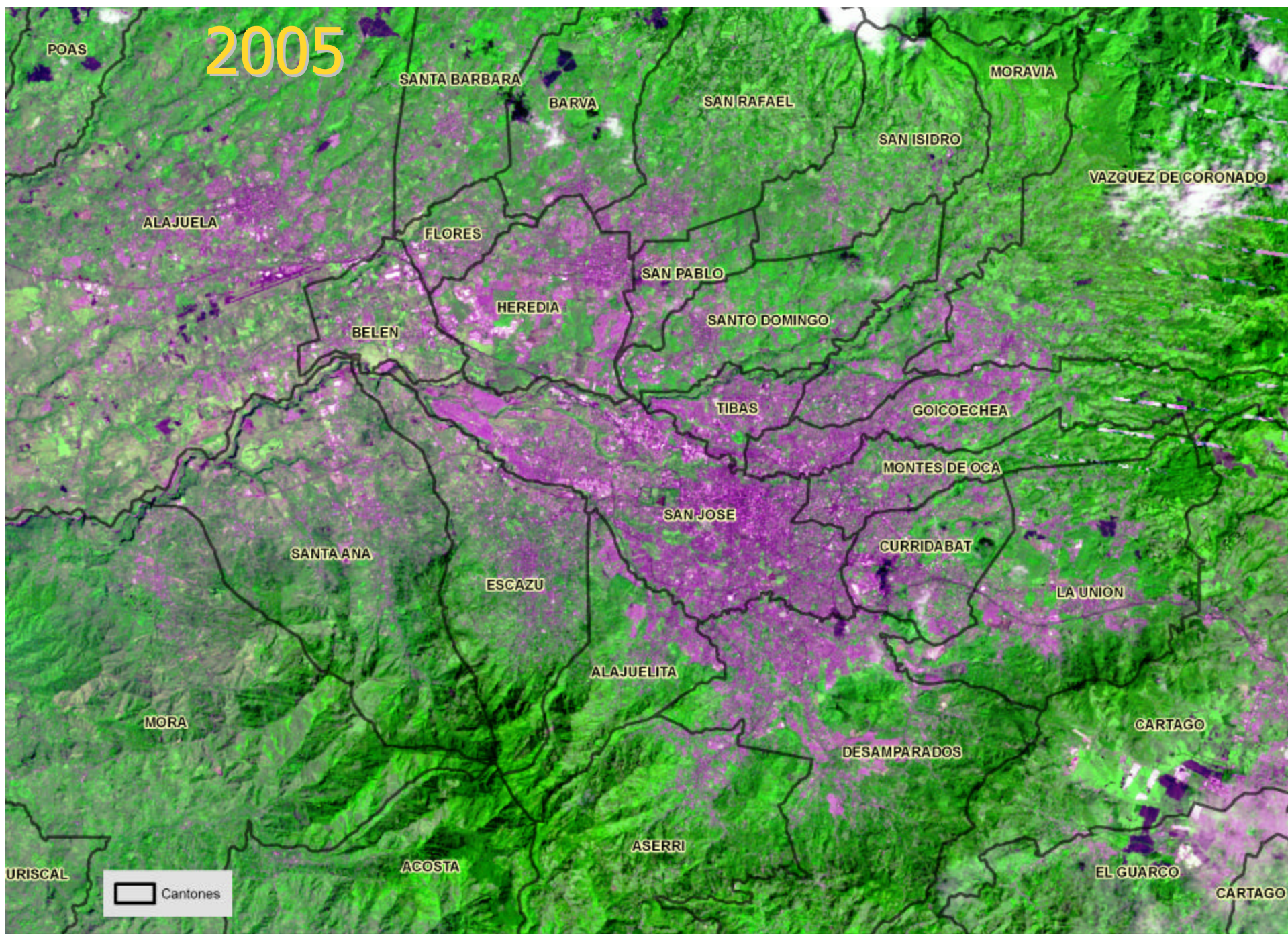
1986



2001



2005

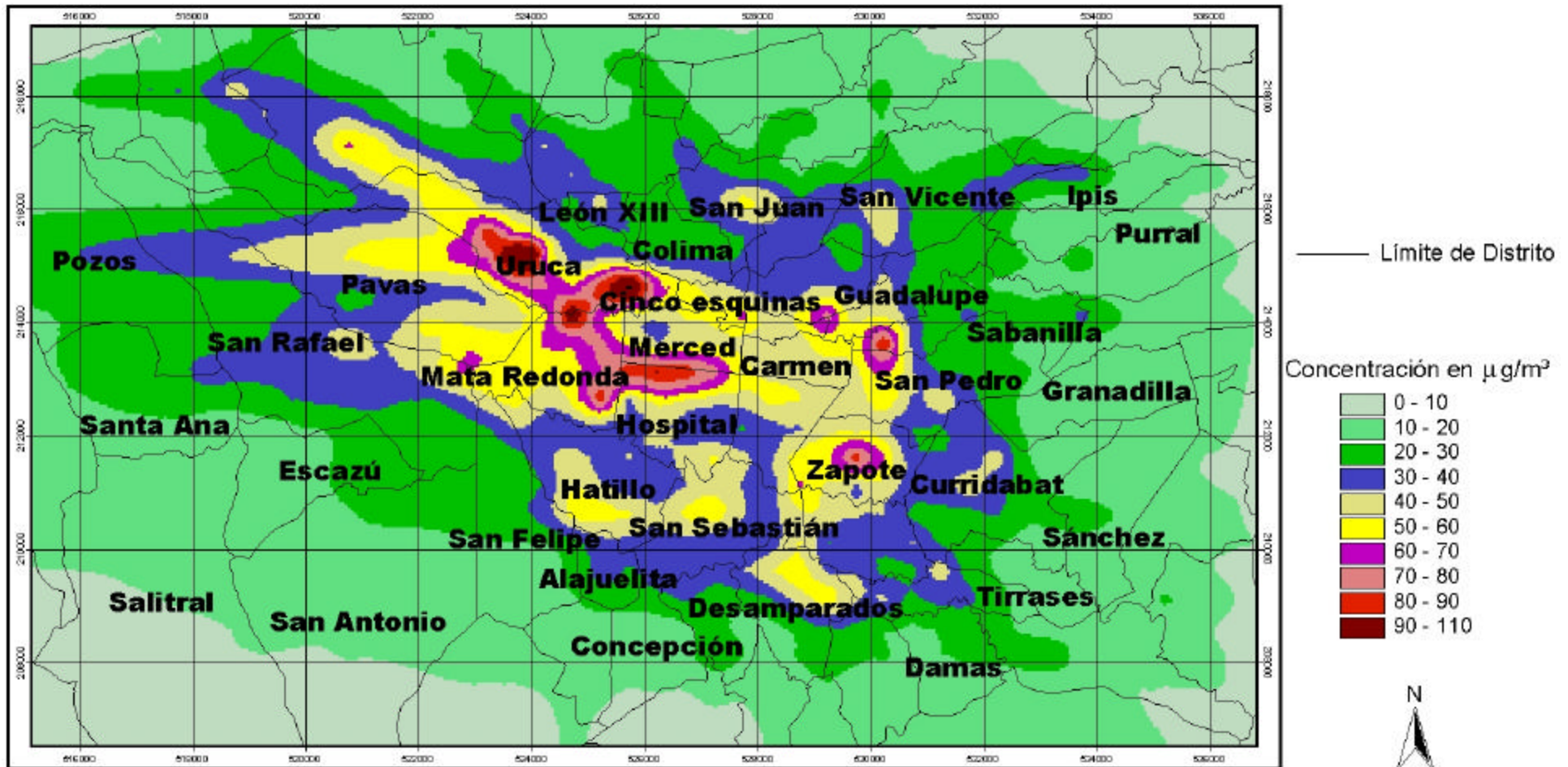


Crisis energética no genera cambios en el consumo

- El consumo de energía comercial continuó dependiendo de los hidrocarburos (67,3% del total), la mayoría para el sector transportes.
- La factura petrolera pasó de 699 millones de dólares en el año 2004, a 998 millones en el 2005.
- Entre 2004 y 2005, el parque automotor creció en 61.528 unidades, para un total de 1.013.823.
- Imperaron medidas de corto plazo, sin cambios significativos en el consumo y en el desarrollo de fuentes alternativas.
- El consumo eléctrico creció un 5,1%, pero la capacidad instalada de generación no varió con respecto al 2004.

Alta dispersión de contaminantes del aire en la GAM

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



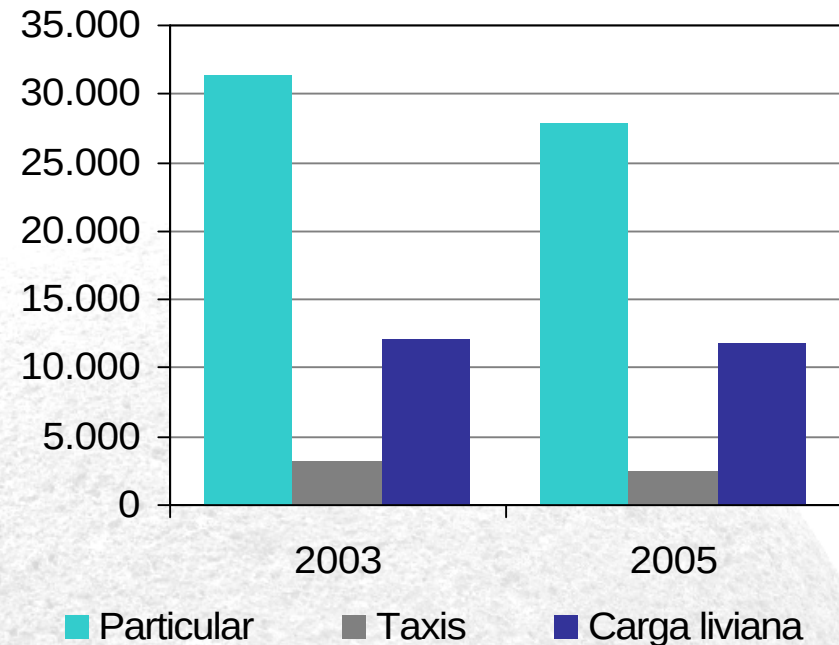
Fuente: Araya y Segnini, 2006, con información de ProDUS, CIEDES, CICA, MINSA y USEPA.

Escala 1:65000

Revisión técnica favorece reducción de emisiones

- Diversos contaminantes del aire (dióxido de nitrógeno y PM-10) superan en ocasiones las normas recomendadas por las diversas autoridades de salud.
- Revisión técnica vehicular evitó la emisión de 23.761 toneladas de monóxido de carbono en el 2003, un 34% del total que se hubiera emitido.
- Entre 2003 y 2005 hubo una reducción en las emisiones totales de monóxido de carbono, de 46.564 toneladas a 42.178, es decir, un 9,4%, a pesar de que en esos años el parque automotor aumentó en aproximadamente un 14%.

Emisiones de monóxido de carbono
en vehículos a gasolina
(toneladas por año)



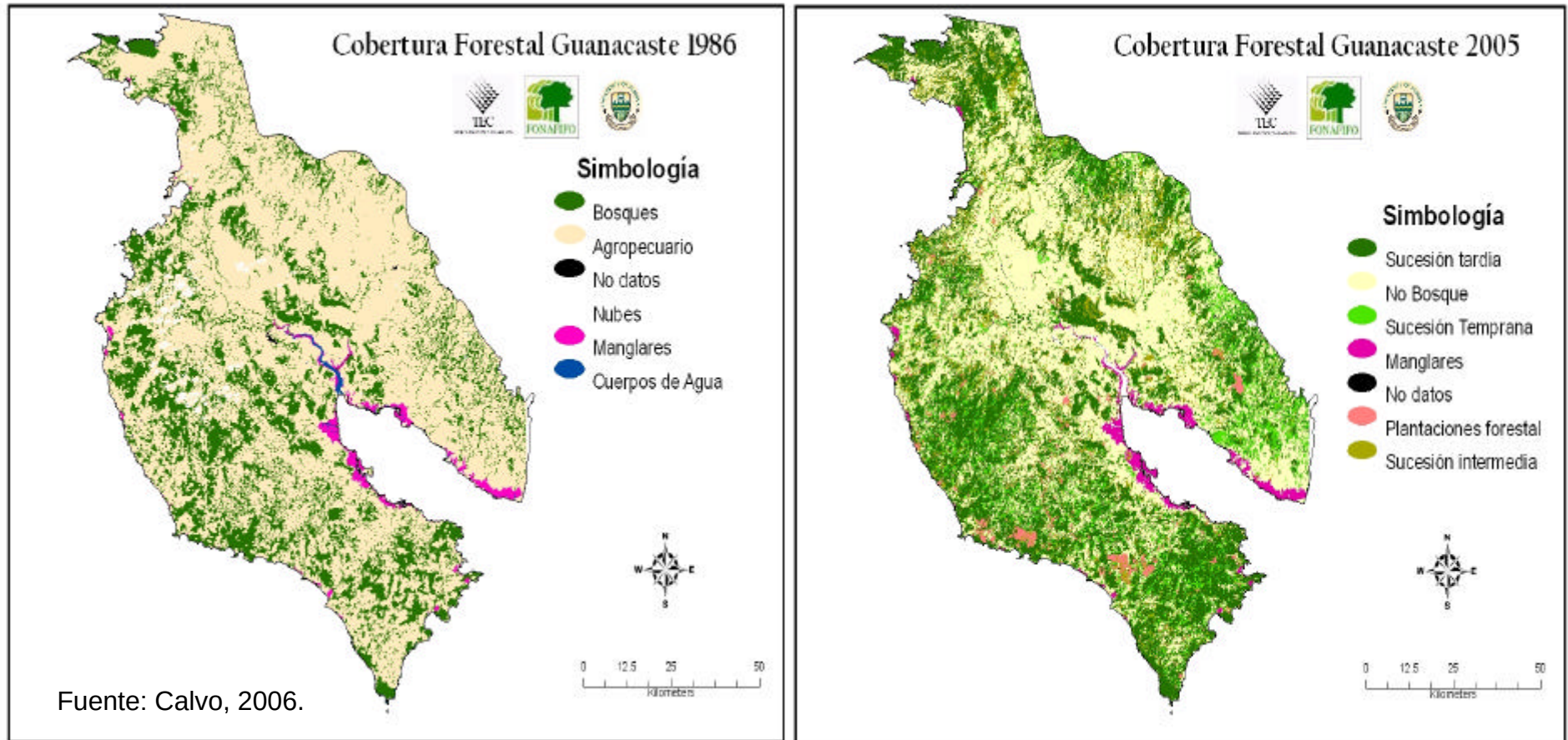
Fuente: Herz et al., 2005.

Nuevos instrumentos para un recurso hídrico vulnerable

- Se presentó la Estrategia para la Gestión Integrada de Recursos Hídricos.
- Se establecieron finalmente el “canon de aprovechamiento ambientalmente ajustado” y el “canon ambiental de vertidos”.
- La Comisión de Asuntos Ambientales de la Asamblea Legislativa dictaminó positivamente el proyecto de Ley del Recurso Hídrico, pero no hay avances en su tramitación.
- Una evaluación de 37 acueductos en territorios indígenas determinó que más del 90% tenía contaminación fecal, 33% tenían riesgo sanitario alto y 14% un riesgo muy alto.
- La población con acceso a agua de calidad potable fue de 82,2%, levemente menor que en el 2004 (82,8%).
- Según un estudio, entre 1998 y 2005 desaparecieron 13 cuerpos de agua y 76 están en peligro.
- 4.000 pozos de Sarapiquí y Limón resultaron dañados por las inundaciones de enero de 2005.

Guanacaste muestra importante recuperación en cobertura forestal

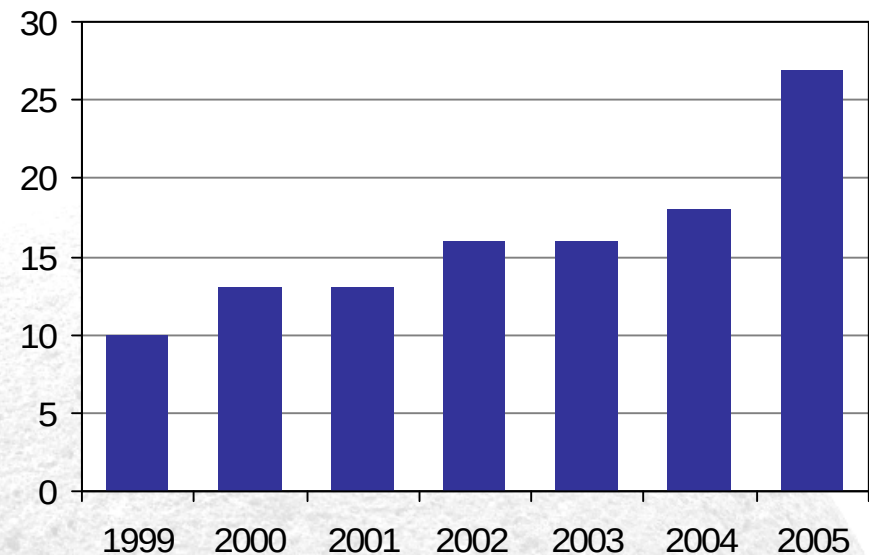
- El bosque sigue siendo el principal tipo de cobertura del suelo en el país.
- Guanacaste pasó de una cobertura de 34% en 1986, a 41% en el 2000 y 52% en el 2005. Sin embargo, el 78,8% de la cobertura forestal no tiene ningún tipo de protección o estímulo para su conservación.



Actividades productivas con impactos ambientales diversos

- Las divisas generadas por la industria turística continúan superando las exportaciones de productos tradicionales (café, carne, azúcar y banano); en el 2005 este sector logró el segundo aporte más importante al PIB desde 1994 (7,8%).
- Área sembrada de piña creció un 171% entre 1999 y 2005. Solo entre 2004 y 2005 creció un 49%. Organizaciones de la sociedad civil y entidades gubernamentales han planteado preocupaciones crecientes sobre sus impactos ambientales.

Evolución del área sembrada de piña
(miles de hectáreas)



Fuente: SEPSA.

Histórica temporada de ciclones, con fuerte impacto en poblaciones vulnerables

- La temporada de ciclones del 2005 fue catalogada por expertos como “dos temporadas en una” y como el ciclo más activo desde que hay registros históricos. Esta temporada batió más de 16 récords históricos.
- El temporal que afectó la zona norte y la vertiente del Caribe en enero fue clasificado por el IMN como el más fuerte de su género en los últimos 35 años. Once cantones fueron impactados y se declaró emergencia nacional.
- Talamanca y Sarapiquí, que mostraron cifras récord de precipitación, se encuentran entre las comunidades con mayores proporciones de hogares pobres (49,7% y 35,1% respectivamente). Talamanca fue el municipio más dañado en su infraestructura productiva, educativa y sanitaria, y Sarapiquí el cantón con mayor cantidad de personas evacuadas (2.186).
- La CNE estimó los daños en más de 43.880 millones de colones, distribuidos en múltiples sectores (educación, vivienda, salud, infraestructura vial, energía); 281 comunidades y 60.000 personas resultaron afectadas.

Fortalecimiento de la democracia

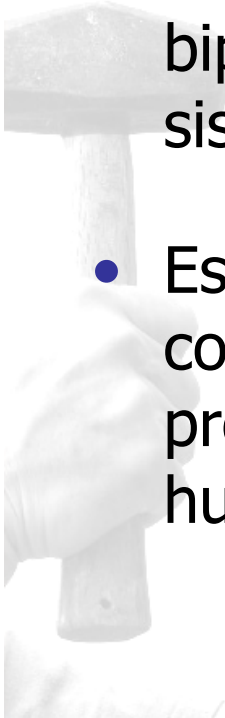


Valoración general

Fortalecimiento de la Democracia



- El rasgo más notable del período: la baja en la calidad de la democracia electoral y en el ejercicio de la representación política.
- Las elecciones del 2006 produjeron la desaparición del bipartidismo PLN-PUSC, y dieron paso a un nuevo y frágil sistema multipartidista.
- Este nuevo escenario plantea un dilema político de gran complejidad: un quebradizo sistema de partidos debe procesar importantes reformas para potenciar el desarrollo humano y dar una conducción clara al gobierno.



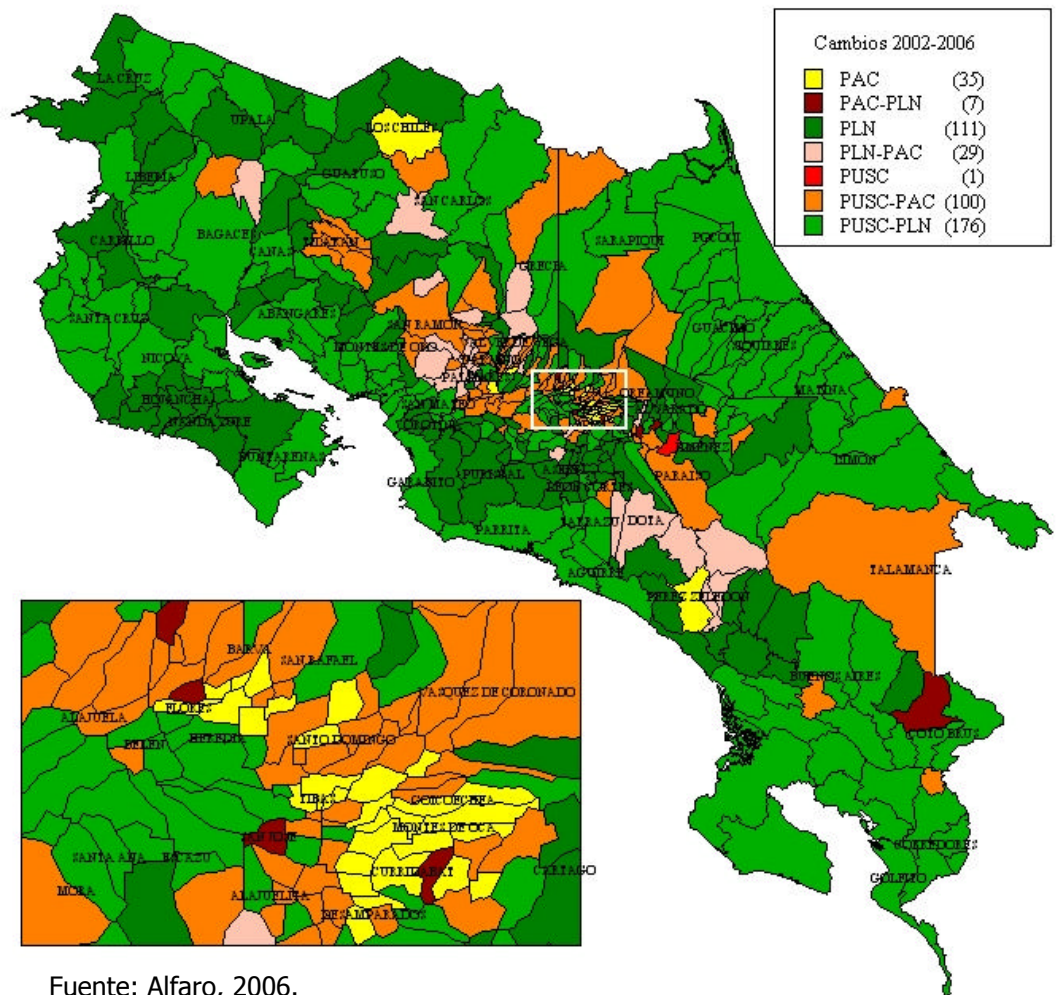
Concluye una era política

- El PLN ganó la elección presidencial del 2006 con un 40,9% de los votos. En segundo lugar se ubicó el PAC, con un 39,8%.
- El hecho más notable fue el desplome del respaldo electoral del PUSC, que únicamente alcanzó el 3,6% de los votos.
- Al PLN lo apoyaron electores de zonas costeras y fronterizas, caracterizadas por tener menores índices de desarrollo humano y de participación política.
- El PAC experimentó un ascenso importante en su respaldo electoral, gracias a que aglutinó los votos de la oposición “anti-Arias” de estratos medios y urbanos.

Concluye una era política

- Casi la totalidad de los distritos administrativos que fueron bastiones del PUSC en 2002, pasaron a manos del PLN y el PAC.
- El partido que capitalizó mayoritariamente la pérdida de respaldo del PUSC fue el PLN en las provincias periféricas, las que a la postre le dieron la victoria.
- También hubo importantes desplazamientos de distritos en el sentido PUSC-PAC, PLN-PAC y PAC-PLN, aunque este último en menor medida.

Partido ganador de las elecciones del 2006 con respecto a las elecciones del 2002



Limpieza del proceso electoral

- Con las evidencias existentes hasta ahora, no cabe duda de que el desenlace de las elecciones del 2006 reflejó la voluntad popular.
- No obstante, quedaron patentes deficiencias en el diseño y la gestión del proceso electoral que, si bien no alteraron los resultados, pusieron de manifiesto problemas en la calidad de los mecanismos de selección de las y los representantes políticos.



Limpieza del proceso electoral

- Los acontecimientos del 2006 hicieron patente la vulnerabilidad a la que puede estar sujeto un proceso eleccionario basado en la labor voluntaria de la ciudadanía.
- Los partidos políticos empezaron a acusar, con mayor intensidad, una significativa disminución de su militancia.
- El faltante de miembros de mesa obligó al Tribunal a adoptar planes de contingencia.
- El órgano electoral afrontó los comicios sin la cantidad de miembros de mesa necesarios y sin la debida instrucción.
- La mayoría de las inconsistencias reportadas en las juntas obedeció a la falta de capacitación.

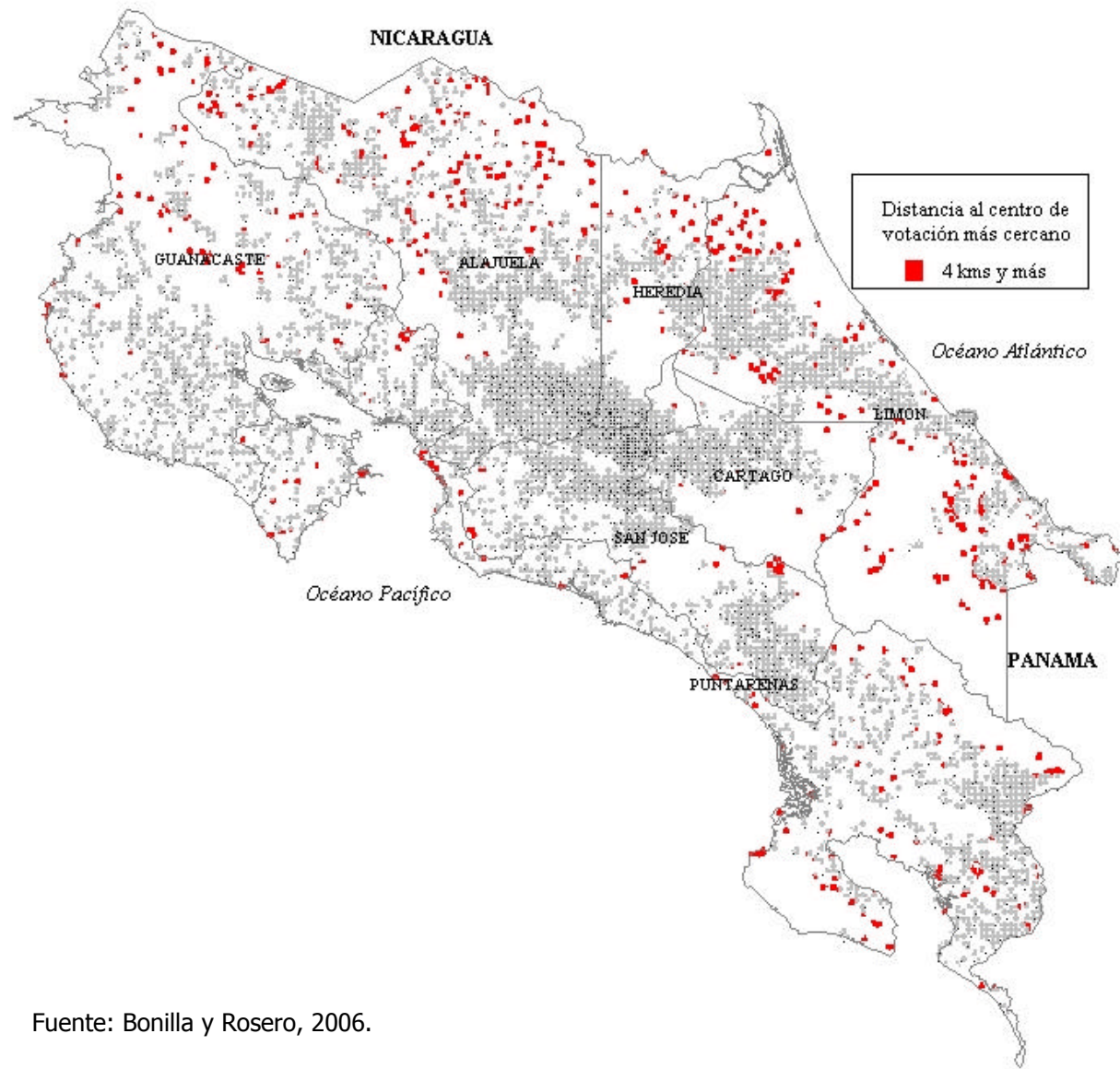
Abstención más alta de los últimos 44 años

Diez cantones con los porcentajes de abstencionismo más bajos y más altos e IDH

Cantones con el menor abstencionismo				Cantones con el mayor abstencionismo			
	Cantón	% Abstención	IDH		Cantón	% Abstención	IDH
1	Alfaro Ruiz	18,9	0,590	81	Golfito	51,0	0,297
2	Atenas	25,2	0,553	80	Coto Brus	50,6	0,226
3	Turrubares	25,6	0,452	79	Osa	49,5	0,310
4	Palmares	26,4	0,594	78	Limón	48,1	0,390
5	Belén	26,4	0,705	77	Aguirre	47,4	0,395
6	San Pablo	26,6	0,706	76	Buenos Aires	46,6	0,237
7	Flores	26,7	0,509	75	Siquirres	46,2	0,300
8	Poás	27,0	0,560	74	Guácimo	45,3	0,316
9	Barva	27,0	0,715	73	Corredores	45,0	0,256
10	El Guarco	27,2	0,581	72	Garabito	44,5	0,441

Fuente: Alfaro, 2006.

No hay barreras geográficas para el ejercicio del sufragio

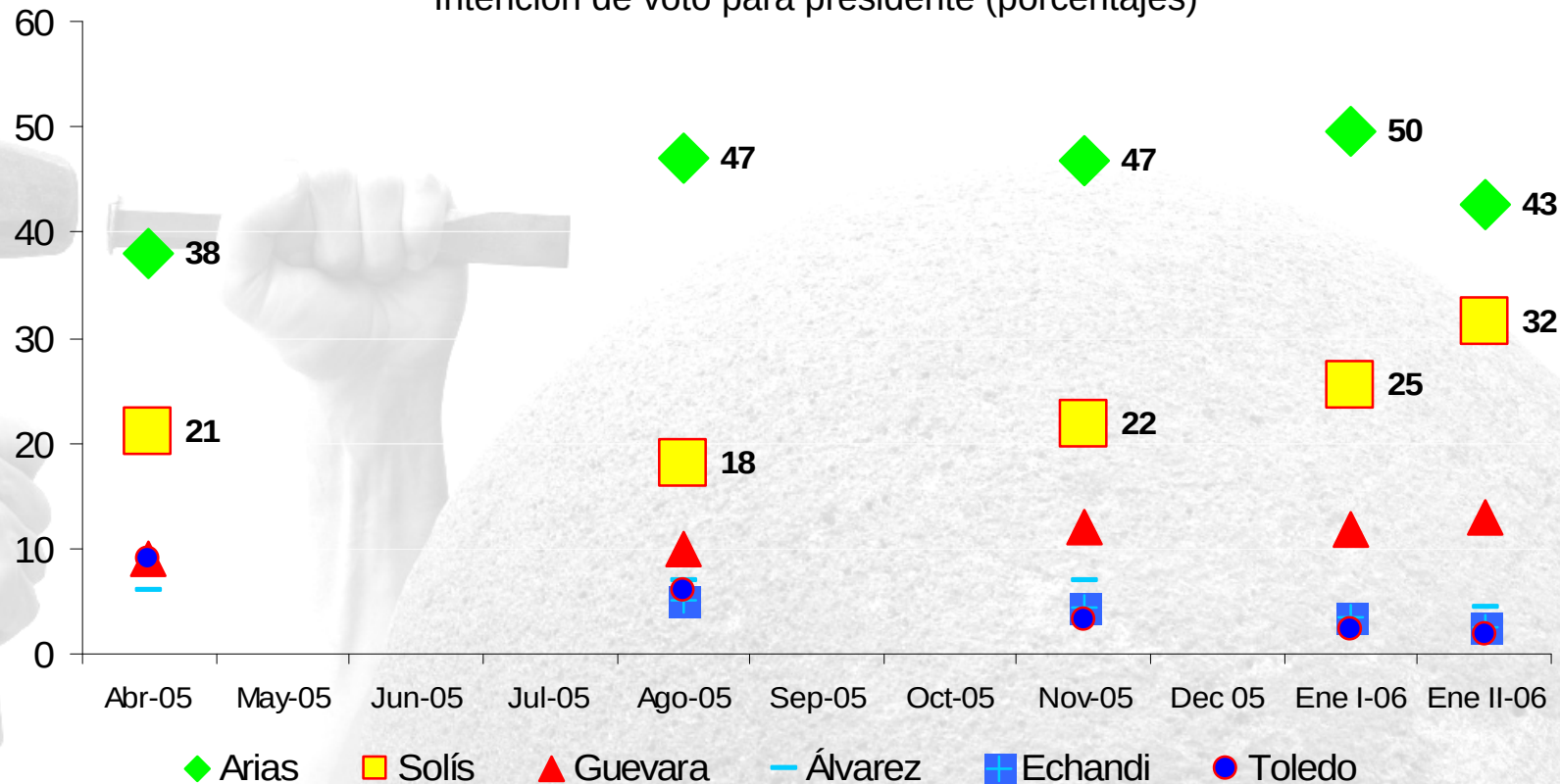


Fuente: Bonilla y Rosero, 2006.

Descontento ciudadano alimentó preferencias electorales volátiles

- La variabilidad de las preferencias electorales caracterizó el cierre de la campaña electoral 2005-2006.
- En las últimas dos semanas de la campaña hubo una “corrida” de electores hacia el PAC.

Intención de voto para presidente (porcentajes)

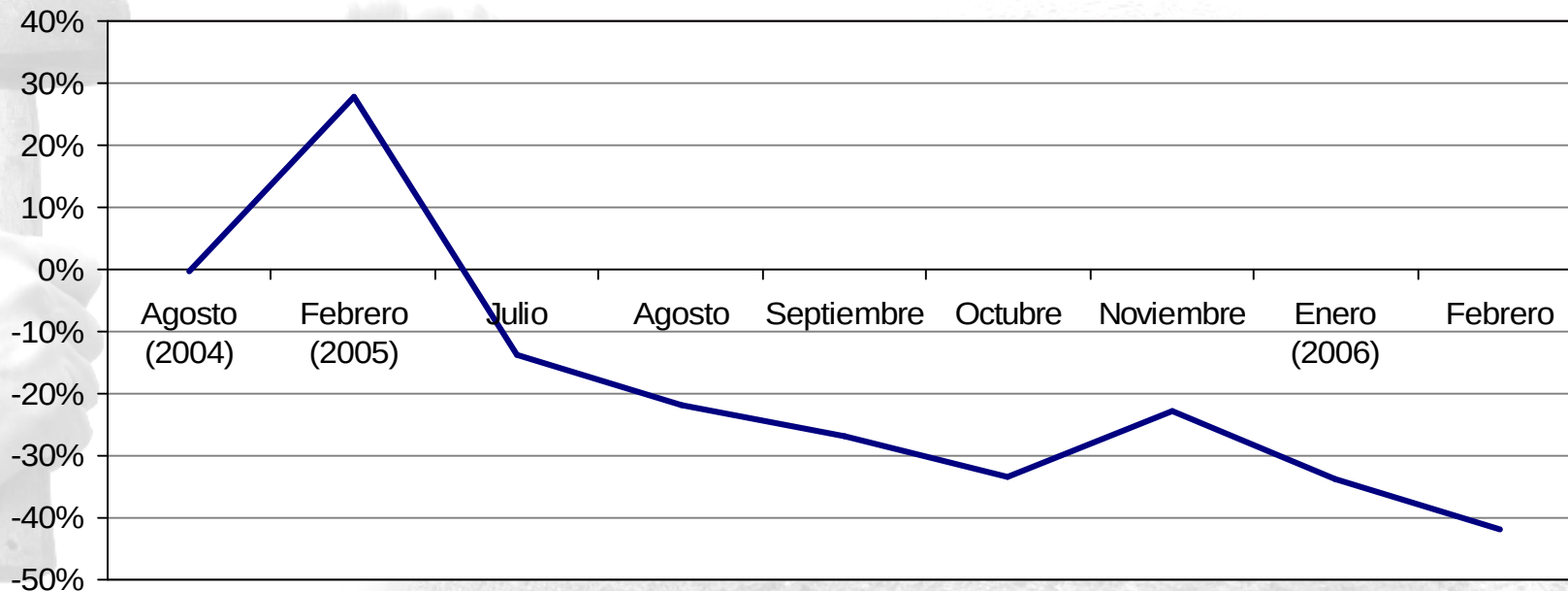


Fuente: Vargas, 2006 con base en UNIMER, R.I.-La Nación.

Descontento ciudadano alimentó preferencias electorales volátiles

- La volatilidad en las preferencias electorales tiene fundamento en tendencias de largo plazo, como el desalineamiento partidario y el creciente descontento ciudadano con la política.
- A lo anterior se suman factores de corto plazo, como el efecto de los escándalos de corrupción y una fuerte caída en la evaluación del gobierno saliente.

Evolución del índice de evaluación sobre la labor del Gobierno de Abel Pacheco

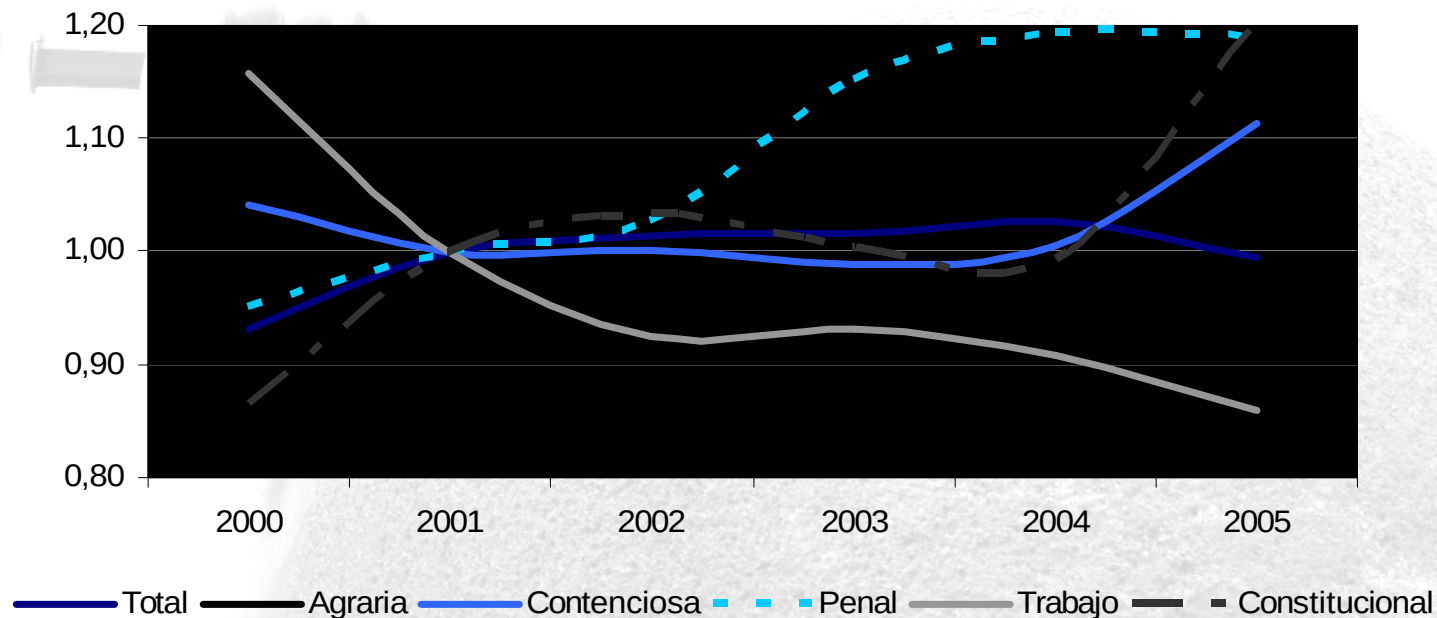


Fuente: Rodríguez et al, 2006.

Administración de la justicia

- La entrada neta de casos ingresados en primera instancia se mantuvo estable en relación con el 2004: 478.883 versus 485.744. Esto refleja una alta demanda ciudadana de los servicios judiciales.
- La justicia penal, la contencioso-administrativa y la constitucional han aumentado el volumen de casos entre 25% y 30% per cápita, mientras que la laboral y la agraria experimentaron fuertes caídas.

Nuevos casos entrados en materias seleccionadas, por habitante



Fuente: Departamento de Planificación del Poder Judicial e INEC-CCP.

Administración de la justicia

- En el 2005 hubo mejoras en la eficacia del sistema de administración de justicia con respecto a períodos anteriores.
- El aumento en la planta de jueces ocurrido en los últimos cinco años, combinado con la relativa estabilidad en la entrada neta de casos judiciales, ha repercutido de manera positiva en el número de casos pendientes al final de cada año.

Indicadores de eficacia del sistema de administración de justicia. 2001-2005

Indicador	2001	2002	2003	2004	2005
Casos en trámite por cada 1.000 casos entrados netos	966	996	997	934	916
Habitantes por juez	6.560	6.282	6.105	5.901	5.640
Entrada anual neta por juez	750	726	706	690	638
Casos en trámite por juez	724	722	704	644	584
Productividad ^{a/}	674	669	686	691	623
Tasa de congestión (%) ^{b/}	36,7	37,5	34,5	31,7	30,4
Litigiosidad ^{c/}	111	113	113	114	111

a/ Salida neta de expedientes, dividida entre el número de jueces.

b/ Se relaciona con las materias de impulso del Poder Judicial: penal, penal juvenil, trabajo, contravenciones, tránsito, constitucional y violencia doméstica.

c/ Casos entrados netos por 1.000 habitantes.

Fuente: Solana, 2006.

Producción legislativa sin sustancia

- Durante el período constitucional 2002-2006 se aprobó un total de 234 leyes.
- La producción legislativa descendió prácticamente en un 50% respecto del período 1998-2002, pues en ese cuatrienio se promulgaron 477 leyes.
- El Plenario sigue siendo, en contraste con las Comisiones Plenas, la entidad más dinámica, pues el 74,8% de las leyes se aprobó allí.
- El 62% de las leyes promulgadas en el período 2005-2006 fueron “nuevas”, un 24,8% correspondió a reformas a otras leyes, un 11,5% a convenios y un 0,4% a derogaciones.
- En promedio, el 53% de los proyectos sustantivos aprobados por la Asamblea requirió dictamen de la Sala Constitucional.

Mecanismos de democracia directa

- Los mecanismos de democracia participativa existentes en el ámbito nacional se activan “desde arriba”, con pocas excepciones.
- La Ley 8492, aprobada en febrero del 2006, regula la puesta en práctica del referéndum.
- Un análisis detallado de esta norma permite identificar algunas insuficiencias relacionadas con la participación de los partidos políticos, las restricciones en el uso de este instrumento y la inexistencia de opciones de consulta previa al proyecto.
- El régimen municipal costarricense ofrece al ciudadano mecanismos de democracia participativa (plebiscito, referendo, cabildo y audiencias públicas).
- Entre 2002 y 2005 no se registró un uso extendido de estos mecanismos en las comunidades.
- El panorama en materia de democracia participativa en el país es poco alentador.

Parte II

Debates para el desarrollo

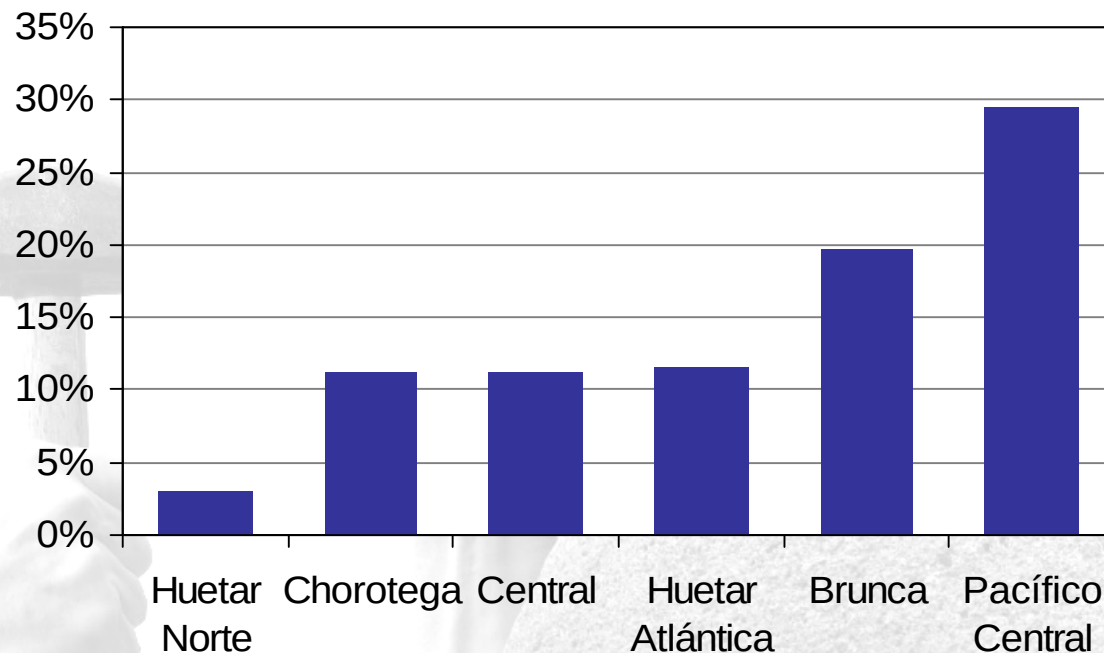


La infraestructura vial: se ha erosionado el patrimonio construido a lo largo de décadas

- La densidad geográfica de la red vial en Costa Rica es entre cuatro y seis veces superior a la de México y la del resto de Centroamérica.
- Red cantonal: una de las más densas de América Latina, cerca de 9 km. de vía por cada 1.000 habitantes y 0,7 km. por cada kilómetro cuadrado de territorio nacional.
- Patrimonio vial: si estuviera en buen estado tendría un valor de 1.903 millones de dólares, cerca de un 10% del PIB (solo el pavimento). La inadecuada gestión de los pavimentos ha deteriorado en un 52,5% esa inversión.

32,4% de red vial en buen estado es insuficiente para impulsar el desarrollo humano sostenible

Red vial nacional en buen estado estructural por deflectometría, según regiones. 2006

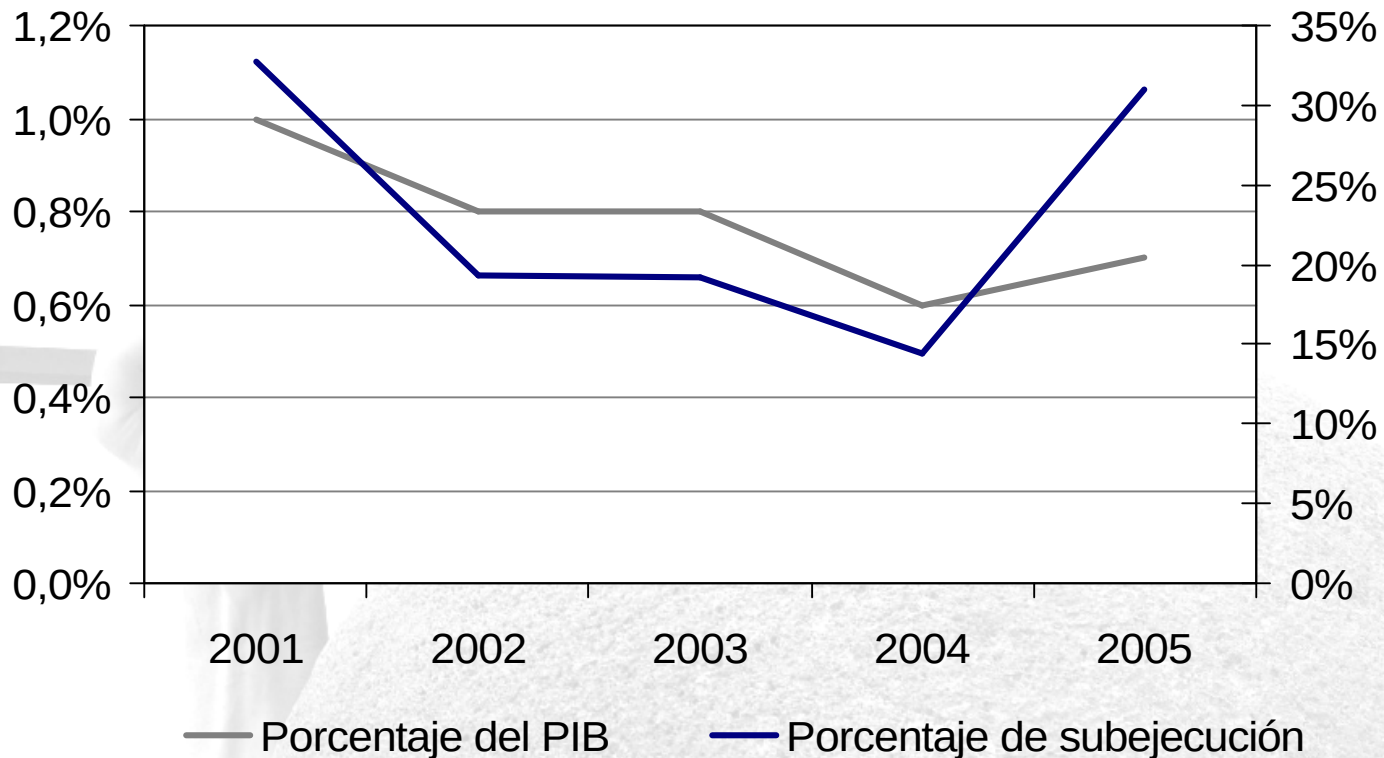


Fuente: LANAMME-UCR, 2006.

- En Colombia solo un 8% de la red se encontraba en estado deficiente (2005).
- México logró mejoras sustanciales en sus índices en un período de diez años: pasó de tener un 43% de su red en buen estado en 1994 a 79% en el 2005, y redujo la condición de deficiente de 57% a 21%.

Dotación de recursos insuficiente para atender el progresivo deterioro de la red

Evolución y subejecución del presupuesto para infraestructura vial. 2001-2005
(colones constantes de 1995)



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

Cuellos de botella y enfoque de las opciones de política pública

Cuello de botella	Enfoque de las opciones de política pública
Deficiente conservación de la red de carreteras nacionales	✍ Limitaciones del esquema organizativo del CONAVI ✍ Deficiencias en materia de planificación vial ✍ Carencia de sistemas modernos de gestión de redes viales ✍ Lenta adopción de nuevas modalidades de conservación vial
Deficiente conservación de la red vial cantonal	✍ La Asociación de Mantenimiento Vial (AMVI) como modelo de gestión vial cantonal
Deficiencias en la contratación de obras viales con recursos estatales	✍ Deficiencias superables sin necesidad de cambios legales ✍ Deficiencias cuya superación requiere cambios legales ✍ Rezagos en el uso de tecnologías de información
Insuficiente rendición de cuentas en los procesos de gestión vial	✍ Separación de las funciones ejercidas por el CONAVI ✍ Gestión de procesos y proyectos específicos de conservación y construcción vial

Cuellos de botella y enfoque de las opciones de política pública

Cuello de botella	Enfoque de las opciones de política pública
Limitaciones en la contratación de personal para la gestión de proyectos viales	✍ Marco legal del régimen de empleo público (Ley del Servicio Civil) ✍ Esquema de contratación, remuneración e incentivos al personal ✍ Estatus jurídico del CNC y el CONAVI
Dificultades para la toma de decisiones estratégicas sobre concesión de obras viales	✍ Falta de voluntad política y capacidad de planificación estratégica del Estado ✍ Deficiencias en la coordinación interinstitucional ✍ Largos procesos de expropiación y precios especulativos de los terrenos
Insuficiente desarrollo organizativo del CNC	✍ Capacidad de generación de diseños de obra ✍ Promoción y mercadeo de proyectos de concesión ✍ Capacidad para atender demandas de las comunidades ✍ Expropiaciones y renegociación de contratos

A manera de balance...



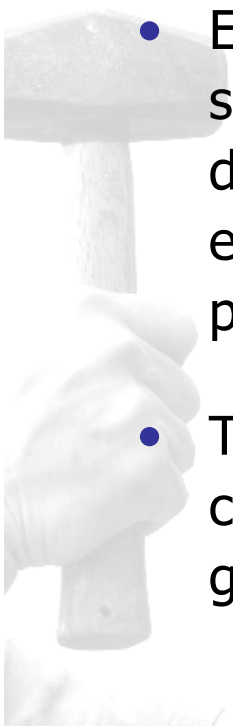
- Desde una perspectiva comparativa respecto a otros países, es posible señalar que Costa Rica ha avanzado en la dirección correcta al crear un fondo vial y con la reciente decisión estatal de dotarlo de la totalidad de los recursos que le asigna la Ley 7798.
- No obstante, las buenas prácticas de otros países 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.



Para avanzar por la senda del desarrollo humano sostenible



- 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 tiene costos, pero deberá asegurarse que no se recarguen sobre los grupos más vulnerables”.



Para avanzar por la senda del desarrollo humano sostenible



- La conducción temeraria o la ilusión de que la disputa dentro del carro puede prolongarse indefinidamente entraña riesgos para todos y todas.
- Dejadas por sí solas, estas disputas “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.





- Sin embargo, pretender que la transacción sea inmediata, integral y perfecta, puede 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 dónde comenzar?



- Hay ámbitos en los que, 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.



Duodécimo Informe

Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible
(2005)




La Defensoría
de los
Habitantes



CONSEJO NACIONAL DE RECTORES