

CAPÍTULO

6

Veinte años después:

El desarrollo humano de Costa Rica
en perspectiva comparada (1994-2013)

1994
2013

CUADRO 6.1

Resumen de indicadores de desarrollo humano. 1990-2013

Indicador	1990 ^{a/}	2000	2010	2013	Cambio ^{b/} 1990-2013
Índice de desarrollo humano (índice)	0,663	0,705	0,768	0,763	1,2
Demografía					
Población (miles de personas)	3.029	3.872	4.534	4.713	1,6
Menores de 15 años (%)	35,9	31,8	25,2	23,8	0,7
De 15 a 64 años (%)	59,4	62,8	68,4	69,3	1,2
Mayores de 64 años (%)	4,7	5,3	6,5	7,0	1,5
Tasa bruta de natalidad (por 1.000 habitantes)	27,0	20,2	15,6	15,0	0,6
Tasa global de fecundidad (hijos por mujer)	3,2	2,4	1,8	1,8	0,6
Esperanza de vida al nacer (años)	77,0	78,0	79,0	79,2	1,0
Mortalidad infantil (por mil nacidos)	15,0	11,4	9,5	8,7	0,6
Tamaño promedio del hogar (personas)	4,4	4,1	3,5	3,4	0,8
Educación					
Tasa neta de escolaridad					
Preescolar (%)		44,1	72,9	72,7	1,6
I ciclo (%)		97,2	97,0	94,7	1,0
II ciclo (%)		79,7	85,8	85,1	1,1
III ciclo (%)		53,8	69,6	71,1	1,3
Educación diversificada (%)		27,3	38,8	39,7	1,5
Escolaridad de la población de 25 a 64 años de edad (años promedio)	7,1	7,9	8,7	9,0	1,3
Diplomas universitarios otorgados (total)					
Universidades públicas (%)	72,6	36,2	31,3	31,5	0,4
Universidades privadas (%)	22,4	63,8	68,7	68,5	3,1
Mercado laboral					
Población ocupada (miles de personas)					
Proporción en actividades agrícolas (%)	25,0	16,9	15,1	12,7	0,5
Proporción en actividades industriales (%)	20,3	15,8	19,6	19,0	0,9
Proporción en actividades de servicios (%)	54,8	67,2	65,3	68,3	1,2
Tasa de desempleo abierto (%)	4,3	5,0	7,3	8,5	2,0
Pobreza y desigualdad					
Hogares en pobreza					
Incidencia de la pobreza (% de hogares)	131.981	165.709	274.616	285.467	2,2
Hogares en pobreza extrema	27,1	20,6	21,3	20,7	0,8
Incidencia de la pobreza extrema (% de hogares)	44.559	48.815	77.365	88.557	2,0
Coefficiente de Gini (índice)	9,1	6,1	6,0	6,4	0,7
	0,374	0,412	0,508	0,524	1,4
Género					
Participación femenina en la PEA (%)	28,7	33,4	38,2	39,4	1,4
Mujeres en la Asamblea Legislativa (% del total de escaños)	14,0	19,3	38,6	33,3	2,4
Salud y convivencia humana					
Cobertura de población en la seguridad social (%)	85,6	87,9	91,9	94,4	1,1
Tasa de mortalidad por suicidio (por 100.000 habitantes)	4,8	6,5	11,6	8,7	1,8
Tasa de homicidios dolosos (por 100.000 habitantes)	4,6	6,1	11,3	8,7	1,9
Homicidios por arma de fuego (%)	37,7	52,2	66,2	67,9	1,8
Tasa de delitos sexuales (por 100.000 habitantes)	52,3	94,1	143,6	146,9	2,8
Población con agua domiciliaria (%)	91,3	92,3	96,8	97,1	1,1
Gasto social					
Gasto social real per cápita total (miles de colones del 2013)					
Salud	951,7	1.067,0	1.169,9	1.203,4	1,3
Educación	232,0	309,1	337,4	344,2	1,5
Seguridad y protección social	307,3	289,8	374,1	382,0	1,2
Vivienda	290,8	367,4	337,4	356,8	1,2
Cultura y recreación	111,2	91,9	111,3	108,8	1,0
	10,5	8,9	9,8	11,6	1,1

CUADRO 6.1

Resumen de indicadores de desarrollo humano. 1990-2013

Indicador	1990 ^{a/}	2000	2010	2013	Cambio ^{b/} 1990-2013
Producción					
PIB nominal (millones de dólares)	7.182	15.946	36.298	49.621	6,9
PIB per cápita en dólares (dólares por persona)	2.316	4.118,03	8.006	10.528	4,5
PIB real en colones (miles de millones de colones de 1991)	877	1.423	2.179	2.478	2,8
Sector agrícola (% del PIB)	12,4	10,7	9,2	8,6	0,7
Sector industrial (% del PIB)	21,1	24,2	21,1	21,2	1,0
Sector servicios (% del PIB)	60,2	58,3	60,1	61,2	1,0
Comercio exterior					
Exportaciones (millones de dólares)	1.899	5.850	9.448	11.603	6,1
Tradicional (%)	39,7	15,0	11,4	11,1	0,3
No tradicionales (%)	60,3	85,0	88,6	88,9	1,5
Por sector					
Industriales (%)	27,3	18,6	22,5	21,9	0,8
Agrícolas (%)	51,0	24,0	23,2	21,7	0,4
Zonas francas (%)	7,6	50,5	52,5	54,4	7,2
Perfeccionamiento activo (%)	14,0	6,8	1,9	2,0	0,1
Importaciones (millones de dólares)	2.346	6.389	13.570	18.014	7,7
Finanzas					
Deuda pública total (% del PIB)	66,2	57,4	43,1	54,6	0,8
Deuda pública externa (% del PIB)	45,6	19,8	10,5	12,1	0,3
Deuda pública interna (% del PIB)	23,6	37,8	32,5	42,6	1,8
Déficit/superávit Gobierno Central (% del PIB)	-2,4	-3,0	-5,3	-5,4	2,2
Ingresos tributarios (% del PIB)	11,0	11,9	13,1	13,3	1,2
Turismo					
Número de turistas que ingresaron (miles)	505	1.088	2.100	2.428	4,8
Ingreso de divisas por concepto de turismo (millones de dólares)	331	1.248	1.870	2.364	7,2
Energía y conservación					
Población cubierta por el servicio eléctrico (%)	90,0	97,1	99,1	99,1	1,1
Consumo residencial de energía eléctrica per cápita (kWh, miles de habitantes)	512	639	736	735	1,4
Vehículos (por cada 100 habitantes)	9,8	17,5	25,6	28,2	2,9
Total de gases de efecto invernadero (miles de toneladas equivalentes de carbono)	4.704	6.760	10.572	11.117	2,4
Hidrocarburos (%)	56,4	68,0	54,3	56,2	1,0
Biomasa comercial (%)	14,2	14,1	13,9	13,8	1,0
Generación eléctrica (%)	2,3	1,5	12,6	10,0	4,3
Carbón y coque (%)	0,0	0,0	4,9	4,9	
Leña (%)	27,0	16,3	14,3	15,2	0,6
Cobertura forestal (% del territorio)	21,0	47,0	52,3	52,3	2,5
Área terrestre y marina protegida (hectáreas) ^{f/}	1.036	1.796	1.874	2.834	2,7
Políticos					
Número efectivo de partidos parlamentarios ^{d/}	2,2	2,6	3,9	4,9	2,2
Participación electoral ^{e/}	81,8	68,8	69,1	68,2	0,8
Simpatía partidaria PLN+PUSC ^{e/}	93,9	70,3	38,8	34,5	0,4
Apoyo promedio al sistema político ^{f/}		75,6	67,8	67,7	0,9
Acciones colectivas (promedio anual)	236	613	340	480	2,0

a/ Para algunos indicadores no se tiene el dato de 1990, por lo que se presenta la cifra del dato del año más cercano disponible.

b/ Indica la proporción del cambio en el indicador en 2013 (o el año más reciente disponible) con respecto al año base (1990 o alguno cercano). Cifras menores a 1 advierten que en 2013 el indicador fue menor que en 1990 y cifras mayores a 1 señalan lo contrario. Las fuentes de las variables se pueden consultar en el apartado "Fuentes y notas técnicas", en el Compendio Estadístico de este Informe.

c/ La cifra del 2000 es una estimación, ya que no se contaba con el dato exacto del área marina protegida para ese momento.

d/ Los datos registrados para 2000 y 2013 corresponden a 2002 y 2014.

e/ Los datos registrados para 1990 y 2000 corresponden a 1993 y 2001.

f/ Los datos registrados para 2000 y 2013 corresponden a 2004 y 2014.

Fuente: Elaboración propia con datos de varias ediciones del Compendio Estadístico del Informe Estado de la Nación, basado a su vez en cifras de diversas fuentes.

Introducción

INDICE

Introducción	289
Panorama comparativo:	
Costa Rica entre 1994 y 2013	290
La década de 1980: la crisis que marcó una época	291
Costa Rica en 1994: el advenimiento de un nuevo estilo de desarrollo	293
Costa Rica en 2013: la erosión de las apuestas del desarrollo	295
Comparación internacional revela modesto desempeño en desarrollo humano	299
Miradas en profundidad a temas seleccionados del desarrollo humano	301
Introducción	301
Ampliación de las capacidades de las personas: cambios en la formación de la población trabajadora	303
La protección de las personas: evolución general del seguro de salud	313
El sustento económico del desarrollo humano: evolución de las finanzas públicas	319
La libertad de las personas: las reglas para la participación ciudadana	329
La garantía de sostenibilidad del desarrollo: evolución del uso de la energía	339

En veinte años, Costa Rica experimentó profundos cambios en muchas características de su población y sociedad, su estructura productiva, su gestión ambiental y su vida política. En 1994 había pocos teléfonos celulares y computadoras, y circulaba una cantidad mucho menor de vehículos particulares. El café y el banano eran todavía los principales productos de exportación; la inflación se situaba cerca del 15% anual y aún estaba fresco en la memoria el difícil trance vivido en la década de los ochenta, a causa de la crisis económica y las repercusiones de las guerras civiles en Centroamérica. La escena política era dominada por dos partidos, con poca oposición de las fuerzas de izquierda, debilitadas por una reciente división. Las universidades demandaban presupuesto y hacía poco una movilización por ese motivo había derribado a un ministro de Hacienda. No se conocían los Ebais ni buena parte de los programas sociales hoy extendidos en los ámbitos de la educación y la salud. La ciudadanía nunca había participado en un referendo nacional, y apenas comenzaba a calar la idea de que era fundamental mejorar las reglas para la equidad de género en el acceso a la política. A mediados de la década se crearon y reformaron leyes e instituciones enfocadas en la gestión del medio ambiente, se reforzó la conservación de ecosistemas y se mantuvo una generación eléctrica mayoritariamente limpia.

Costa Rica, sin embargo, había empezado a cambiar. En 1994 quebró el

tercer banco más grande del país, y ese acontecimiento fue seguido en 1995 por la ruptura del monopolio de los bancos estatales sobre los depósitos en cuenta corriente, uno de los principales legados del reformismo que se impuso tras la guerra civil de 1948. Un emergente sector exportador ligado a las zonas francas se preparaba para transformar, en pocos años y en forma radical, el perfil y volumen de la oferta exportadora. Se incubaba, además, el evento más fuerte de protesta social en décadas, la huelga magisterial de 1995, que erosionó los tradicionales vínculos orgánicos entre el Partido Liberación Nacional y los sindicatos del sector. En esa época la población dejó ya de ser mayoritariamente rural, y se transitaba por el llamado “bono demográfico”, que no se volverá a presentar.

Cuando en 1994 se publicó el primer *Informe Estado de la Nación*, el país iniciaba una etapa de replanteamiento de las apuestas que habían orientado sus esfuerzos de progreso entre los años cuarenta y ochenta del siglo XX. El cambio impulsado a partir de entonces apostó por la promoción de exportaciones, la atracción de inversión extranjera directa, la expansión de la inversión social pública –sobre todo en educación–, el refuerzo de la conservación ambiental, el posicionamiento internacional como “país ecológico” y la ampliación de los derechos y libertades de las personas. Estos caminos permitieron subsanar parte del retroceso sufrido con la crisis económica de la

década de los ochenta, y configuraron una hoja de ruta hacia la aspiración de que Costa Rica sea el primer país desarrollado de América Latina al cumplirse el bicentenario de su independencia.

Dos décadas después, este Vigésimo Informe dedica el presente capítulo especial al examen de esa época con una visión de conjunto, para contrastarla con la situación actual. Más allá de la identificación de obvias diferencias, el propósito es retratar la era que han documentado las sucesivas ediciones del *Estado de la Nación*. Esta entrega pretende describir el cambio experimentado por el país en estos veinte años, a partir de las siguientes preguntas:

- ¿Cómo evolucionó el país, en comparación con otras naciones, en desarrollo humano?
- ¿Se ampliaron las capacidades de las personas para vivir una vida digna?
- ¿Se avanzó en dar sustento económico al desarrollo humano?
- ¿Se acrecentaron las libertades de la gente para decidir sobre su futuro y el del país?
- ¿Se garantizó la sostenibilidad de la energía para el desarrollo humano?

Enfocándose en algunos temas ilustrativos (dada la amplitud de tópicos que el Informe ha tratado a lo largo de los años), el capítulo examina el desempeño nacional durante las dos últimas décadas y lo compara con el de países que a inicios de los años noventa tenían un nivel de desarrollo humano similar. Esto permite poner en contexto los cambios observados y constatar que Costa Rica ha avanzado a un ritmo más lento que algunos de sus “vecinos” de aquella época. Esto le ha hecho perder parte de la ventaja y la “excepcionalidad” que ostentó entre los años cuarenta y ochenta del siglo XX, cuando logró conjugar crecimiento económico, acelerado progreso social y estabilidad democrática. Veinte años después, este resultado lleva a una conclusión

evidente: en términos de desarrollo humano, las apuestas forjadas hace dos décadas no fueron suficientes ni generarán logros mayores a los ya registrados. Mantener el rumbo seguido hasta ahora no conducirá a una nueva fase de avances más significativos hacia un desarrollo inclusivo y sostenible. Esta y otras conclusiones del presente capítulo se exponen en la valoración general de la “Sinopsis” de este Informe.

El capítulo se organiza en dos grandes secciones. En la primera se delinea un panorama general de la Costa Rica de 2013, en contraste con la de 1994. El análisis de los cambios en los principales indicadores de desarrollo humano se complementa con una comparación internacional, centrada en los países que muestran situaciones o niveles de desarrollo similares a los de Costa Rica. La segunda sección ofrece una serie de “miradas en profundidad” sobre la evolución de dimensiones específicas del desarrollo humano en estos veinte años, con base en las preguntas antes enunciadas y también observando el desempeño de otras naciones. Si bien no se abarcan todos los temas posibles, se hace una aproximación a partir del comportamiento de asuntos relevantes: la formación de la fuerza laboral, el seguro de salud, la situación fiscal, las reglas para la participación ciudadana en la vida política y la sostenibilidad energética.

Panorama comparativo: Costa Rica entre 1994 y 2013

En 1994 no solamente nacía el *Informe Estado de la Nación*; también se iniciaba la recuperación económica del país. Como la mayoría de las naciones latinoamericanas, Costa Rica perdió varios años de crecimiento a raíz de la crisis de 1980-1982, que causó una profunda disrupción en su progreso social y económico. No fue sino hasta principios de los noventa cuando el PIB per cápita superó el nivel que se había alcanzado en 1979. Por ello, aunque el propósito de esta sección es analizar continuidades y cambios entre 1994 y 2013, es relevante abordar el tema de la crisis de los ochenta, ya que es un punto de inflexión en el desarrollo nacional,

cuyos efectos fueron sentidos en el corto y el largo plazos.

Esta sección compara la situación del país en el primero y el último de los años del período durante el cual el Programa Estado de la Nación ha dado seguimiento al desempeño nacional en materia de desarrollo humano (recuadro 6.1), con el fin de trazar un panorama general de la época. La comparación se realiza en dos planos: i) el contraste de los indicadores de 1994 con los de 2013 (o años cercanos, según la información disponible) y ii) el contraste de la posición nacional en el índice de desarrollo humano con respecto a un grupo de países que en la década de los noventa mostraban resultados similares.

A nivel mundial ha sido llamativo que un país pequeño y de medianos ingresos, como Costa Rica, haya sido capaz de brindar altos niveles de bienestar y seguridad a sus habitantes (Lehoucq, 2012a). No son muchas las naciones que comenzaron el siglo XX como exportadoras de productos agrícolas (como café y banano) y lo terminaron exportando bienes de medio y alto contenido tecnológico. Tampoco las que construyen una democracia paulatinamente, mientras desarrollan un Estado que mejora las condiciones de vida de su población. Sin embargo, los indudables logros en todos esos ámbitos, reportados en las distintas ediciones de este Informe, no garantizan éxitos futuros.

Al comparar indicadores de inicios y finales de estos veinte años, se observa que fue una época en la que convergieron importantes cambios económicos, sociales, ambientales y políticos. El país vivió una transición demográfica que aumentó sustantivamente la proporción de personas en edad de trabajar (una oportunidad) pero envejeció a la población (un desafío). La sociedad se hizo más urbana, más violenta, la economía se abrió al mundo y a la tecnología, y se hizo un notable esfuerzo de protección y conservación ambiental. En promedio, la mayoría de los hogares mejoró sus condiciones de vida e ingresos, en virtud de una combinación de crecimiento económico y mayor inversión social pública, en un marco de ampliación

RECUADRO 6.1

Sobre las fuentes de información para el panorama comparativo

Este breve panorama comparativo de veinte años se basa en estadísticas descriptivas sociales, económicas, ambientales y políticas. Cuando ha sido posible se han empleado datos provenientes del “Compendio Estadístico” de las distintas ediciones del *Informe Estado de la Nación*, así como el índice de desarrollo humano (IDH) que elabora el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Pese a sus limitaciones, el IDH permite complementar el análisis del PIB con otras variables, incluyendo la esperanza de vida y los niveles de educación de una sociedad. El hecho de que existe información del IDH para todos los países y para más de tres décadas también facilita el análisis con perspectiva internacional. Para valorar el desempeño de Costa Rica, se compara su IDH con el de las veinte naciones del grupo de “alto desarrollo humano”, según la clasificación del PNUD. Son aquellas que en

1990 se encontraban en las diez posiciones superiores y las diez inferiores a Costa Rica en el puntaje del IDH.

Además se aprovechan insumos de veinte años de producción científica del Programa Estado de la Nación, una vertiente de reflexión que se inicia con Rodrigo Facio y pasa por muchos otros observadores del desarrollo nacional. Es importante señalar que la bibliografía empleada es bastante más extensa que la que se cita en el capítulo. El lector interesado en las fuentes documentales puede consultar los textos de base y sus referencias. Con el propósito de obtener un texto más fluido, solo se han incluido las referencias mínimas indispensables para explicitar la fuente de un dato o sustentar una afirmación.

Fuente: Elaboración propia con información de Lehoucq, 2014.

de sus libertades y derechos. Ese aumento de capacidades, sin embargo, fue acompañado por resultados distributivos decepcionantes, que profundizaron la desigualdad, estancaron la incidencia de la pobreza y generaron una segmentación del mercado laboral. Se agravó la insostenibilidad en los patrones de uso de los recursos naturales, especialmente de la energía, y el sistema político vio cómo se erosionaban el apoyo y la confianza ciudadana. Ha sido, pues, una época de grandes contradicciones, en que las apuestas del desarrollo fueron insuficientes.

Como se mencionó, la comparación planteada para este capítulo no es completa si no se toma en cuenta la crisis económica que el país sufrió a inicios de los años ochenta, pues esa coyuntura marcó profundamente la evolución del desarrollo humano en los años siguientes. Buena parte de los esfuerzos desplegados en las décadas de los ochenta y noventa tuvo apenas el propósito de recobrar lo perdido en términos de crecimiento económico y bienestar social.

La inversión pública en salud, educación e infraestructura física no se recuperó sino a finales de la década de los noventa o principios del presente siglo (en el caso de la infraestructura no llegó a restablecer los niveles previos). El abrupto descenso en la inversión social que produjo aquella crisis ocurrió en el momento más inoportuno: cuando el país iniciaba la transición demográfica y el disfrute del llamado “bono demográfico” (la mayor proporción de gente en edad de trabajar de la historia). Los recortes en la inversión social y el retroceso en las oportunidades laborales y educativas crearon una desventaja que afectó a la generación de jóvenes más numerosa que ha conocido el país.

Por otra parte, contrastar a Costa Rica con naciones similares permite arribar a varias conclusiones. La primera es que, a nivel mundial, el país se mantuvo en el segmento de “alto desarrollo humano”, pero sin acercarse al selecto grupo de “muy alto desarrollo humano”, meta que sí alcanzaron naciones que estaban cercanas a Costa Rica

en 1990, como se verá más adelante. Las comparaciones indican que la educación es una debilidad del país: actualmente, el promedio de escolaridad de los adultos es casi dos años menor que la secundaria completa (véase el capítulo 2 de este Informe). Para Costa Rica ha sido más fácil aumentar el PIB y brindar servicios de salud, que educar a su población.

Desde la perspectiva del IDH, el desempeño nacional en el período analizado fue modesto. Ciertamente su nivel siguió mejorando, pero a un ritmo lento. El comportamiento en las dos últimas décadas fue similar al promedio del grupo cercano en 1990, debido sobre todo a los escasos logros en educación¹. Sin embargo, se ampliaron las distancias con respecto a los “viejos vecinos” de mejor desempeño, como Chile, Letonia y Argentina, y Costa Rica fue rebasada por varios países sobre los que antes tenía ventaja. Este letargo contrasta con lo ocurrido entre 1950 y 1980, cuando el rápido crecimiento económico y el avance social hicieron de Costa Rica un caso excepcional en América Latina. Es relevante notar que, de los veinte países que en 1990 se encontraban próximos a Costa Rica en el grupo de “alto desarrollo humano”, para el 2013 seis habían dado el salto al grupo de “muy alto de desarrollo humano”. Tres de ellos son de la región: Chile, Argentina y Cuba. Costa Rica se mantiene a la mitad de la tabla en el grupo de alto desarrollo humano, básicamente en la misma situación de 1990.

La década de 1980: la crisis que marcó una época

En 1994 los indicadores del desarrollo humano, vistos en su conjunto, señalaban que los avances logrados desde 1980 habían sido escasos. En algunas áreas en las que ya se tenían progresos sustanciales, como en la esperanza de vida, el aumento fue más limitado (de 74,3 años a 76,3). El PIB per cápita (5.407 dólares) era apenas mayor que el de 1980 (4.902 dólares). Por su parte, la inversión social pública por persona, un indicador clave para mejorar las capacidades de la población, era inferior a la cifra registrada catorce años antes.

Es decir, el panorama de Costa Rica en 1994 era básicamente el mismo que en 1980, fecha que marcó el final de treinta años de notable desarrollo. Estos datos constatan que la profunda crisis económica de 1980-1982 tuvo consecuencias desestabilizadoras, a las cuales se sumaron los efectos de los conflictos político-militares que azotaron a Centroamérica (un mercado importante para el país) durante la década de los ochenta².

En 1980 Costa Rica se distinguía por tener una democracia estable, en una región de dictaduras militares. Esa democracia, como sistema político en que todas las fuerzas pueden competir para ocupar puestos de elección popular y toda la población adulta tiene derecho a votar, data de fines de los años cincuenta, cuando los grupos derrotados en la guerra civil de 1948 regresaron del exilio y comenzaron nuevamente a disputarse los cargos públicos por medio de las urnas (Bowman et al., 2005). Una excepción fue la proscripción de los partidos “antidemocráticos”, que mantuvo a Vanguardia Popular (el partido comunista) marginado de la vida política hasta 1975, cuando la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional esa prohibición. Al iniciar la década de los ochenta, el país había realizado ya seis procesos electorales consecutivos, competitivos y programados cada cuatro años, desde que en 1958 el saliente Partido Liberación Nacional reconoció su derrota en los comicios presidenciales de aquella fecha (Bowman, 2003).

En enero de 1980 el país culminaba un largo período de rápido crecimiento económico, progreso social y democratización. Bértola y Ocampo (2012) estiman que el PIB per cápita (en dólares de 1990) había pasado de 1.930 dólares en 1950, a 4.902 en 1980, un avance proporcionalmente superior al del resto de América Latina. En esos años la esperanza de vida se incrementó en casi un 30% y el alfabetismo aumentó del 79% al 90% en la población mayor de 12 años. La tasa de escolaridad (de la población de 25 años y más) casi se duplicó, al pasar 3,1 años en 1950, a 5,9 en 1980. Y en un salto que no se ha vuelto a repetir, la incidencia de la pobreza

bajó del 50% al 19% de los hogares. En treinta años, el nivel de desarrollo humano de Costa Rica había mejorado de manera sustancial.

Doce meses después, el país estaba sumido en una profunda crisis, la más grave desde que el mundo entero fue afectado por la Gran Depresión de 1929, que se prolongó por varios años más. En 1981 el Gobierno dejó de pagar la deuda externa y la inflación se acercó al 90%, un nivel desconocido en la historia nacional. En ese mismo año se redujo la inversión en los programas de salud, educación y otras prestaciones sociales. La cobertura de la enseñanza secundaria retrocedió sustantivamente en solo dos años. En 1983, el PIB per cápita era un 16% menor que el de 1979, el último año de crecimiento económico.

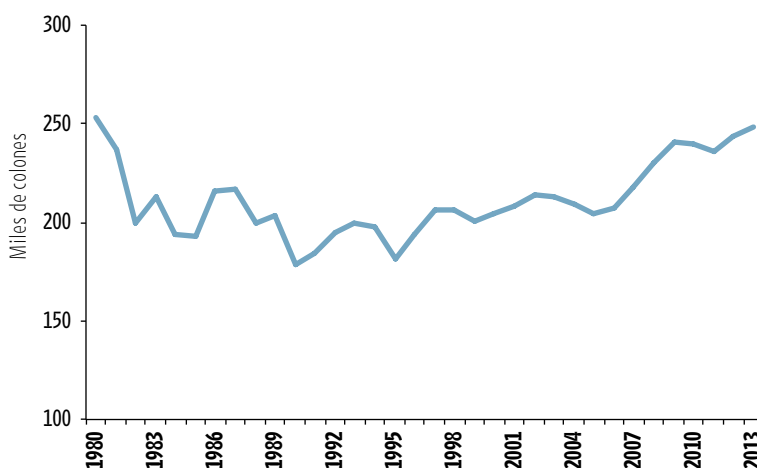
Los sucesivos gobiernos recortaron gastos y destinaron fondos a pagar la deuda externa, a fin de tener acceso a préstamos para resolver el problema de liquidez y reactivar la economía. Sin embargo, la inversión social no recuperó el nivel que tenía antes de la crisis, ni lo haría en las décadas siguientes (gráfico 6.1). La inversión en infraestructura también registró un fuerte descenso. Rodríguez-Clare et al. (2004)

afirman que esa caída contribuyó a la desaceleración de la productividad de la economía nacional en las últimas dos décadas del siglo XX; esto, a su vez, disminuyó el ritmo del progreso social (Lehoucq, 2014). En el año 2000 la inversión pública en infraestructura no llegaba a la mitad de lo que había sido antes de la crisis.

La crisis fue producto de una combinación de factores económicos y políticos de distinta naturaleza. En primer lugar, el estilo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones, que se había adoptado en los años sesenta, tenía varios frentes de vulnerabilidad. A pesar de la industrialización, la economía seguía dependiendo de unos pocos productos tradicionales de agroexportación. La nueva industria era un sector fuertemente protegido, subsidiado y poco competitivo. Cuando, a partir de 1979, los conflictos político-militares en Centroamérica paralizaron el Mercado Común Centroamericano, clave de la industria costarricense, las fuentes de empleo e ingreso de miles de personas fueron afectadas de manera profunda. Por otra parte, la crónica escasez de capital para inversión en infraestructura debió ser remediada

GRAFICO 6.1

Inversión social pública per cápita
(miles de colones del año 2000)^{a/}



a/ En miles de colones del 2000 según deflactor implícito del gasto de consumo final del gobierno general.

Fuente: Elaboración propia con datos de Trejos, 2014.

con endeudamiento externo, lo que expuso al país a las fluctuaciones del sistema financiero global. Cuando la crisis petrolera de 1979 restringió el acceso a ese financiamiento y provocó un alza generalizada en las tasas internacionales de interés, la economía costarricense sufrió un *shock* externo, debido a su elevada exposición.

Ya en 1979 y 1980 el déficit en la cuenta corriente se había “disparado” hasta un 10,5% del PIB, desde un promedio de 6,6% en los años previos (Mesa-Lago, 2000). A su vez, los flujos de capital privado habían disminuido a solo 57 millones de dólares en 1979, en comparación con el promedio de 134 millones anuales en el quinquenio anterior (González Vega, 1984). Si no aumentaba la inversión extranjera o el valor de las exportaciones sería necesario, tarde o temprano, devaluar la moneda nacional.

En este escenario, no se realizaron ajustes de fondo en la política macroeconómica. Tanto González Vega (1984) como Lizano (1999) señalan que la respuesta de las autoridades a la crisis fue lenta: pese a reiteradas advertencias de economistas nacionales y extranjeros (Lizano, 1999), el Gobierno intentó defender la moneda nacional. Ello propició una masiva conversión de colones a dólares estadounidenses y una rápida caída de las reservas de divisas, que empeoraron la situación. La adhesión a una política cambiaria proteccionista y la ausencia de ajustes fiscales causó una expansión de la deuda pública, que pasó de 56,2% a 125,2% del PIB entre 1980 y 1981 (Mesa-Lago, 2000). Este manejo del *shock* externo produjo un desajuste en la balanza de pagos que se transformó en una severa crisis económica, cuyas secuelas dejarían una honda huella.

En suma, luego de una era de casi tres décadas de acelerado progreso social, institucional y productivo, a inicios de los años ochenta Costa Rica experimentó una crisis económica cuyo manejo tuvo, en el corto y el largo plazos, consecuencias muy significativas para su ritmo de desarrollo humano y que desembocó, a la larga, en un cambio en su estilo de desarrollo.

Costa Rica en 1994: el advenimiento de un nuevo estilo de desarrollo

A seis años del nuevo milenio, el desarrollo humano de Costa Rica tenía dos rostros. En varios indicadores clave su nivel era similar al de las sociedades más avanzadas del mundo. La población vivía, en promedio, 76,3 años y el 94% sabía leer y escribir. En otros aspectos se parecía a un país en vías de desarrollo. En 1994, su PIB per cápita, en dólares de 1990, era de 5.407 (Bértola y Ocampo, 2012), aproximadamente un 30% de las cifras reportadas en Europa Occidental. Asimismo, el promedio de educación formal era de 6,9 años, muy por debajo de los 12 años de cualquier caso europeo.

Al iniciar la década de los noventa, Costa Rica tenía una economía abierta, en la que el comercio exterior era fundamental. En 1994 las exportaciones e importaciones representaban el 83% del PIB anual. No obstante, se trataba de una economía en la que el café, el banano y otros productos agrícolas eran la fuente principal de la creación de riqueza y de la oferta exportable, lo mismo que la maquila textil. Hasta 1995, tres cuartas partes del valor de las exportaciones correspondían a productos típicos de las regiones tropicales, situación que se modificaría con gran

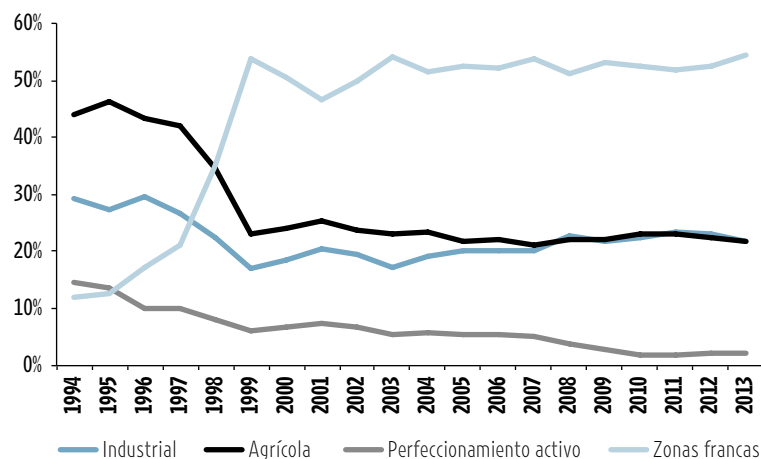
rapidez en los años inmediatamente posteriores (gráfico 6.2); en 1994 se estaba incubando un profundo cambio en el aparato productivo costarricense y en los patrones de vinculación con la economía internacional.

En 1994 los habitantes rurales y urbanos estaban por primera vez casi en el mismo nivel. La principal aglomeración urbana era la Gran Área Metropolitana, que ya había desbordado los límites de la ciudad de San José (Rosero Bixby, 2002). Pese a esa expansión, mediante el transporte público y privado la población de las principales zonas urbanas podía desplazarse con relativa agilidad. Ese factor, central en el mundo urbano, tanto para la calidad de la vida como para la eficiencia de la actividad comercial, se debía en realidad a una flota vehicular aún pequeña. Había 418.000 automóviles (cerca de la tercera parte de los que existen veinte años después), la mitad de ellos particulares; más de una cuarta parte eran camiones y otro 15% eran motocicletas. En 1994 había 136 vehículos automotores por mil habitantes.

En aquel año la población de Costa Rica estaba conformada aproximadamente por tres millones de personas. El país ya había iniciado una fase de crecimiento demográfico más lento, cercano

GRAFICO 6.2

Composición de las exportaciones totales, por sector



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

al 2% anual, y llevaba diez años adentrado en el “bono demográfico”. La tasa de mortalidad infantil, de trece por mil nacidos vivos, era diez puntos mayor que la de una sociedad desarrollada, pero apenas un tercio del promedio de la región latinoamericana. La tasa de fecundidad global era de 2,9 hijos por mujer, superior a la tasa de reemplazo (2,1).

El Estado tenía una importancia medular en la vida social y económica. El aparato estatal en su conjunto, incluyendo al sector descentralizado, gastaba casi un tercio del PIB. En 1994 el Gobierno Central recaudaba apenas el 12% del PIB por medio de impuestos, pero sus gastos eran del orden de 17% del PIB (recuadro 6.2 y gráfico 6.3).

Esta situación no impidió que el Estado efectuara importantes inversiones públicas para atender la salud, las pensiones para las personas de la tercera edad y las actividades electorales, tareas que fueron confiadas a agencias independientes, cuyos presupuestos no propone el Poder Ejecutivo ni aprueba el Legislativo, un rasgo sobresaliente del país. Muchas instituciones autónomas tienen sus propios ingresos y recursos generados por el cobro de sus servicios (las cuotas de la CCSS y las tarifas de agua y electricidad, por ejemplo). Solamente la Controlaría General de la República verifica los gastos de un sector descentralizado que para mediados de los noventa estaba conformado por más de cincuenta instituciones.

El Estado costarricense llegó a tener una importante capacidad de mejorar las condiciones de vida de la población. En 1994 una quinta parte de los hogares vivía en la pobreza, una cifra que, si bien duplicaba las tasas de las naciones desarrolladas, también era menos de la mitad de la que registraban otras sociedades en vías de desarrollo. Por otro lado, la desigualdad en la distribución del ingreso era notablemente baja. Según datos de Cepal (2014a), Costa Rica era el país menos desigual de la región latinoamericana: en 1994 su coeficiente de Gini era de 0,387, versus 0,500 en los demás países. Los hogares del decil superior recibían un 26% del ingreso nacional, una proporción

RECUADRO 6.2

Manejo del déficit fiscal en 1994

La estructura dual del aparato estatal costarricense explica dos incógnitas sobre sus finanzas públicas. La primera es cómo un Estado que recaudaba poco en impuestos (12% del PIB en 1994, sin considerar la seguridad social, y poco más de 17% incluyendo las cargas sociales) tenía un nivel de gasto tan alto, superior al 30% del PIB. La respuesta es que la mayor parte de los ingresos no provenía de los impuestos (poco más de la mitad, si se toman en cuenta las cargas sociales) sino del pago de los servicios públicos que prestan las instituciones descentralizadas.

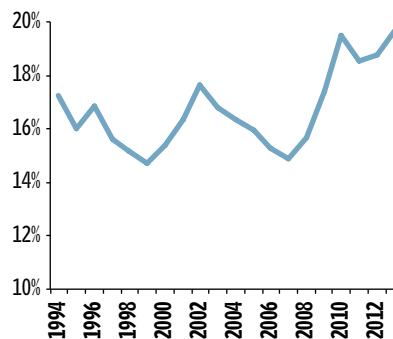
La segunda incógnita es cómo hacía el Gobierno Central para resolver su déficit fiscal: en 1994 gastó un 17% del PIB, cinco puntos porcentuales más que sus ingresos. La respuesta fue, antes y ahora, el

endeudamiento público. Ya en esa época debía destinar un tercio de sus gastos a pagar los intereses de la deuda pública (Gutiérrez Saxe, 2004). Sin embargo, en 1994, se obtenían fondos del sector descentralizado, que en esos años era superavitario. Los superávits de la CCSS y el ICE se invertían en bonos de gobierno, a costa de las inversiones requeridas en sus respectivos ámbitos de acción. En lugar de ofrecer todos los bonos con un valor flotante en el exterior, el Gobierno Central vendió títulos en la economía nacional (en promedio, la deuda interna representó un 28,8% de la deuda pública entre 1984 y 2005).

Fuente: Lehoucq, 2014.

GRAFICO 6.3

Gasto del Gobierno Central como porcentaje del PIB



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

semejante a la que recibía el 50% de los hogares menos favorecidos (recuadro 6.3).

Por otra parte, en 1994 la criminalidad no era una preocupación pública de primer orden, como lo ha sido en tiempos más recientes, aunque sí se manifestaba como un problema cotidiano, sobre todo en las zonas urbanas. Se registraban 975 casos por 100.000 habitantes en 1994 por delitos contra la vida, contra la propiedad y por infracción

a la ley de psicotrópicos, categorías que incluyen robos, hurtos, agresión, tráfico de drogas y lavado de dinero, entre otros. Los homicidios eran relativamente pocos: cerca de 200 al año en 1994, lo que equivale a una tasa de 5,5 por 100.000 habitantes, comparable a la de Estados Unidos (el menos pacífico de los países desarrollados) y el doble de la cifra de una nación europea.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE COSTA RICA ENTRE 1994 Y 2013, véase Lehoucq, 2014, en www.estadonacion.or.cr

En el ámbito político, estaba en apogeo el sistema bipartidista³: el PLN y el PUSC se llevaron el 97,3% de los votos válidos en las elecciones presidenciales de 1994. Sin embargo, no era un sistema bipartidista clásico. Se había inaugurado la fase de gobiernos divididos, que prevaleció en las décadas siguientes y se ha consolidado recientemente, en el que el partido que gana las elecciones presidenciales no logra el control del Congreso. Solo con el apoyo de

RECUADRO 6.3

Precisiones sobre los niveles de desigualdad en 1994

El coeficiente de Gini de 0,387 reportado para Costa Rica en 1994 corresponde al nivel de desigualdad originado en la economía real, sin considerar el cobro de impuestos y las transferencias de recursos a la población. Según las estimaciones realizadas por Trejos (2011) para el *Décimo Informe Estado de la Nación*, en 1990 el impacto de los programas sociales reducía el coeficiente de 0,374 a 0,313. Aunque estas cifras no se parecen a las de los países escandinavos (0,190 en las décadas de 1970 y 1980), la distribución del ingreso resultante era más igualitaria que la de los Estados Unidos, cuyo Gobierno logró bajar el coeficiente de Gini de 0,477 a 0,361 en 1995 (según datos de la OCDE).

Además, estos datos refieren a la distribución de ingresos reportados en las encuestas de hogares. Estas últimas se basan en una muestra de la población nacional y no plantean muchas preguntas detalladas acerca de los ingresos. Tienden a subestimar los ingresos del 10% de los hogares más ricos, ya que por diversas razones (muestrales y de trabajo de campo) no se entrevista a un número suficiente de ellos para obtener la información necesaria para elaborar un retrato comprensivo de la distribución del ingreso. Las encuestas de ingresos tampoco recogen datos de la renta de capitales, ya sea tierras, empresas o instrumentos financieros.

Fuente: Lehoucq, 2014.

agrupaciones pequeñas representadas en la Asamblea Legislativa el oficialismo conseguía formar mayorías parlamentarias. En 1994, el índice de partidos políticos efectivos en el Congreso era de 2,3 (véase el capítulo 5), luego de que en las décadas anteriores había oscilado entre 2,0 en 1953 y 3,1 en 1974.

La ciudadanía estaba relativamente satisfecha con la democracia y había un alto apoyo al sistema. La crisis económica de 1980-1982 no resultó en inestabilidad política: las tensiones se resolvieron por la vía electoral (Seligson y Gómez, 1987). La gran mayoría de las y los ciudadanos votaba: en 1994 su participación fue de las más altas en varias décadas (84%). De hecho, entre 1949 y 2002 un promedio superior al 77% de la población adulta acudía a las urnas en los comicios generales. Tres cuartas partes apoyaban el sistema político y toleraban opiniones distintas a las suyas, según el índice de estabilidad democrática (Seligson, 2002). Aunque las fuentes arrojan cifras diversas, coinciden en señalar que la mayor parte del electorado tenía simpatías partidarias y que éstas se repartían entre el PLN y el PUSC (para ver la evolución de esas simpatías, véase el capítulo 5).

En suma, exportando café y banano, la economía y el Estado costarricenses habían generado un nivel de desarrollo relativamente satisfactorio, aun con modestas inversiones en la industria manufacturera. Costa Rica era una sociedad que, luego de la guerra civil de 1948, había logrado construir acuerdos políticos y un Estado capaz de brindar a la mayoría de sus habitantes servicios de salud y educación para poder vivir una vida larga y digna. A pesar de las dificultades de los años ochenta, en 1994 el país estaba listo para iniciar una nueva época en su desarrollo humano.

Costa Rica en 2013: la erosión de las apuestas del desarrollo

Al avanzar la segunda década del siglo XXI, la sociedad costarricense es notablemente más grande, urbana y envejecida que veinte años atrás. La población se acerca a los cinco millones de personas, 1,5 millones más que en 1990, y el tamaño de los hogares (3,4 personas) es menor. La tasa bruta de natalidad siguió descendiendo –hoy es un 40% más baja que en 1994–, lo mismo que la cantidad de niños y niñas

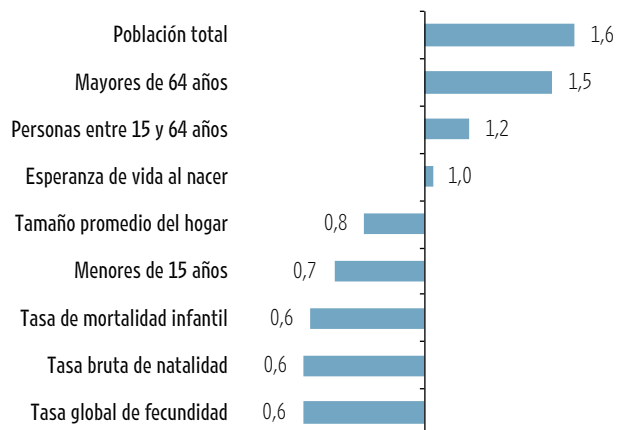
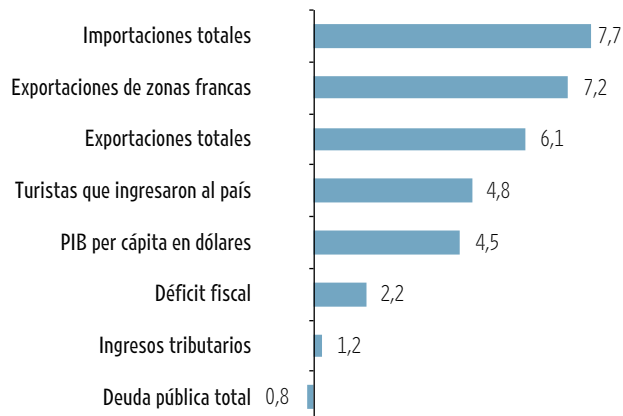
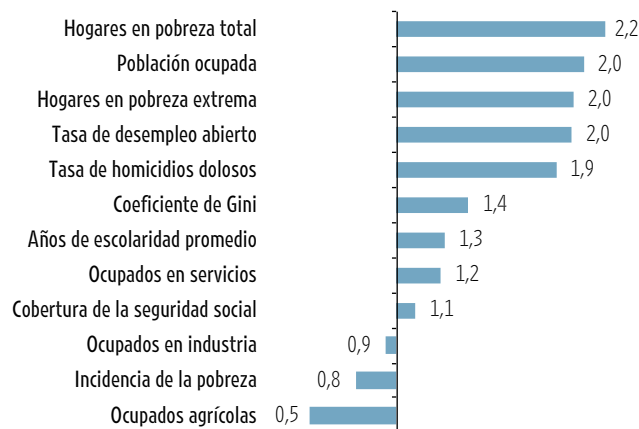
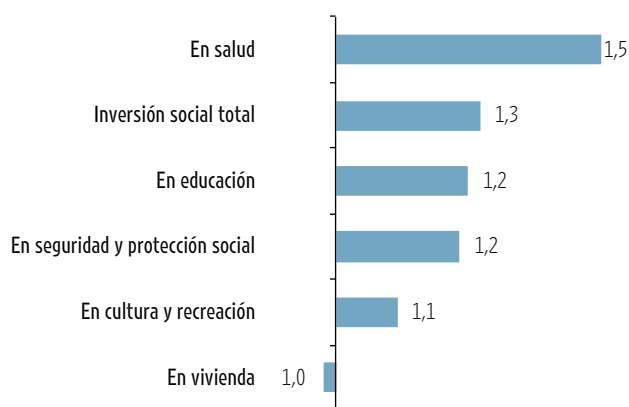
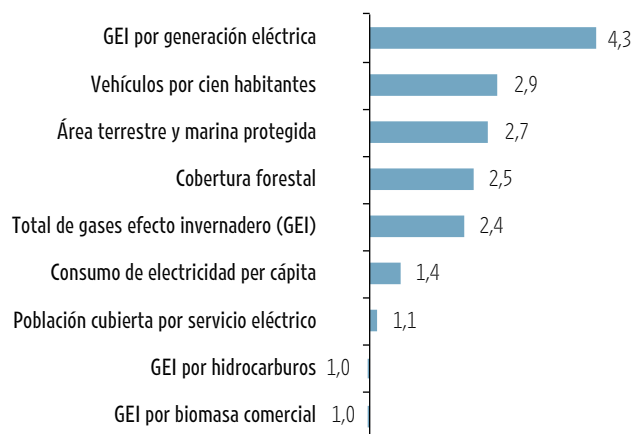
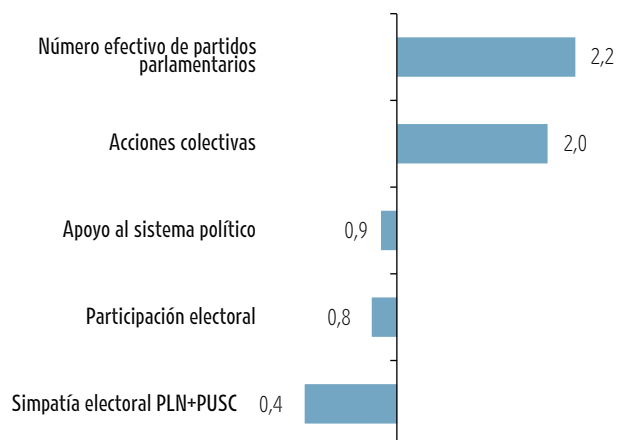
como porcentaje de la población total. En cambio, como resultado del “bono demográfico”, la proporción de personas en edad de trabajar se incrementó de manera importante, una gran oportunidad para impulsar la productividad y el crecimiento económico. Con todo, el sector que aumentó más rápidamente fue el de los adultos mayores (gráfico 6.4).

Esta sociedad más urbana y envejecida vive una época de profunda transformación económica. En 2013 el país había logrado elevar su PIB per cápita, multiplicar más de seis veces sus exportaciones de bienes y servicios en relación con 1990 y más de cuatro veces el ingreso de turistas (gráfico 6.4). Ello fue resultado de un nuevo estilo de desarrollo basado en la promoción de las exportaciones y la exitosa promoción de una “marca país” asociada a la paz, la conservación de la biodiversidad y favorables condiciones para la inversión extranjera. Pese a estas mejoras, es menester recalcar que en estos años no se cerró la brecha entre el PIB per cápita de Costa Rica y el de las naciones más desarrolladas del mundo. En 2014 ese indicador sigue representando el 30% del valor promedio que registran las economías más avanzadas de Europa. Además, la apertura no logró reducir el crónico desbalance en la balanza comercial, que más bien se agravó durante el período analizado.

El peso del Estado en la economía no cambió en veinte años. El gasto del Gobierno Central y el sector descentralizado absorbió un 37% del PIB en 2012, una cifra similar a la de 1994. La carga tributaria varió poco en este período, en consonancia con los reiterados y fallidos intentos de reformar el sistema impositivo, y además, pese a mejoras pasajeras, la situación fiscal empeoró. En 2012 el déficit del Gobierno Central como proporción del PIB era muy superior que el de 1990, aunque el nivel de endeudamiento público (uno de los “disparadores” de la crisis de los años ochenta) había descendido.

No obstante la negativa evolución en materia fiscal, las entidades públicas proliferaron. De 1994 a la fecha se ha creado más de una centena de agencias estatales (recuadro 6.4), casi todas

GRAFICO 6.4

Magnitud del cambio en indicadores seleccionados entre 1990 y 2013 por área temática^{a/}**Demográficos****Económicos****Sociales****Inversión social pública por persona****Ambientales****Políticos**

a/ La escala muestra la proporción del cambio en el indicador en 2013 (o el año más reciente disponible) con respecto al año base (1990 o alguno cercano). La línea vertical (del eje) indica el valor en 1990. Cifras menores a 1 denotan que en 2013 el indicador era menor que en 1990 y cifras mayores a 1 señalan lo contrario. El detalle de los indicadores y las unidades de medición, pueden consultarse en el cuadro 6.1.

Fuente: Elaboración propia con datos del cuadro 6.1.

RECUADRO 6.4

Evolución de la institucionalidad pública costarricense en veinte años

La organización del sector público es la plataforma material con que cuentan los Estados para alcanzar sus fines. El Estado costarricense es el más grande de Centroamérica. En 2011 se componía de 276 entidades (sin contar municipios) y era seguido por El Salvador, con 162. Este tamaño es moderado si se compara con países de desarrollo humano alto, como Chile, que contabiliza 577 entes públicos. Las instituciones de Costa Rica se distribuyen de la siguiente manera: 6 poderes u órganos constitucionales, 19 ministerios o comisiones del Poder Ejecutivo, 102 agencias adscritas a otras entidades, 81 entes descentralizados, 45 entes públicos no estatales y 23 entes particulares.

El tamaño, la forma de organización, la distribución de poderes y el alcance de esta institucionalidad han cambiado sustantivamente con los años. En las dos últimas décadas se crearon más entes públicos que en todo el período 1950-1979. Entre 1990 y 2009 se fundaron o reestructuraron 118 de ellos (un 43% del total). Sin embargo, la naturaleza de las nuevas instituciones de ambos períodos es muy distinta. Las más recientes son pequeñas y focalizadas en temas específicos: más de la mitad son órganos desconcentrados de los ministerios que han asumido, pero con mayor énfasis, tareas que estos ya tenían. En cambio, los órganos establecidos en los años sesenta y setenta tenían tamaños y funciones más amplias, e inauguraban nuevas líneas de trabajo para el Estado (Fodesaf, IMAS, ITCR, Ministerio de Cultura y Juventud y Deportes, entre otros).

Mención especial merecen dos sectores que fueron desarrollados en los últimos veinte años. El primero de ellos es el ambiental, cuyo marco institucional se consolidó en la década de los noventa, a partir de las leyes Orgánica del Ambiente, de Biodiversidad y Forestal. Las funciones que ya existían en estas materias estaban distribuidas entre el IDA, el MAG y el MEIC, y fue en esos años que se estructuraron

como entidades individuales y se le asignó al Estado la tarea de garantizar un ambiente saludable (artículo 50 de la Constitución Política, reformado en 1994).

El segundo sector es el de regulación o supervisión del Estado, que también tuvo un fuerte desarrollo en los años noventa. Esto implicó el remozamiento de instituciones de control horizontal que existían desde mucho antes, como la Contraloría y la Procuraduría General de la República, además del establecimiento de un conjunto de instancias nuevas. Esta ola inició en 1989 con la creación de la Sala Constitucional, las superintendencias encargadas de regular actividades que se abrieron a la competencia (servicios públicos, pensiones, entidades financieras, seguros, telecomunicaciones, valores), la Defensoría de los Habitantes y la Procuraduría de la Ética Pública (Villarreal, 2011).

En Costa Rica el Poder Ejecutivo debe lidiar con un aparato institucional en el cual numerosas entidades tienen amplios márgenes de independencia presupuestaria y administrativa, ya que están protegidas, legal y constitucionalmente, de las interferencias políticas o los cambios de gobierno. Este sector descentralizado se consolidó entre 1949 y 1975 y ejecuta alrededor del 60% del gasto público. Sus presupuestos son aprobados directamente por la Contraloría General de la República, fuera del Presupuesto Nacional del Gobierno Central. En contraste, casi todas las entidades creadas en los últimos veinte años son órganos desconcentrados de los ministerios, que pertenecen al Poder Ejecutivo y cuyo financiamiento depende total o mayoritariamente del Presupuesto Nacional.

Existen al menos dos fenómenos que limitan la capacidad del Ejecutivo para controlar la nueva institucionalidad. En primer lugar, el 69% de las 117 entidades creadas en estas dos décadas es administrado por juntas directivas cuyos miembros son nombrados de diversas formas, y solo en veinticinco casos por designación del Presidente de la República. Otras modalidades incluyen decisiones de la Asamblea Legislativa, concursos

internos o externos y la participación de otros entes públicos y privados. La mitad de las instituciones establecidas en este período reciente (59) cuenta con representantes de organizaciones ciudadanas en sus juntas directivas, en su mayoría de asociaciones de empresarios y de trabajadores, y también empiezan a aparecer en estos órganos delegados de grupos ambientalistas, de mujeres y de vecinos.

El segundo fenómeno que limita el control del Ejecutivo es la independencia financiera de las instituciones, pues si bien muchos de los órganos creados en años recientes pertenecen al Gobierno Central, sus leyes constitutivas les asignan fuentes específicas de recursos o son autosuficientes porque cobran por los servicios que prestan. Por ejemplo, el Conavi se financia con el impuesto a los combustibles, el Sinac con el timbre de parques nacionales y las tarifas de ingreso de visitantes a las áreas protegidas. Otros sectores tienen porcentajes fijos mínimos asignados constitucionalmente, como el Poder Judicial y el Ministerio de Educación.

Según el índice de concentración del poder en el Ejecutivo, que combina dos variables: la naturaleza jurídica de las instituciones y su fuente de ingresos (independencia de *iure* e independencia material), Costa Rica es el país que más bajo puntúa en Centroamérica (42,7 en una escala de 0 a 100). Ello refleja que buena parte de su aparato público tiene protección legal e independencia material frente a la política partidista. En este caso, el problema no es tanto la presencia de un actor dominante, como en el resto de la región, sino lo contrario: la presencia de múltiples y poderosos actores institucionales con capacidad de veto, que complican la gestión pública (Gutiérrez Saxe y Straface, 2009).

Fuente: Villarreal, 2014, con información de la base de datos de entidades públicas de Centroamérica del PEN, Ramírez et al., 2011 y PEN, 2011a.

adscritas a ministerios, con algún grado de desconcentración administrativa y dependientes del Presupuesto Nacional (salvo entidades como el Consejo Nacional de Vialidad, cuya fundación estuvo asociada a un nuevo impuesto). La tendencia legislativa de crear instituciones y asignar más tareas al Estado, pero sin la debida dotación de recursos,

aumentó las presiones sobre el aparato público, como se ha señalado en varias etapas de este Informe.

Una sociedad más urbana, con una economía abierta y dinámica, expandió con fuerza la inversión social pública. Aunque en 2013 la inversión per cápita no había alcanzado los niveles de treinta años antes, en los rubros de educación y

salud mostraba un notable crecimiento con respecto a 1990 (gráfico 6.4). Sin duda el estilo de desarrollo basado en la promoción de exportaciones y la atracción de inversión extranjera directa estuvo asociado a un esfuerzo por recuperar la inversión social que había sido drásticamente afectada por la crisis de 1980-1982.

Como resultado de la modernización económica y los mayores niveles de inversión social, en 2013 los hogares de Costa Rica disfrutaban mejores condiciones de vida que en 1990. Las coberturas de los servicios de agua y electricidad habían superado el 90% de la población y la escolaridad promedio avanzó, aunque poco. Además, según datos de los censos nacionales, solo entre 2000 y 2011 la proporción de hogares con necesidades básicas insatisfechas se redujo del 36% al 24% del total, según lo reportó el *Decimonoveno Informe Estado de la Nación*.

Sin embargo, en comparación con lo ocurrido entre 1950 y 1980, los resultados distributivos fueron decepcionantes. La tasa de desempleo de 2013 fue el doble de la de 1990 y una de las más altas desde la crisis de los años ochenta. La incidencia de la pobreza por ingresos solo disminuyó sensiblemente en el primer quinquenio de los noventa (un 24%), pero a partir de 1994 se estancó en alrededor del 20% de los hogares y, con ligeras y efímeras variaciones, así se mantiene hasta la fecha. La falta de avances en esta materia (pobreza general y extrema) hizo que, en virtud del crecimiento de la población, la cantidad de hogares pobres se duplicara entre 1990 y 2013, hasta llegar a casi 300.000 (gráfico 6.4).

Es claro, entonces, que los beneficios del crecimiento económico experimentado desde 1994 no han sido compartidos por toda la sociedad costarricense. En consecuencia, en 2013 la desigualdad en la distribución de los ingresos era casi un 40% superior a la que prevalecía en 1990 y mayor al promedio latinoamericano, una situación inversa a la existente en 1990 (ver capítulo 2). Mientras que aquí aumentaba la desigualdad (y alcanzaba sus máximos niveles históricos), en el resto de América Latina disminuía (Lehoucq, 2012b; Gindling y Trejos, 2014; PEN, 2013b). Dos datos adicionales ilustran con toda claridad el cambio en la brecha social: mientras en 1990 el ingreso del 2% más rico de la población era 29,8 veces el ingreso del 10% más pobre; en 2013 esa relación fue de 48,4 veces.

En la actualidad, el coeficiente de

Gini de Costa Rica es mayor que el de Estados Unidos, lo cual implica un retroceso en la situación imperante hace veinte años, cuando la desigualdad de ingresos en Costa Rica era parecida a la de algunos Estados de bienestar del primer mundo. Hoy se asemeja a los patrones típicos de los países en vías de desarrollo y va a contrapelo de la tendencia latinoamericana. Según datos de la OCDE, en 2010 el coeficiente del Gini de Estados Unidos era de 0,499 y las transferencias sociales y los impuestos lo reducían a 0,380. Una estimación similar para Costa Rica data del 2009 e indica que la inversión social pública baja el coeficiente de Gini de 0,452 a 0,323. Ello demuestra que la inversión social logra disminuir la desigualdad de ingresos surgida de la economía real, pero no logra contrarrestar las brechas generadas por el funcionamiento de los mercados laborales. Tales cifras llevan a Thomas Piketty (2014) a calificar a las sociedades que muestran situaciones parecidas a la de Costa Rica, como “altamente desiguales” o “muy altamente desiguales”.

En otro orden de ideas, hoy en día el país es sensiblemente más violento que hace veinte años. Las tasas de homicidios dolosos y con arma de fuego de 2013 casi duplicaron las de 1990. La tasa de robos y hurtos con y sin violencia creció aun más, lo mismo que los delitos sexuales (aunque en este último caso el aumento se debe en parte al incremento de las denuncias y la atención de este tipo de hechos). Como resultado de la mayor violencia delictiva, también creció la percepción de inseguridad entre la ciudadanía. Según datos de la encuesta Lapop, en 1995 la delincuencia ocupaba el segundo lugar entre los problemas nacionales (un 14% de las personas consultadas opinaba que era el principal), muy lejos de la inflación, que era la mayor preocupación ciudadana de entonces (según un 29% de los entrevistados). En 2008 y 2012 la delincuencia había pasado al primer lugar (así lo consideraban el 41% y el 35% de la población, respectivamente) y triplicaba en importancia a las dificultades económicas (Lehoucq, 2014). Junto al crecimiento de los homi-

cidios (sobre todo entre hombres, como analiza un estudio especial en el capítulo 2), también aumentó la tasa de suicidios, que en 2012 fue casi un 40% mayor que en 1990.

Ahora bien, pese a la situación descrita es importante recalcar que, durante el período de estudio, Costa Rica se mantuvo como un país comparativamente menos violento de acuerdo con parámetros internacionales. Además, logró evitar la evolución de procesos como los ocurridos en el norte de Centroamérica (El Salvador, Guatemala y Honduras), donde las tasas de homicidios se “dispararon” cerca o por encima de 60 por 100.000 habitantes (aunque no en Nicaragua, donde la tasa era parecida a la nacional; Cruz, 2011). También vale la pena mencionar que desde 2010 la tasa de homicidios por 100.000 habitantes inició una tendencia decreciente, y pasó de 11,3 en 2009 a 8,7 en 2013.

En forma paralela, esta sociedad más compleja, abierta, urbana y envejecida no pudo convertirse en una comunidad más sostenible. Sin duda, entre 1990 y 2013 el país logró importantes avances en conservación ambiental y más que duplicó su cobertura forestal (del 21% a 52% del territorio), un resultado no solo muy favorable, sino inédito en la mayor parte del mundo. La generación eléctrica aumentó cinco veces, la mayoría proveniente de fuentes limpias, lo que permitió ampliar la cobertura y satisfacer un creciente consumo (gráfico 6.4). No obstante, mientras estas mejoras ocurrían, también se consolidaban patrones insostenibles de uso de los recursos naturales. La brecha entre la huella ecológica y la biocapacidad del territorio se incrementó de tres a cuatro veces en una década (como se estudia en el capítulo 4), debido principalmente al nulo progreso en reducir la dependencia de los combustibles fósiles (como se verá en la segunda sección de este capítulo) y al aumento en las emisiones de gases de efecto invernadero, originadas a su vez por la multiplicación del parque automotor. Así, durante los últimos años Costa Rica se asentó sobre una paradoja: más conservación, pero menos sostenibilidad ambiental.

Finalmente, el período 1994-2014 fue

uno de profundización de la democracia costarricense. En la actualidad la ciudadanía tiene un conjunto de derechos y libertades más amplio que dos décadas atrás, más oportunidades de participación en la vida política, electoral y no electoral, y sus derechos están más tutelados (como se analiza en la segunda parte de este capítulo). Fueron veinte años de estabilidad política, en los que imperó la capacidad del Estado para asegurar el orden público. Estabilidad, sin embargo, no significó ausencia de conflicto, pues durante el período se registraron 8.415 acciones colectivas (véase el capítulo 5). Pese a ello, los momentos más intensos de protesta social, como los “picos conflictivos” de la huelga magisterial (1995), el “Combo del ICE” (2000), la oposición al monopolio de la revisión técnica vehicular (2004), el TLC con Estados Unidos (2006-2007) y el prolongado episodio de conflictividad iniciado en 2011, no pusieron en peligro las bases de esa estabilidad y fueron ejercicios de libertad ciudadana con mínimos reportes de violencia.

Junto a la profundización democrática con estabilidad, sucedieron cambios fundamentales en el escenario político (gráfico 6.4). Distintas mediciones concuerdan en señalar un marcado deterioro en el apoyo a la democracia. En 2014 la preferencia por esta forma de gobierno era un 6% inferior a la de 1995. Colapsó el bipartidismo que había caracterizado la vida política del país en las décadas anteriores y dio paso a un modelo multipartidista: el número de partidos efectivos en la Asamblea Legislativa pasó de 2,3 a 4,9 entre las elecciones de 1994 y 2014 (véase el capítulo 5). La transformación del sistema de partidos fue acompañada por un aumento en la dificultad de los actores políticos para lograr acuerdos en el Congreso y por un sensible incremento en el abstencionismo, en una sociedad cuya participación electoral fue muy alta a lo largo de la segunda mitad del siglo XX (por encima del 80% del padrón). Asimismo, la conflictividad social se intensificó. Hacia el final del período bajo análisis (particularmente entre 2011 y 2013) la protesta ciudadana

se mantuvo en niveles altos con mayor frecuencia que en los años previos.

Cabe señalar que no necesariamente un sistema multipartidista es un retroceso. La gran mayoría de las democracias de alta calidad los tienen (Colomer, 2001). Sin embargo, como se ha dicho, la ampliación del número de partidos no ha sido acompañada por la capacidad de lograr acuerdos a favor del desarrollo humano, lo que ha llevado a la ciudadanía a distanciarse de los políticos y de sus agrupaciones.

En resumen, como se dijo al inicio del capítulo, las apuestas de progreso forjadas hace dos décadas se dieron en un marco de cambios estructurales de la sociedad costarricense, y fueron insuficientes para conducir a una nueva fase de rápidos avances hacia un desarrollo humano inclusivo y sostenible.

Comparación internacional revela modesto desempeño en desarrollo humano

Los cambios ocurridos en Costa Rica en las dos últimas décadas son profundos e innegables. La mejora en las condiciones de vida de la población permiten concluir que hoy el país tiene un mejor nivel de desarrollo humano que a inicios de los años noventa, y que ha realizado esfuerzos institucionales de diverso calado para incrementar la capacidades de las personas. Sin embargo, ¿permiten esas mejoras hablar de un buen desempeño en desarrollo humano? Para responder a esta interrogante no basta examinar los cambios internos. Es necesario observar lo que hicieron otros países, para determinar cuál fue el ritmo de Costa Rica en relación con las naciones que en los años noventa se encontraban en situaciones similares.

En 1990 Costa Rica se ubicaba entre los países de “alto desarrollo humano”, según la medición de IDH que realiza el PNUD. Veintitrés años después se mantenía en una situación similar, ligeramente más favorable pero sin el dinamismo mostrado por otras naciones. ¿Cuáles eran los “vecinos” de Costa Rica en el IDH de cada período? ¿Qué luz brindan estas comparaciones acerca del desarrollo nacional?

El cuadro 6.2 presenta los veinte países de la franja de “alto desarrollo humano” a la cual pertenecía Costa Rica en 1990 (los diez por encima y los diez por debajo), y los cambios que mostraron esos mismos “vecinos” en la medición del 2013. Son un grupo diverso, de distintos continentes. Se analiza el IDH de 1990 pues no existen datos de 1994 a nivel mundial⁴. Cabe aclarar, sin embargo, que las cifras de Costa Rica varían poco entre 1990 y 1994. Hay seis naciones que acompañan a Costa Rica en el período bajo análisis, pero en la medición más reciente aparecen nuevos “vecinos”. Asimismo, en estos veinte años la posición nacional en el IDH con respecto a Latinoamérica no ha variado sustancialmente. En 2013 el país ocupó el noveno lugar (era séptimo en 1990) detrás de Chile, Cuba, Argentina, Uruguay, Trinidad y Tobago, Panamá, Barbados y Venezuela⁵. Es decir, no hubo avances ni retrocesos significativos en la posición relativa en el IDH.

Pero la comparación más reveladora tiene que ver con la trayectoria de Costa Rica y los países que en 1990 tenían niveles similares en el IDH (tomando, como se dijo, los diez superiores y los diez inferiores en la clasificación de ese año) y la situación de esas mismas naciones en la medición de 2013. En general se observa que Costa Rica tuvo un avance muy semejante al promedio del grupo (gráfico 6.5), contrario al excepcional progreso que registró entre 1950 y 1980. Además resalta el hecho de que Costa Rica no logró alcanzar a ninguno de los diez países que al inicio del período estaban en mejores posiciones (aunque en algunos casos acortó distancias), pero sí fue sobrepasado por varios de los que estaban por debajo (Venezuela, Arabia Saudita y Malasia). Como se dijo al inicio de este capítulo, de las veinte naciones que se encontraban más cerca de Costa Rica en el segmento de “alto desarrollo humano” en 1990, para el 2013 seis habían dado el salto al grupo de “muy alto desarrollo humano”. Tres de ellas son de América Latina: Chile, Argentina y Cuba. Costa Rica se mantiene en la mitad de la tabla, en el grupo de alto desarrollo humano, que es básicamente la misma situación de 1990.

CUADRO 6.2

IDH en países con niveles de desarrollo humano similares al de Costa Rica. 1990 y 2013

Ranking 1990		Ranking 2013 ^{a/}	
País	IDH	País	IDH
Kuwait	0,712	Bulgaria	0,777
Rumania	0,706	Barbados	0,776
Bulgaria	0,704	Palaos	0,775
Chile	0,702	Antigua y Barbuda	0,774
Argentina	0,701	Malasia	0,773
Letonia	0,699	Mauricio	0,771
Uruguay	0,693	Trinidad y Tobago	0,766
Trinidad y Tobago	0,685	Líbano	0,765
Cuba	0,681	Panamá	0,765
Panamá	0,666	Venezuela	0,764
Costa Rica	0,663	Costa Rica	0,763
Albania	0,661	Turquía	0,759
Tonga	0,656	Kazajistán	0,757
México	0,654	México	0,756
Arabia Saudita	0,653	Seychelles	0,756
Belice	0,653	San Cristóbal y Nieves	0,750
República de Moldavia	0,650	Sri Lanka	0,750
Jamaica	0,642	Irán	0,749
Malasia	0,635	Azerbaiyán	0,747
Venezuela	0,635	Jordania	0,745
Ecuador	0,635	Serbia	0,745

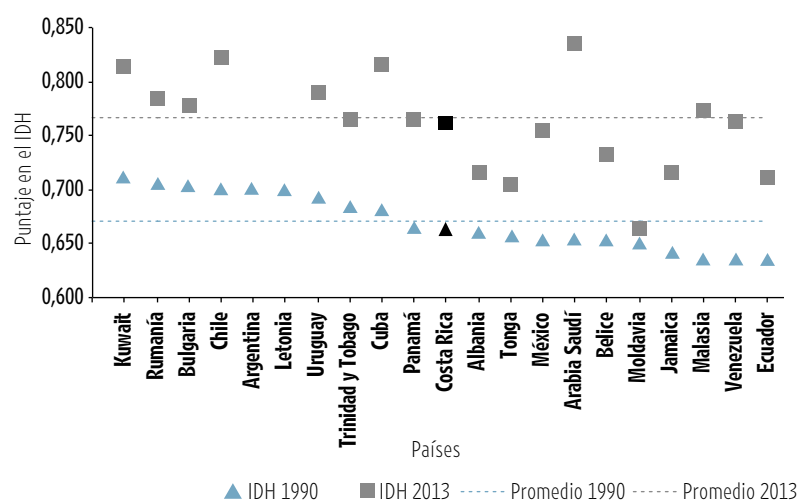
a/ Los países destacados con fondo gris son los que, tanto en 1990 como en 2013, se mantuvieron en el nivel de desarrollo humano de Costa Rica.

Fuente: Elaboración propia con datos del PNUD.

Desde una perspectiva comparada y con estos indicadores globales, se concluye que entre 1990 y 2013 el desempeño del país en desarrollo humano fue modesto. Ciertamente su nivel siguió mejorando, pero a un ritmo lento, en especial por los insuficientes logros en educación. Esta lentitud de las últimas décadas contrasta con lo sucedido entre 1950 y 1980, cuando el rápido crecimiento económico y el avance social hicieron de Costa Rica un caso excepcional en América Latina. Con los datos más recientes, y otros hallazgos de este Informe, se puede afirmar que los logros (innegables) de estos veinte años, no alcanzan para calificar el período analizado como una etapa de progreso acelerado. Para profundizar, la siguiente sección presenta un panorama (no exhaustivo) sobre algunos temas específicos, desde esa perspectiva comparada.

GRAFICO 6.5

IDH para los veinte países que en 1990 tenían un nivel similar al de Costa Rica^{a/}. 1990 y 2013



a/ Las líneas punteadas indican el promedio del IDH en los países seleccionados.

Fuente: Elaboración propia con datos del PNUD.