

VALORACIÓN GENERAL SOBRE EL ESTADO DE LA NACIÓN EN EL 2006

Como ha sido la costumbre en los últimos doce años, el *Informe Estado de la Nación* evalúa el desempeño de Costa Rica en el año inmediato anterior. En este caso, el Decimotercer Informe examina el 2006 a la luz de tendencias recientes del desarrollo humano, las que además, en el capítulo 1, se contrastan con la evolución del entorno latinoamericano o centroamericano. El objetivo principal es proveer a la ciudadanía información y análisis para ampliar sus capacidades de participación en los asuntos públicos. Esta labor cobra hoy mayor relevancia, luego del ejercicio democrático vivido a propósito de la celebración del referéndum para aprobar o rechazar el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana (TLC-CA). Es claro que, independientemente de la aprobación del Tratado en las urnas, el país debe retomar el conjunto amplio y relevante de temas pendientes en la agenda nacional, lo que requerirá un esfuerzo significativo y constante de las fuerzas sociales y políticas por construir acuerdos sobre prioridades de política pública. En este sentido, queda planteado el desafío de aprovechar el interés y la participación ciudadana desplegada alrededor del referéndum sobre el TLC-CA. Se espera que la información y el análisis contenidos en el *Estado de la Nación* sirvan a ese cometido.

Un año de contrastes

El 2006 fue un año de marcados contrastes, como ninguno de los períodos que el *Informe Estado de la Nación* ha examinado desde su inicio (1995). Eventos con claros y fuertes efectos contrarios se combinaron para crear un tenso (des)equilibrio. Desde el punto de vista macroeconómico fue un año muy bueno, el mejor en una década: el producto interno bruto y el ingreso nacional disponible crecieron rápidamente por segundo año consecutivo, se alcanzaron máximos históricos en las exportaciones y en la atracción de inversión extranjera directa (IED); la inflación disminuyó y la recaudación tributaria se incrementó de manera vigorosa, aliviando algunos de los crónicos problemas fiscales del Gobierno Central. Desde el punto de vista social, creció el ingreso promedio real de los ocupados -luego de las contracciones experimentadas desde el 2004-, disminuyó el desempleo y la inversión social tuvo un leve repunte después de tres años de caída. Desde el punto de vista político, superadas las tensiones postelectorales analizadas en el Duodécimo Informe, el nuevo Gobierno reorganizó el Poder Ejecutivo, retomó iniciativa en sus relaciones con el Legislativo, perdida desde seis años antes, y logró crear una coalición multipartidista mayoritaria y relativamente estable, condiciones que en principio auguraban la superación del vacío político generado por la anterior Administración.

En directa tensión con estos positivos acontecimientos, en el 2006 se registraron resultados negativos en ámbitos sustantivos de la vida nacional. En primer lugar, y pese a la bonanza económica, el déficit de la cuenta corriente se deterioró, aunque levemente, lo que apunta a una debilidad más estructural del estilo de desarrollo: la falta de encadenamientos productivos, que tiende a acelerar las importaciones. Este problema no ha sido resuelto y más bien parece agravarse, aunque hasta el momento ha podido sufragarse por el influjo de IED. En segundo lugar, no solo aumentó la inequidad en la distribución del ingreso en general, sino que se registró un incremento de la desigualdad absoluta: los más pobres se empobrecieron, mientras los más ricos se beneficiaron. A juicio de este Informe, este resultado es inaceptable. Al mismo tiempo, el nivel de la pobreza se mantuvo inalterado por duodécimo año consecutivo y aumentó el subempleo invisible, lo que denota la baja calidad de muchos de los empleos que se están generando. En tercer lugar, los resultados del acontecer político fueron malos: una producción legislativa insustancial para el desarrollo humano del país, progresiva paralización del Congreso, baja participación electoral en los comicios municipales y creciente polarización de

las fuerzas sociales y políticas alrededor del TLC-CA. Finalmente, en el campo ambiental se multiplicaron las tensiones entre el desarrollo económico y la protección de los recursos naturales. Esto se nota con mayor claridad en las zonas costeras del Pacífico, donde la falta de controles y buen manejo provoca recurrentes conflictos entre diversos actores económicos y sociales, a la vez que ocasiona problemas para el resguardo y uso de áreas de dominio público y de recursos valiosos, como el agua. Además, los logros nacionales en materia de protección y cobertura forestal carecen de garantías para su sostenibilidad, así como de suficientes capacidades públicas y financieras para tomarse como logros definitivos.

Vistas en perspectiva comparada, las luces y sombras del desempeño costarricense no son excepcionales en América Latina. El 2006 fue el mejor año económico de la región: en casi todos los países se registró un crecimiento económico superior al promedio, a la vez que aumentaron las exportaciones y los flujos de inversión externa. En este sentido, Costa Rica se benefició del ciclo expansivo de la economía internacional. En Latinoamérica también, pese a este dinamismo, la desigualdad en los ingresos tendió al alza y -con excepción de Chile, Brasil y las recuperaciones parciales de Argentina y Uruguay- no hubo nuevos avances en la reducción de la pobreza por ingresos. En el plano político, Costa Rica fue parte de una cadena de elecciones estrechas (México, Honduras, Ecuador y, más recientemente, Jamaica), de sistemas que experimentan el desalineamiento electoral y político de su ciudadanía, y compartió, aunque por razones propias, el clima de creciente crispación política que permea en la región. Aun así, la intensidad de la turbulencia política es, en este país, sustancialmente menor que la de naciones que enfrentan serios desafíos en su estabilidad democrática. Por lo dicho, es indudable que los acontecimientos de Costa Rica, con sus inevitables matices, se anudan en un escenario que puede también encontrarse en otros países latinoamericanos.

Datos clave para valorar el 2006

Para valorar el desempeño nacional en el 2006 es necesario ubicar ese período dentro de las tendencias recientes de desarrollo humano costarricense. Desde esta perspectiva de mediano plazo, muchas de las buenas noticias del ciclo económico dejan de ser sobresalientes -ha habido otros buenos años en las últimas dos décadas- excepto en lo referente al alivio de los problemas fiscales del Estado, un hecho que merece ser destacado. Este alivio proporciona una mejor plataforma para reactivar de manera sostenible la inversión pública en infraestructura y aspectos sociales que tanto necesita el país, aunque es claro que no es suficiente para sufragar los mandatos constitucionales y legales que han reconocido nuevos derechos ciudadanos y obligaciones del Estado, y que la jurisprudencia constitucional ha establecido como exigibles. De igual manera las buenas noticias políticas se tornan irrelevantes, pues no provocaron resultados destacables.

Los datos clave son otros, y configuran una preocupante situación estratégica cuyos contornos no fueron alterados por el buen desempeño económico del 2006. El primer dato relevante es la desconexión entre los resultados económicos y sociales, que el *Informe Estado de la Nación* ha señalado reiteradamente, en virtud de los débiles encadenamientos productivos, fiscales y sociales de la nueva economía. Debido a esta desconexión, una cada vez más pujante economía no logra ampliar las oportunidades de las mayorías y mejorar sus condiciones de vida. En consecuencia, la riqueza aumenta, pero se distribuye de manera cada vez más desigual.

El segundo dato importante es que a la poca capacidad del sistema político para lograr acuerdos -debido a los malos resultados de la representación política, la paralización y los bloqueos recíprocos entre diversas fuerzas- se agregó un elemento nuevo: una creciente

polarización de partidos y actores sociales que, si bien no se expresó con dinamismo sino hasta el 2007, era evidente ya a fines del 2006. Los efectos de este fenómeno pudieron constatarse, primero, en los cuestionamientos a la limpieza y transparencia de las elecciones nacionales de febrero (un estudio en profundidad sobre el tema, que se incluye en el capítulo 5 del Decimotercer Informe, concluye que los alegatos fueron infundados); posteriormente, y en la medida en que el trámite del TLC-CA dominó el trabajo legislativo, la crispación se tradujo en un empantanamiento de la agenda parlamentaria y provocó un intenso ciclo de movilizaciones y acciones colectivas.

El tercer dato relevante es la huella ambiental producida por el creciente desencuentro entre el discurso conservacionista que el país ha tenido por muchos años y los impactos que la dinámica económica y el proceso acelerado y desordenado de urbanización están teniendo sobre los recursos naturales. En este sentido, la institucionalidad pública (desde el Gobierno Central hasta las municipalidades) no solo enfrenta dificultades para sostener los niveles adecuados de protección en los parques nacionales y otras zonas protegidas, sino que se muestra incapaz de garantizar la disponibilidad y calidad de los recursos fuera de estas áreas, impactadas por la falta de ordenamiento territorial y por patrones insostenibles de consumo por parte de la población.

Desencuentro de fuerzas

Al considerar estos datos más estructurales, la confluencia de impulsos positivos y negativos, y de dinámicas renovadas que experimentó el país en el 2006 en los ámbitos económico, social, político y ambiental, puede asociarse a la imagen del delta de un río. Las energías económicas, sociales y políticas, en lugar de encontrarse en un cuerpo de aguas de mayor caudal y fuerza, se desparraman sin orden ni dirección, perdiendo empuje. El país se mueve, cierto, pero con ritmos mucho más lentos que aquellos a los que su potencial le permite aspirar.

Al mirar el año 2006 con una perspectiva temporal más amplia surgen varios elementos que es necesario considerar. Si frente a un desempeño especialmente bueno, propio de un ciclo económico expansivo, no se logra incidir de manera significativa en la equidad y la pobreza, ¿qué puede esperarse en tiempos de menor holgura económica? En particular, ¿qué pueden esperar en el futuro los grupos más vulnerables, si no han podido disfrutar de los beneficios del desarrollo cuando ocurre un buen año económico? ¿Qué se puede hacer hoy para evitar que, en eventuales malos tiempos, la inversión social sea -como siempre- la gran perjudicada? ¿Cómo se retribuirá a los pobres por los años de restricción en la inversión social? En la década de los ochenta ya se tuvo una muestra de cómo ésta se deteriora rápida y sensiblemente cuando hay contracción económica: haberla recortado -en el momento más inoportuno de la evolución demográfica del país- tuvo graves consecuencias que luego de una generación siguen manifestándose.

Desde el punto de vista político, si un nuevo Gobierno, a pesar de contar con mayoría parlamentaria, en pocos meses termina embrollado, envuelto en una situación polarizada y con serios problemas para impulsar su agenda de reformas sociales e institucionales, ¿qué acciones puede emprender para mejorar la dinámica política en la segunda mitad de su período? De persistir la combinación de parálisis y polarización durante el 2007-2009, las condiciones políticas que probablemente herede la Administración 2010-2014 tampoco serán favorables para avanzar en las reformas estructurales que requiere el país, en ámbitos como el fiscal y el político.

Desde la perspectiva ambiental, ¿cuándo se podrá atender el deterioro que acusan las principales cuencas hidrográficas, en las que vive la mayoría de la población, si no es en períodos de bonanza económica como el actual? (y, sin embargo, las pujantes actividades económicas son precisamente una fuente de contaminación e impacto ambiental) ¿Será posible introducir cambios significativos en la política ambiental, para revertir el agotamiento de recursos que siempre se han considerado infinitos, como el agua, la riqueza marina, la energía limpia o la madera? ¿Se están tomando las medidas necesarias para enfrentar las amenazas naturales propias de la posición geográfica de Costa Rica, exacerbadas cada vez más por poblaciones que se asientan en zonas vulnerables y por fenómenos como el cambio climático que se avecina? ¿Cuánto aumentarán los daños sociales y económicos a futuro por la falta de acciones oportunas?

Corregir los desencuentros entre lo económico, lo social y lo ambiental es, en buena parte, una tarea política. Sin embargo, hasta el momento, los actores políticos han sustituido los esfuerzos por lograr acuerdos entre ellos por el uso de dos mecanismos: por una parte, el empleo cada vez más frecuente de la Sala Constitucional, con el fin de dirimir disputas políticas en el ámbito judicial -sea para frenar cambios o para forzarlos mediante una vía alterna a la parlamentaria- obviando así el principio de la representación política; por otra parte se ha acudido a la figura del referéndum, que se empleó por primera vez en el 2007, para que la ciudadanía decida sobre temas relevantes que el sistema político no ha sido capaz de procesar en otros niveles. Pero el país no se transformará a partir de resoluciones judiciales y referendos: pese a su importancia estos instrumentos no son, por sí solos, la solución que le devolverá funcionalidad al sistema político. Esto último es una responsabilidad que, en primer lugar, recae sobre el conjunto diverso y disperso de las fuerzas políticas y sociales, viejas y nuevas.

Necesidad de acuerdos inclusivos

Si bien la discrepancia es propia de una democracia, no siempre tiene efectos benéficos: depende de las condiciones y el comportamiento de los actores políticos y sociales. Para que las discrepancias tengan efectos positivos es necesario que los grupos, además de confrontar, logren también acuerdos inclusivos, y que en el proceso emerjan liderazgos representativos de los diversos intereses y aspiraciones ciudadanas. Más allá del 7 de octubre de 2007, fecha de la ratificación del TLC-CA, las tendencias políticas perfilan una compleja era post-referéndum, en la que fácilmente se podría prolongar la situación de bloqueo y paralización, dado que los fundamentos que la generaron no habrán cambiado, y más bien se habría agregado un nuevo elemento, la polarización. Evitar que ese período sea una nueva ocasión para el bloqueo político recíproco requerirá una buena dosis de pericia y pensamiento estratégico. Además, una ciudadanía dispuesta a alentar un proceso aireado y pluralista de deliberación y escrutinio eficaz de los asuntos públicos, es un factor que estimularía un comportamiento responsable por parte de los partidos políticos, las organizaciones sociales y el Gobierno.