

CAPÍTULO  
1

## Sinopsis

## INDICE

|                                                   |    |
|---------------------------------------------------|----|
| Valoración general                                | 51 |
| Introducción                                      | 55 |
| Seguimiento del desarrollo humano                 | 55 |
| Equidad e integración social                      | 55 |
| Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas | 59 |
| Armonía con la naturaleza                         | 63 |
| Fortalecimiento de la democracia                  | 71 |
| Debates para el desarrollo                        | 76 |
| Clases sociales y desarrollo humano               | 76 |

## VALORACIÓN GENERAL

Las situaciones de crisis son tiempo propicio para reflexionar y actuar. En el 2008 comenzaron a sentirse los efectos de la crisis económica internacional y en el 2009, a quince años de publicado el *Primer Informe Estado de la Nación*, la ocasión permite ponderar los avances y debilidades del desarrollo humano alcanzado por Costa Rica desde una perspectiva singular: el imperativo de impedir que la crisis económica produzca retrocesos en ese desarrollo. En este sentido, tres preguntas son relevantes: ¿cuál es la magnitud de la crisis y cómo afecta al país?, ¿cuál fue el saldo neto en desarrollo humano con que Costa Rica inició el 2009? y ¿se estableció en las últimas décadas una plataforma sólida y adecuada de oportunidades, capacidades y logros para enfrentar tiempos difíciles?

#### ¿Cuál es la magnitud de la crisis y cómo afecta al país?

Cualquier respuesta a esta pregunta debe partir del reconocimiento de la rápida y cambiante naturaleza de la crisis internacional y de la incertidumbre que ello genera. Si bien al inicio ésta tuvo un signo especulativo, asociado a altos precios del petróleo y de los alimentos, que golpearon con fuerza a Costa Rica a fines del 2007 y principios del 2008, luego cambió en forma abrupta. Un giro violento originado en la crisis de las hipotecas llamadas *subprime* y su contagio al conjunto del sistema financiero norteamericano, fue seguido por impactos en los mercados de producción y consumo. Todo ello debilitó la credibilidad y la liquidez del sistema financiero, en un entorno de comportamiento cíclico y de extraordinaria sincronización de países en recesión y de intervenciones estatales a escala sin precedentes. Las repercusiones de la crisis ciertamente desaceleraron la

economía internacional y, a través de múltiples canales de transmisión, afectaron la nacional de manera muy significativa. En efecto, los principales mercados de exportación se contrajeron de modo simultáneo, a la vez que se redujeron los flujos de inversión externa y de turismo, aspectos clave para una economía abierta como la costarricense.

La preocupación, la incertidumbre y la permanente corrección de pronósticos han sido características de las descripciones y proyecciones de la actual crisis económica que, por su magnitud y por la manera en que reaccionaron los gobiernos de las economías más poderosas del mundo para enfrentarla, destaca como uno de los acontecimientos relevantes de las últimas décadas. La crisis sorprendió incluso a los principales actores y ejecutores de la teoría económica y, por su origen y profundidad, ha logrado modificar hasta las visiones sobre la economía y el papel del Estado, que hoy de nuevo se acepta como parte de la solución y no como el problema.

Muchos de los impactos de la crisis internacional sobre Costa Rica aún no han sido calculados, o divulgados. Se anuncia como desenlace más probable una recuperación cercana, pero se desconoce si ello es efectivamente así, si se está transitando por un período de recuperación lenta o si más bien se abre una situación de inestabilidad. Estas posibilidades quedan sugeridas por la importancia que tiene para el país el comportamiento del consumo norteamericano, que todavía no repunta con vigor, debido a cierta desconfianza y a niveles de desempleo aún elevados en esa economía.

Es posible que, poco a poco, se vaya descubriendo el contorno y detalle de los impactos de la crisis en la pobreza, la inversión pública social, el empleo y la distribución

## VALORACIÓN GENERAL (continuación)

del ingreso real, entre otros o, más fundamentalmente, sobre el estilo de desarrollo del país. En este sentido, el presente análisis tiene una limitación importante para captar esos efectos, pues los datos disponibles son los de la Encuesta de Hogares (julio de 2008)<sup>1</sup>. A esas alturas los datos no indicaban un desplome económico y social, valoración que, en vista de la nueva información publicada a finales del 2008 y principios del 2009, habría que mantener.

En comparación con la magnitud del *shock* externo, el margen de maniobra que tenía el país en el 2008 permitió aminorar, pero no compensar, los efectos negativos iniciales sobre la población más vulnerable. Desde una perspectiva de mediano plazo, el aumento en la inversión social pública registrado en los últimos años posiblemente logró morigerar el impacto sobre la incidencia de la pobreza y la desigualdad. Ese incremento fue posibilitado por la holgura fiscal que dejaron varios años de medidas de manejo de la deuda pública, así como por la mejora en la recaudación de los últimos tres años, cimentada en la fase expansiva del ciclo económico. Con una visión de largo plazo, se sabe, sin embargo, que esta holgura es temporal y que se requieren importantes modificaciones institucionales y de política pública para avanzar por la senda de la equidad y el desarrollo humano.

Es importante anotar que el inicio de la crisis internacional se dio al final de un ciclo político en Costa Rica. En efecto, en el 2008 ya había concluido la fase de polarización política y social alrededor del tratado de libre comercio con Estados Unidos, que fue resuelta mediante la aplicación de un mecanismo de democracia directa inédito en el país. No obstante, la crisis coincidió con una época de transición, en la cual es difícil saber cómo se reconfigurarán las fuerzas sociales y políticas.

### ¿Cuál fue el saldo neto en desarrollo humano con que Costa Rica inició el 2009?

El análisis sistemático de la situación nacional que este Informe ha efectuado a lo largo de quince años, junto con novedosas metodologías que se introducen en la presente edición, permiten afirmar que, en el contexto latinoamericano, el país tiene una posición particularmente ventajosa en términos de sus logros en desarrollo humano.

No obstante, como lo ha señalado el Informe, en los últimos diez años esta evolución positiva ha sido acompañada por una creciente desigualdad social. Además, la estimación de la "huella ecológica" -una aproximación a la sostenibilidad global del sistema social y económico del país que se realiza por primera vez este año- indica que el patrón de uso de los recursos naturales excede las capacidades de la biodiversidad nacional, por lo que se ha generado una deuda ambiental aún pequeña, pero en aumento.

Si bien Costa Rica mantiene fortalezas en materia de conservación, se ciernen amenazas sobre el derecho a vivir y disfrutar de un ambiente sano. Agua y alcantarillado, transporte urbano y generación de energía, son temas críticos que requieren soluciones concretas. El problema es que la ruta para avanzar resulta cada vez más complicada, como lo demuestra la dimensión nacional que adquirieron varios conflictos locales por el uso de los recursos naturales durante el 2008. Por el momento, las capacidades del Poder Ejecutivo y la sociedad civil organizada no alcanzan para impedir los conflictos, ni para buscar soluciones negociadas.

Sin duda alguna, el país experimentó una transformación social y productiva en las últimas dos décadas. Se ha configurado una "nueva economía" en la que destacan las exportaciones de alta tecnología, el turismo y un conjunto de servicios internacionales; esto se ha complementado con una modificación sustantiva en sectores como el financiero, el inmobiliario y el comercial. Sin embargo, los beneficios de esta transformación, basada en la profundización de la apertura al comercio mundial, se han distribuido de manera desigual entre múltiples y dinámicas clases sociales, y han dejado ganadores y perdedores netos. Los medianos empresarios, los expertos y la clase alta sistemáticamente encuentran mejores ingresos en la nueva economía, no así el resto de las clases sociales -pequeños propietarios y obreros industriales, agrícolas y de servicios, sobre todo de las zonas rurales-, para las cuales ésta no supuso ventajas adicionales. Es claro que la inserción internacional trajo beneficios, pero también lo es que, en tiempos de repliegue de las políticas públicas, como lo fueron la década de los noventa y los primeros años de la presente, se generaron importantes desigualdades que han dejado bolsones de exclusión social y, en

todo caso, crecientes distancias sociales. Desde esta perspectiva, las nuevas presiones asociadas a la crisis agudizan viejos rezagos en materia de desarrollo humano y amenazan con ampliar sus impactos. Y estos problemas estructurales, por cierto, no constituyen una factura que se le pueda cobrar a la crisis.

Hoy la sociedad costarricense es más diversa que treinta años atrás; muestra profundos cambios en cuanto al tamaño y estructura de las clases sociales, entendidas estas como conjuntos de personas con ciertas características que las hacen compartir una posición en la vida económica y tener acceso a ciertos ingresos, poder o autoridad. Actualmente, el peso de las clases sociales asociadas a la gestión de procesos administrativos y productivos ha crecido en relación con el de las clases obreras. Los pequeños propietarios son una clase más pequeña que en el pasado. Así, el país se aleja de la estructura dual (propietaria y proletaria), o en forma de trípode (propietario, proletario y campesino), con que la literatura sociológica caracterizaba a las sociedades latinoamericanas en la segunda mitad del siglo XX. Una sociedad más diversa, con distancias sociales cada vez mayores, experimenta crecientes dificultades para encontrar mecanismos robustos de integración social. Esta mayor y más dispar variedad de actores y rostros queda sugerida en la escogencia de la portada para el presente Informe.

La heterogeneidad de la estructura social es solo uno de los aspectos de la modernidad en Costa Rica. Existen importantes brechas entre las regiones, tanto en términos de logros sociales (salud, educación y acceso a vivienda digna) como de desarrollo económico. Las oportunidades laborales y empresariales están fuertemente concentradas en algunas ramas de la economía y zonas del país. Desde el punto de vista demográfico, hay diferencias significativas en la tasa natural de crecimiento de la población y en el impacto de la migración nacional e internacional. Y hasta el acceso de las comunidades a tener representación territorial directa en la Asamblea Legislativa parece ser un privilegio de unos cuantos cantones.

En materia política, superado momentáneamente un período de alta conflictividad, el país parece transitar por uno de tensa

## VALORACIÓN GENERAL (continuación)

calma, con heridas recientes todavía sin sanar. La semilla de los conflictos está en almácigo, a la espera de nuevos temas en contención. Una ciudadanía que conserva aún un fuerte apego a los valores democráticos, pero que también alberga una creciente desconfianza hacia la clase política, acudirá al proceso electoral del 2010 con nuevas reglas. Una institucionalidad de control horizontal y vertical fortalecida, contrasta con la falta de ejecutividad de las acciones públicas, que siguen mostrando lentitud e insuficiencia en varios y trascendentes campos.

### **¿Se estableció en las últimas décadas una plataforma sólida y adecuada de oportunidades, capacidades y logros para enfrentar tiempos difíciles?**

La respuesta a esta pregunta es un sí condicionado, porque depende de dos factores: el tiempo que se prolonguen la situación de crisis y sus efectos, y las decisiones de política pública que se implementen.

Ciertamente, hoy el país tiene mejores cimientos que antes para hacer frente a una singular convergencia de problemas económicos internacionales críticos, con excepción del crecimiento de la desigualdad. Además, los indicadores disponibles señalan que el 2008 no fue un año tan malo. Sin embargo, como lo muestra el Informe, estas bases son insuficientes para encarar una época de dilatada inestabilidad y tienen ámbitos de preocupante debilidad. Esta insuficiencia es múltiple: lo es en términos de la incierta capacidad para proteger, en una coyuntura prolongadamente difícil, las condiciones de vida de la población (que en su mayoría sigue siendo de escasos recursos); lo es en relación con la capacidad del país para combinar el progreso con la equidad social, pues la crisis internacional lo sorprendió sin haber efectuado necesarias y profundas reformas

en su aparato institucional y en las políticas públicas; lo es desde la óptica de las tensiones del contexto regional, que presionan la inseguridad ciudadana y refuerzan fenómenos como el incremento de la violencia y el delito; y lo es también desde la perspectiva de incipientes e incompletos esfuerzos por recuperar o ampliar rezagos históricos en áreas como educación e infraestructura.

Por último cabe reflexionar sobre el camino que se abre hacia adelante. Lamentablemente, los factores protectores frente a los impactos de la crisis son poco abundantes, y algunos de ellos pueden agotarse en el corto plazo: bajo desempleo, logros históricos en educación y salud, fortaleza fiscal para sortear el primer chaparrón, holgura para el endeudamiento (superávit financiero, menor deuda pública y acceso a recursos externos), buen nivel de reservas monetarias, diversificación de los productos y mercados de exportación, dinámicos flujos de IED y atracción de empresas que demanden mano de obra más calificada, y una fortaleza regulatoria que, de haberla tenido Estados Unidos, al menos habría aportado herramientas para aplacar algunos de los efectos más severos de la crisis.

El país no saldrá ileso de la crisis, pero la magnitud del golpe dependerá de la forma en que actúe. Los peores riesgos se cristalizarán si se olvidan las lecciones del pasado no muy lejano, y se privilegian medidas económicas que fortalecen a pocos y empobrecen a muchos. El punto es no solo evitar costosos errores del pasado -especialmente el recorte de la inversión social y en infraestructura, que tanto afectó el progreso económico y social- sino efectuar ajustes suficientes para enfrentar las inevitables contingencias.

Con o sin crisis global, existe un conjunto de desafíos que atender, y la crisis no debe ser la excusa para posponer las soluciones, sino el momento propicio para reflexionar y actuar. Es hora de revisar las aspiraciones

nacionales y recordar que la sociedad costarricense es más que la suma de metas individuales, válidas, pero insuficientes.

Costa Rica tiene la imperiosa necesidad de fortalecer sus logros históricos en desarrollo humano, en un contexto macroeconómico que se tornará más restrictivo para la inversión pública; la decisión política de invertir en programas sociales y enfatizar en los que tienen capacidad redistributiva será crucial. Hoy, de cara a un nuevo proceso electoral, el país requiere una demostración de que la clase política está consciente de los retos que se enfrentan y que asume con responsabilidad la toma de decisiones en torno a ellos.

La pregunta aquí es, por supuesto, si el sistema político será capaz de realizar los cambios institucionales y de política pública que se necesitan. La respuesta que ofrece el Informe es, por el momento, poco alentadora. El sistema político debe tener claro que las semillas de la polarización social siguen presentes, y que solo falta un buen motivo para que los grupos en las posiciones más extremas del conflicto se vuelvan a cohesionar y -posiblemente- a atrincherar. Para la incapacidad de hallar una vía estable, legítima y permanente para negociar acuerdos y tramitar reformas estructurales -enfermedad crónica del sistema político costarricense- no existe un medicamento milagroso. Aunque en el período reciente de mayor conflictividad se encontró una vía institucional para decidir sobre el conflicto -el referéndum-, para sanar este paciente, es decir, para fortalecer la democracia, se requiere un tratamiento consistente y de largo plazo.

Así pues, los desafíos que el *Informe Estado de la Nación* ha venido señalando en consecutivas ediciones mantienen su validez y urgencia en este nuevo contexto (recuadro 1.1).

RECUADRO 1.1

**Desafíos señalados en 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 y carga tributarios, pobreza, migración y relaciones con Centroamérica.
- 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 los y las habitantes.

CAPÍTULO  
1

## Sinopsis

**Introducción**

Este capítulo ofrece una síntesis de las valoraciones y principales hallazgos del Informe, con el objetivo de brindar a los y las lectoras una puerta de entrada al texto, una guía de aproximación a los análisis más amplios y detallados que se desarrollan a lo largo de los siguientes siete capítulos.

La primera parte del Informe, denominada “Seguimiento del desarrollo humano sostenible” está conformada por los cuatro capítulos tradicionales, que abordan los temas sociales, económicos, ambientales y políticos más relevantes del año 2008. La segunda parte, “Debates para el desarrollo”, está conformada por dos capítulos especiales. El primero de ellos se titula “Clases sociales, estilos de desarrollo y crecimiento económico en Costa Rica 1988-2008: una nueva perspectiva para el estudio de la desigualdad social”, y con él se inaugura una nueva área de investigación del Programa Estado de la Nación; ésta consiste en plantear el tema de la estructura de clases sociales como una herramienta analítica para generar conocimiento sobre la economía, la sociedad y la política del país. Además, el capítulo aporta las bases teóricas y metodológicas de este nuevo enfoque. Esta propuesta tiene un carácter propositivo y busca promover las discusiones sobre el desarrollo humano en Costa Rica. Por otro lado, con motivo del vigésimo aniversario de la Sala Constitucional, se presenta una reflexión acerca del impacto que ha

tenido la revisión de constitucionalidad sobre la democracia y las políticas públicas del país. Ese trabajo se incluye en el capítulo 7 y, contrario a lo usual en este Informe, es una obra de autor. Don Luis Fernando Solano, exmagistrado de la Sala Constitucional, accedió a elaborar ese ensayo.

Finalmente, el “Anexo Metodológico” de esta edición tiene un peso especial, al dejar constancia de las herramientas metodológicas que se utilizaron para el estudio de algunos temas. En particular se ha hecho un esfuerzo por mostrar los aspectos más relevantes de dos ejercicios de gran complejidad: el cálculo de la “huella ecológica” de Costa Rica y los procedimientos analíticos seguidos para construir la estructura de clases sociales.

**Seguimiento del desarrollo humano sostenible****Equidad e integración social**

En el 2008 comenzaron a manifestarse señales sociales adversas, como consecuencia de los riesgos asociados a la fuerte desaceleración económica. La crisis internacional atrapó a una Costa Rica que sigue sin resolver desafíos fundamentales que han sido documentados con amplitud en ediciones previas de este Informe. Los resultados que se analizan en el capítulo 2 permiten explicitar algunos dilemas estratégicos que enfrenta el país en el ámbito social. En primer lugar, ¿cómo evitar retrocesos en áreas clave para el desarrollo humano

en tiempos de crisis? La “década perdida” de los años ochenta demostró que retrocesos en educación y salud significan, a la postre, deterioros severos en la equidad, de los cuales toma tiempo recuperarse. El saldo es una o más generaciones cuyas oportunidades quedan seriamente comprometidas. En segundo lugar, ¿cómo garantizar la sostenibilidad financiera de la inversión social pública, en un contexto futuro de mayor restricción fiscal? La experiencia deja clara la importancia que tiene en esta materia la fijación de prioridades políticas. Por último, ¿hasta cuándo puede seguir la sociedad costarricense sin activar mecanismos redistributivos, más allá de la inversión social? Si bien el aumento de esta última ha atenuado la pobreza y la desigualdad, es claro que, aunque necesaria, sigue siendo insuficiente para atender los desafíos que el país tiene hacia adelante. La experiencia reciente indica que no se aprovecharon los años de bonanza económica para avanzar en esta línea.

**Acumulación de capacidades**

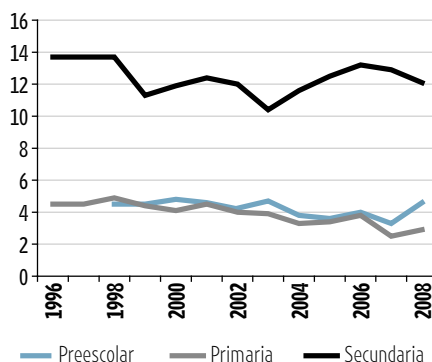
Tres indicadores sociales clave mostraron mejoras significativas en el 2008 con respecto a las tendencias de los últimos diecisiete años: la cobertura de la seguridad social de la PEA (66,5%), especialmente la PEA no asalariada (62,1%); la esperanza de vida al nacer (79,2 años) y la mortalidad infantil, que luego de haber registrado un leve deterioro en el 2007, se recuperó y alcanzó una tasa de 8,95 por mil nacidos.

En materia de cobertura educativa, un área en la que el país acumula importantes logros, se mantuvo un crecimiento lento pero sostenido en el porcentaje de población de 18 a 64 años con secundaria completa o más, que pasó de 25% en 1990 a 37,1% en el 2008. Reducir la expulsión en secundaria es necesario para mejorar un indicador en el que Costa Rica se ubica en un nivel intermedio en comparación con otros países del mundo: los años de escolaridad promedio de la población en edad activa, que permanece en 8,8 años. En secundaria, el eslabón más frágil de la educación formal básica, la expulsión de estudiantes (tasa de deserción) disminuyó levemente en 2008, luego de la tendencia creciente que mostró entre 2004 y 2006 (gráfico 1.1). El programa “Avancemos” y la puesta en marcha de nuevas y diversas estrategias de retención figuran como los principales factores que explican este resultado. Ámbitos relevantes en los que se requiere redoblar esfuerzos son la construcción de infraestructura educativa y el desarrollo de una oferta curricular cada vez más pertinente y atractiva para las y los estudiantes.

La aspiración de contar con un entorno de seguridad humana propicio para el aprovechamiento de las oportunidades se alejó notablemente en el 2008, como lo muestran el significativo aumento de la tasa de homicidios por cien mil habitantes, que pasó de 8,0 en 2007 a 11,1 (gráfico 1.2) y el incremento de las mujeres muertas por razones de género, cuya cantidad (32) es la más alta del último lustro, pues superó incluso al 2005, uno de los años más violentos. Sin embargo, el 2008 fue solo una etapa más en un largo período de deterioro en esta aspiración. Mientras en 1997 un 15% de los hogares del país reportaba al menos un evento de victimización, once años después la cifra se duplicó (INEC y PNUD, 2008). Además, en los casos reportados es cada vez más frecuente el uso de la agresión, al tiempo que se reduce la proporción de las víctimas deciden denunciar este tipo de hechos. Esta patología se caracteriza por tener mayor incidencia entre los grupos de población de más altos ingresos: en el

GRAFICO 1.1

### Deserción intra-anual en la educación regular, según nivel educativo (porcentajes)



Fuente: Departamento de Análisis Estadístico, MEP.

primer quintil (más pobre) el 20,3% de los hogares fue víctima de algún delito en el 2008, en tanto que en el quinto quintil (más rico) lo fue un 37,1%.

En cuanto a la aspiración de acceso a una vivienda digna, preocupan los patrones de desarrollo habitacional de baja densidad<sup>2</sup>, que de manera abrumadora dominan la construcción de nuevas viviendas, tanto individuales como en proyectos colectivos de interés social, y que han generado el agotamiento de la tierra libre cerca de los centros de las ciudades. Esto ha sido particularmente

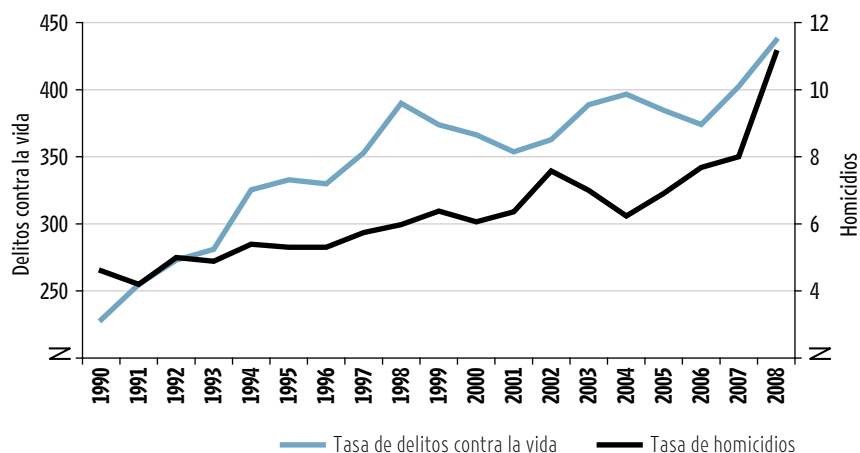
problemático en las zonas donde se concentra la vivienda social, al sur y al noreste de San José, así como al sur de Heredia. Se ha demostrado que la construcción de edificios de cuatro a seis pisos, en zonas bien servidas por transporte público e infraestructura sanitaria, puede aumentar de modo significativo la capacidad del territorio para acomodar residentes (Pujol et al., 2009). Usando como base el Censo de Población del 2000, y considerando la tasa de crecimiento esperada en el número de hogares, una investigación realizada para este Informe estimó que entre el 2001 y el 2030 el país enfrentará una demanda potencial acumulada de poco más de 300.000 viviendas nuevas para toda la GAM; la mayor presión (un 40%) se presentará en los cantones de Desamparados, San José, Alajuelita y Alajuela (Pujol et al., 2009).

### Deterioro en el acceso a ingreso digno

En el 2008 el ingreso promedio de los hogares se redujo en términos reales en -0,3% con respecto al año anterior, en tanto el ingreso de los ocupados apenas aumentó un 2,2% (muy por debajo del 9,3% de 2007). El salario mínimo real, luego de mostrar una leve mejoría en el 2007, volvió a caer en los niveles de estancamiento que registró en el período 1999-2004. El descenso en el ingreso

GRAFICO 1.2

### Tasa de delitos contra la vida y tasa de homicidios (por 100.000 habitantes)



Fuente: Sección de Estadística del Departamento de Planificación del Poder Judicial.

promedio del hogar no fue generalizado: el 20% más pobre de la población más bien experimentó un incremento real (de entre 4,6% y 7,7%), pero en la mayoría de los deciles hubo reducciones, incluyendo el décimo (el de mayor ingreso), que sufrió una contracción de -1,3%.

El coeficiente de Gini mostró una leve mejoría, al pasar de 0,426 en el 2007 a 0,421 en el 2008. Sin embargo, esta última cifra es igual al promedio del período 2000-2007, es decir, refleja la desigualdad en la distribución de los ingresos que ha prevalecido en la presente década y que por el momento, de no tomarse importantes medidas redistributivas, parece definitiva. El índice de Theil, por su parte, constata el aumento de la desigualdad en la distribución de los salarios, tendencia que se fortaleció entre 2005 y 2007 (gráfico 1.3).

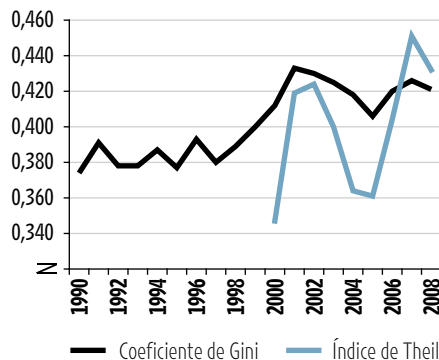
### Desigualdades de acceso al empleo

Con respecto al año anterior, en el 2008 la población ocupada se incrementó en 32.000 personas (creció un 1,7%)<sup>3</sup>, por debajo del promedio del período 1990-2007, de poco más de 47.000 nuevos ocupados por año. Se registró un fuerte aumento en el número de ocupados formales no agropecuarios, de casi 51.000 personas, mientras que disminuyeron en casi 6.000 los informales no agropecuarios, y en cerca de 13.000 los agropecuarios. La tasa de desempleo abierto también creció, en 0,3 puntos porcentuales, al pasar de 4,6% a 4,9%, pero siguió siendo baja en el contexto de las cifras prevalecientes en la década, iguales o superiores al 6%.

En los últimos veinte años ha crecido en forma sostenida la participación femenina en el mercado laboral costarricense, que pasó de un 30,3% en 1990 a un 41,7% en el 2008, la tasa más alta hasta el momento. En contraste, la participación masculina ha mantenido una relativa estabilidad en torno al 74%, aunque en 2008 se redujo al 72,5%. Entre 1990 y 2008 el 46% de los empleos generados correspondió a mujeres. Estos datos alentadores se acompañan, sin embargo, de varios problemas. Las tasas de desempleo

GRÁFICO 1.3

### Coeficiente de Gini e índice de Theil



Fuente: Sauma, 2009 y Segura, 2009, con datos de las EHPM, INEC.

y subutilización total femenina mostraron una tendencia creciente en el período 1990-2008. Al analizar el vínculo entre el crecimiento económico y la brecha de género en el desempleo, se observa que la relación entre las tasas de las mujeres y las de los hombres se incrementó en las fases de expansión económica, y tendió a disminuir o a converger en niveles elevados en las fases recesivas o de bajo crecimiento, lo cual se puede explicar porque, cuando la economía se contrae, la pérdida de empleos es mayor en las actividades en las que se insertan principalmente los hombres, del mismo modo en que estos se benefician más en los períodos expansivos.

### Se revierte la reducción de la pobreza

Entre 1994 y 2006 la pobreza afectó a un 20% de los hogares (más o menos 1,5 puntos porcentuales), en el 2007 se redujo a 16,7%, el nivel más bajo de todo el período estudiado, para luego aumentar un punto porcentual en el 2008, a 17,7%, el segundo menor nivel desde 1990. Una situación similar se presenta con la pobreza extrema, cuya incidencia en los hogares ascendió a 3,5%, luego de la fuerte caída registrada en el 2007, cuando bajó a 3,3%, después de haber estado estancada desde 1994 en alrededor del 6%.

En el 2008 la proporción de hogares en situación de vulnerabilidad se mantuvo invariable con respecto al 2007, en 13,1%. Este porcentaje es el tercero más alto desde el año 2000, lo cual sugiere que, si bien los ingresos de muchos hogares superaron la línea de pobreza, no los alejaron significativamente de ella, por lo que siguieron siendo vulnerables.

El régimen no contributivo de pensiones (RNC) y el programa “Avancemos” continúan atenuando la pobreza. En el 2008 el RNC tuvo un notable impacto en la reducción de la pobreza total, estimado en -1,9 puntos porcentuales, y la pobreza extrema, en -2,0. Este es un programa altamente focalizado, pero no está libre de filtraciones: entre un 10,8% y un 14,1% de las pensiones entregadas en los últimos tres años corresponden a hogares de los deciles sexto a décimo. El resultado del programa “Avancemos” en el 2008 fue una disminución de 0,5 puntos porcentuales en la pobreza total y de 0,4 puntos porcentuales en la pobreza extrema. Estas cifras son mayores que las logradas en el 2007, situación que se explica por el aumento en el número de estudiantes becados.

### Casi 600.000 personas reciben menos del salario mínimo

Desde su decimocuarta edición este Informe reporta una lamentable constatación de graves problemas de calidad del empleo. En el 2008 uno de cada tres ocupados recibió menos del salario mínimo *minimorum*, lo que en términos absolutos equivale a 588.796 personas. Los ocupados en esta situación residen principalmente en las regiones periféricas, son en su mayoría jóvenes o adultos mayores, no han logrado completar la secundaria, laboran como asalariados del sector privado o por cuenta propia, sobre todo en actividades de agricultura y servicios domésticos, aunque también están en el comercio y la construcción.

El ingreso promedio mensual de estos ocupados es de tan solo 116.924 colones al mes. Si todas las personas ocupadas que perciben ingresos por debajo del salario mínimo *minimorum* recibieran al menos el monto establecido por ley,

en el 2008 la pobreza se habría reducido del 17,7% al 11,1% de los hogares, y la pobreza extrema en -2 puntos porcentuales (de 3,5% a 1,5%). Estos resultados llaman la atención sobre la importancia que tiene para el país contar con una política de empleo que vele por el cumplimiento de los derechos laborales de la población.

### Pese a la caída del PIB, la inversión social se mantiene

Durante el 2008 se aceleró el repunte de la inversión social pública real (ISP) observado desde la segunda mitad del 2006, con lo cual este indicador acumuló un crecimiento total de cerca del 22% en los últimos tres años, y de 16% en términos per cápita (gráfico 1.4). Es claro que esta expansión refleja una decisión política de canalizar recursos adicionales a los programas sociales, en un contexto macroeconómico que lo posibilitaba y que no era particular del caso costarricense. También es claro que ese contexto macroeconómico cambió en el 2009 y posiblemente lo hará en el 2010, de modo de que la evolución futura de la inversión social reflejará con mayor precisión las prioridades del Gobierno (Trejos, 2009). La

evolución reciente de la ISP per cápita ha permitido que el país se aproxime a los niveles que tenía antes de la crisis de la deuda (inicios de los años ochenta), lo que reduce el déficit acumulado de inversión social a tan solo un 8% con respecto a 1980. No obstante, se continúa invirtiendo por debajo de las magnitudes que se esperarían según la tendencia histórica en este rubro.

Un análisis retrospectivo de períodos de contracción económica permite extraer tres conclusiones importantes: en primer lugar, que no existe un determinismo entre ciclo económico y evolución de la inversión social, sino una relación compleja en la que intervienen diversos factores, entre ellos las prioridades políticas; en segundo lugar, que la inversión social es frágil cuando la economía se desacelera, y en tercer lugar, que son los sectores dependientes de las transferencias, como los de protección social, los más vulnerables.

### Retos de los programas sociales selectivos en el nuevo contexto

Los programas sociales selectivos funcionan como complemento de las políticas sociales universales, y su importancia radica en que focalizan

su atención hacia los grupos sociales más vulnerables y pobres. Un análisis sobre la forma en que estos se gestionan muestra que funcionan con una lógica reactiva: primero se determina cuántos recursos se tiene y con base en ellos se define a cuántas personas se puede atender. De ahí que resulte urgente pasar a una visión más “proactiva”, que parta de la estimación de las poblaciones meta y establezca estrategias para alcanzar la cobertura completa en un plazo preestablecido.

Estos programas pueden jugar un papel clave para atender a poblaciones especialmente vulnerables en contextos de crisis, como es el caso de los niños y los jóvenes para quienes los Cen-Cinai y los comedores escolares pueden ser determinantes en términos de seguridad alimentaria. Asimismo, los programas de becas, transportes y transferencias monetarias condicionadas pueden evitar posibles incrementos de la expulsión escolar por presiones económicas, y el régimen no contributivo de pensiones es especialmente importante para amparar a la población adulta mayor en desventaja social.

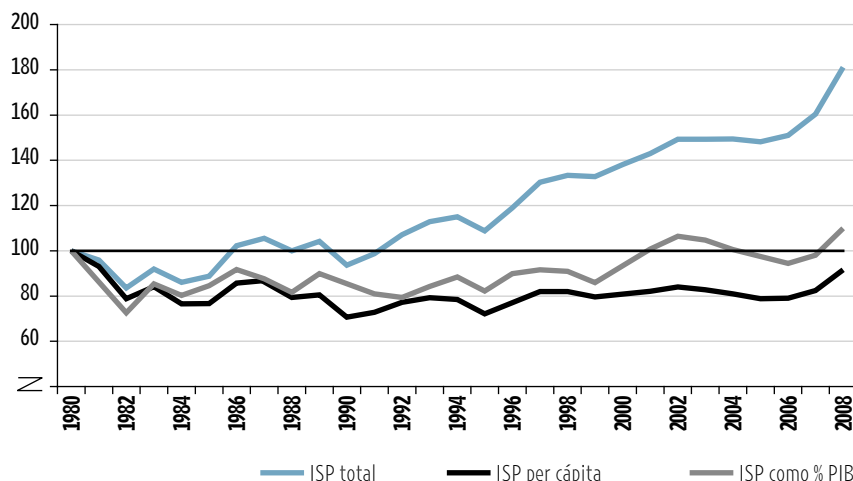
Es notable la ausencia de programas de apoyo a micro-emprendimientos y proyectos productivos que permitan mejorar los ingresos de sectores informales y pequeños productores agrícolas, cuya exclusión los vuelve particularmente vulnerables en un entorno de contracción económica.

### Desafíos de la seguridad social costarricense en el contexto actual

El sistema de seguridad social costarricense (salud y pensiones) muestra una serie de logros que lo distinguen como uno de los más exitosos de América Latina. Esto se explica en buena parte por las características del sistema, entre las que destacan sus altos grados de integración y cobertura. Sin embargo, la seguridad social arrastra una serie de problemas y debilidades, cuya atención es importante no solo para mantener el liderazgo del país en el ámbito regional, sino, sobre todo, para enfrentar los nuevos desafíos en salud que tendrá su población en el siglo XXI.

GRAFICO 1.4

**Índice de la inversión social pública, total, per cápita y en relación con el PIB**  
(base 1980=100)



Fuente: Trejos, 2009, con datos de la STAP, Corec II, BCCR, CGR y CCP.

Las principales debilidades del sistema de salud se asocian a temas como calidad de los servicios, eficiencia administrativa, cierre de persistentes brechas entre la población asegurada y la sostenibilidad del sistema en un contexto de transición demográfica.

En materia de pensiones los mayores problemas tienen que ver con la relación entre los montos de las pensiones contributivas y los de las no contributivas -que de no guardar proporción podrían estimular la desafiliación- las filtraciones en las pensiones del RNC, la persistencia de brechas de género y la sostenibilidad financiera del régimen.

### Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas

La economía costarricense ha fluctuado de manera consistente con el ciclo económico internacional, por su alto grado de vinculación con el comercio mundial. El 2008 no fue la excepción. Las alertas emitidas en el Decimocuarto Informe, que señalaban al período 2007-2008 como un tiempo

de culminación del ciclo de expansión de la economía nacional y de inflexión de la economía mundial, se han concretado. Aunque la trayectoria sigue aún una ruta incierta, trae consigo severas limitaciones a las oportunidades, la estabilidad y la solvencia económicas y, con ellas, al desarrollo humano sostenible en el país. El 2008 fue un año de menores oportunidades, sostenibilidad precaria y estabilidad volátil.

Durante el 2008 se inició una tendencia general de carácter contractivo. Este movimiento a la baja ha predominado en el 2009, aunque a un ritmo de caída inferior a partir del segundo trimestre. No obstante, la contracción tuvo un comportamiento heterogéneo según los distintos sectores económicos y sus repercusiones en el país en alguna medida pudieron ser enfrentadas por situaciones favorables que éste presentaba, tales como: superávit financiero, menor deuda pública y acceso a recursos externos, buen nivel de reservas monetarias, diversificación productiva, dinámicos flujos de IED y baja tasa de desempleo.

### Incertidumbre y perplejidad frente a la crisis

El período del que se ocupa este Decimoquinto Informe es una época de perplejidad, mezcla de sorpresa, duda y dificultad para decidir y actuar, ante una crisis económica internacional, global y sincrónica, que el país no generó, pero que lo golpea desde muchas perspectivas. No es posible dar cuenta del desempeño del desarrollo humano en materia de oportunidades, estabilidad y solvencia económicas sin referirse a la crisis, aunque el 2008 no fuera el tiempo en que ésta se desplegó en su totalidad. A la fecha de cierre de este Informe era temprano para dar por concluida la crisis -aunque ciertamente se percibían los signos de una recuperación global, frágil y debida en parte a intervenciones estatales masivas- junto con la evidencia de que los efectos negativos se seguirán viendo por algún tiempo, incluidos los asociados a una descomunal deuda de los países desarrollados, herencia de viejas y recientes decisiones. En el cuadro 1.1 se sistematizan

CUADRO 1.1

### Evolución de la economía según variable económica. 2007-2009 (variación interanual)

| Indicador                               | Diciembre<br>2007 | Diciembre<br>2008 | 2009  |       |       |       |
|-----------------------------------------|-------------------|-------------------|-------|-------|-------|-------|
|                                         |                   |                   | Enero | Marzo | Junio | Julio |
| <b>Producción</b>                       |                   |                   |       |       |       |       |
| IMAE                                    | 7,0               | -3,9              | -4,7  | -4,8  | -2,2  | -2,0  |
| Asegurados CCSS                         | 10,3              | 5,8               | 4,7   | 2,7   | 0,3   | -0,3  |
| Crédito                                 | 28,7              | 31,4              | 31,6  | 26,0  | 19,7  | 15,1  |
| Consumo con tarjetas de crédito         | 35,5              | 41,0              | 36,7  | 32,3  | 21,9  | 18,4  |
| <b>Sector externo</b>                   |                   |                   |       |       |       |       |
| Importaciones                           | 12,2              | 18,7              | -33,1 | -29,6 | -31,3 | -30,4 |
| Exportaciones                           | 13,9              | 1,8               | -14,3 | -13,5 | -12,4 | -11,9 |
| Entrada de turistas                     | 16,4              | -10,8             | 0,0   | -18,9 | -10,0 | -9,7  |
| Divisas de turismo                      | 16,4              | -4,8              | -2,2  | -20,7 | -12,3 |       |
| <b>Finanzas públicas</b>                |                   |                   |       |       |       |       |
| Ingresos totales                        | 28,4              | 17,8              | 2,1   | -4,5  | -8,3  | -8,2  |
| Gastos totales                          | 17,2              | 21,2              | 25,5  | 21,2  | 22,1  | 21,5  |
| <b>Precios y consumo eléctrico</b>      |                   |                   |       |       |       |       |
| Índice de precios al consumidor         | 10,8              | 13,9              | 13,5  | 12,3  | 8,2   | 6,9   |
| Costo de la canasta básica de alimentos | 21,0              | 24,4              | 26,1  | 16,5  | 6,6   | 5,7   |
| Venta de energía eléctrica              | 4,6               | -1,1              | -2,4  | -4,7  | -0,2  | -0,7  |

Fuente: Elaboración propia con datos de BCCR, ICT, ICE y STAP.

algunos indicadores generales de la economía costarricense.

### Inicia la fase contractiva del ciclo económico

La desaceleración económica observada durante el 2008 y parte del 2009 contrasta significativamente con el crecimiento sostenido que se registró en los últimos cinco años (cuadro 1.2), y hace evidente la finalización de la fase expansiva del ciclo económico. Entre los rasgos principales de esa etapa destacan la extraordinaria afluencia de capitales privados y el dinamismo de la inversión extranjera asociada a proyectos inmobiliarios, debido en buena parte a la liquidez en la economía mundial, la aplicación de políticas monetarias laxas y la escasa regulación financiera, sobre todo en Estados Unidos.

La fase expansiva de 2005-2007 fue generosa con las actividades más vinculadas a los flujos de capitales privados, especialmente con el sector de la construcción, como resultado del auge inmobiliario en las costas. Esto además impulsó el comercio, que también se vio favorecido por la caída en las tasas de interés y su efecto en el crédito y en las decisiones entre ahorrar o consumir a lo largo del tiempo. Asimismo, la apreciación del tipo de cambio real a finales

del 2007 fomentó las importaciones, con el consecuente beneficio de la actividad comercial.

Terminado ese período, en octubre del 2007 empezó a manifestarse la fase contractiva, que se ha caracterizado por un contagio lento y diferenciado. Los efectos en el empleo y la producción aparecieron con mayor severidad a finales del 2008 y los primeros meses del 2009. Los sectores más afectados fueron la industria y la agricultura, seguidos por la construcción y el comercio (su mayor desaceleración se presentó en los primeros meses del 2009) y el grupo menos perjudicado fueron los servicios financieros y el transporte. El sector privado ha hecho uso de sus existencias para generar un pequeño incremento en la formación de capital, pero en términos generales el país ha perdido capacidad de ahorro interno.

Es oportuno recordar que alrededor de la mitad de las exportaciones nacionales se dirige a Estados Unidos, y la situación es bastante similar en lo que concierne al turismo y la inversión extranjera directa. Roache (2007) encontró que la reacción de la economía costarricense ante alteraciones en el dinamismo de la economía estadounidense es la mayor de la región (elasticidad del 0,9%).

### En el 2008 no se desplegaron todos los efectos de la crisis sobre el empleo

La tasa de desempleo abierto aumentó de 4,6% en julio de 2007 a 4,9% en julio del 2008. Sin embargo, dado que la desaceleración económica se profundizó hacia el final del año, es obvio que sus efectos no eran tan marcados a mediados de año. Los datos de desempleo abierto a julio de 2008, en este sentido, no reflejaban aún la profundización de la crisis.

Los ritmos de desaceleración entre producción y empleo no son del todo paralelos, ni tampoco uniformes entre los sectores. Las empresas privadas fueron las más afectadas, mientras que la generación de empleo en el sector público se mantuvo dinámica. Además cabe resaltar que, al presentarse la crisis internacional, el país tenía una tasa de desempleo relativamente baja, lo cual es un factor atenuante de la desaceleración futura que pueda tener el mercado laboral.

### Importante deterioro en la estabilidad

En el 2008 la inflación en Costa Rica fue de 13,9%, una cifra superior al 10,8% del año anterior y mayor que la meta propuesta, del 8%. El precio de

CUADRO 1.2

### Crecimiento del PIB, por año y trimestre, según sector. 2003-2009

(porcentajes, variación anual y variación intertrimestral)

| Sectores y gasto                        | Promedio<br>2003-2007 | 2007 | 2008 | 2008                |                     | 2009<br>Primer<br>trimestre |
|-----------------------------------------|-----------------------|------|------|---------------------|---------------------|-----------------------------|
|                                         |                       |      |      | Primer<br>trimestre | Cuarto<br>trimestre |                             |
| PIB real                                | 6,6                   | 7,8  | 2,6  | 6,1                 | -1,8                | -4,8                        |
| Agricultura y pesca                     | 6,0                   | 5,1  | -1,4 | -3,5                | -2,5                | -8,5                        |
| Industria manufacturera                 | 8,2                   | 7,0  | -4,2 | 4,3                 | -13,3               | -14,8                       |
| Construcción                            | 10,1                  | 21,6 | 10,4 | 16,9                | 6,5                 | -5,5                        |
| Electricidad y agua                     | 4,8                   | 2,4  | 0,7  | 1,0                 | -1,1                | -3,5                        |
| Comercio, restaurantes y hoteles        | 4,6                   | 6,8  | 3,8  | 7,7                 | -1,9                | -7,1                        |
| Transporte, almacenaje y comunicaciones | 11,0                  | 9,1  | 7,5  | 9,6                 | 5,6                 | 2,5                         |
| Servicios financieros y seguros         | 10,1                  | 11,8 | 10,0 | 12,4                | 5,0                 | 3,6                         |
| Actividades inmobiliarias               | 3,5                   | 4,6  | 4,5  | 4,9                 | 3,8                 | 3,1                         |

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

los bienes y servicios incluidos en la canasta básica alimentaria (CBA) casi duplicó el del índice de precios al consumidor (IPC) durante todos los meses del 2008 (gráfico 1.5). Este resultado se explica por las presiones de la demanda interna, el aumento en los costos de las materias primas, el componente inercial del ajuste en las tarifas de servicios regulados, el menor efecto del tipo de cambio y factores climáticos (BCCR, 2009).

Además de la diferencia entre el comportamiento del IPC y el costo de la CBA, la variación en los precios afecta a los hogares de maneras distintas según sus patrones de consumo y niveles de ingreso. Los resultados obtenidos para el período que va de agosto del 2006 a abril de 2009, muestran que los hogares de ingresos altos y los de ingresos bajos (27,6% y 38,8%, en cada caso) fueron los que tuvieron mayores diferencias con respecto a la variación acumulada del IPC (31,5%). Los hogares de ingresos medios tuvieron una variación acumulada de 33,3%, la más cercana a la del IPC, ya que su estructura de consumo, y por ende las ponderaciones respecti-

vas, son similares a este. También se encontró que la canasta de los hogares de ingresos medios es la más parecida a la estructura de ponderación de la canasta del IPC.

### El sector externo fue el principal canal de contagio de la crisis

Por varios años el sector externo ha sido el más dinámico de la economía costarricense, especialmente en las actividades no tradicionales, y ha ayudado en parte a financiar las crecientes importaciones, en particular por las divisas generadas en la exportación de servicios. Además la inversión extranjera directa (IED) ha provisto al país de una plataforma exportadora que le ha permitido posicionarse en mercados sofisticados, con productos y servicios muy especializados. La Unctad (2008) reporta a Costa Rica como el cuarto exportador mundial de bienes de alta tecnología, y el Foro Económico Mundial (2009) como el primer exportador de esos productos en América Latina. No obstante, el sector se ha convertido también en un “talón de Aquiles”, en la medida en que la alta

dependencia de sectores y mercados externos ha generado una mayor vulnerabilidad ante los cambios sistémicos en el entorno internacional y, en la coyuntura actual, ha dado lugar a una fuerte contracción de la demanda.

Dentro del sector exportador, durante el 2008 y los primeros meses del 2009 las empresas grandes y las relacionadas con el sector industrial fueron las más afectadas. En particular, la fuerte contracción experimentada en este último ha sido determinante para la desaceleración observada en el nivel de actividad económica doméstica.

Según subsectores, el textil fue el más perjudicado; la crisis ha sido un golpe más para una industria que exhibe un claro deterioro en su posición competitiva internacional. Le sigue el subsector de la industria eléctrica y electrónica, cuyas exportaciones se redujeron en un 10,5% en el 2008, en contraste con el crecimiento de alrededor del 15% registrado en los cinco años previos.

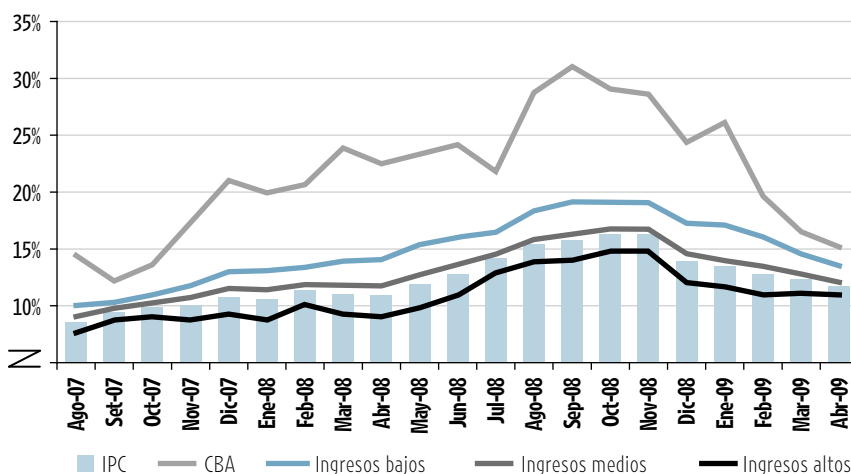
En cambio, el sector agrícola exportador se vio favorecido por los elevados precios internacionales de sus principales productos, y por el dinamismo que han generado los cambios en el estilo de vida de los consumidores que, preocupados por su salud, cada vez más demandan productos frescos, especialmente frutas y verduras (Tristán, 2006; Huelat, 2006). Otros sectores poco afectados fueron el de productos médicos y las empresas que no gozan de ningún incentivo fiscal especial (régimen definitivo). En el segundo caso, este comportamiento se explica por el hecho de que muchos de los productos exportados por este grupo (alimentos frescos y procesados) se suponen menos elásticos al ingreso externo, es decir, su consumo no se ve tan afectado cuando disminuye el ingreso.

### La inversión extranjera directa creció, aunque a un ritmo más lento

Para el 2008 se temía una reducción importante de los flujos de IED hacia el país, como consecuencia de la crisis económica. Sin embargo, contrario a lo previsto, la IED se incrementó en 120 millones de dólares con respecto al

GRÁFICO 1.5

### Evolución de la inflación, según nivel de ingreso y costo de la canasta básica alimentaria



Fuente: Elaboración propia con datos del INEC.

2007 (6,3%), un crecimiento menor al de años anteriores, pero mucho mayor que el esperado. En el mundo la IED bajó un 20%. Por sector, claramente se observa que las inversiones en el área inmobiliaria disminuyeron de modo sustancial, de 644,7 a 489,9 millones de dólares, lo mismo que las inversiones en el sector turismo, que decrecieron en 36 millones de dólares. No obstante, aquellas colocadas en empresas de servicios en zonas francas aumentaron en casi 100 millones de dólares, un crecimiento mayor al de antes de la crisis.

Un aspecto importante de resaltar es que gracias a la IED -no a un superávit comercial o de la cuenta corriente-, el país se encuentra en una buena situación para enfrentar la crisis económica mundial. Sin embargo, esto también da lugar a una alta vulnerabilidad: una reducción de la IED en los próximos meses y años, como resultado de la crisis, no solo podría afectar la estabilidad económica interna, sino que además podría dilatar el proceso de recuperación en una economía muy dependiente del comercio internacional, que en el caso de Costa Rica tiene un fuerte sustento en lo que las empresas extranjeras producen para la exportación (Alonso, 2009).

### Pese a una mayor diversificación, persiste la concentración de las exportaciones

En diversas ocasiones este Informe ha señalado que la aplicación de la política comercial y el funcionamiento de los regímenes de fomento de las exportaciones condujeron a un aumento significativo de las exportaciones costarricenses. Estas pasaron de 4.205,6 millones de dólares en 1997, a 9.503,7 millones en el 2008, más de un 120% de incremento en ese período, con una tasa de crecimiento anual promedio del 8,8%.

Ese proceso fue acompañado por una notable diversificación en la cantidad de productos exportados (Alonso, 2009). Según Procomer, estos aumentaron en 1.173 entre 1996 y 2008. Mientras en 1997 tres productos (banano, café y textiles) representaban el 25,6% de las exportaciones de bienes, en 2008 veinticinco productos explicaron el 71%.

No obstante, sigue existiendo una alta concentración del valor exportado en relativamente pocos artículos. En 2008, el 80% de ese valor fue generado por el 2,8% de los productos (partidas) y tan solo catorce países absorbieron el 81,8% de las exportaciones; entre ellos, los cinco primeros dieron cuenta del 55,8% del total (Matarrita, R., 2009). Por el lado de la participación de las empresas, el 6,5% de ellas realiza el 80% de las ventas externas.

Las exportaciones de bienes de Costa Rica son lideradas en un 52% por el régimen de zonas francas; de ese porcentaje, el 93% corresponde a las efectuadas por empresas de capital extranjero. Cuatro productos dominan ese mercado: circuitos integrados y microestructuras electrónicas, partes para computadora, equipos de infusión y transfusión de sueros y otros dispositivos de uso médico.

### Ingresos y gastos del Gobierno Central frente a la crisis

Los ingresos tributarios del Gobierno Central se desaceleraron durante el 2008 y, lejos de permanecer constantes, siguieron disminuyendo hasta generar una contracción en algunos componentes en los primeros meses del 2009 (gráfico 1.6). La mayor caída provino de las aduanas, que explican alrededor

del 60% del descenso que experimentaron los ingresos totales entre el último trimestre del 2008 y el primero del 2009. La segunda mayor baja la registró el impuesto sobre la renta, que cayó un 3,8% y un 13,9 % en los mismos períodos (véase el recuadro 3.6, en el capítulo 3 de este informe, para una caracterización detallada del sistema tributario nacional).

Por el contrario, el comportamiento de los gastos fue particularmente vigoroso a finales del 2008. Por ejemplo, los gastos corrientes crecieron un 24,4% en el cuarto trimestre de ese año, en comparación con el incremento de 7,8% registrado en el mismo período del año anterior. En especial el rubro “otros gastos” (que contiene programas sociales como “Avancemos” y el régimen no contributivo de pensiones) creció un 53,9%, en contraste con el 27,8% de crecimiento experimentado en el cuarto trimestre del 2007. Este marcado dinamismo se mantuvo en el primer trimestre del 2009, cuando las manifestaciones de la crisis fueron más intensas. Además se redujo el gasto por intereses, como resultado de las bajas tasas de interés internacionales y la reducción de las locales durante la primera mitad del 2008. Esta ventaja, sin embargo, tenderá a desaparecer en los próximos meses, debido al fuerte ajuste al alza que mostraron las tasas locales en la segunda mitad del 2008. Así las cosas, las autoridades deberán escoger entre un mayor desequilibrio financiero, o un recorte en la inversión pública y/o el gasto social, debido a que la actual estructura de sus gastos exhibe una considerable rigidez a la baja en el rubro de salarios y pensiones.

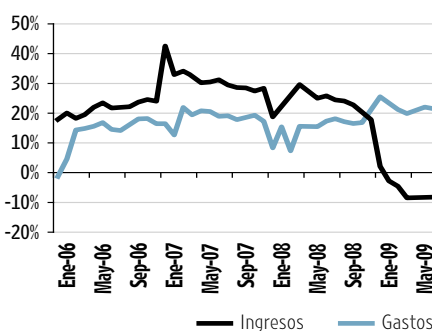
En este sentido, la política fiscal, a pesar de haber logrado resultados de superávit en el año previo a la crisis, podría convertirse en un elemento que acentúe el ciclo contractivo, o bien afecte la recuperación, si presiona las tasas de interés al alza y genera un efecto de estrujamiento en el crédito al sector privado.

### Nuevo régimen cambiario a severa prueba

El desempeño del régimen cambiario en el período comprendido entre octubre

GRAFICO 1.6

#### Crecimiento los ingresos y gastos totales del Gobierno Central (variación interanual)



Fuente: Elaboración propia con datos la STAP.

de 2006 (cuando comenzó a utilizarse el sistema de bandas) y febrero del 2009, muestra que el tipo de cambio promedio del Monex<sup>4</sup> tendió a mantenerse cercano a las bandas, primero al “piso” y luego al “techo”. Es decir, el Banco Central aún no ha logrado el efecto de “luna de miel de la zona meta”, definido como un período largo en el que las expectativas estabilizan el tipo de cambio dentro de las bandas (Krugman, 1987). Hasta el momento, la experiencia con el sistema de bandas cambiarias no le ha permitido al ente emisor ganar grados de libertad en el control de la cantidad de dinero. Con un tipo de cambio “pegado” a la banda, la liquidez es determinada por la fluctuación en las reservas monetarias internacionales, lo que disminuye el margen de acción de la autoridad monetaria.

En la medida en que el Banco Central se ha visto obligado a defender los límites de las bandas cambiarias para restringir la volatilidad del tipo de cambio (en especial el “piso” de la banda), ha tenido que afectar directamente el comportamiento de las tasas de interés y los agregados monetarios. Esto permite identificar dos períodos. En el primero

de ellos, que va de octubre de 2006 a abril de 2008, se dio un incremento en las reservas monetarias, junto a una aceleración de la liquidez en la economía y una caída en las tasas de interés; paralelamente se registró una disminución en el tipo de cambio, que se acercó a la banda inferior. El segundo período va desde abril de 2008 hasta la fecha del presente análisis (mayo de 2009); durante ese lapso el tipo de cambio se ha “despegado” de la banda inferior y se ha aproximado a la superior, coincidiendo con una reducción en las reservas monetarias, una desaceleración de la liquidez y un aumento en las tasas de interés.

El comportamiento de las tasas de interés no solo responde a la política monetaria interna; también tiene una estrecha relación con las tasas internacionales, las cuales, de manera consistente con el período de expansión y posterior contracción, se mantuvieron especialmente bajas, aunque con tendencias al alza a finales del 2007.

### Disminuye el crédito y aumenta la morosidad

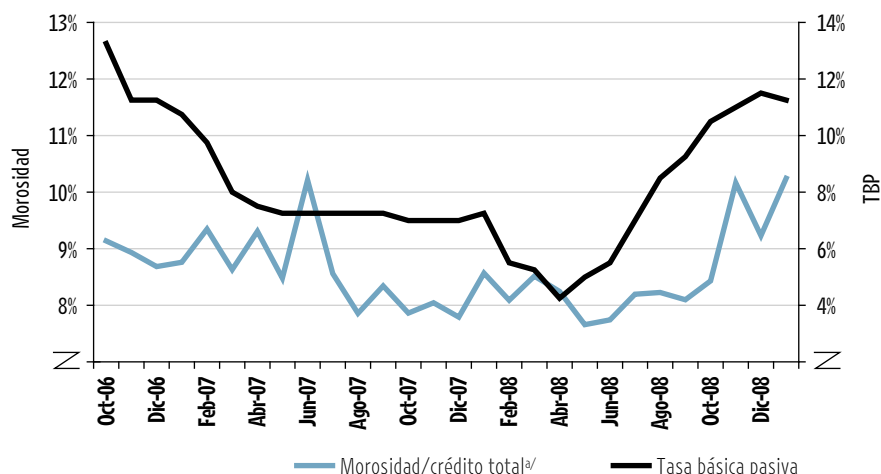
Era de esperar que la reducción

en las tasas de interés estimulara el crédito, sobre todo al sector privado, dado que el Gobierno Central presentaba menos necesidades de financiamiento que en el pasado. Efectivamente, entre octubre de 2006 y julio de 2008 la tasa de crecimiento del crédito mostró una tendencia al alza. En particular, el crédito al sector privado no financiero pasó en ese período de un ritmo de crecimiento de 27,4% a 40,7%. A partir de julio de 2008 se empezó a observar una desaceleración en este indicador. Consistentes con los efectos de la crisis, los sectores que vieron una mayor caída en su financiamiento para la producción fueron la agricultura y la industria.

Dado el cambio en las tasas de interés domésticas, es importante analizar el comportamiento de la morosidad. Como era de esperar, la mora en el crédito ha seguido un patrón similar al de la tasa de interés. Al igual que esta última, desde octubre del 2006 mostró una tendencia decreciente, y a partir de abril de 2008, al elevarse las tasas, se incrementó. Así, el aumento en las tasas de interés se ha reflejado en una desaceleración del crédito y en una mayor morosidad (gráfico 1.7).

GRAFICO 1.7

### Morosidad<sup>a/</sup> y tasa básica pasiva



a/ La morosidad incluye desde créditos con un día de atraso, hasta aquellos que están en cobro judicial.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Sugef y el BCCR.

### Armonía con la naturaleza

Dados sus patrones de uso de los recursos naturales, Costa Rica ha sobrepasado la capacidad de su territorio para satisfacer los requerimientos de la población. Esta insuficiencia abarca todos los recursos, pero señala de manera particular dos áreas sobre las cuales resulta urgente trabajar: el ordenamiento territorial -una deuda de muchos años- y las emisiones de gases contaminantes generadas por el sector transporte. En este marco de uso intensivo de los recursos, las acciones públicas y privadas enfrentan inéditas expresiones de conflicto. Este doble reto, de mejorar el balance ambiental y encarar los crecientes antagonismos sociales en este ámbito, topa con escasas capacidades institucionales para la gestión de los recursos, y poco diálogo político entre los principales actores. Todo ello limita la posibilidad de construir políticas públicas ambientales participativas e informadas, que resuelvan

las tensiones entre la actividad productiva y la protección del ambiente, en favor de la sostenibilidad.

Frente a las dimensiones de la responsabilidad ambiental global, los logros y fortalezas que exhibe Costa Rica no deben dar lugar a una actitud autocomplaciente. La información que arrojan los indicadores internacionales, como la “huella ecológica” y el índice de desempeño ambiental, no permiten precisar la celeridad y la fecha cierta en que los patrones actuales de uso y afectación de los recursos naturales llevarán a una situación negativa, e irreversible, de la sostenibilidad en el país. Los conflictos actuales, e incluso la crisis económica internacional -que ha frenado el ritmo de crecimiento de algunas actividades ante las cuales la ciudadanía no parecía reaccionar- ofrecen oportunidades extraordinarias para la revisión de la política, la generación de nuevo conocimiento, la ejecución efectiva de las tareas institucionales, el diálogo abierto, la rendición de cuentas y el seguimiento social y colectivo de las acciones públicas y privadas que tienen implicaciones sobre el ambiente. Es decir, lo que a primera vista puede sugerir caminos sin salida, puede ser la entrada a un tiempo de acuerdos en materia ambiental, para dar coherencia y un orden de prioridades a las acciones futuras.

### Huella ecológica del país supera su capacidad

En este Informe se aplica, como novedad, la metodología de “huella ecológica” adaptada a la información nacional disponible, y se resumen sus principales hallazgos. Este es un indicador ambiental agregado y de carácter integrador, que pretende reflejar la brecha entre el área demandada por el ritmo de uso de los recursos naturales por parte de la población, y la disponibilidad y capacidad de regeneración natural del territorio, también denominada biocapacidad.

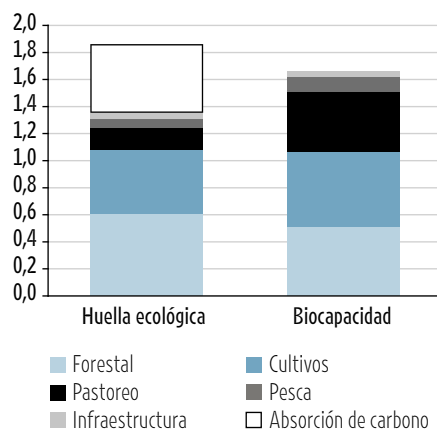
El principal hallazgo de este ejercicio es que Costa Rica exhibe un ritmo en la demanda por recursos naturales mayor que la capacidad de su territorio para satisfacerla. Es decir, tiene una deuda ecológica. Para el 2008, la huella

ecológica de sus habitantes sobrepasó en un 12% el territorio disponible para satisfacer la demanda por recursos y absorber los residuos y emisiones de carbono, tal como señala la diferencia entre ambos indicadores (gráfico 1.8). Al analizar los años 2002 y 2008 se observa que la huella ecológica por persona se mantuvo relativamente constante, en tanto que la biocapacidad por persona bajó en el 2008 en relación con 2002. Esto hace que la brecha del 2008 sea mayor (12%) que la registrada en 2002 (3%). La condición de país “ecodeudor” se debe principalmente a patrones de consumo que requieren cada vez más territorio productivo y que, unidos al aumento de la población, generan una menor disponibilidad de área por habitante. Ambos factores han ampliado la deuda ecológica durante esta década. Como es obvio, esto tiene implicaciones para la sostenibilidad en el uso de los recursos y la tierra.

La deuda de Costa Rica es menor que la que se presenta en promedio en el resto del mundo, según el cálculo realizado por la Ecological Footprint Network en el 2005; en él se observan patrones de consumo que superan hasta en un 30% la capacidad del territorio ecológicamente productivo disponible y su capacidad de regeneración natural.

GRAFICO 1.8

### Costa Rica: huella ecológica y biocapacidad per cápita, según uso de la tierra. 2008 (hectáreas globales)



Fuente: Elaboración propia.

Por supuesto, las mediciones internacionales varían entre los países de mayor consumo y, por ende mayor huella ecológica, y naciones de bajo consumo. Por ejemplo, si todo el mundo viviera como Costa Rica, se necesitarían 0,9 planetas para satisfacer la demanda de la población; pero, en el ámbito interno, el ritmo actual de uso de los recursos requeriría 1,12 “Costa Ricas”. Lo importante de señalar para el caso nacional es que: a) los patrones de consumo han generado una creciente deuda ecológica, b) esto señala desafíos concretos para mejorar la sostenibilidad de esos patrones, c) el tema de las emisiones y la huella de carbono, así como el consumo forestal son los más relevantes, por lo que trabajar sobre ellos modificaría significativamente las mediciones del país, así como las decisiones en torno al uso adecuado del territorio por la vía del ordenamiento territorial. Aunque esto no debe tomarse como un indicador consolidado, sí provee una base comparativa a futuro para medir sostenibilidad, incorporando el análisis del uso del territorio más allá de las áreas protegidas, que siguen representando la mayor fortaleza de la agenda ambiental.

A nivel mundial, y en particular en países “eco-deudores”, es necesario actuar con rapidez para revertir esta tendencia a sobrepasar la capacidad del territorio, ya que mientras más tiempo persista el exceso, mayor será la presión que se ejerza sobre los servicios ecológicos y, por ende, aumentará el riesgo de colapso de los ecosistemas, con pérdidas potencialmente permanentes de la productividad (WWF, 2008). En Costa Rica se ha sobrepasado la capacidad para mantener el ritmo de consumo y uso de los recursos que se ha desarrollado en las últimas cuatro a cinco décadas. Este consumo sigue incrementándose, al tiempo que disminuye la biocapacidad y, con ella, la habilidad para absorber los crecientes desperdicios. De ahí la urgencia de debatir en torno a las oportunidades concretas que tiene el país para reducir emisiones, fijar carbono, disminuir y ahorrar en el consumo de recursos y usar fuentes de energía limpias, entre otros.

### Importantes deudas en control de contaminación y tratamiento de aguas

En el 2008 la cobertura de agua de calidad potable<sup>5</sup> aumentó de 82% a 83,4%, al igual que la estimación de cobertura de agua para consumo humano, de 98,3% a 99,4% de la población total. Se registró un incremento en la calidad del agua suministrada por los municipios y una disminución de 1,1%, con respecto al 2007 en la cobertura de agua potable de los acueductos rurales; por su parte, el ICAA y la ESPH mantuvieron los altos índices de potabilidad del año precedente. No obstante estos logros, Costa Rica tiene desafíos pendientes en materia de tratamiento de aguas, tanto de consumo como residuales<sup>6</sup>. Las Asada y los CAAR siguen siendo las entidades que administran más acueductos en el país (81,1%), pero también las que menos ofrecen agua potable, apenas un 28,3% de los acueductos que ellas operan, lo que representa un 23% del total de acueductos nacionales. San José (4,4%), Guanacaste (8%) y Limón (9,6%) se mantienen como las provincias que están recibiendo menor porcentaje de agua no potable. Las provincias con mayor porcentaje de agua no potable son Puntarenas (25,7%) y Alajuela (23,6%).

Desde hace varias décadas la principal fuente de contaminación de los sistemas de abastecimiento de agua es la fecal. Sin embargo, a partir del año 2001 han venido ocurriendo incidentes de contaminación química, debido al uso excesivo de plaguicidas en actividades agrícolas tipo monocultivo, como es el caso de la piña en Siquirres y San Carlos, y por hidrocarburos. Esto es resultado de una expansión agrícola y urbana que no ha considerado, ni respetado, las márgenes de protección de las fuentes de captación de agua para consumo humano.

En cuanto al saneamiento, en el 2008 solo el 25,6% de la población contaba con alcantarillado (3,6% con tratamiento adecuado); el 70,7% disponía de tanques sépticos, un 3,0% de letrinas, un 0,2% tenía otros sistemas y un 0,5% defecaba al aire libre. La cobertura de alcantarillado sanitario,

en vez de aumentar, disminuyó de 31% a 25,6% entre 2000 y 2008, debido a la poca inversión realizada en este rubro. De este modo se fortaleció el uso de tanques sépticos, que implican altos riesgos de contaminación de las aguas subterráneas. En esta materia, pese algunos esfuerzos, en el 2008 el ICAA no logró dar un salto hacia un saneamiento más responsable, a través de sistemas de alcantarillado sanitario con tratamiento previo al vertido en el cuerpo de agua receptor (Astorga, 2009).

### Riesgos en la sostenibilidad forestal

Uno de los elementos con mayor peso en la huella ecológica del país es el uso de los recursos forestales y el territorio productivo, tanto para la obtención de los servicios ambientales del bosque como para la producción de madera. Durante algunos años las autoridades han venido señalando que el abastecimiento de madera para consumo se acerca a su límite. Esto ha requerido una revisión de la política forestal, pero no existe consenso en cuanto a la forma de enfrentar este desafío, tal como se reportó en el Decimocuarto Informe (Programa Estado de la Nación, 2008). En lo que concierne al mercado, la oferta nacional de madera ha oscilado entre 600.000 m<sup>3</sup> por año en 1999 y 1,3 millones de metros cúbicos por año en 2007 (última información disponible al cierre de esta edición), y ha sido consistente con un aumento sostenido en la demanda. En el pasado la madera provenía de la deforestación ocasionada por las actividades agropecuarias, luego de proyectos de manejo de los bosques y, últimamente, de plantaciones, tierras de uso agropecuario e importación. Las plantaciones forestales siguen siendo la fuente más importante de madera en la actualidad; su producción pasó de 128.000 m<sup>3</sup> en 1998 a 968.042 m<sup>3</sup> en el 2007 y hoy suple el 72% del volumen requerido.

En el 2007 los sectores que consumieron la madera cosechada en plantaciones fueron embalaje (43%), construcción (34%), mueblería (16%) y otros (7%); se produjeron 5,7 millones de

tarimas para la exportación, la mayoría para banano (46%) y piña (24%). Si bien los sectores de construcción y mueblería emplean madera de sistemas agropecuarios o de manejo de bosques, ya el 70% de su consumo proviene de plantaciones (Barrantes y Salazar, 2008). Se ha señalado que la demanda de madera para tarimas provoca la cosecha temprana.

Por otra parte, desde 1999 el manejo de bosques ha producido 54.000 m<sup>3</sup> de madera en promedio por año, con un repunte a 121.000 m<sup>3</sup> en el 2007. Los árboles cosechados en potreros, sistemas agroforestales y otros muestran un comportamiento variado, según cambios que se han aplicado en la política y los controles forestales, tales como el Programa de Tala Ilegal; el aporte de esta madera ha venido decreciendo desde el 2005.

En cuanto al desabastecimiento de madera, se estima un déficit de 850.000 m<sup>3</sup> anuales a partir del 2010, y un costo de importación de 194 millones de dólares en ese año, a 277 millones en 2020. Lo anterior conlleva, entre otros, una problemática de fuga de divisas, desempleo en la economía rural y aumento en los costos de construcción, producción de muebles y exportación de productos agrícolas (Barrantes, 2008). Ante esta situación se han planteado varias estrategias todavía en discusión.

### Se mantienen preocupaciones por el impacto de las prácticas agrícolas

El uso del territorio agrícola es otro de los factores de mayor incidencia en la huella ecológica. El manejo eficiente y de bajo impacto de las áreas de cultivo es fundamental para mantener la productividad y abastecer a la población, de manera amigable con el ambiente. Durante muchos años, una parte importante de este sector generó efectos negativos en la salud del medio y de las personas, en especial por la alta dependencia de agroquímicos y la escasa regulación sobre su empleo; actualmente la preocupación por prácticas similares genera notorios conflictos socioambientales. Por otra parte, los esfuerzos para desarrollar la

agricultura orgánica, que habían cobrado relevancia, se han estancado en los últimos años. El país cuenta con 8.746 hectáreas certificadas de este tipo de cultivos. Resulta llamativo que, luego de la entrada en vigencia de la Ley de fomento de la Agricultura Orgánica, en 2007, el área certificada de estos productos no solo no aumentó, sino que experimentó una baja.

En materia de agroquímicos, Costa Rica tiene un total de 2.944 plaguicidas registrados, aunque no todos están en uso. Durante el segundo semestre de 2008 los residuos de plaguicidas detectados con más frecuencia en vegetales analizados por el Servicio Fitosanitario del Estado fueron, en orden de importancia, mancozeb, clorotalonil, metamidofos, acefato, clorpirifos, endosulfan, PCNB, protiofos, dicluoflanid y malation (Matarrita, L., 2009). Sobre este tema la Contraloría General de la República (2008b) ha señalado que: a) no existen sistemas de información sobre exposición a residuos de plaguicidas en vegetales, b) los Ministerios de Salud, Agricultura y Ambiente no cuentan con información que les permita generar y establecer criterios suficientes y oportunos para reducir la exposición de los ecosistemas sometidos a mayores riesgos de contaminación, c) actualmente no se estudian los reportes de intoxicaciones de manera que se puedan identificar los sectores más afectados por región, cultivo y período, y d) se manejan datos muy básicos, que además no se analizan.

Otro tema que ha generado preocupación en materia de impactos agrícolas es el de las denuncias por contaminación de aguas y otros efectos provocados por las crecientes plantaciones de piña en las regiones Huetar Norte, Huetar Atlántica y Brunca, en las cuales se concentra el 72% de este cultivo en el país. El incremento en la producción piñera ha convertido a Costa Rica en uno de los principales suplidores de esta fruta en el mercado mundial. El sistema de producción tipo monocultivo, como el de la piña, es poco compatible con el ambiente tropical, y es por ello que requiere una aplicación alta y continua de agroquímicos. En

los dos últimos años la contaminación del agua por empresas dedicadas a esta actividad ha sido la causa de numerosas denuncias interpuestas ante el Tribunal Ambiental Administrativo. Los daños ambientales más frecuentes encontrados son: invasión de zonas de protección de nacientes, quebradas y ríos, desviación e incluso desaparición de cauces, contaminación por agroquímicos, sedimentos y residuos en cuerpos de agua superficial y acuíferos, destrucción de humedales por rellenos o desecación, proliferación de plagas de moscas, tala de bosques primario y secundario y cambio de uso del suelo. Recientemente la Sala Constitucional emitió los votos 9040-09 y 9041-09, referidos a la contaminación de un manto acuífero por el uso de agrotóxicos en plantaciones de piña en El Cairo de Siquirres y la contaminación del acueducto rural de Milano, también de Siquirres. En esos votos, la Sala ordena a varias instituciones cumplir la legislación ambiental y obliga a la empresa productora a detener la contaminación del acueducto, entre otros aspectos. Por su parte, la Defensoría de los Habitantes ha elaborado varios informes que respaldan las preocupaciones sociales y ambientales de vecinos de la zona sur y la región Huetar Atlántica. Ante esta situación, el sector piñero presentó al Gobierno un compromiso público de responsabilidad ambiental, con enunciados relativos al cumplimiento de la normativa vigente para la conservación de los recursos naturales y la protección de la salud de las personas (IICA, 2008; Canapep, 2008).

### Consumo e impactos de la energía siguen centrados en el transporte

A nivel mundial, la generación y uso de la energía se ha catalogado reiteradamente no solo como una de las principales presiones sobre los recursos naturales, sino también como una de las actividades con mayor impacto sobre el ambiente, sobre los índices globales de crisis ambiental, como la huella ecológica y, en especial, sobre el cambio climático. En Costa Rica el sector eléctrico recurre en buena

medida al aprovechamiento de fuentes limpias y de menor impacto, pero en el ámbito del consumo energético general se mantiene una alta dependencia de los hidrocarburos, sobre todo en el sector transporte, que es responsable de más de la mitad del consumo total. Esto incide de modo significativo en la huella ecológica del país.

Históricamente el transporte es el sector que ha demandado más energía, hasta el punto de representar el 55,6% del consumo nacional. Sin embargo, debido a los altos precios de los combustibles y la crisis financiera mundial, esta participación disminuyó un 2,6% en el período 2007-2008. El *diesel* es el producto de mayor demanda, con un 25% de las ventas totales; según la DSE el 7% de este consumo es para vehículos privados, el 14% para el transporte público, el 66% para el transporte de carga y el restante 13% es utilizado en equipos especiales y otros. Por su parte, la gasolina representa el 23% del consumo final energético y se emplea toda en el transporte privado. Los elevados precios internacionales han generado cambios en el transporte privado: el parque de vehículos *diesel* ha aumentado y el Gobierno ha restringido el uso de vehículos particulares por un día a la semana en determinados horarios. El transporte aéreo consume el 12% del total y el marino no se contabiliza porque se considera una exportación; no obstante, cabe anotar que su consumo se redujo en más de la mitad entre 2007 y 2008.

Hasta ahora las acciones propuestas para disminuir el gasto de energía en este sector siguen siendo iniciativas de corto plazo, desarticuladas y rezagadas, pues debieron aplicarse quince o veinte años atrás. Si bien no existe una salida única a este problema, algunos aspectos por considerar son: a) el desarrollo de un sistema de transporte público eficiente desde los puntos de vista de la conectividad, la tecnología y la calidad del servicio, b) el fomento de un sistema de ferrocarriles desde los centros productivos hacia los centros urbanos y zonas industriales, buscando ahorro y eficiencia energética en el transporte de carga, c) la promoción de normas

orientadas a frenar la importación de vehículos de baja eficiencia energética y mecánica, d) el impulso oportuno a la infraestructura de transporte con una visión de ahorro energético, y e) el diseño de una estrategia de cambio cultural que incentive el ahorro y el uso eficiente de los combustibles en el sector. La implementación de estas acciones no solo significaría un menor gasto en combustibles, sino una relación más armoniosa con el ambiente y una mejor calidad de vida. Esto es fundamental por el peso que tienen las emisiones de carbono en las mediciones de la huella ecológica, pero además porque el uso de hidrocarburos incide directamente en la calidad del aire que respira la ciudadanía en las zonas metropolitanas.

Es esa materia, las mediciones realizadas en 2008 por el Laboratorio de Análisis Ambiental de la UNA registraron, en los alrededores de ese centro de estudios en Heredia, más microgramos por metro cúbico ( $\mu\text{g}/\text{m}^3$ ) de partículas contaminantes que en las ciudades más contaminadas del orbe. Las muestras revelaron que en ese punto hay  $58 \mu\text{g}/\text{m}^3$  como promedio anual, en contraste con una concentración de  $51 \mu\text{g}/\text{m}^3$  reportada en el 2005. Esto es consecuencia de la congestión vial y las industrias presentes en la provincia. Tanto las normas nacionales como las de la OMS recomiendan mantener la contaminación del aire por debajo de  $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ . Asimismo, la cantidad de gases de combustión (dióxido de nitrógeno) en el aire mostró un aumento del 20%.

### Se conocen mejor los retos para la protección del patrimonio marino

En Costa Rica, al igual que en muchas otras partes del mundo, se han hecho más esfuerzos para la conservación de ecosistemas terrestres que para proteger las zonas marinas y costeras. Las primeras áreas silvestres protegidas (ASP) con superficie marina fueron la Reserva Natural Absoluta Cabo Blanco, creada en 1963, y el Parque Nacional Santa Rosa, establecido en 1971. En la actualidad se cuenta con dieciocho áreas protegidas marinas,

que administran el 23% de la línea de costa pacífica y el 29% de la línea de costa caribeña. La extensión protegida marina total representa, sin embargo, el 0,01% del área jurisdiccional, 83% en el Pacífico y 17% en el Caribe.

En el 2008 por primera vez se incluyeron en el proyecto Grúas II<sup>7</sup> las áreas marinas, lo que permitió detectar vacíos de conservación en este ámbito (Sinac-Minaet, 2008). En la fase marina de Grúas II se identificaron 47 y 29 sitios importantes en términos de biodiversidad en las costas del Pacífico y el Caribe, respectivamente (mapa 1.1). El área marina del país es diez veces mayor que su territorio; es un espacio tridimensional complejo, representado por dos provincias biogeográficas, el Pacífico Tropical Oriental, con  $543.842 \text{ km}^2$ , y el Atlántico Tropical Noroccidental, con  $24.212 \text{ km}^2$ . Además existen tres ecorregiones, isla del Coco, Nicoya y Caribe suroccidental y veinticuatro unidades ecológicas marinas. Grúas II definió prioridades ecológicas regionales en Costa Rica, Panamá y Colombia para la conservación de la biodiversidad marina.

Para las áreas marinas y costeras Grúas II recomienda mayores esfuerzos de investigación y conservación en la costa del Caribe, la península de Nicoya y el Pacífico Central. Para futuros análisis de vacíos de conservación sugiere profundizar en la conectividad entre ecosistemas y rutas de tránsito de las principales especies marinas, así como en las distribuciones de organismos pelágicos y centros de agregación de desove de peces. De igual forma, aconseja promover la recopilación y análisis de la información científica disponible, acerca de los potenciales impactos de la fertilización oceánica realizada por el ser humano en forma directa y la acidificación de los océanos, sobre la diversidad biológica marina y los hábitats.

### Construcción social del riesgo antecede a los desastres

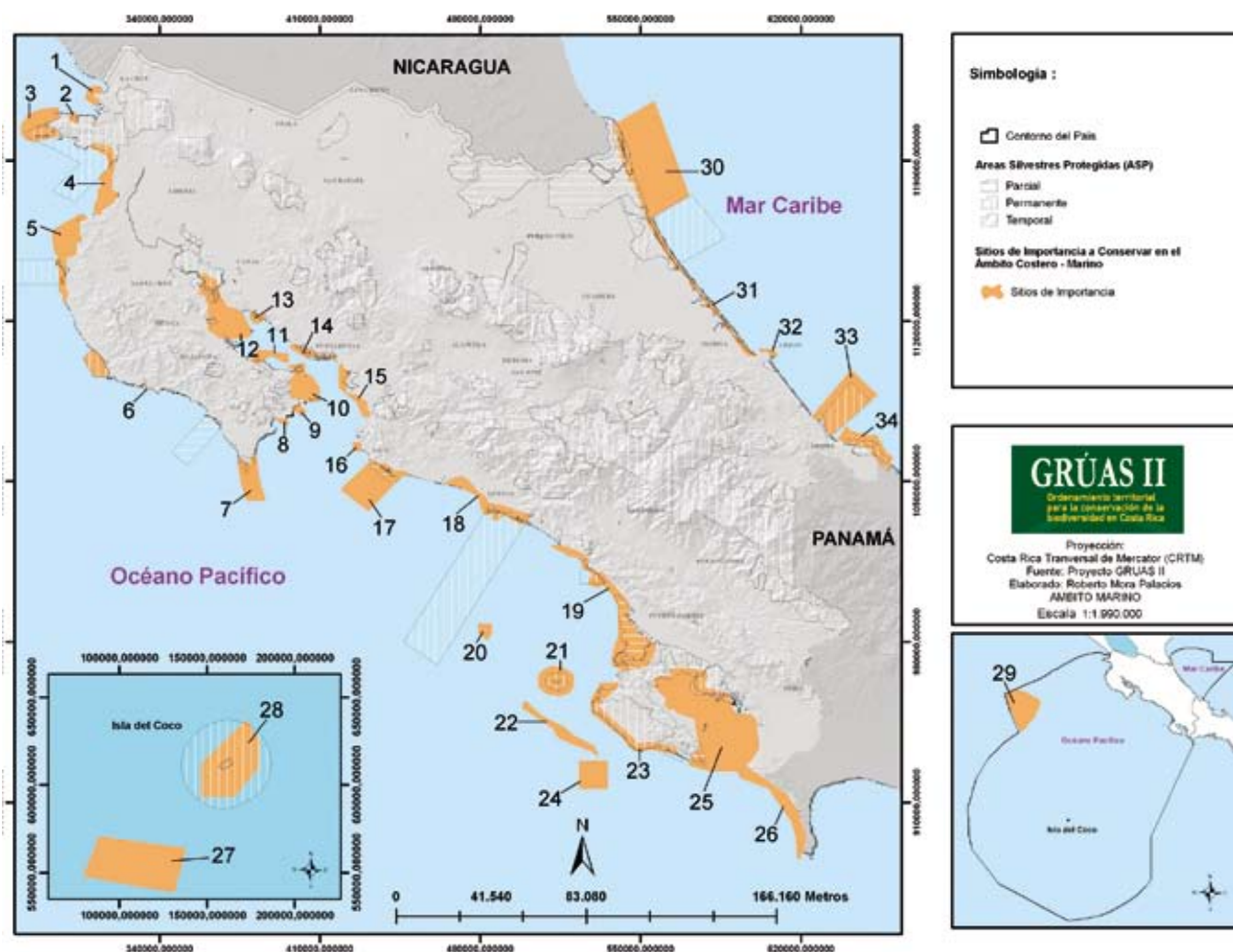
Dos fenómenos naturales que se tornaron en desastres entre 2008 e inicios del 2009 mostraron la estrecha relación que existe entre esos eventos y la

vulnerabilidad social. Al analizar el impacto de dos fenómenos naturales de diversa índole se observa que, comparten rasgos muy similares en la configuración social del riesgo que los antecedió. El primer caso es el del ciclón tropical Alma, que se produjo en mayo del 2008. En sesenta años de registros de ciclones tropicales que se forman en el Pacífico, solo otros cinco eventos tuvieron lugar dentro de un radio menor a 500 km de distancia de Costa Rica, lo que es considerado por el Instituto Meteorológico Nacional (IMN) como “muy cercano” a las costas nacionales. Otras características colocan a Alma por encima de otras tormentas: a) es la que ha estado más cerca del país, b) es el ciclón tropical que ha alcanzado la posición más oriental ( $86,5^\circ$  de longitud oeste) en el Pacífico este, c) desde 1989 no se observaba una tormenta tropical formada en el Pacífico que originara un ciclón tropical en el Caribe, d) fue la segunda advertencia de tormenta tropical para el país decretada por el IMN, e) en mayo se registraron los dos días con más lluvia en el país y f) ha sido la tormenta tropical con la mayor cantidad de daños contabilizados.

Las fuertes lluvias asociadas a Alma cayeron sobre cuencas que de manera recurrente sufren inundaciones. Tal es el caso de la cuenca del río Parrita, en comunidades como Parrita (año 1949), La Palma (1950), La Julieta (1960), Sitradique, Pueblo Nuevo y Palo Seco (1996) (CNE, 2006), que fueron severamente dañadas por Alma (mayo) y cinco meses después por la depresión tropical n°16. De la cuencas de la vertiente pacífica, la del Parrita es la que tiene el mayor porcentaje de tierras afectadas por sobreuso, 47,2% (Cadeti, 2004), y de ellas más de la mitad han sido catalogadas como “gravemente sobreutilizadas”. Unida a otros factores, esta situación contribuye a la degradación de las tierras y ha llevado a que la cuenca del Parrita se clasifique como la cuarta más degradada del país. Otras en esta misma condición -como Abangares, Bebedero, Tusubres y otros ríos, Tempisque y Nicoya (Cadeti, 2004) -se caracterizan también por inundaciones frecuentes. Del total de municipios

MAPA 1.1

## Sitios de importancia para la biodiversidad marina y costera de Costa Rica



1: Descartes. 2: bahía Santa Elena. 3: punta Santa Elena. 4: golfo de Papagayo. 5: punta Gorda-punta Pargos. 6: punta El Indio. 7: cabo Blanco. 8: punta Tambor. 9: Curú-islas Tortugas. 10: Negritos-San Lucas. 11: Caballo-Venado. 12: Chira-Tempisque. 13: estero Culebra. 14: Aranjuez. 15: Caldera-Tárcoles. 16: Herradura. 17: punta Judas. 18: Damas-Savegre. 19: Dominical-Sierpe. 20: plataforma de Coronado. 21: isla del Caño. 22: plataforma de Osa. 23: Corcovado. 24: montañas submarinas de Osa. 25: golfo Dulce. 26: punta Burica. 27: montañas submarinas de Cocos. 28: isla del Coco. 29: domo térmico. 30: barra del Colorado. 31: canales de Tortuguero. 32: Uvita. 33: Cahuita. 34: Gandoca.

Fuente: Sinac-Minaet, 2008.

afectados por Alma, el 56% tenía en ese momento un plan regulador parcial, y el resto no lo poseía del todo; esta carencia genera un crecimiento urbano desordenado, falta de servicios y un inadecuado uso de los recursos, todo lo cual contribuye a la construcción de riesgos de desastres.

El segundo caso es el terremoto del 8 de enero del 2009 en la zona de Vara Blanca -Cinchona-, área en la cual al menos otros cinco terremotos han tenido lugar en los últimos 160 años (RSN et al., 2009). El sismo tuvo una magnitud de 6,2 grados en la esca-

la de Richter, una profundidad de 6 kilómetros y estuvo asociado a la falla local Ángel-Varablanca (Instituto de Geociencias-RSN, 2009). El movimiento sísmico disparó otros dos eventos, al generar deslizamientos y flujos de lodo o avalanchas. Los daños se relacionan especialmente con los derrumbes provocados por las altas aceleraciones del suelo sobre laderas de elevadas pendientes y terrenos saturados de agua. Los flujos de lodo se vieron descender escasos veinte minutos después del evento principal, bajando por el cañón del río Sarapiquí, el río Toro y colectores

secundarios (ríos Ángel, Sardinal, Cariblanco, La Paz y María Aguilar).

También en este caso de antemano existían debilidades estructurales en materia de manejo de los riesgos. De los cantones en los que se registraron los mayores daños, solo Valverde Vega y Grecia contaban en ese momento con un plan regulador total; el de Alajuela era parcial, Sarapiquí no lo tenía y el resto -Heredia, Alfaro Ruiz, Barva, Santa Bárbara y Poás- lo estaban elaborando. El riesgo identificado y los posibles escenarios de desastre fueron anunciados en estudios técnicos

ambientales realizados para Poás por parte de la UNA; sin embargo, debido a la etapa en que se encontraba el proceso de planificación local y a la ausencia entonces de una regulación del uso del territorio, no se había iniciado la aplicación de medidas correctivas o preventivas. Como señalan Alfaro y Romero (2009), en el contexto de formulación del plan regulador, los efectos del terremoto deben verse como una oportunidad para no cometer los mismos errores de ordenamiento y construcción, y para demostrar capacidad para mejorar las condiciones de vida de la población. Los daños generados por este sismo muestran que la falta de un ordenamiento territorial temprano, dentro de la gestión municipal, consolidó el riesgo de desastres frente a las múltiples amenazas naturales. Estas condiciones tienen su origen en la forma en la que los diferentes actores sociales y económicos se han asentado y apropiado del territorio.

### Nota especial: La participación social refuerza la conservación

En un marco de limitadas capacidades institucionales para la gestión ambiental del país, los esfuerzos conjuntos de entidades públicas y privadas por reforzar la conservación y protección de los recursos naturales se han tornado fundamentales. Desde hace varios años se reportan diversas formas en que el sector privado y la sociedad civil han ayudado a mejorar la vigilancia de las áreas protegidas, aumentar su cobertura y monitorear la calidad de los recursos naturales presentes en ellas.

En esta línea, en el 2007 se creó el “Programa de monitoreo ecológico de las áreas protegidas y corredores biológicos de Costa Rica” (Promec-CR), que coordina el Sinac y que cuenta con la participación del Catie, el INBio, TNC, la Escuela de Biología de la UCR, Icomvis e Inisefor de la UNA, el Museo Nacional y la Asociación Ornitológica de Costa Rica. Uno de los proyectos del Promec-CR es el Promec-Osa, que comenzó a ejecutarse en el 2007, por un período de cinco años y con el apoyo de TNC, INBio y Acosa-Minaet. Se inició con la medición de doce indica-

dores definidos como prioritarios para la conservación de la zona. Se tiene información actualizada de cobertura de la tierra, calidad de agua en ríos priorizados, estado de las poblaciones de chanco de monte y un inventario de peces de agua dulce y de cacería. En Osa la cacería es una actividad arraigada e influyente en la economía local, por lo que se requiere un plan intensivo de acercamiento a las comunidades con una actitud conciliadora, a fin de impulsar procesos de educación ambiental, sensibilización sobre la vida silvestre y gestión comunitaria para buscar opciones productivas.

También desde el sector institucional la Iniciativa Paz con la Naturaleza ha promovido algunas acciones en busca de mejorar la sostenibilidad en la gestión de áreas protegidas, entre ellas: a) búsqueda de un fondo patrimonial para las ASP, b) proyectos para introducir prácticas ambientalmente correctas en el sector público, c) actividades de educación ambiental en coordinación con el MEP, d) Iniciativa C-Neutral, e) consolidación de una política de Estado que garantice reglas claras de ordenamiento del territorio continental y marino.

También hay avances en el biomonitoreo ecológico con base comunal (en aves, insectos acuáticos y peces, entre otros). Ejemplos de ello son la Red Quercus de comunidades y la organización Anai, en el Parque Internacional La Amistad (sectores Pacífico y Caribe). Existe una iniciativa de conteo de nidos por parte de escolares en el corredor biológico de la lapa verde, y de jabirúes en ACT. La actividad conjunta de funcionarios y comunidades fortalece la conservación y sensibiliza a la población sobre las oportunidades que brinda el conocimiento de los recursos biológicos. La participación comunal se ha vigorizado, entre otros, con figuras locales como: a) las comisiones de corredores biológicos y fondos de pequeñas donaciones del GEF-PNUD, b) proyectos de turismo rural comunitario ubicados en su mayoría en zonas de corredores biológicos o de influencia de las áreas protegidas (E<sup>8</sup>: Carmona, 2009), c) participación ciudadana con opiniones y denuncias ambientales, d) vigilancia de la playa de

anidación en Tortuguero, y e) el programa Bandera Azul Ecológica (PBAE). En el 2008 se modificaron varios artículos de la Ley Orgánica del Ambiente para dar a las comunidades más poder de pronunciarse sobre proyectos de infraestructura.

El PBAE es sin duda un buen mecanismo de participación social en temas ambientales; desde hace trece años crece y consolida sus impactos positivos en la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad. En el 2008 participaron 601 comités locales y se adicionaron dos nuevas categorías a las seis vigentes: microcuencas hidrográficas y acciones para enfrentar el cambio climático. Entre los ganadores están 63 playas, 38 comunidades, 260 centros educativos, 24 espacios naturales privados, 3 microcuencas y 18 acciones ante el cambio climático. Como parte de la campaña gubernamental “A que sembrás un árbol”, los diferentes comités del PBAE plantaron 1.330.034 árboles entre 2006 y 2008.

También se mantiene el apoyo del sector privado en la gestión de las áreas protegidas y la conservación. En algunos bancos y en 79 empresas los programas de responsabilidad social corporativa han financiado proyectos en este ámbito (Obando, 2009); por ejemplo, el hotel Marriott Los Sueños ha plantado cincuenta almendros de montaña (*Dipteryx panamensis*) en los alrededores de sus instalaciones, en cuya zona se encuentran cerca de 450 lapas rojas (Marín, 2008). En la cuenca del río La Vieja, desde el 2006 la Cooperativa de Electrificación de San Carlos (Coopelesca) compra a Fonafifo certificados de servicios ambientales por plazos de cinco años, para proteger veinticuatro hectáreas de bosque, y lo mismo hace la empresa Cemex desde el 2007, en beneficio de cien hectáreas de bosque en corredores biológicos en Cañas y Abangares (Camacho, 2008). Otras entidades involucradas en este tipo de esfuerzos son Adobe Rent a Car, Coopeguanacaste, Interbus, Mapache Rent a Car, Coopeagri, Fundecor, Florida Ice & Farm, Azucarera El Viejo, Hidroeléctrica de Aguas Zarcas, Catie, Federación Costarricense de

Fútbol, personas físicas y residentes extranjeros. A la fecha hay cuarenta empresas y personas que están participando en la compra de certificados de Fonafifo por un monto de ocho millones de dólares, que canalizan a las zonas de Guanacaste, Osa y territorios indígenas en Talamanca.

El proyecto “Gestión socioecológica del territorio como un enfoque de conservación para el desarrollo” se ejecuta del 2007 al 2011 con fondos de la cooperación española. Busca integrar en experiencias piloto las dimensiones ecológica, social y económica, para garantizar la sostenibilidad de las medidas de conservación que se aplican en el país. Esta iniciativa introduce el concepto de unidades socioecológicas de gestión (USEG), que reflejan los atributos biofísicos de los ecosistemas en una escala ecorregional y permiten planificar la gestión de los servicios ecosistémicos como un capital natural para el bienestar humano (Sinac-Minaet, 2007). Bajo este marco se desarrolla un proyecto en la cuenca del río Frío, que trabaja en los ámbitos de planificación y ordenamiento territorial, estudios para la toma de decisiones en el manejo de los recursos y apoyo a las áreas de conservación, los gobiernos locales y las Asada.

### La gestión urbana: desafíos múltiples y de largo plazo en la GAM

De importancia central en la vida económica nacional, la Gran Área Metropolitana (GAM) conjuga características únicas desde el punto de vista ambiental, con desafíos y problemas más serios y complejos que los que presentan otras zonas del país. Su expansión constructiva, los cambios en los patrones de uso de la tierra y la presencia de numerosas actividades productivas, la convierten en un objetivo prioritario para el ordenamiento territorial. En este apartado se consignan algunas reflexiones y datos derivados de una investigación sobre los desafíos en este ámbito<sup>9</sup> (Pujol, 2009).

Pese a que hoy se liga solo con su dimensión urbana, la GAM es una zona con una amplia diversidad climática, dado que tiene diferencias en elevación, precipitación y temperatura entre sus

distintos componentes espaciales. En términos generales, se caracteriza por tener suelos fértiles de primera calidad para el cultivo del café en el noroeste, y para legumbres en el noreste, abundancia de agua superficial y subterránea, vientos alisios y copiosas lluvias que limpian la atmósfera de contaminantes y ríos caudalosos que transportan lejos las aguas servidas.

Muchos de los desafíos ambientales de la zona están marcados por patrones de crecimiento que carecen de sostenibilidad. Esto se debe, entre otros, a los siguientes factores: a) bajas densidades habitacionales en los viejos y nuevos desarrollos urbanos, b) extracción abusiva y sin pagar montos adecuados de agua subterránea, c) se continúa lanzando aguas servidas a los cursos de los ríos, sin conocimiento de la relación entre estos y los acuíferos, d) destrucción de tierras agrícolas de gran fertilidad por el proceso de urbanización, y e) reducción y contaminación de diversas fuentes de agua potable (manantiales, tomas de agua superficial, pozos).

Los desafíos ambientales de la región metropolitana son de largo plazo, y se relacionan con la forma en que crece la ciudad y el impacto que ello genera en términos de la destrucción de acuíferos y suelos fértiles, la restricción de la recarga hídrica, la contaminación y las emisiones de gases tóxicos por parte del sector transporte y la industria. Además se requiere disminuir la presión sobre el uso de los recursos y promover cambios en los estilos de vida, como el ahorro de agua y electricidad, la utilización del transporte público y la reducción del uso del automóvil. Uno de los impactos graves del crecimiento metropolitano es que muchos de los efectos son prácticamente irreversibles, como la destrucción de suelos fértiles y acuíferos.

En su gestión, las ciudades tienden a tener más actores, más diversidad y congestión de actividades, y también más competencia por diferentes espacios dentro del territorio y, por lo tanto, más conflictos. En la GAM estos últimos se relacionan con la forma en que la ciudad funciona y crece, tema que pocas veces es motivo de debate

público. Hay varias razones para esto: la complejidad de los conflictos, la falta de una estrategia pública de resolución y la ausencia de instrumentos que faciliten la intervención de individuos o pequeños grupos preocupados por el deterioro paulatino y continuo del medio. Al albergar cerca del 57% de la población, la GAM es un espacio en el que confluyen muchas visiones sobre los asuntos ambientales.

### Nuevos tipos de conflictos imponen retos la gestión ambiental

Una característica de la gestión ambiental reciente es un alto grado de conflictividad, que se expresa como resultado de nuevas tensiones derivadas de las acciones u omisiones en este ámbito. Como se analizó en el Decimocuarto Informe, en la actualidad se observan fronteras discordantes entre la actividad productiva y la protección ambiental y, en ellas, cualquier alternativa que se proponga o se decida tomar implica un alto costo de oportunidad y un importante grado de enfrentamiento. Los casos que se dieron en el 2008 reflejan no solo esa característica, sino un nuevo tipo de conflictos: ante una mayor competencia por la tierra y los recursos, y una mayor presión de las actividades humanas sobre la calidad y conservación del patrimonio natural, la sociedad en su conjunto enfrenta tensiones que adquieren dimensión nacional y tienen una amplia difusión pública. Esto genera la intervención de múltiples actores sociales, institucionales y políticos, con agendas diversas y acciones contradictorias, incluso dentro del mismo Estado, en un contexto de débiles capacidades institucionales y de escaso diálogo político, así como de falta de información sustantiva que oriente la toma de decisiones. Paradójicamente, los casos se presentan en zonas que muestran condiciones socioeconómicas de desventaja y, a la vez, una gran riqueza natural.

La novedad del último año, quizás, son las incongruencias observadas en la acción del Estado, que cada vez más figura como objeto de denuncia y reacción, antes que como mediador. En primera instancia, el Estado realiza

las acciones propias de su función reguladora y de control, pero también incurrir en contradicciones cuando, por un lado, adopta y promueve decisiones que resultan conflictivas, y por otro, genera información e impulsa acciones de oposición a esas mismas iniciativas. Por su parte, la sociedad civil construye una participación “proactiva”, que no se limita a reaccionar ante los conflictos, sino que investiga y divulga información, conforma redes de apoyo y recurre a las entidades públicas encargadas de recibir denuncias y dar seguimiento a las demandas ciudadanas. Sin embargo, no hay un encuentro claro entre estos esfuerzos y la acción estatal, tanto para la búsqueda de soluciones como para el diseño de opciones de desarrollo local.

El hecho de que estos conflictos se conjugan con problemas sociales en zonas de alto rezago que, a la vez, poseen una gran riqueza natural, hace que la toma de decisiones en torno a la disyuntiva entre protección y actividades productivas tenga, en cualquier dirección que sea, un alto costo de oportunidad. Las tensiones más fuertes del 2008 se dieron en las regiones de Guanacaste, Osa y la zona norte, donde prevalecen bajos indicadores sociales y, paralelamente, se experimentan acelerados cambios en la dinámica económica (proyectos inmobiliarios y turísticos, minería). Esas transformaciones tienen efectos importantes sobre la gestión ambiental y los medios de vida de la población, por lo que resulta imprescindible acompañarlas con procesos participativos de diálogo e información. Algunas de estas localidades además son fronterizas, lo que por lo general implica que son “marginales, no integradas, escasamente pobladas y mal explotadas” (Morales y Romero, 2000). Son sitios habitados por personas en condición de pobreza y con dificultades de acceso a la educación, a la salud y a empleos de calidad (Rodríguez, 2009). Asimismo, se caracterizan por el fuerte deterioro de los sistemas agrarios y el uso de prácticas productivas que conllevan deforestación y degradación hídrica. Todo esto al lado de una significativa cantidad de áreas protegidas y un alto valor ecológico.

Los conflictos han motivado un debate sobre los impactos ambientales de las actividades productivas y la necesidad de proteger los recursos naturales para procurar la sostenibilidad de su uso y la equidad social. También han puesto sobre el tapete las debilidades en los modelos de desarrollo local, y la falta de oportunidades para la población en las zonas donde se generan las disputas. Todo ello indica que la búsqueda de soluciones debe partir de un esfuerzo social y político colectivo, que considere tanto el interés nacional como el local, y que tenga una visión clara de las implicaciones y costos de los proyectos que se pretende implementar. La falta de diálogo entre el Estado y la sociedad civil, así como la carencia de información sustantiva y procesos participativos de desarrollo local, exacerbaban las divergencias e imponen un desafío fundamental para la gestión ambiental. Tensiones como las vividas en el 2008 no parecen ser circunstanciales, sino que reflejan un nuevo tipo de fronteras conflictivas que ponen a prueba la capacidad de los actores sociales y políticos para pensar la sostenibilidad.

### Fortalecimiento de la democracia

El 2008 fue un año de calma relativa, después de las arduas jornadas electorales de 2006 y 2007. El país registró algunos cambios importantes de política pública, a raíz de la entrada en vigencia de la agenda complementaria del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos (TLC-CA). No obstante, la coalición de fuerzas que permitió la aprobación de esa agenda en el Congreso fue insuficiente para avanzar consistentemente en materias distintas a las del Tratado, como ha sido la tónica en los últimos años.

El análisis del 2008 arroja un balance heterogéneo con respecto a las aspiraciones del fortalecimiento democrático. Al tiempo que es posible hablar de avances en la promoción de los valores del desarrollo humano mediante la política exterior, algunos acontecimientos internos evidenciaron un retroceso en esos mismos valores, particularmente en materia de transparencia y rendición de cuentas. También fue relevante en el

período la acción de las instituciones de control horizontal encargadas de velar por el debido proceso y la legalidad, al igual que el vigoroso papel que desempeñaron los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil para asegurar la rendición de cuentas por parte de las autoridades.

Por tratarse de un hecho político destacado, este Informe toma nota de que, al momento de su redacción, la Asamblea Legislativa había aprobado la tan esperada reforma electoral. En el capítulo 5 se sintetizan las principales modificaciones introducidas en este ámbito y se identifican los temas de la propuesta original presentada por el Tribunal Supremo de Elecciones que fueron eliminados por el Congreso.

### Los y las legisladoras provienen de pocos cantones

Aprovechando que el 2008 no fue un año electoral, para este Decimoquinto Informe se realizó una indagación especial sobre el tema de la representación política en Costa Rica. Se efectuó un análisis de la procedencia geográfica de las y los diputados electos en los últimos cuatro comicios. Se partió del supuesto de que una concentración en un reducido número de zonas del país otorga ventaja a los ciudadanos y comunidades de esas áreas, para quienes es más fácil canalizar sus demandas y obtener recursos para atender sus necesidades, en detrimento de otras áreas que, de esta forma, quedan en desventaja.

La investigación arrojó tres resultados interesantes. En primer lugar se observó una alta concentración en el origen geográfico de los legisladores: más de la mitad de los diputados y diputadas electos entre 1994 y 2006 (121 de las 228 plazas disponibles) eran originarios de diez cantones. En efecto, el 53% procedía de los cantones centrales de San José, Cartago, Heredia, Puntarenas, Alajuela y Limón, así como de Escazú, San Carlos, Montes de Oca, San Ramón, que en conjunto representan un 20% del padrón electoral.

En segundo lugar, se constató que 29 de los 81 cantones del país (36%) no han tenido representantes directos en la Asamblea Legislativa. En este

grupo se encuentran localidades cuyo promedio de empadronados supera los 20.000 electores, como Tibás, Alajuelita, Aserrí, Siquirres, Naranjo y San Rafael de Heredia. Además, los cantones de menor desarrollo humano, generalmente de regiones alejadas y ubicados sobre todo en Limón, Puntarenas y la zona fronteriza con Nicaragua, son los que han designado menos diputados originarios, lo que coincide, a su vez, con un menor interés en acudir a votar en las elecciones legislativas.

En tercer lugar se determinó que el bipartidismo del período 1994-2002 generó una distribución de escaños legislativos más equitativa territorialmente, que la configuración multipartidista posterior (Arias, 2009). En el 2006, la presencia de tres fuerzas partidarias significativas, y de una cuarta agrupación que contó con apoyo considerable, tuvo un efecto concentrador en la mayoría de las circunscripciones electorales. Este comportamiento se debe al hecho de que, para atraer una proporción importante del caudal electoral, todas las partes recurrieron, principalmente pero no de manera exclusiva, a la selección de candidatos en zonas más pobladas y de mayores recursos, como los cantones cabecera de provincia.

### Nuevos intentos por emplear el referéndum por iniciativa ciudadana

La experiencia del referéndum abrió nuevos espacios de la vida política a la participación ciudadana. La ciudadanía se involucró de lleno en la consulta, que se constituyó en un ámbito plural de deliberación pública cuyos resultados reflejaron la voluntad popular. Aunque los vacíos, omisiones y debilidades en las normas que regulan el referéndum generaron un alto grado de controversia, que fue analizada en el Informe del año anterior, a la fecha de edición de este Informe no se tenía conocimiento de propuestas ingresadas a la corriente legislativa para corregir los defectos de esa normativa.

Desde la entrada en vigencia de la ley sobre el referéndum se han presentado, en total, 17 solicitudes ciudadanas, de las que han prosperado

solamente tres, incluida la del TLC. Más de la mitad de estas iniciativas (diez) se dio durante el 2008. Una característica común de las solicitudes autorizadas por el TSE para la recolección de firmas, es que las tres fueron impulsadas por grupos opuestos a proyectos de ley: el TLC-CA, el Convenio Internacional para la Protección de Obtenciones Vegetales y la unión civil entre personas del mismo sexo.

Dado el requisito de reunir las firmas de un 5% del padrón electoral, el referéndum podría no ser muy efectivo cuando se emplea como mecanismo para frenar la adopción de decisiones legislativas, como lo demostró el caso del proyecto sobre obtenciones vegetales, que se convirtió en ley antes de que pudiera recolectarse la totalidad de las adhesiones, invalidando así la iniciativa de consulta popular.

### Continúa la desconexión entre la oferta y la demanda legislativas

En términos del número de leyes promulgadas, los tres períodos legislativos de la administración Arias Sánchez transcurridos hasta ahora muestran un repunte significativo con respecto a las tres legislaturas correspondientes de la Administración anterior, ya que los proyectos aprobados pasaron de 167 a 211. Sin embargo, las leyes impulsadas por el Ejecutivo como proporción del total aprobado fue similar entre ambos gobiernos: 31% en el anterior y 35% en el actual.

Pero, más allá de estas consideraciones, el dato más relevante en esta materia es la persistencia de una fuerte desconexión entre la oferta y la demanda legislativas. Para examinar este tema, el Programa Estado de la Nación ha utilizado una metodología que compara la agenda potencial -proyectos de interés público demandados por diversos sectores sociales y políticos- con las leyes efectivamente aprobadas por el Congreso. Los resultados son elocuentes: más de un 70% de la agenda potencial no se concretó durante el período y el 47% de los proyectos aprobados no pertenecía al grupo de iniciativas señaladas como de mayor prioridad por las fuentes analizadas<sup>10</sup>.

En las tres legislaturas analizadas, el Ejecutivo no consiguió impulsar algunos proyectos que consideró altamente relevantes, según las prioridades que estableció en su Plan Nacional de Desarrollo y en la campaña electoral. Entre ellos destacan la creación de los ministerios de la Producción y de Desarrollo Social y Asentamientos Humanos, la elevación del financiamiento para la educación pública y la reforma tributaria. Esto sugiere la existencia de un problema de conducción política del Gobierno para lograr la aprobación de sus iniciativas.

La dificultad con que avanza el trabajo legislativo queda en evidencia al analizar los días requeridos para la promulgación de las leyes. El 40% de las normas aprobadas durante el 2008 excedió los dos años en su tramitación.

Al igual que en años anteriores, la legislación aprobada en el 2008 fue pródiga en el reconocimiento de nuevos derechos y obligaciones, pero sin otorgar al Estado los recursos necesarios para ampliar sus funciones hacia los ámbitos respectivos. De las 87 leyes promulgadas solo 18 (21%) fueron dotadas de fuentes de financiamiento frescas para cumplir sus mandatos. El resto se financia mediante asignación del Presupuesto de la República o por reorientación de partidas incluidas en éste.

Una combinación contraproducente, que parece convertirse en tendencia en el Poder Legislativo, es la creación de más comisiones, pese a que la cantidad de diputados se mantiene constante. La Asamblea Legislativa de Costa Rica tiene un número de comisiones similar al de Uruguay, Portugal, Perú, Italia, Francia, España, Chile, Brasil y Argentina, con la diferencia de que esos países tienen una cantidad significativamente mayor de legisladores en sus Congresos.

### Una creciente inseguridad se convirtió en un tema de debate político

En el año 2008 el INEC incluyó por segunda vez en la Encuesta de Hogares un módulo sobre victimización, lo que permitió una comparación de resultados con la primera medición, realizada

en 1997. Los hallazgos son preocupantes: por una parte, el aumento en el número de hogares victimizados es de tal magnitud que, lo que en 1997 representaba un “techo” en esta materia, hoy puede considerarse un “piso”; por ejemplo, el porcentaje más alto de hogares victimizados en 1997 fue el de la Región Central, que registró un 17,8%; mientras que en el 2008, el porcentaje más bajo correspondió a la Huetar Norte, con un 18,6%. Por otra parte, cambió el tipo de delito más frecuente. En 1997 el delito de mayor incidencia era el robo en la vivienda, seguido por el robo o asalto fuera de la vivienda. En el 2008 esa relación se invirtió.

A lo largo del año se desarrolló una amplia discusión pública sobre las estrategias y políticas de seguridad ciudadana. Emergió una vigorosa corriente de opinión que presiona por el endurecimiento de penas y plantea duras críticas al “garantismo” de la legislación y los jueces. El Poder Ejecutivo experimentó problemas en la cartera de Seguridad Pública, donde se produjo un cambio de jerarcas. Por su parte, los tres Poderes del Estado firmaron un compromiso para desarrollar en forma conjunta una política pública sobre el tema, pero rechazaron la adopción de políticas de mano dura. El capítulo 5 de este Informe da cuenta de las medidas adoptadas por el Poder Judicial ante las demandas ciudadanas en esta materia.

### Incrementos en las tasas de delitos contrastan con ciertas mejoras en la administración de la justicia

En el 2008 continuó la tendencia de incremento en la demanda ciudadana por servicios judiciales reportada en Informes anteriores. La cantidad de expedientes entrados en las oficinas de primera instancia aumentó un 9% (casi 48.000 casos más que en 2007). Dos de las áreas más dinámicas en este sentido fueron las materias penal y penal juvenil. Esta última registró el mayor incremento porcentual del año (cerca de un 22%), con un alza de 2.052 denuncias. Con ello quedó interrumpida la estabilidad que había mostrado este indicador en el período 2005-2007,

cuando el número de denuncias netas permaneció prácticamente invariable (en alrededor de 9.350).

Con respecto a la materia penal, cabe mencionar que el aumento se originó mayoritariamente en delitos que pueden considerarse como “no convencionales”, en especial los relacionados con el consumo y la posesión de drogas. No obstante, también forma parte de este resultado un preocupante incremento de los homicidios dolosos, que ocasionaron 131 casos y 143 víctimas más que en el 2007, un crecimiento del 37% y el 39%, respectivamente. A raíz de ello las tasas por 100.000 habitantes, tanto de casos como de víctimas, superaron por primera vez los dos dígitos: 11,1 y 11,7, en cada caso. También es importante señalar el aumento de un 6% registrado en los homicidios por encargo o “sicariato”, lo que refuerza la clara tendencia ascendente observada en los últimos años en este tipo de delito.

El incremento de los homicidios dolosos fue especialmente grave en la provincia de Limón, donde se contabilizaron 101 víctimas de homicidio, lo que equivale a dos personas muertas por semana; la tasa por 100.000 habitantes creció por quinto año consecutivo, y pasó de 9,2 en el 2003 a 25,1 en el 2008. También en San José han aumentado los homicidios en forma sostenida desde el 2005, de modo que la tasa por 100.000 habitantes ha pasado de 8,2 a 14,9.

Por otra parte, al igual que en el 2007 el índice de litigiosidad, que mide la disposición o posibilidad de la población de acudir al sistema judicial para la solución de conflictos, se incrementó notablemente, después de un período de gran estabilidad. En el 2008 ingresaron 130 casos por cada mil habitantes. De acuerdo con información del Poder Judicial, en 2006 y 2007 el costo medio por asunto terminado aumentó de manera considerable con respecto a años anteriores. En el 2007 ese costo fue de 528 dólares, cien más que en el 2005. Al mismo tiempo, el gasto en justicia por habitante creció en casi un 50% entre 2001 y 2007 (Solana, 2009).

En materia de gestión, se logró una importante mejoría en la Sala Tercera. La tasa de resolución, que se obtiene al

dividir la cantidad de casos terminados entre la carga de trabajo, creció en 2007 y 2008, con lo cual se revirtió la tendencia negativa registrada entre 2002 y 2006. El número de votos de fondo en recursos de casación también aumentó en los dos últimos años. Solo la duración promedio de los recursos desmejoró, pero ello se debió sobre todo a que la Sala decidió dar prioridad a los casos de mayor antigüedad. De ahí que tras ese deterioro se esconda otro resultado positivo, pues disminuyeron en un 97% los casos ingresados en el 2005 y en un 82% los iniciados en el 2006. Durante el 2008 la Sala también resolvió una decena de asuntos particularmente complejos, que impusieron exigencias extraordinarias a los magistrados.

Otro avance reportado en el 2008 fue un incremento significativo en la cantidad de plazas de juez: 101 nuevas posiciones. Este crecimiento fue superior al de los tres años anteriores. Con ello, los 918 jueces en plazas ordinarias existentes al finalizar el 2008 superaron en casi 200 a los que había hace tan solo cuatro años y representaron el doble de los asignados hace una década (1997).

### Rendición de cuentas: protagonismo de las instituciones de control

En el 2008 algunas acciones del más alto nivel del Poder Ejecutivo demostraron falta de transparencia y dificultades para efectuar una adecuada rendición de cuentas. Entre ellas destacan la desviación de recursos provenientes de donaciones a la contratación de asesorías (Murillo, 2008a, 2008b y 2008c), la venta de bonos de deuda pública a la República Popular China en forma secreta, en términos que no trascendieron sino hasta meses después de su formalización y, por último, la ausencia de controles externos en la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional (DIS). El factor común en estos casos fue la opacidad en la actuación del Gobierno, que generó un conflicto entre éste y las instancias de control. Esto lleva a este Informe a valorar como negativos los resultados del 2008 en la aspiración de rendición de cuentas, en particular en lo referente a los

principios de publicidad y transparencia en el sector público.

No todos los aspectos relacionados con esta aspiración fueron negativos, dado que las instituciones de control horizontal se activaron en respuesta a las circunstancias descritas, y en atención a las demandas de la ciudadanía sobre diversos asuntos. Al sentirse afectados por iniciativas del Poder Ejecutivo, diversos grupos combinaron el uso de la protesta social con el acceso a las instituciones de control. Así, el proyecto de construir un acueducto en Sardinal de Guanacaste motivó la intervención de la Procuraduría General de la República y la Defensoría de los Habitantes, mientras que la situación en torno al desarrollo minero en Crucitas de San Carlos involucró al Ministerio Público y la Sala Constitucional.

Siempre en el ámbito de las instituciones de control horizontal, cabe señalar que en el 2009 la Defensoría de los Habitantes de la República (DHR) cumple quince años de trabajo en favor de los derechos de los y las habitantes, hecho relevante que merece ser destacado en este Decimoquinto Informe. Aunque en las sucesivas ediciones de esta publicación se ha venido dando seguimiento al quehacer de la DHR, a través, por ejemplo del número de denuncias presentadas anualmente ante la institución, en esta oportunidad se solicitó a la propia Defensoría una ponencia detallada sobre su trabajo y los logros alcanzados, en el marco del decimoquinto aniversario de su creación. Ese documento se reseña brevemente en el capítulo 5, y puede ser consultado en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr).

### Acciones colectivas y movilización social

La movilización ciudadana orientada a mejorar sus condiciones de vida y trabajo, procurar cambios en políticas públicas o promover reformas institucionales es un aspecto clave de la convivencia democrática. En Costa Rica, con importantes variaciones a lo largo del tiempo, las expresiones organizadas de la ciudadanía han sido una constante en la vida política. En la presente década, el 2008 fue uno de los años en que se

registró un menor número de acciones colectivas y, en ese sentido, se apartó de un comportamiento que ha sido típico en épocas recientes: que el tercer año de un período de gobierno coincida con un “pico” de movilización ciudadana (como ocurrió en 2000 y 2004).

En 2008, la defensa del trabajo y el reclamo de mejores condiciones laborales fueron los principales temas de las demandas sociales, al igual que en los años precedentes. Sin embargo, han surgido nuevos ejes de conflictividad relacionados con educación, salud y, en particular, el ambiente. En efecto, las acciones colectivas en este ámbito llegaron a su punto más alto de los últimos ocho años y confirmaron su tendencia ascendente desde el 2006. Los reclamos más frecuentes fueron por el uso del recurso hídrico, la calidad y cobertura de los servicios públicos, la protección y conservación del ambiente y la lucha contra la contaminación.

La movilización de comunidades y organizaciones de la sociedad civil en contra de proyectos avalados por el Ejecutivo configuró una importante oposición extraparlamentaria al Gobierno, tal como ilustran los casos de la minería en Crucitas y el acueducto de Sardinal. En ambos la movilización social se valió de protestas y denuncias para detener acciones del Estado consideradas perjudiciales por miembros de las respectivas comunidades. También en ambos casos se trató de grupos heterogéneos, que combinaron la acción de asociaciones de base comunal con la de organizaciones nacionales e incluso de partidos políticos, y explotaron, mediante un creativo repertorio de métodos contenciosos (Tarrow, 1998), el carácter contradictorio del discurso que sustentaba esos proyectos. Paralelamente, los movimientos complementaron su acción de protesta con el uso de instrumentos de control horizontal y de rendición de cuentas existentes en el ordenamiento jurídico nacional.

### La ciudadanía no se aleja masivamente de la política

La hipótesis sobre un masivo alejamiento de las y los costarricenses de la esfera pública no es cierta, aunque

sí cabe anotar un paulatino retraimiento de la participación electoral. El apoyo de la ciudadanía a los valores y principios en que se sustenta la democracia implica reconocer la autoridad de quienes han sido designados para adoptar decisiones que involucran al conjunto de la población, dentro de un marco de libertades públicas y de respeto al derecho ciudadano a la petición y rendición de cuentas. Esto es lo que se conoce como apoyo difuso a la democracia. Según la edición del 2008 del *Barómetro de las Américas*, en este aspecto Costa Rica se mantuvo estable con respecto a la medición del 2006, y el apoyo a la democracia sigue siendo alto desde una perspectiva internacional. Además, la proporción de ciudadanos que participan en la vida social y política del país no ha sufrido grandes cambios en los últimos años, aunque sí se observa un aumento en la proporción de personas que no votan, así como una disminución significativa en el peso del grupo que podría caracterizarse como “votantes comunales activos” (gráfico 1.9).

### Mayor protagonismo de Costa Rica en la escena internacional

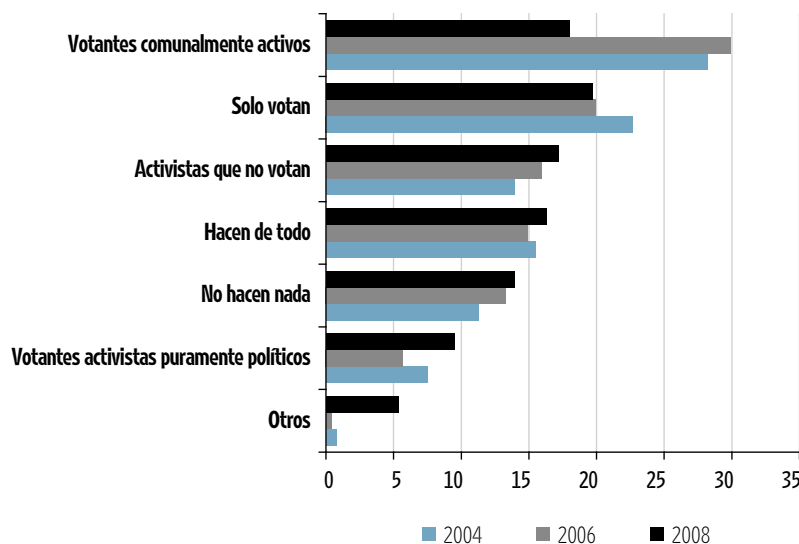
El 2008 fue un año de gran relevancia para el posicionamiento de las iniciativas de la administración Arias en el ámbito de las organizaciones multilaterales. Costa Rica inició el 1º de enero su tercera participación en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, un acontecimiento central en las relaciones multilaterales del país. En los primeros meses de esa gestión la delegación nacional abogó por la defensa y promoción de los derechos humanos, la reivindicación de la protección de los derechos civiles y la lucha contra la impunidad y el armamentismo. La labor de Costa Rica también se distinguió por el impulso a la Corte Penal Internacional, así como a resoluciones sobre conflictos de importancia en la agenda política global. Además propuso reformas a los procedimientos y mecanismos de votación a lo interno del Consejo de Seguridad.

Costa Rica ha adoptado una posición equilibrada sobre el tema de Oriente

GRAFICO 1.9

### Modos de participación social y política de la ciudadanía. 2004, 2006 y 2008

(porcentajes)  
n=1.500



Fuente: Elaboración propia con la colaboración de Róger Bonilla del Centro Centroamericano de Población de la UCR y con base en las encuestas Lapop 2004, 2006 y 2008.

Medio, que se aparta de la sostenida en su participación en el Consejo de Seguridad diez años atrás. Al comparar su actuación con la de 1998, se observa un mayor contenido y más “proactividad”, una actitud menos complaciente con las posturas de algunas potencias globales y un mayor balance con respecto a los países protagonistas del conflicto. Por ejemplo, en enero del 2008 Costa Rica insistió en que se condenaran los ataques tanto en Israel como en Palestina, después de que el ejército israelí invadiera Gaza para reprimir a las milicias de Hamas.

El acercamiento con Asia siguió siendo una de las prioridades de la política exterior durante el 2008. Algunos pasos concretos en ese sentido fueron la apertura de la embajada en Singapur, el fortalecimiento de las embajadas en Tokio y Seúl, la gestión para el establecimiento de una oficina de la Promotora del Comercio Exterior (Procomer) en China y el cabildeo para el ingreso

del país al Foro para la Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC).

La profundización de relaciones políticas, comerciales y de cooperación con la República Popular China concentró gran parte del esfuerzo diplomático. Los recién establecidos lazos diplomáticos alcanzaron su punto máximo a lo largo del 2008, especialmente con la visita de Estado del presidente Hu Jintao al país, primera de su género en la historia de la región centroamericana. No obstante estos avances, debe señalarse que el acercamiento a China ha permeado aspectos medulares de la postura costarricense en política exterior. Un claro ejemplo es la posición frente a la situación del Tíbet, en la que Costa Rica parece haber moderado su lenguaje diplomático, en una actitud de mayor cautela ante los intereses de chinos.

También destacó en la política exterior impulsada en el 2008 la reactivación de mecanismos de cooperación y

diálogo político a través de las comisiones binacionales mixtas. Por primera vez se llevaron a cabo reuniones con Argentina y, además, se retomaron acercamientos con Panamá, Nicaragua, México y Chile. Con este último se firmó un novedoso acuerdo de asociación que profundizará las relaciones comerciales, políticas y de cooperación entre ambos países.

Además hubo un cambio significativo en las relaciones con la República Bolivariana de Venezuela, ante la cual el país adoptó una posición más pragmática, centrada en las gestiones diplomáticas para su incorporación a la alianza Petrocaribe y evitando las confrontaciones de años anteriores.

La administración Arias también buscó acercarse a Brasil, a través de acuerdos regionales entre el SICA y el Mercosur. Esta iniciativa deparó resultados importantes, en especial el acuerdo “Alternativas de producción de biocombustibles”, que establece el compromiso brasileño de proveer cooperación técnica para la fabricación de etanol a partir de caña de azúcar, en Costa Rica.

### Sala Constitucional: la mayor reforma política de los últimos veinte años

Esta edición del Informe incluye un ensayo del expresidente de la Sala Constitucional, Luis Fernando Solano, sobre el devenir de la Sala al cumplirse el vigésimo aniversario de su creación. Ese trabajo se presenta íntegramente en el capítulo 7, correspondiente a la sección “Debates para el desarrollo”, y es una reflexión personal, inédita y calificada, que recorre varias de las actuaciones, implicaciones y desafíos de la Sala Cuarta.

La reforma de la jurisdicción constitucional en 1989, que dio origen a la Sala Constitucional, constituye sin duda la reforma política más importante realizada en Costa Rica en las dos últimas décadas. Cuatro características del esquema que los legisladores adoptaron para este Tribunal marcan de manera definitiva el papel que la Sala desempeña en la vida nacional: en primer lugar, su carácter de tribunal

especializado de la jurisdicción constitucional; segundo, sus amplias competencias; tercero, la plena libertad que concede a las personas para acudir a ella sin pasar por la vía administrativa, y cuarto, la introducción de un nuevo criterio de lo que puede considerarse como “lo constitucional”.

Desde su primer año de labores, la Sala ha experimentado un aumento vertiginoso de los asuntos a su cargo, lo que es una evidencia de la confianza que la ciudadanía ha depositado en ella. En su primer trimestre de operación recibió 365 casos, un promedio de 122 por mes. A partir de 1990 la cantidad de asuntos ingresados creció año tras año, salvo ligeras disminuciones en 1998 y 2003; el 2008 fue el período que registró la mayor entrada: 17.972 casos, un promedio de casi 1.500 mensuales.

Asimismo, la creación de la consulta legislativa de constitucionalidad ha colocado a la Sala en el centro de las discusiones del Parlamento, por el impacto político que puedan tener sus decisiones. Su amplia independencia le ha permitido incluso fallar con severidad contra el Poder Judicial, al punto que algunos han señalado que la Sala se ha convertido, en el uso de sus potestades, en un nuevo poder del Estado, o que cumple un rol de Senado en un típico esquema bicameral. No es de extrañar entonces que, al finalizar la primera década del siglo XXI, desde distintos sectores y con variadas posiciones, se plantee la conveniencia de revisar la Ley de la Jurisdicción Constitucional, y que se hayan presentado al menos veinticinco propuestas en ese sentido. Entre otras cosas, se señala la necesidad de cambios funcionales en la organización de esta jurisdicción, para atender la creciente demanda por sus servicios, de delimitar algunas de sus atribuciones, revisar su relación con el Poder Judicial y modificar las reglas de nombramiento de las y los magistrados.

Un conjunto de casos relevantes en materia constitucional, de gran cobertura mediática y trascendentales para la vida nacional, es analizado por el exmagistrado Solano en el capítulo 7, e ilustra el camino transitado por la Sala en estos veinte años.

## Debates para el desarrollo

### Clases sociales y desarrollo humano

El análisis del desarrollo humano considerando la estructura de las clases sociales es un nuevo enfoque de investigación que introduce este *Decimoquinto Informe Estado de la Nación*. Las clases sociales son conjuntos de personas con ciertas características que las hacen compartir una posición en la vida económica. En ese sentido, son un criterio importante, aunque no el único, para valorar la desigualdad social, pues existen otras formas de diferenciación relevantes, tales como la etnia o el género.

Un estudio de las clases sociales tiene múltiples ventajas. Permite explorar factores que inciden sobre la participación de las personas en la distribución de ingresos, de poder o autoridad en una sociedad. Facilita la evaluación de las políticas públicas y orienta la definición de nuevas intervenciones, pues se logra determinar específicamente a quiénes van dirigidas, si serán muchos o pocos los beneficiados, y si serán muchos o pocos los perjudicados. Además, ofrece nuevos elementos de juicio para entender la dinámica de ganadores y perdedores generada por la evolución económica reciente del país.

Las clases sociales funcionan como una “bisagra” entre la estructura económica, su evolución, y la distribución de los beneficios del desarrollo entre la población. Es un eslabón que conecta el análisis de la desigualdad, las capacidades de desarrollo humano que deben crearse y las oportunidades sociales de las que disponen las personas. En este primer ejercicio, el análisis de clases sociales ha servido para revisar tres temas ya abordados en anteriores Informes, con el propósito de mostrar la utilidad práctica de introducir este enfoque en el estudio del desarrollo humano. Estos temas son el estilo de desarrollo, el crecimiento económico y la desigualdad en los ingresos.

Sin entrar en los detalles técnicos, que pueden consultarse en el capítulo 6 y en el Anexo Metodológico, vale la pena señalar que la clasificación social que propone el Programa Estado de la

Nación tiene líneas de continuidad y de innovación en relación con trabajos previos realizados en el país. Al igual que otras investigaciones sobre el tema, utiliza los criterios de la inserción laboral y el nivel educativo de las personas como base para su clasificación. Sin embargo, es más específica en la diferenciación de las clases trabajadoras y, además, introduce una nueva unidad de análisis: el hogar.

Un primer resultado acerca de la estructura de las clases sociales en Costa Rica y su evolución durante los últimos veinte años, es que en ese período esta estructura se modificó sustancialmente. Hoy es mucho menos obrera y pequeño propietaria que antes. Los medianos empresarios, los expertos y las clases intermedias se expandieron, contrario a lo sucedido con los obreros agrícolas, industriales y de servicios. En este sentido, el país se aleja de la estructura de clases dual (propietarios y proletarios), o en forma de trípede (propietarios, proletarios y campesinos), con que la literatura sociológica caracterizaba las sociedades latinoamericanas en la segunda mitad del siglo XX.

Además, la sociedad costarricense se ha vuelto más urbana y su población ha tendido a concentrarse en la región central del país. En términos de la distribución territorial de las clases sociales las principales constataciones son las siguientes: por una parte, la clase alta, los medianos empresarios y expertos y las clases intermedias son clases urbanas (con más intensidad que el resto, tanto en 1987 como en 2008), que además están cada vez más asentadas en el Valle Central (ocho de cada diez de sus miembros). En cambio, los pequeños propietarios y, en especial, los obreros agrícolas tienden a ser menos urbanos y a tener más presencia en las otras regiones. Los obreros industriales, los obreros en servicios y los “otros trabajadores” tienen una distribución territorial similar al promedio de la población (cuadro 1.3).

La composición social de los hogares también cambió. Hay cada vez más hogares conformados por personas con distintas posiciones de clase. Además

CUADRO 1.3

### Cambios en la estructura de clases de los ocupados, por zonas. 1987 y 2008

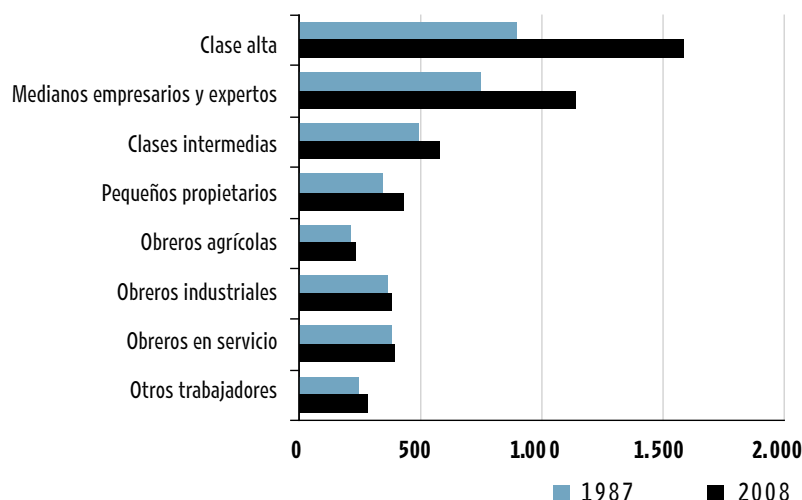
| Clasificación                   | Zona   |      |       |      |
|---------------------------------|--------|------|-------|------|
|                                 | Urbana |      | Rural |      |
|                                 | 1987   | 2008 | 1987  | 2008 |
| Total                           | 60,5   | 62,4 | 39,5  | 37,6 |
| Clase alta                      | 79,8   | 79,2 | 20,2  | 20,8 |
| Medianos empresarios y expertos | 83,4   | 78,6 | 16,6  | 21,4 |
| Clases intermedias              | 81,0   | 75,4 | 19,0  | 24,6 |
| Pequeños propietarios           | 50,9   | 54,6 | 49,1  | 45,4 |
| Obreros agrícolas               | 12,2   | 14,0 | 87,8  | 86,0 |
| Obreros industriales            | 70,5   | 56,2 | 29,5  | 43,8 |
| Obreros en servicios            | 70,1   | 62,6 | 29,9  | 37,4 |
| Otros trabajadores              | 62,4   | 62,2 | 37,6  | 37,8 |

Fuente: Segura, 2009, con base en las EHPM, INEC.

GRAFICO 1.10

### Ingresos reales promedio de las clases sociales al inicio y final del período. 1987-2008

(miles de colones de julio de 2008)



Fuente: Segura, 2009, con base en las EHPM, INEC.

aumentó la proporción de hogares integrados por personas de clases muy disímiles. Por otra parte, los hogares de todas las clases han logrado que cada vez más sus hijos con edades de entre 12 y 18 años se mantengan en el sistema educativo. Sin embargo, existen marcadas diferencias de clase, y el mayor rezago corresponde a los hogares de las clases obreras agrícolas. Además, la proporción de hogares

cuyos hijos adolescentes tienen niveles de instrucción inferiores al promedio nacional es bastante más alta entre las clases obreras. Pese a ello, también hay una proporción nada despreciable de hogares cuyos hijos están alcanzando niveles educativos superiores al promedio nacional.

Los sectores de la economía costarricense tienen asociadas estructuras de clase propias. Por ello, el desarrollo o

involución de estos sectores no es neutro en términos de la estructura social, ya que algunas clases se expandirán o contraerán de manera correlativa. La implantación de un nuevo estilo de desarrollo en las últimas dos décadas impulsó a una serie de sectores productivos (la “nueva economía”) y provocó la modernización de los servicios de apoyo, todo lo cual favoreció la ampliación de las capas intermedias y el grupo de los expertos. En cambio, la contracción del sector agrícola que produce para el mercado interno, cuya estructura social está compuesta por pequeños propietarios y obreros agrícolas, ayuda a entender la pérdida de importancia de estas clases. El sector público, el comercio y los nuevos servicios son sectores con alta heterogeneidad social.

Uno de los hallazgos más importantes de la investigación es que los beneficios de la “nueva economía” no se distribuyen por igual entre las clases sociales. Los medianos empresarios y los expertos sistemáticamente encuentran en ella mejores ingresos, no así el resto de las clases sociales, para las cuales la nueva economía no supone beneficios adicionales. Por su parte, el sector público sigue siendo la mejor opción laboral para varias clases sociales, entre ellas las intermedias y las obreras, pero no para los expertos.

Los ingresos reales promedio de todas las clases sociales tienden a ser procíclicos: crecen cuando la economía se expande y decrecen cuando ésta se contrae. Se encontraron dos excepciones a esta tendencia: en la fase de contracción económica que se dio entre 1999 y 2002 hubo ganadores absolutos, mientras que los demás grupos vieron disminuir o estancarse sus ingresos. Los ganadores fueron la clase alta, los medianos empresarios y los expertos cuyos ingresos promedio se incrementaron fuertemente. En la fase de expansión del período 2005-2007 los ingresos de esas mismas clases, así como los de los pequeños empresarios, aumentaron de modo significativo, pero el resto de las clases sociales no participó de la bonanza.

En cuanto a la desigualdad en los ingresos, el análisis constató que la

mayor parte de las brechas registradas en estos veinte años se debió a las diferencias **dentro** de las clases sociales, donde la heterogeneidad es alta, sobre todo en la clase alta y en la de medianos empresarios y expertos. Sin embargo, una proporción creciente de la desigualdad de ingresos entre hogares se explica por las diferencias **entre** clases (17% en 1987 *versus* 28% en 2008). Este es un tema que amerita una investigación más profunda.

Aunque las exploraciones que se presentan en el capítulo 6 son preliminares, dejan claro que las políticas públicas no son neutras, por acción u omisión, en relación con la estructura de clases y los resultados que las personas y hogares de los distintos grupos obtienen del desarrollo del país. En ese sentido, y contrario a las teorías de estratificación social, este enfoque no solo permite conocer los efectos de las políticas sobre la desigualdad, sino

también anticipar los efectos que determinadas intervenciones podrían tener sobre las diferentes clases sociales.

A partir de este estudio inicial se abre un amplio y diverso abanico de opciones, por medio de las cuales en el futuro se podría brindar una caracterización mucho más precisa de las clases sociales y sacar provecho de su utilidad para comprender mejor la evolución del desarrollo humano en Costa Rica.

**La primera versión de la "Sinopsis" estuvo a cargo de Marcela Román con apoyo de Miguel Gutiérrez Saxe, Jorge Vargas Cullel y Leda Muñoz.**

**La edición técnica la realizó Leda Muñoz y con el apoyo de Noel Cuevas, Diego Fernández, Antonella Mazzei, Karla Meneses, Leonardo Merino y Natalia Morales.**

**La versión final del capítulo se discutió y aprobó en reunión del Consejo Consultivo celebrada el 24 de setiembre del 2009.**

## NOTAS

**1** Se debe señalar aquí el esfuerzo que ha puesto en marcha el INEC, para incorporar mediciones trimestrales de empleo a partir de 2010.

**2** Viviendas individuales de uno o dos pisos.

**3** Debe tenerse en cuenta que la Encuesta de Hogares, fuente de estos datos, se realizó en julio de 2008, cuando el impacto de la crisis sobre el empleo aún no se había desplegado con fuerza.

**4** Monex es la plataforma de negociación de divisas donde participan las diferentes instituciones que compran o venden dólares

**5** Se refiere al agua que, al ser consumida, no causa daño a la salud del usuario. Esto significa que debe cumplir con los requisitos físico-químicos y bacteriológicos establecidos por el Reglamento para la calidad del agua potable.

**6** Uno de estos desafíos, aún sin investigar a fondo, es la supervisión adecuada de las plantas privadas de tratamiento de aguas residuales. Esto se ha hecho evidente

principalmente cuando surgen denuncias, como sucedió en el caso del hotel Allegro Papagayo, reportado en el Decimocuarto Informe (E: Amid, 2009).

**7** Grúas II es un proyecto que realiza estudios y propuestas de ordenamiento territorial para la conservación de ecosistemas. En sus trabajos identifica, principalmente, los vacíos de conservación para la adecuada protección de estos ecosistemas.

**8** Las referencias que aparecen anteceditas 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 de este capítulo.

**9** Parte de esta información se deriva de trabajos realizados por Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible de la UCR (Pujol, 2009) para el Programa de Planificación Regional y Urbana en la Gran Área Metropolitana (Program).

**10** Como parte de su función forjadora de la opinión pública, de manera rutinaria los editorialistas de los principales

diarios señalan al electorado y al Congreso los asuntos que consideran de mayor relevancia y sobre los que creen que el país más urgentemente requiere legislación (Mayhew, 1991; Binder, 1999). De estos señalamientos es posible derivar una lista de asuntos, temas o problemas que en determinado momento conforman una agenda de legislación potencial. Para evitar que ese listado refleje el sesgo ideológico del diario en cuestión, se incluyen tanto los asuntos en que los editoriales se manifiestan a favor como aquellos en los que se manifiestan en contra. Si bien la lista no es un recuento exhaustivo de todas las visiones posibles en el espectro social, refleja el papel de articulación de intereses que en un sistema de representación democrática están llamados a cumplir ciertos actores, incluidos los medios de comunicación. Debe entenderse como una aproximación derivada de algunos formadores de opinión, susceptible de perfeccionamiento pero reveladora de lo que, proyectos más o proyectos menos, el país requiere en términos de legislación.