



Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.

Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features



## CRECE LA DESIGUALDAD, A PESAR DE LOS LOGROS

En el 2001 Costa Rica mostró indicadores positivos en salud y progresos en educación, logros indudables en un contexto económico poco favorable. A pesar de ello, el balance del año en materia de equidad e integración social arroja un saldo negativo. El aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso, que se observa ya por cuarto año consecutivo, amplía las distancias entre grupos de la población, impidiendo a numerosas personas el acceso a oportunidades y afectando la cohesión social, hecho que plantea una alerta roja sobre el rumbo que está tomando la sociedad costarricense.

La mayor concentración del ingreso se explica en gran medida por el crecimiento económico de los últimos años, muy concentrado en algunas actividades que no se encadenan adecuadamente con el resto de la economía. Al comparar la evolución de la distribución del ingreso con la incidencia de la pobreza, se comprueba que el crecimiento económico de los últimos años ha beneficiado sobre todo a los hogares de ingresos relativamente más altos (aumentando la concentración) sin reducir la pobreza.

## LOGROS Y DESAFÍOS EN EL DISFRUTE DE UNA VIDA LARGA Y SANA

**Esperanza de vida.** Al igual que el año anterior, en el 2001 se registró una esperanza de vida de 77,7 años, 79,9 para las mujeres y 75,6 para los hombres, con lo cual la brecha entre géneros se redujo en 0,6 años entre 2000 y 2001. En los últimos años han aumentado las tasas de mortalidad por causas relacionadas con nuevos estilos de vida, tales como el homicidio, el suicidio y los accidentes de tránsito asociados al alcoholismo. Se estima que, si se eliminaran estas muertes y las relacionadas con el VIH-SIDA, la esperanza de vida de los hombres aumentaría tres años y la de las mujeres un año.

**Mortalidad infantil.** El descenso de la mortalidad infantil obtenido en el 2000 no se mantuvo en el 2001; se pasó de la tasa más baja registrada (10,2) a una tasa de 10,8 por mil nacidos vivos. A pesar de ello, el país se mantuvo dentro de la meta de una tasa inferior a 11 por mil. El Sistema Nacional de Mortalidad Infantil (SINAMI) analizó 610 casos de las muertes ocurridas en el 2001 y determinó que un 40% de ellas se debió a causas que podrían haberse prevenido. Este porcentaje es particularmente alto en las regiones Chorotega (52,8%) y Pacífico Central (53,1%).

**Dinámica demográfica.** En la edición anterior de este Informe se llamó la atención sobre una serie de cambios asociados al aumento de la densidad en las zonas urbanas. El presente Informe documenta, como un ejemplo de la relación entre la localización residencial y la concentración de condiciones sociales adversas, el caso de la fecundidad de mujeres menores de 20 años. Si bien no todos los nacimientos de mujeres de este grupo son desventajosos, los datos del Censo del 2000 muestran que el número de madres entre 15 y 19 años tiende a concentrarse en algunos lugares en condiciones de desventaja social, como Tirrases-Río Azul, La Carpio-Pavas, León XIII, Los Guido, Tuetal Sur en San José de Alajuela, Guararí-La Milpa en San Francisco de Heredia, y los Barrios del Sur+de San José.

## EDUCACIÓN

**Importantes logros en cobertura.** En la educación primaria el país está muy cerca de lograr cobertura universal; la tasa neta alcanzó el 92,6% en el 2001. La secundaria, medida a partir de los registros del MEP, muestra un aumento sostenido; en la educación formal la tasa neta de cobertura se incrementó de 39,5% a 54,2% entre 1990 y 2001. En los cálculos recientes se incluyen modalidades no formales (educación abierta financiada por el MEP, programa Nuevas Oportunidades, programa de aprendizaje del INA, los talleres prevocacionales y vocacionales, IPEC y CINDEA) que elevan en 7,6 puntos la tasa neta de cobertura (de 54,2% a 61,8%) y en 11,4 puntos la tasa bruta (de 67,1% a 78,5%). En el 2001, por cada cuatro estudiantes de educación secundaria diversificada que el MEP considera equivalente al ciclo diversificado, uno estaba matriculado en modalidades no formales, dato que muestra las

fenómeno se intensifica a partir del noveno año, como alternativa para finalizar la educación secundaria, pues en el tercer ciclo el porcentaje de estudiantes en la educación no formal es de 12,5%, frente a 19,1% de los inscritos en el ciclo diversificado.

**Brechas regionales y por edad en la cobertura.** Según el Censo 2000, las principales diferencias en la cobertura del sistema educativo se evidencian entre zona urbana y rural y a partir de la adolescencia y la educación preescolar, no así en la educación primaria. La Encuesta de Hogares del 2001 confirma esta situación:

- En el grupo de 5 a 6 años, la asistencia a la educación de un 73,8% en la Región Central desciende a 59,1% en el resto de las regiones.
- En el grupo de 13 a 17 años existe un fuerte contraste entre el dato de asistencia de la Región Central (77,3%) y el resto de las regiones (62,6%). Esta distancia se acrecienta aún más en la Región Huetar Norte, donde el porcentaje de asistencia es de 51,6%.

**La deserción en secundaria.** La mejora en la cobertura no debe obviar el problema de la deserción en secundaria, que es particularmente elevada en el séptimo año, pues uno de cada cinco estudiantes se retira antes de finalizar ese año de estudios. En secundaria, el grado de éxito del sistema escolar es bajo, pues tan sólo un 25,3% de los estudiantes que ingresaron a primaria doce años antes aprueban el undécimo año. En primaria la retención es de un 72,5%, mientras que en el noveno año (tercer ciclo), que corresponde a la finalización del ciclo básico de la educación general, el porcentaje es de 38,2%.

**Accesos diferenciados a la educación.** Tres características marcan diferencias importantes en la asistencia al sistema educativo:

- **El nivel de instrucción del jefe o jefa del hogar.** La asistencia a la educación preescolar de los hijos de jefes o jefas con educación universitaria es superior en un 30% a la de los hijos de aquellos con instrucción inferior a primaria completa. La asistencia de hijos e hijas entre los 7 y los 12 años no muestra diferencias significativas, mientras que entre los 13 y los 17 años la asistencia es del 97,6% para los jóvenes que tienen jefe o jefa de hogar con instrucción universitaria, frente al 57,2% de los hijos e hijas de jefes con primaria completa. Entre los 18 y los 24 años, edad que corresponde a la educación universitaria, la asistencia es tres veces mayor en los hijos de padres con un nivel universitario que en aquellos cuyos progenitores tienen menos de primaria completa.
- **La condición de pobreza.** De los 13 a los 17 años, la asistencia a la educación en la población no pobre es de un 74,0% mientras que en la población en extrema pobreza es de un 61,1%. Sin embargo, debe anotarse que el 64,7% de la población total en condiciones de pobreza que se encuentra entre los 13 y los 17 años asiste a la educación, lo cual ofrece una posibilidad de que estas persona salgan del círculo de la reproducción intergeneracional de la desigualdad social.
- **El nivel de ingreso per capita del hogar.** La asistencia del quinto quintil de ingreso es un 50% mayor que el del primer quintil en el grupo de los 13 a los 17 años.

**Acceso temprano al mercado laboral.** No todos los adolescentes que salen del sistema educativo son desertores; una parte de ellos población es más bien excluida, tanto por condiciones del sistema educativo, como por factores relacionados con el género, la situación económica y la localización. La asistencia de los niños y niñas de 7 a 12 años es muy alta, pero se reduce conforme aumenta la edad, y empieza a presentarse con más frecuencia la combinación del estudio y el trabajo. En la población de 12 a 14 años, el 83,6% sólo estudia, un 3,1% estudia y trabaja, un 4,3% sólo trabaja y un 9,0% no estudia ni trabaja. En la población de 15 a 17 años, el grupo que sólo estudia se reduce al 57,6%, un 7,9% estudia y trabaja, un 19,9% sólo trabaja y un 14,7% no estudia ni trabaja.

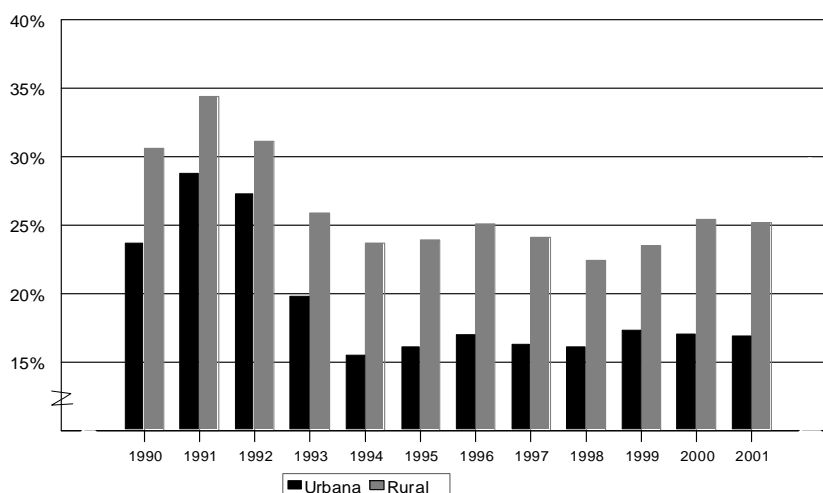
Las razones principales para justificar la no asistencia son **no puede pagar los estudios** (17,9% de los hombres y 22,9% de las mujeres) y **no está interesado/a en el aprendizaje formal** (31,4% de los hombres y 23,8% de las mujeres). Las mujeres plantean en tercer y cuarto lugar razones vinculadas al género: un 8,1% no asiste por tener que ayudar en oficios domésticos y un 6,7% por embarazo o matrimonio, mientras que para el 17,4% de los hombres el tener que trabajar es el tercer motivo de inasistencia al sistema educativo, condición que afecta a un 4,8% de las mujeres.

iza con desventaja. La tasa de desempleo abierto para las mujeres de 15 a 17 años es de 26,0%, muy superior a la tasa de desempleo abierto del país (6,1%) y a la tasa de desempleo de las mujeres (7,6%). Entre los hombres alcanza un 15,1%. Aún en el siguiente grupo de edad, de 18 a 24 años, las tasas de desempleo abierto duplican los promedios nacionales en ambos sexos. La población joven es la más afectada por empleos de menor calidad y remuneraciones inferiores, además de que, según estudios de CEPAL, dos años menos de educación implican cerca de un 20% menos de ingresos mensuales durante la vida económicamente activa.

## POBREZA

**Se aleja la aspiración de una mejor distribución de la riqueza.** Los indicadores de distribución del ingreso muestran una ampliación de las desigualdades sociales. En el 2001, el ingreso del 10% de los hogares más ricos representó 23,3 veces el ingreso del 10% de los hogares más pobres; esta relación fue de 19,6 en el 2000. La medida más tradicional de concentración, el coeficiente de Gini, aumentó por cuarto año consecutivo y en una magnitud considerable: de 0,412 en el 2000, a 0,433 en el 2001. Los demás indicadores de desigualdad muestran la misma situación que el Coeficiente de Gini y los valores que asumen en el 2001 son los más elevados de la última década.

Costa Rica: porcentaje de hogares pobres por zona. 1990-2001



Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, INEC.

**La pobreza por insuficiencia de ingreso no disminuye desde 1994.** Según datos del INEC, en el 2001 un 20,3% de los hogares nacionales se encontraba en situación de pobreza (5,9% en pobreza extrema), entendida ésta como una situación de ingresos insuficientes para satisfacer las necesidades básicas de sus miembros. Al considerar personas en lugar de hogares, la incidencia fue de 22,9% (pobreza total) y de 6,8% (pobreza extrema). Respecto al 2000, prácticamente no hubo variación en la incidencia: 20,6% y 6,1% de los hogares, y 23,1% y 7,1% de las personas, respectivamente.

Vista en el corto plazo, la estabilidad en la incidencia de la pobreza se relaciona con el desempeño macroeconómico del país. El 2001 se caracterizó por un muy bajo crecimiento del PIB total (0,9% respecto al 2000), que fue insuficiente para compensar el incremento en la población, por lo que el PIB per cápita fue inferior en -1,2% al del 2000. Por otra parte, aunque el ingreso nacional disponible (bruto) per cápita, mostró un leve incremento en comparación con el 2000 (0,5%), el consumo final de los hogares, en términos per cápita, cayó en -0,6%. Con un enfoque de largo plazo, la incidencia de la pobreza en 2000 y 2001 mantuvo el estancamiento prevaleciente desde 1994. Desde ese año los niveles de incidencia se mantienen en valores cercanos al 23% de la población (20% de los hogares).

Por sectores productivos, los pobres tienen una mayor inserción relativa en el sector primario, que corresponde casi en su totalidad a actividades agropecuarias. La pobreza también se relaciona con la informalidad: en el 2001, un 43,4% de los ocupados pobres se desempeñaba en el sector informal, frente a un 32,6% de los no pobres.

Por zonas, tanto en la urbana como en la rural, durante el 2001 se dieron pequeñas reducciones en la incidencia de la pobreza total respecto al 2000. No obstante, la incidencia sigue siendo mayor en las áreas rurales, en especial la pobreza extrema, pues tres de cada cinco hogares en esa situación residen allí. La política social, y especialmente la de combate a la pobreza, debe tomar en cuenta esta distribución espacial diferenciada. Cabe anotar, asimismo, que en 2000 y 2001 el porcentaje de mujeres jefas de hogares pobres aumentó significativamente, tanto en el área urbana como en la rural.

**Con el método de carencias críticas se duplica el porcentaje de familias y personas pobres.** El Informe incorpora una medición de la pobreza según el método de necesidades básicas insatisfechas (NBI), que define cuatro macro-necesidades básicas, relacionadas con el acceso a albergue digno, a una vida saludable, al conocimiento y a una vida sin privaciones materiales. Según ese análisis, basado en el Censo del 2000, la incidencia en promedio se ubica en el 36% y la intensidad en el 7,1%, con amplias variaciones por distritos. El mapa de carencias críticas según distritos -que puede consultarse en la página 101 del Informe- constituye un valioso instrumento para establecer políticas de combate a la pobreza por región geográfica, pues ésta se concentra en algunas áreas que pueden llamarse **deprimidas**; la mayoría de ellas en las fronteras y unas pocas en localidades urbanas.

El análisis de carencias críticas basado en datos censales revela que hay mayores carencias en los extranjeros. En promedio, cerca de 15 puntos porcentuales de incidencia separan a los nacionales (33,8%) de los extranjeros (48,2%) cuando se trata de al menos una NBI. La incidencia de alguna NBI entre extranjeros en la zona rural (66,9%) es mayor que la que corresponde a ese grupo en la zona urbana (22,9%).

Por otra parte, el análisis confirma la existencia de un estrecho vínculo entre educación y pobreza. En general, los resultados muestran que los progresos en educación no fueron constantes a lo largo de las últimas décadas. Después de un esfuerzo sostenido por mejorar el perfil educativo de la población, el país se estancó en sus esfuerzos y no es sino hasta diez años después que éstos han sido retomados.

## VIVIENDA

**Se mantiene el faltante natural de viviendas.** En 1984 el faltante natural de viviendas (hogares menos viviendas individuales) era de 12.643; a la fecha del Censo del 2000 fue de 23.855. Esto representa una tasa de crecimiento anual promedio de 4%, similar a la del número de hogares, lo cual indica que en términos relativos este faltante representa lo mismo que en 1984 (cerca del 2,5% del total de hogares). Sin embargo, hay diferencias notables entre provincias y algunas han sufrido un deterioro.

**Viviendas deficientes adicionales: 27 de cada 100 hogares.** Además del déficit habitacional, los esfuerzos en este campo deben contemplar las viviendas que requieren mejoras (viviendas regulares sin hacinamiento) y las que requieren servicios básicos (viviendas buenas, sin hacinamiento, que carecen de al menos un servicio básico), aspecto que se resume en la cantidad de viviendas deficientes adicionales. El Censo determinó que en el 2000 había 254.034 viviendas deficientes adicionales, cerca de 27 viviendas deficientes por cada 100 hogares. De ellas, el 83% eran viviendas regulares sin hacinamiento en dormitorios y el resto eran viviendas buenas sin hacinamiento y con carencia de al menos un servicio (energía eléctrica, agua de cañería o de pozo y servicio sanitario).

**Mantenimiento de las viviendas.** Al unir el déficit habitacional y las viviendas deficientes adicionales se obtiene el faltante mínimo de viviendas adecuadas (FMVA), valor que llegó a 424.267 en el 2000 (44 viviendas por 100 hogares). El problema habitacional tiene dos componentes que deben considerarse: la construcción o realización de adiciones a las viviendas (40% del FMVA) y el mantenimiento y la disponibilidad de servicios básicos (60%), que demandan gastos menores. Es importante que las políticas del sector contemplen no sólo la producción de viviendas, sino su mejora y mantenimiento; fortalecer el crédito para este fin es un reto prioritario, dado el deterioro del parque habitacional.



**Regímenes de pensiones: cobertura y sostenibilidad.** El Sistema Nacional de Pensiones lo forman cinco regímenes básicos, diez fondos complementarios creados por leyes especiales o convenciones colectivas y nueve operadoras de pensiones complementarias. En los regímenes básicos, los afiliados al régimen de invalidez, vejez y muerte (IVM) a diciembre de 2001 representaba el 96,5% del total y el 59,8% de las personas pensionadas. La relación entre trabajadores activos y pensionados mostró un valor de 5,8, es decir, en promedio, los beneficios de cada pensionado son sufragados con el aporte de cerca de 6 trabajadores activos. A la misma fecha, el total de fondos administrados en el Sistema fue de 739.875 millones de colones. El 71,5% de ese total corresponde a regímenes básicos y fondos creados por leyes especiales. A raíz de los cambios introducidos por la Ley de Protección al Trabajador, el crecimiento más significativo se da en los fondos administrados en el régimen voluntario de pensiones complementarias y ahorro voluntario (72,2% entre diciembre de 2000 y 2001), en parte debido al traslado de fondos de otras entidades del grupo financiero hacia la operadora de pensiones, por considerarse ahorro previsional. Es igualmente importante el volumen de fondos administrados en el régimen obligatorio de pensiones complementarias, en el cual, entre mayo y diciembre del 2001, se recaudaron 945,6 millones de colones mensuales. En los fondos de capitalización laboral ingresó un promedio de 1.274 millones de colones por mes.

**El régimen IVM sólo cubre a la mitad de la PEA.** El seguro IVM, actualmente seguro de pensiones, cubre al 52% de la población económicamente activa (PEA). Esta baja cobertura se debe principalmente a la escasa afiliación, en el régimen voluntario, de los trabajadores independientes y los asalariados de bajo ingreso, sobre todo de los sectores informales. Este régimen cubre a cerca de 92.000 trabajadores independientes, mientras el seguro de salud abarca a alrededor de 280.000, lo que significa un 6% y un 18% de la población ocupada, respectivamente.

**El reto de la sostenibilidad del sistema.** Existe una tendencia creciente de los costos del régimen IVM, en virtud del proceso de transición demográfica que experimenta el país y cuyo énfasis se dará a partir de la segunda década del presente siglo. A partir del año 2015 la población en edad de jubilarse habrá duplicado el número de personas que se encontraban en esa condición a fines del siglo XX. El número actual, de cerca de 6 trabajadores cotizantes por pensionado, se reducirá paulatinamente hasta llegar a 3 en el 2040. Asimismo, el costo como porcentaje de los salarios aumentará en forma progresiva, y antes del 2010 superará la contribución actual del 7,5%, lo que podría provocar un desequilibrio financiero y actuarial insostenible, si no se toman medidas al respecto.

## INVERSIÓN SOCIAL

**Aumentó la inversión social pública.** Según las cifras de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP), del Ministerio de Hacienda, en el 2001 la inversión pública social se incrementó en términos reales en 2,7%, magnitud superior al crecimiento poblacional, de manera que la inversión per cápita aumentó en 0,6%. Respecto al PIB, esta inversión representó un 19%, lo que constituye un máximo desde 1990, aunque no sucede lo mismo en su relación con el gasto público consolidado, pues el 40,2% de ese año es inferior al 42,5% de 1997 y a los porcentajes de 1993 (42%), 1996 (41,5%) y 1998 (41,3%). En orden de importancia, la composición de la inversión pública social en el 2001 se dirigió a los sectores de seguridad y asistencia social (33,7%), salud (28,8%), educación (27,6%), vivienda (8,9%) y otros servicios sociales+(1%).

## REFORMA DEL SECTOR SALUD

Durante la década de los noventa, Costa Rica dedicó una importante cantidad de recursos a la ejecución del programa de reforma del sector salud. Entre octubre de 1992 y diciembre de 2001, el país firmó empréstitos internacionales por 171,1 millones de dólares para este sector. La responsabilidad por el cumplimiento de los objetivos incluidos en los contratos de préstamo fue asignada por ley a la CCSS. Los fines de los préstamos fueron diversos; en la mayoría se otorgó prioridad a la inversión en infraestructura y equipo, así como a la modernización institucional de la CCSS y el Ministerio de Salud.

**El gasto en salud.** Según cifras de la STAP, en los últimos diez años el gasto público en salud en términos reales ha aumentado en cifras absolutas, pero prácticamente no ha variado como porcentaje del PIB (5,5% en el 2001). Sin embargo, como proporción del gasto público consolidado la participación

1993, hasta alcanzar un 11,6% en el 2001, un punto porcentual por debajo de la cifra de inicio de los años noventa. La distribución público-privada del gasto en salud continúa dominada por el componente público, pero con un aumento paulatino del gasto privado, que alcanza alrededor del 30%.

**Expansión del seguro de salud y preocupación por su sostenibilidad.** Entre 1984 y 2000, la tasa de cobertura del seguro de salud aumentó (de 71,2% a 81,8%), lo mismo que la tasa de dependencia contributiva, que pasó de 3,0% a 3,2%. No obstante, la extensión de los servicios no ha sido acompañada por un aumento proporcional de las contribuciones. La afiliación de los trabajadores independientes, por ejemplo, no supera el 45%; a pesar de que éstos representan casi una cuarta parte de los asegurados. Otras fuentes de preocupación sobre la sostenibilidad del seguro de salud son:

- El frecuente incumplimiento de las obligaciones del Estado, como patrono, ante la CCSS (en el año 2000, por ejemplo, sólo aportó el 51,6% de su contribución).
- En el 2001 DESAF pagó 208 millones de colones por servicios prestados a la población indigente, que tienen un costo de casi 55.000 millones de colones para el régimen no contributivo.
- La inestabilidad que generan las fluctuaciones de la economía en las contribuciones de patronos y empleados.
- La evasión y la morosidad; aunque no se dispone de una estimación reciente, un estudio de 1996 calculó que la evasión por no aseguramiento y subdeclaración equivalía a un 23% de los ingresos por cuotas. La morosidad en el 2000 ascendió a un 4,6% de los ingresos reglamentarios.

**Avances en la cobertura de los EBAIS.** En el 2001 este programa alcanzó a cubrir un 80% del total de la población, equivalente a 3.252.531 habitantes, con 91 Áreas de Salud y 747 equipos funcionando. Dentro del marco del modelo de atención integral de salud, la CCSS decidió contratar a terceros para la prestación de algunos servicios en el primer nivel de atención, con el objetivo de ampliar las coberturas y elevar los índices de salud de la población en áreas geográficas definidas. A diciembre de 2001, 9 Áreas de Salud y 83 EBAIS operaban bajo esta modalidad. Durante los años 2000 y 2001 el Ministerio de Salud realizó una evaluación de la atención integral del primer nivel en los EBAIS y obtuvo, entre otros, los siguientes resultados:

- La situación se califica como de baja calidad, con un promedio de cumplimiento que oscila entre 74% y 79%.
- Las áreas de tipo estructural (planta física, materiales y suministros) registran las evaluaciones más altas, excepto en recursos humanos, que apenas alcanzó el 69% de cumplimiento.
- En la aplicación de normas y procedimientos, área en que se puede apreciar más claramente la calidad de la atención, las calificaciones se ubican en la categoría de bajo nivel, con 73%.
- Son especialmente críticos los resultados en atención integral del adolescente y el adulto mayor.
- El área de participación social en salud se mantiene en un nivel crítico (62%).

**Los Compromisos de Gestión.** La suscripción de estos compromisos pasó de 20 en 1997 a 124 en el 2001. Una evaluación de este esquema realizada en el 2001 señala una mejoría en la cobertura de la mayoría de los programas a nivel nacional, aunque persiste una gran diferencia entre las coberturas totales y con calidad. En el ámbito nacional se reporta un 52% de cobertura global a través de todos los programas preventivos y curativos en el primer nivel de atención. Cabe mencionar que las Áreas de Salud atendidas por proveedores externos (cooperativas y otros) mantienen la tendencia a colocarse cerca del promedio nacional en niveles de cobertura y atención con calidad.

Es positivo el aumento de cobertura en dos grupos de población tradicionalmente poco atendidos en los servicios de salud: los niños y niñas de 1 a 6 años y la población adolescente. Por otro lado, preocupa la evolución de los datos referidos al programa de adultos (pacientes crónicos, diabéticos e hipertensos), en el que, si bien mejora la cobertura total, disminuye la cobertura con calidad.

En cuanto a los hospitales, la mayoría de ellos logró aumentar su producción, pero se ha identificado una seria debilidad en la red de servicios de salud, que no funciona adecuadamente como una red escalonada de niveles, tiende a perpetuar la inequidad y presenta limitaciones para la gestión eficiente de recursos. Sobre la prestación de los servicios, inquieta la evolución de las listas de espera. La cantidad de hospitales con listas de espera mayores de 90 días pasó de 50 en el 2000, a 94 en el 2001. Desde hace tres años, ortopedia y traumatología es la especialidad con listas más prolongadas a

representa la mayor causa mortalidad en el país, también tiene un desempeño negativo en este tema.

## DIVERSIDAD ÉTNICA

Como resultado de una pregunta de %autoadscripción étnica+ incluida en el Censo del 2000 se logró determinar que, del total de la población del país, un 1,7% es indígena, un 1,9% es afrocostarricense y un 0,2% pertenece a la cultura china.

**Los indígenas: la etnia con mayores carencias.** Aunque los indígenas representan el 1,7% de la población, de las 63.876 personas pertenecientes a esta etnia un 19% se declara nacido en el extranjero, en Nicaragua y Panamá principalmente, lo cual indica que los indígenas costarricenses constituyen el 1,3% de la población total. La información del Censo revela la escasa o nula atención otorgada a este grupo, cuyos miembros, pese a la delimitación de los territorios indígenas, en su mayoría residen fuera de ellos, probablemente como una estrategia para la superación de las desventajosas condiciones socioeconómicas allí imperantes, lo cual puede reafirmarse con los datos sobre la incidencia de la pobreza por el método de NBI, y en los logros educativos.

- El 42% de los indígenas habita en los 22 territorios establecidos, el 18% reside en distritos aledaños y de los que viven en el resto del país el 38% son extranjeros.
- Esta población es más joven que la del resto del país; los menores de 15 años constituyen un 46%.
- La fecundidad de las mujeres indígenas es superior a la del resto del país: en promedio tienen 4,1 hijos, frente a un promedio de 2,7 para las mujeres no indígenas del resto del país.
- La escolaridad promedio dentro de los territorios es de 3,6 años; Telire, Alto Chirripó y Bajo Chirripó tienen menos de un año de educación formal.
- El analfabetismo de los no indígenas en el resto del país (4,5%) contrasta con el de los indígenas en territorios (30%). Sobresale el pueblo Cabécar con un 50% de analfabetismo, donde Telire, como territorio, tiene un 95%.
- La gran mayoría de las y los indígenas se dedica a la agricultura (88%) y el 42% trabaja en ocupaciones no calificadas.
- El 46,5% de las viviendas dentro de territorios se abastece de agua por tubería dentro de la vivienda, pero únicamente el 29% de esa agua proviene de un acueducto; sólo el 21% tiene tanque séptico, pues predomina la letrina (65%), y el 38% dispone de electricidad.

**La medición de la pobreza por NBI identifica a estos hogares como los más carenciados.** Dentro de los territorios, tan sólo el 7,6% de los indígenas no tiene ninguna carencia. Estos porcentajes van mejorando conforme se alejan de los territorios; el 29,4% de los que habitan en la periferia no tiene carencias, como tampoco las tiene el 36,2% de los indígenas residentes en el resto del país. Sin embargo, estas cifras contrastan con el 60,4% de los no indígenas del resto del país sin carencias. Los indígenas en territorios con una carencia representan un 11% y llegan a 31% al acumular tres carencias. Más aún, con cuatro carencias muestran el porcentaje más alto entre todas las poblaciones de interés (28%).

**Las personas afrocostarricenses.** De acuerdo con el Censo 2000, los afrocostarricenses constituyen la etnia con mayor proporción de costarricenses por nacimiento: 93,7%. Conforman una etnia más urbana, con un 57,2% de población que habita en esta zona, en contraste con los indígenas, que en un 75,4% de los casos viven en un asentamiento rural disperso. Asimismo, los afrocostarricenses tienen una alta concentración geográfica. En conjunto, el casco urbano de San José y la provincia de Limón agrupan el 83,2% de la población afrocostarricense encuestada.

Cabe destacar el significativo avance de las y los afrocostarricenses en materia de educación. Si se compara la asistencia escolar de los jóvenes de 13 a 17 años, este grupo supera al resto del país: el 68,1% de la población total asiste al sistema educativo. Asimismo, la proporción de mujeres universitarias es mayor entre la población afrocostarricense (17,2%) que entre cualquier otro grupo étnico, con excepción de la china. En cambio, en ese mismo nivel, los hombres afrocostarricenses están por debajo (12,9%) del promedio nacional.

**La integración de los nicaragüenses.** Los datos del Censo de Población señalan que en el 2000 habitaban en territorio nacional 226.374 personas nacidas en Nicaragua, en contraste con 45.914 registradas en el Censo de 1984. Esto quiere decir que, en dieciséis años, esta población se quintuplicó. Estimaciones recientes del Centro Centroamericano de Población indican que, en el año censal, los nicaragüenses en Costa Rica eran alrededor de 258.000. Pese a la incertidumbre acerca de la verdadera cifra final, los resultados censales son coincidentes con otras investigaciones en cuanto a las características demográficas de este grupo. De ahí que sea importante aprovechar esta valiosa fuente de información, sin dejar de lado una postura crítica frente a los resultados.

- Tanto el Censo de 1984 como el de 2000 muestran que hay prácticamente un hombre nicaragüense por cada mujer del mismo origen. Además, coinciden en que en la zona urbana hay más mujeres, mientras que en la rural hay más varones.
- Los inmigrantes nicaragüenses son, en general, más jóvenes que hace dieciséis años y se concentran en las edades de 15 a 44 años, tanto en el campo como en la ciudad. Poco más de una tercera parte de ellos llegó a Costa Rica en los últimos cinco años.
- La proporción de ocupados entre los nicaragüenses ha aumentado, sobre todo en la zona urbana.
- Entre los ocupados, el porcentaje de asalariados se ha incrementado, de 62% a 83%, mientras que los trabajadores por cuenta propia han disminuido, principalmente en la zona rural.
- Al igual que en 1984, la mayoría de los nicaragüenses urbanos desempeña ocupaciones de los servicios; en la zona rural, la mayoría realiza labores agrícolas. Sin embargo, en ambas zonas las ocupaciones de los servicios (servicio doméstico, vigilancia, ventas) han aumentado a tal punto que, en el 2000, uno de cada tres inmigrantes nicaragüenses realizaba ese tipo de trabajos.
- El 27,5% de los nicaragüenses habita en viviendas clasificadas como precario, cedidas o prestadas; en 1984 este porcentaje apenas llegaba al 15,6%.
- Los principales barrios urbano-marginales con importante presencia de inmigrantes se localizan en los cantones de San José (central), Alajuelita, Tibás, Curridabat, Heredia (central) y Desamparados. Sin embargo, la probabilidad de que un nicaragüense viva en barrios en los que sólo habitan compatriotas suyos (índice de aislamiento) es de 27,4%, lo cual significa que la población inmigrante no está exclusivamente concentrada en uno o en pocos lugares.

## LA VIOLENCIA DOMÉSTICA: MANIFESTACIÓN PALPABLE DE INEQUIDAD SOCIAL

Según datos del Poder Judicial, los casos de homicidios de mujeres por violencia intrafamiliar, considerando únicamente las relaciones de pareja, disminuyeron de 16 en el 2000 a 9 en el 2001. Si a éstos se le suman las muertes ocurridas por violencia sexual (violaciones y problemas pasionales) se obtienen los casos de femicidios, que fueron 15 en el 2001.

En 1999, el Poder Judicial estimó que cerca del 90% de los casos de violencia doméstica entrados en ese sistema era presentado por mujeres, lo que justifica el considerar este problema como una forma de violencia mayoritariamente contra ellas. Entre 2000 y 2001, las solicitudes de medidas de protección entradas en las oficinas judiciales aumentaron de 32.643 a 43.929, especialmente en San José. Este incremento es muy significativo (11.286 nuevas solicitudes), pues en años anteriores el mayor aumento no había superado los 6.206 casos.

Los casos terminados en el 2001 fueron 42.258; en el 37,8% de ellos la finalización se debió a levantamiento de la medida de protección, y en un 32,1% se mantuvo la medida. Ambas cifras, comparadas con años anteriores, denotan una mejor respuesta de los juzgados. Esta información es complementada con los datos de la unidad especializada del 911, creada en febrero del 2001, que atiende denuncias por violencia doméstica, contra mujeres, sexual, contra menores, adultos mayores y discapacitados. Esta unidad y la línea 800-300-3000 **Rompamos el Silencio+** recibieron 65.583 llamadas en el 2001.





Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)



## FRAGILIDAD Y CONCENTRACIÓN: DOS TEMAS RECURRENTES EN LA ECONOMÍA NACIONAL

En el 2001, la economía costarricense mostró resultados modestos. Mantuvo una relativa estabilidad, lo cual, en un entorno internacional adverso como el observado en ese año, es un logro considerable. No obstante, las fuentes de esa estabilidad son vulnerables y exponen cada vez más su fragilidad.

Por segundo año consecutivo, el crecimiento económico fue insuficiente para lograr un incremento del producto por persona, al tiempo que se mantuvieron las tendencias a la concentración del ingreso que se observan desde hace varios años. El PIB real creció un 0,9%, en contraste con el 2,2% del 2000, y con un promedio de 5,6% para el período 1991-2000. En términos per cápita, el PIB real más bien se contrajo un 1,2%, mientras que el ingreso nacional disponible real creció un 0,5%, cambio pequeño, pero que marca un punto de quiebre con respecto al comportamiento de los dos años anteriores.

Este modesto crecimiento, además, se dio en el contexto de caídas importantes en los precios o el volumen de algunas de las principales exportaciones, por lo que, si bien fue insuficiente para lograr una ampliación sostenida de las oportunidades, refleja un importante éxito en la política de diversificación de la oferta exportable, que ha hecho a la economía costarricense menos vulnerable a cambios adversos en los precios de determinados productos. En contraste, el resto de la política económica reciente ha sido incapaz de prevenir la acumulación de desequilibrios que podrían hacer el crecimiento aún más difícil en los próximos años, e incluso poner fin a la relativa estabilidad que ha caracterizado el desempeño económico reciente.

El ámbito fiscal es donde más resalta la fragilidad de la economía. Si bien el déficit del sector público global se redujo de 3,8% en el 2000 a 2,9% en el 2001, ello se debió en parte a la percepción de ingresos que normalmente se hubiesen recibido en el 2000, así como al adelanto de la fecha del pago de los principales impuestos y el cambio en la fecha de contabilización de una parte del gasto por intereses, como resultado del pago adelantado de la deuda del Gobierno con el Banco Central. Las causas estructurales del déficit no se han modificado y se van cerrando las opciones de la política fiscal para incidir en la evolución económica.

### **Cae la demanda externa, pero la interna se recupera**

La tasa de crecimiento de la demanda externa real cayó por tercer año consecutivo y, al igual que en el 2000, fue negativa (decreció en 6,4%). Esto se explica sobre todo por el descenso de 9,6% en las exportaciones, incluyendo las de microprocesadores, maquila y otros bienes manufacturados, así como de café y banano.

En contraste con lo anterior, la tasa de crecimiento de la demanda interna aumentó por segunda vez consecutiva (4,5%). Dentro de los componentes de este indicador, disminuyó la tasa de crecimiento del gasto en consumo, de 2,6% (2000) a 1,5% (2001), el nivel de variación más bajo desde 1997, y se recuperaron las tasas de crecimiento del gasto del Gobierno (de 1,5% en el 2000 a 2,1% en el 2001) y la de formación bruta de capital fijo (3,1% en el 2001), que había sido negativa por dos años consecutivos. Sin embargo, esta recuperación se debió sobre todo a la mejoría en la industria de la construcción, que aumentó en 12,2%, mientras que la inversión en maquinaria y equipo continuó decreciendo (0,3% con respecto al 2000). Esto evidencia que no se están haciendo las inversiones necesarias para incrementar la capacidad futura de producción y de generación de oportunidades para las y los costarricenses.

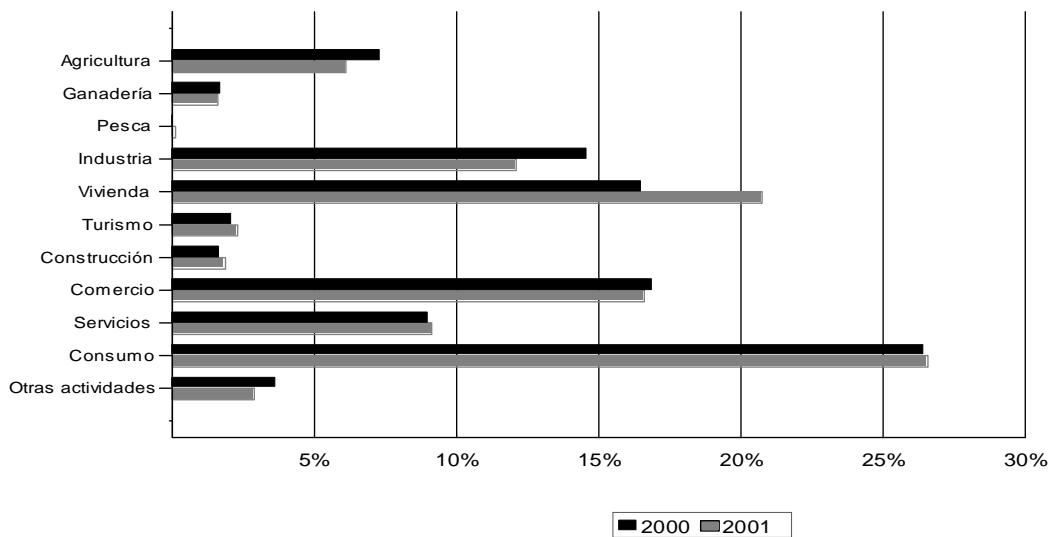
### **Desaceleración del crédito al sector privado**

El crédito al sector privado creció un 23,2% en 2001, en contraste con el 30,1% del año anterior. Esto obedeció, entre otros factores, a la desaceleración de la actividad económica, la limitación impuesta por las entidades bancarias en cuanto a la concesión de préstamos en dólares exclusivamente a personas que obtienen ingresos en esa moneda, y la incertidumbre pre-electoral. Estas tendencias contrarrestaron el efecto de la disminución

...tos porcentuales del 2000 al 2001), las que, a pesar de ello, se mantuvieron relativamente altas (en promedio 24,9% en los bancos estatales y 28,1% en los bancos privados). En todo caso, debe notarse que la expansión del crédito al sector privado fue bastante mayor que la tasa anual de inflación.

El crédito en dólares creció fuertemente (35% en términos nominales y 25,6% sin tomar en cuenta el efecto de la depreciación cambiaria), mucho más que el crédito en colones, que creció un 13% con respecto al 2000. El crecimiento se concentró en los rubros de vivienda y construcción, que en conjunto, incluyendo los préstamos tanto en colones como en dólares, crecieron un 50% y pasaron a representar casi un 23% de la cartera crediticia. Este crecimiento es consistente con la evolución del valor agregado en la construcción y las importaciones.

Costa Rica: composición porcentual del crédito según sector de destino. 2000-2001



Fuente: BCCR.

### Crecimiento por sectores

Al analizar el crecimiento económico por sectores sobresale el fuerte incremento de la construcción, los transportes y los servicios financieros. La industria de la construcción pasó de un crecimiento de 3,4% (2000) a 12,2% (2001); el auge se dio principalmente en la construcción de viviendas, locales comerciales y bodegas.

En la agricultura, a pesar de los problemas relacionados con los productos tradicionales, el ritmo global de crecimiento real se incrementó de 0,6% a 1,6% entre 2000 y 2001, como resultado del dinamismo de productos no tradicionales de exportación como piña, melón, ñame, ñampí, malanga, tiquizque y follajes, que en conjunto aumentaron un 3,3%.

La industria manufacturera fue el único sector que se contrajo, por segundo año consecutivo y esta vez a una tasa más acelerada que la del 2000. Igual que en ese año, este comportamiento se explica principalmente por la contracción de la industria de alta tecnología, por efecto de las condiciones de los mercados internacionales, pero el resto del sector también experimentó una contracción, aunque mucho más pequeña (7,3% para el sector en su conjunto, 0,1% si se excluye la industria electrónica de alta tecnología).

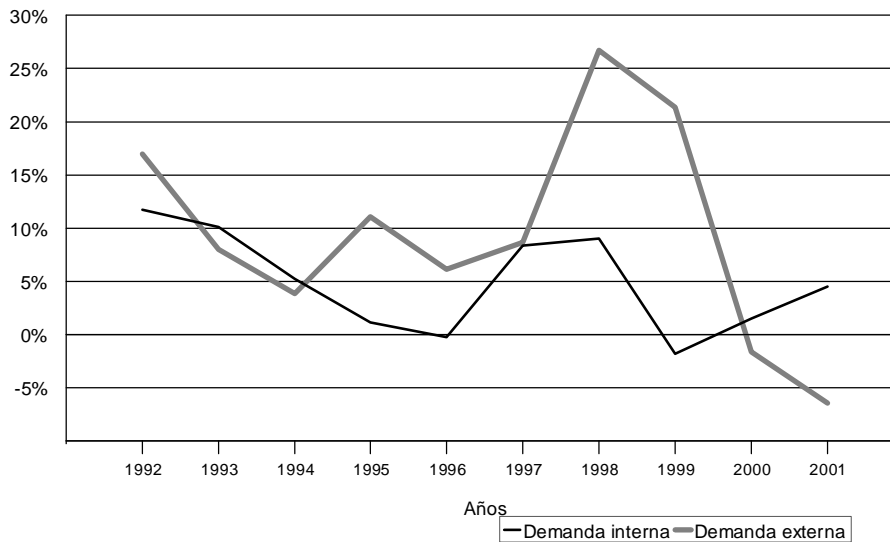
### La desarticulación de la economía

Una vez más en el 2001 fue evidente la disociación entre el PIB y el ingreso nacional, como resultado de la falta de encadenamientos productivos entre los sectores más dinámicos y el resto de la economía. A diferencia de lo sucedido en los dos años anteriores, el ingreso nacional disponible en términos reales creció a una tasa

11; 1,7% versus 2,2% en 2000, y -2% versus 8,2% en 1999). En terminos per capita las diferencias entre el comportamiento de una y otra variable son aún más marcadas.

La expansión de la demanda interna parece explicar este repunte del ingreso nacional en un escenario de contracción de las exportaciones, lo que a su vez sugiere que un conjunto de políticas de estímulo al crecimiento del mercado interno -y al regional centroamericano- puede ayudar a amortiguar las variaciones de la demanda proveniente de terceros mercados.

Costa Rica: crecimiento real de la demanda agregada interna y externa. 1992-2001



Fuente: BCCR.

### La inflación no aumentó en forma significativa, pero se mantuvo relativamente elevada

En el 2001 la inflación fue superior a la del año anterior: 11% (10,3% en 2000). Este comportamiento pone en evidencia que se ha logrado contener el efecto de los desequilibrios macroeconómicos, sin corregirlos de raíz. El resultado es que la inflación no se acelera, pero sigue siendo elevada frente a los demás países de la región y muy superior a la de las economías desarrolladas. Por ejemplo, en el 2001 la inflación en México fue de 4,4%, en Chile de 2,6% y en Guatemala de 9,1%.

Las tarifas de los servicios públicos con precios regulados mostraron un incremento superior al promedio (14%), y los precios de los servicios de vivienda crecieron aún más rápidamente (21,2%). El otro rubro que creció en forma acelerada fue el de cuidados médicos (14,7%). En contraste, el ritmo de crecimiento de los combustibles, que había sido muy elevado en 2000, decreció en 2001, reflejando las tendencias internacionales en los precios de los combustibles.

### Continuó la dolarización de la economía

La disminución en las exportaciones y el peligro de pérdida de reservas monetarias internacionales, motivaron un mayor ritmo de devaluación durante el segundo semestre del 2001. Esto provocó la disminución del premio por invertir en colones que contribuyó a que el proceso de dolarización de la economía continuara avanzando, de manera que el cuasidinero denominado en moneda extranjera pasó de un 54,9% del total en el 2000, a un 58,8% en el 2001, al tiempo que los créditos denominados en dólares crecieron a una tasa del 35% anual, en contraste con el 13% para los créditos en colones.

## Política monetaria

Durante el 2001 la política monetaria fue cauta, porque sobre ella recayó el mantenimiento de la estabilidad económica, dadas las condiciones externas adversas y la situación de las finanzas públicas. Se buscó atenuar las presiones inflacionarias sin recurrir a una política restrictiva, la cual eventualmente atizaría el problema de la deuda pública interna, como consecuencia del incremento que podría generar sobre las tasas de interés. En resumen, además de las consideraciones típicas que rodean la política monetaria, ésta se dictó sin perder de vista la situación del erario público.

## EMPLEO, SALARIOS Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

**Aumentó el desempleo.** Según la Encuesta Hogares de Propósitos Múltiples, para el año 2001 la fuerza de trabajo del país alcanzó 1.653.321 personas. La tasa de ocupación aumentó en 1,6 puntos porcentuales con respecto al 2000, al situarse en 52,4%. No obstante, la tasa de desempleo alcanzó el 6,1%, el nivel más alto desde 1997, ligeramente por encima del nivel observado en 1999 y casi un punto porcentual más que el del 2000 (5,2%).

**Persisten las diferencias en detrimento de las mujeres, los más jóvenes y los habitantes de ciertas regiones.** Las diferencias en las tasas de participación y desempleo entre hombres y mujeres no experimentaron cambios relevantes con respecto al 2000: 73,7% y 5,2% para los primeros, frente a 38,6% y 7,6%, para las segundas. Debe recordarse, sin embargo, que los indicadores tradicionales tienden a subestimar la tasa de participación de las mujeres. En la zona rural, la diferencia en la tasa de desempleo de hombres y mujeres es aún mayor, 5,3% y 9,8% respectivamente.

Por regiones, la Brunca mostró el mayor aumento en el desempleo, al pasar de 4,7% a 7,1%, por efecto de la caída en la producción bananera de esa zona. Le siguió la Región Central, con un incremento de 4,7% en el 2000 a 6,1% en el 2001, la tasa más alta del quinquenio para esta zona. El desempleo en las restantes regiones se redujo o se mantuvo igual.

Por edad, se observa que para el grupo de 12 a 24 años la tasa de desempleo abierto fue 3,5 veces mayor (13,3%) que para el grupo de 25 a 59 años (3,8%).

**Desarticulación entre el valor agregado de ciertas actividades y la absorción de empleo.** Aunque el valor agregado del sector de agricultura, caza y pesca se incrementó, por efecto del crecimiento en actividades no tradicionales, la evolución de los productos tradicionales pesó más sobre la absorción de empleo, que cayó un 3,8%. Esto redujo la participación de este sector en el empleo total, de 17,3% (2000) a 15,6% (2001).

Por el contrario, en el sector manufacturero, a pesar de la caída en el valor agregado, el número de empleos aumentó un 11%. Esto se explica porque la caída en la producción se concentró en la industria electrónica de alta tecnología, que emplea a un número relativamente bajo de trabajadores. La participación de este sector en el empleo total ascendió a 15,4% (14,8% en el 2000), con lo cual prácticamente igualó al sector agropecuario.

Establecimientos financieros y servicios comunales y sociales fueron sectores con buen desempeño económico y un fuerte incremento en el número de empleos, 18,5% y 9,9% respectivamente. Por su parte, el empleo en la industria de la construcción sólo aumentó en un 6,7%, pese a su gran dinamismo, con lo cual su participación relativa dentro del total de la población ocupada se mantuvo constante (6,7% en el 2000 y el 2001).

**Estancamiento de los salarios reales y concentración del ingreso.** El índice de salario mínimo real muestra una clara tendencia hacia el alza durante la última década, con excepción de 1991 y 1995. No obstante, la distribución del ingreso, tal como es captada por la Encuesta de Hogares del INEC, empeora todos los años a partir de 1997: el 20% más rico de la población aumenta su participación dentro del total del ingreso todos los años, mientras que cae la de los grupos restantes.

**Cambios en la estructura sectorial y regional del empleo.** Al comparar los datos de empleo de los censos de 1984 y 2000, el cambio más dramático se observa en la agricultura, que en esos años pasó de representar el 34,6% del empleo total al 19,5%, y además es la única rama que ha venido experimentando una contracción



258.634 en 1984 a 253.537 en el 2000). En la producción agropecuaria esa contracción es superior al 8% con respecto a 1984.

Por su parte, los sectores de establecimientos financieros, los servicios turísticos y el comercio experimentaron un incremento en su peso relativo dentro de la estructura total del empleo. En el mismo período, su participación se elevó de 2,9% a 6,3% en el primer caso; de 4,5% a 8,7% en los servicios al turismo, y de 9,5% a 13,9% en el comercio. Las tasas de crecimiento de la población ocupada en la industria, en el sector de electricidad y agua, en construcción y en transportes también son superiores a la media nacional (3,5%). El resultado es una estructura dominada por el sector terciario, que genera el 57% del empleo, mientras que el secundario aporta el 23,1% y el primario no alcanza el 20%.

La distribución de las ramas de actividad económica no es uniforme a lo largo del territorio. Así, el sector primario (agricultura y minería), de poco dinamismo, representa menos del 6% del empleo en la Gran Área Metropolitana, pero aporta casi la mitad del empleo en las regiones Brunca, Atlántica y Norte. El sector secundario, a su vez, genera el 26,8% del empleo en la Región Central, pero menos del 16% en las regiones Chorotega, Brunca, Atlántica y Norte, mientras que el terciario genera más del 62% del empleo en la Región Central, y alrededor del 40% en las regiones Brunca, Atlántica y Norte. En este último sector destaca la concentración del empleo en la Región Central, particularmente en el Área Metropolitana de San José, donde el 73,2% de los ocupados labora en esta rama de actividad.

## SOLVENCIA FISCAL

**Un alivio temporal y, en cierta medida, aparente.** Si se toma el déficit del sector público global como el indicador de la situación fiscal, puede decirse que en el 2001 se produjo una mejoría, pues el déficit pasó del 3,8% al 2,9% del PIB. Sin embargo, en parte esto es resultado de convenciones contables y aumentos no recurrentes de los ingresos. Una vez cuantificado el efecto de este tipo de ingresos, la aparente mejora en la situación fiscal resulta más modesta o desaparece. La situación fiscal podría más bien haber empeorado, por tres razones: 1) una de las causas principales del incremento del gasto del Gobierno Central fueron los rubros de sueldos, salarios y cargas sociales; 2) la tasa de interés sobre la deuda (incluyendo la contratada en el último año) es superior a la tasa de crecimiento del producto, y 3) el superávit del resto del sector público no financiero, que ha venido compensando una parte del déficit del Gobierno, ha disminuido, y es probable que lo haga más en el futuro, conforme se ejecutan los planes de inversión de las instituciones del sector.

**Carga tributaria.** Entre 1995 y 2001 los ingresos tributarios representaron entre el 12,3% y el 13,4% del PIB, una carga tributaria relativamente baja para un país con un nivel de desarrollo humano como el de Costa Rica, que además ha optado por un modelo en que el Estado tiene un papel preponderante como proveedor de ciertos bienes y servicios. Más que sugerir que el Gobierno y el sector público deben operar con un déficit cero en cualquier circunstancia, ni tomar posición en cuanto a la conveniencia o inconveniencia de usar el gasto público de manera anticíclica, lo que cabe destacar es que el deterioro de la situación fiscal es tal, que el margen del Gobierno para usar el gasto como instrumento de política tiende a contraerse.

**El gasto es sumamente rígido.** En la composición del gasto del Gobierno Central se observa que los sueldos y salarios y cargas sociales (34,7%), las transferencias corrientes (29,8%) y los intereses (24,2%) dan cuenta del 88,7% del gasto total. Los márgenes de maniobra para ajustar el gasto en función de las políticas y prioridades de la situación particular que enfrenta cada gobierno tienden a desaparecer, pese a los criterios estipulados en la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, promulgada en el 2001.

**¿Se agotan las ventajas del endeudamiento externo?** Para financiar su faltante de recursos, el Gobierno recurrió en una proporción similar al endeudamiento interno y al externo. El crecimiento del primero fue equivalente a un 1,7% del PIB en 2001 (ligeramente menor que en 2000), mientras que el segundo representó el 1%, casi igual al año anterior. Según cifras de la Tesorería Nacional, la deuda interna del Gobierno Central llegó al 28,1% del PIB y la deuda externa al 11,1%. La composición relativa prácticamente se mantuvo igual, pues la deuda externa pasó de representar un 27,3% del total de la deuda en el 2000, a 28,3% en el 2001. En el mismo año, la deuda pública externa, incluyendo la del Gobierno Central, alcanzó el 20,1% del PIB. En cuanto a las condiciones, sólo un 5,3% de la deuda pública externa total está pactada a una tasa de interés concesional fija; el 70,7% lo está igualmente a una tasa fija, pero a tasas de mercado.

## SOLVENCIA DE LAS CUENTAS EXTERNAS

El comportamiento de la balanza de pagos en el 2001 fue muy semejante al de 2000: se registró un déficit en la cuenta corriente. Las exportaciones se vieron afectadas por factores similares a los que produjeron una caída el año anterior. La disminución en las importaciones, en particular de combustibles y bienes de capital, evitó que se diera un deterioro mayor. El financiamiento del déficit en cuenta corriente varió en el 2001 con respecto al 2000, porque se basó relativamente más en capital de corto plazo del rubro de otras inversiones, que tiende a ser más volátil y menos sostenible. También fue significativo en el financiamiento el aumento en la cuenta de errores y omisiones y, en menor medida, el aumento en la inversión extranjera directa.

**Se incrementó el déficit en la balanza de bienes.** De acuerdo con el Banco Central, el descenso en las exportaciones se explica en un 88,7% por la disminución en las ventas al exterior de la industria electrónica de alta tecnología. A raíz de ello, en el 2001 las exportaciones de zonas francas fueron un 21,1% menores que las del 2000. También las exportaciones industriales y las de la maquila fueron afectadas por las condiciones del mercado internacional, con disminuciones del 5,1% y el 10%, respectivamente. Asimismo, influyó la disminución de 15,8% en las exportaciones tradicionales. En el café, el valor de las exportaciones cayó un 40,5%, debido a un menor volumen de exportación (3%) y al desplome de los precios internacionales (38,7%). En el banano y la carne, el descenso se debió básicamente a una reducción en el volumen exportado (6% y 24% en cada caso).

**Una oferta exportable altamente concentrada.** La concentración y la fragilidad se observan también en la oferta exportable. La concentración se evidencia en que las decisiones de producción de unas pocas empresas y las condiciones de mercado de unos pocos productos tienen impactos considerables en las exportaciones, lo cual, a su vez, da cuenta de la fragilidad de la economía. Así lo demuestran datos como los siguientes:

- En los últimos diez años, y en especial a partir de 1997, las exportaciones industriales pasaron de representar el 58% al 74% de las exportaciones totales del país, mientras que las exportaciones agrícolas cayeron de 34% a 22,7%.
- Tanto en la agricultura como en la industria, las cuatro mayores empresas exportadoras aportan más del 35% de las exportaciones del sector respectivo.
- Los cuatro principales productos de exportación agrícola (banano, café, piña, follajes y hojas) dan cuenta del 75,8% de las exportaciones de esa actividad.
- En la industria, los cuatro productos más importantes (partes para circuitos, textiles, equipos de infusión y transfusión, y medicamentos) representan más del 50% de las exportaciones sectoriales.
- 479 firmas (18,7% del total), aportan el 95,1% de las exportaciones, mientras que el 1,2% correspondiente a las empresas exportadoras más grandes aporta, por sí solo, el 51,2% de las ventas del país en el exterior.
- Las exportaciones se dirigen fundamentalmente a tres destinos: América del Norte (55%), Unión Europea (16,5%) y América Central (15,8%), con un claro predominio de las exportaciones a los Estados Unidos (53% del total exportado).

**Aumentó el superávit en la cuenta capital y financiera.** Parte de este aumento se debió al incremento en la inversión extranjera directa (IED), que pasó del 2,6% al 2,8% del PIB. Los sectores más atractivos para la IED fueron la industria manufacturera, que absorbió el 51,2%, y el turismo, que atrajo el 27,2% de las inversiones. Recientemente ha cobrado fuerza la atracción de inversiones al sector servicios, en particular los financieros.

## TEMAS ESPECIALES

### ▪ Infraestructura

Las iniciativas que se han puesto en marcha para dinamizar el sector de infraestructura han seguido un camino largo y tortuoso. Se vislumbran ciertos avances en la infraestructura vial, con la ejecución de proyectos de mantenimiento, reparación y construcción de nuevas obras a un ritmo mayor que en años precedentes. Ello ha sido posible gracias a que se han destinado nuevos recursos, a partir de la creación del Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI).

Al finalizar el 2001, los grandes proyectos de infraestructura vial, portuaria y aeroportuaria seguían sin avanzar, a excepción de la gestión interesada del Aeropuerto Juan Santamaría, que arrancó en mayo del 2001. En gran medida esta situación se debe a que la figura de concesión de obra pública no ha rendido los frutos esperados.

Un serio problema que aqueja al sector de infraestructura y transportes es que, en un marco en el que intervienen numerosos actores (MOPT, JAPDEVA, INCOFER, Aviación Civil, CONAVI, municipalidades, Ministerio de Hacienda, Contraloría General de la República e instituciones autónomas), no se dispone de información consolidada que permita conocer a ciencia cierta el avance, atraso o estancamiento del sector.

### ▪ Pequeñas y medianas empresas (PYME)

**Perfil del sector.** Según datos de FUNDES, en Costa Rica existen cerca de 75.000 empresas formales y alrededor de 33.000 micro y pequeñas empresas que operan en la ilegalidad. De los establecimientos formales, casi 15.000, o cerca del 20%, son pequeños (6 a 30 empleados) o medianos (31 a 100 trabajadores). El 78,3% de las empresas formales son microempresas y sólo el 1,8% son grandes empresas. Las PYME tienden a concentrarse en la Región Central (74,8%). Sectorialmente, las mayores concentraciones se dan en servicios (37,6%), comercio (25,4%), agricultura (15,6%) e industria (14,9%). Estimaciones de FUNDES indican que estas empresas generan alrededor del 20% del empleo en el país (25% del empleo total en el sector privado).

**Políticas de apoyo.** Las PYME han sido beneficiarias directas o indirectas de numerosos programas. 144 entidades privadas trabajan con el sector, a las que se suman los programas del INA, el Banco Popular, el Banco Nacional, el Banco de Costa Rica, el MEIC, Procomer, el Ministerio de Ciencia y Tecnología, entre otros. A pesar de esta gran cantidad de iniciativas, muchos empresarios de PYME no conocen ni utilizan los servicios que ofrecen, y existe una percepción generalizada de que su efecto global es reducido.

En junio del 2001 rindió su informe final una Comisión Mixta de la Asamblea Legislativa creada para elaborar una propuesta de ley para el fomento de las PYME, con la participación de partidos políticos, la academia, el sector empresarial y el Poder Ejecutivo. Las principales recomendaciones de ese informe se agrupan en tres áreas: necesidad de una política de Estado de largo plazo de apoyo a las PYME; una organización institucional que incluya un ente rector, un Consejo Asesor Mixto y un reordenamiento de las competencias de las instituciones vinculadas, y una reconstrucción de la red de apoyo pública y privada hacia este sector.

### ▪ El sector agrícola

**Cambios en la composición de la producción agrícola.** Aunque entre 1991 y 2001 la producción agrícola costarricense creció a una tasa anual promedio de casi el 4%, en el mismo período su importancia relativa decreció, del 13,4% al 11,8% del PIB. Es más, en el período 1995-2001 el crecimiento de la producción agrícola se ubicó en 3% anual, evidenciando una clara pérdida de dinamismo. Esta evolución, sin embargo, no ha sido uniforme; algunas actividades han mostrado un desempeño positivo, mientras otras han tendido a contraerse: el café, el banano y la caña, que representaban el 50% de la producción agrícola en 1980, redujeron su participación en 21,7 puntos porcentuales en veinte años, mientras los productos no tradicionales pasaron del 10,5% al 33% de la producción agrícola. También se ha dado un cambio significativo en los granos básicos, que sufrieron la contracción porcentual más grande del sector: del 7% de la producción en 1980 al 2% en 2001.

Cabe señalar que, salvo en el caso de los granos básicos, estos cambios no están asociados a la liberalización de las importaciones agrícolas para el mercado interno. La evolución de los productos tradicionales de exportación se explica por cambios en las condiciones de los mercados: el ingreso de Vietnam en la producción

mercados europeos, en el caso del banano. En los productos no tradicionales, la evolución más bien señala el éxito de las políticas de diversificación de la oferta exportable.

Además, estos cambios no repercuten de igual forma a escala regional, pues algunas actividades en franca desaceleración tienen un alto peso en la estructura de empleo local, como en los casos del café y la caña en las regiones Brunca y Huetar Norte, o de los granos básicos en la Región Chorotega, mientras que los productos no tradicionales inciden más favorablemente en el empleo en las regiones Pacífico Central y Huetar Norte.

**Comercio internacional.** Entre 1991 y 2001, la tasa anual promedio de crecimiento de las exportaciones agrícolas fue de 3,3%. Para el período 1991-1998 ese indicador fue de 11,9% anual. Ahora bien, como se ha señalado, en este período los productos no tradicionales crecieron a un ritmo acelerado. La baja en el ritmo global de crecimiento de las exportaciones del sector se origina en los problemas que han sufrido los productos tradicionales. Es de esperar, entonces, que la importancia de estos tienda a disminuir aún más.

Las importaciones, por su parte, crecieron un 8,8% anual entre 1991 y 2001, reflejando en parte la política de apertura comercial del país. En algunos sectores, como el arroz y el maíz amarillo, el cambio es acelerado y, sin duda, una de las causas de que exista una percepción generalizada de crisis en el sector.

Estos cambios se han producido a pesar de que, contrariamente a lo que pareciera ser el criterio popular, Costa Rica ha mantenido un alto nivel de protección arancelaria para su sector agrícola. El arancel promedio en 1991 era de 13,5%, casi dos veces y media el de los productos industriales y más que el doble del promedio para el universo arancelario. Para muchos productos el arancel es mucho más elevado que este nivel promedio.

**Niveles arancelarios según productos agrícolas seleccionados. 2001  
(porcentajes)**

Producto	Arancel
Partes de pollo	150
Embutidos	150
Mantequilla	65
Leches en polvo	65
Azúcar	49
Carne de cerdo	47
Papa	49
Cebolla	49
Arroz	35
Carne bovina	20
Maíz amarillo	1
Soya	1

Fuente: Procomer, 2002.

**Evolución del crédito y el gasto público agropecuario.** En la última década, entre los rasgos notables de las políticas públicas para el sector agrícola destacan los cambios en las políticas comerciales, la disminución sostenida del gasto público para la agricultura, la gradual pero sistemática eliminación de los instrumentos específicos con que tradicionalmente se apoyó al sector y una también sistemática reducción del crédito bancario.





Your complimentary use period has ended.  
Thank you for using PDF Complete.

Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features



## LOS DESAFIOS AMBIENTALES: UNA CRECIENTE FACTURA Y URGENCIA DE UNA AGENDA NACIONAL

El capítulo 4 del *Informe Estado de la Nación* revisa el desempeño de Costa Rica en el avance hacia un desarrollo humano en armonía con la naturaleza. Esto lo hace desde la perspectiva de la gestión ambiental, un concepto que incluye tres dimensiones íntimamente ligadas entre sí: la gestión del patrimonio, la gestión del cambio social y la gestión del riesgo.

En el 2001, uno de los temas que más claramente ilustró la interrelación entre estos tres ámbitos fue el agua. La protección de las cuencas, su biodiversidad y sus suelos (gestión del patrimonio) es la base para garantizar el abastecimiento de agua de calidad durante todo el año. Sin embargo, el agua superficial se ha tornado en amenaza, ante un desarrollo urbano poco planificado (gestión del cambio social). La negligencia en la disposición de basura genera tapones en un alcantarillado pluvial deficiente, propiciando muchas de las inundaciones que ocurren en la época lluviosa, con un alto costo social y económico para el país (gestión del riesgo). El deficiente manejo de los desechos líquidos y sólidos en las áreas urbanas es responsable de la deteriorada calidad del recurso hídrico aguas abajo. La contaminación de los ríos que vienen de la Gran Área Metropolitana y desembocan en el golfo de Nicoya incrementa la factura ambiental, de nuevo con elevados costos sociales y económicos, y compromete la salud de las comunidades costeras.

La gestión ambiental del 2001 mostró lentos avances, importantes alarmas e iniciativas innovadoras puntuales. El balance no fue positivo. La reacción del Estado a las alarmas del 2001 y años previos, como la persistente vulnerabilidad y deterioro de los recursos hídricos, sigue siendo lenta y poco oficiosa. En la gestión del patrimonio se observaron imperfecciones en la gerencia de las áreas silvestres protegidas, y el logro consistió más bien en la visualización de la necesidad de política integradas, así como en el planteamiento de algunas propuestas. La gestión del cambio social se movió entre las alarmas y las acciones concretas. El 2001 dejó el desafío de ejecutar una reorganización de los esquemas nacionales, en busca de una gestión integral, que atienda en particular la rezagada agenda de los problemas ocasionados por un crecimiento urbano desordenado, conocida como **agenda café+**

La gestión ambiental del Estado no dejó logros significativos para la opinión pública: el 59% de los entrevistados en una encuesta nacional no aprobó las acciones estatales en el campo del ambiente y consideró que este no es un problema de interés gubernamental. El 75% de los entrevistados externó el criterio de que en Costa Rica el interés económico prima sobre lo ecológico. El desarrollo del prolongado trámite de concesión de explotación petrolera en el Caribe reflejó esta posición, cuyo desenlace demostró, a la vez, la voluntad y la capacidad de grupos organizados y comunidades para incidir en el rumbo de la gestión ambiental.

### GESTIÓN DEL PATRIMONIO

**Lentos avances hacia un sistema consolidado de áreas protegidas.** En el 2001 se crearon el humedal Estero Puntarenas (468 hectáreas) y los refugios nacionales de vida silvestre Isla San Lucas y Cipancí (16.884 hectáreas). No se alcanzó, sin embargo, la meta de la Propuesta Nacional de Corredores Biológicos GRUAS, que busca proteger un 19,5% del territorio nacional a través de parques nacionales y reservas biológicas; el porcentaje del territorio nacional en estas categorías se mantuvo en 12,6%. Durante al año se invirtieron 153,2 millones de colones en el pago de 4.577 hectáreas de propiedad privada dentro de las áreas silvestres protegidas. El Estado aún adeuda a particulares 54,7 millones de dólares, correspondientes a 79.281 hectáreas en diversas categorías de manejo, y que representan el 12,1 % del territorio destinado a estas áreas.

**Debilidades gerenciales en áreas silvestres protegidas (ASP).** La gerencia de las áreas silvestres estatales se perfila como uno de los principales problemas de la gestión del patrimonio. En el 2001 se realizó un estudio sobre manejo gerencial en una muestra de 19 ASP, el cual reveló logros y limitaciones que, si bien no se pueden generalizar, alertan sobre aspectos importantes:

de las áreas no tiene un plan general de manejo que oriente su labor. La mayoría de las áreas carece de un administrador permanente.

- El 100% de las ASP estudiadas registró mejoras en infraestructura en los últimos años. No obstante, el 87% no ha realizado estudios de impacto ambiental y el 75% informó sobre el deterioro de sistemas (aguas servidas, eléctrico, estructurales y otros) en la infraestructura construida.
- El 83% ha realizado la visualización de corredores biológicos, como instrumentos de conectividad.
- El 56% indicó que toma en cuenta la propuesta GRUAS, lo que refleja un gran adelanto en la determinación de los espacios por conservar en el país.
- Aunque el 83% de las áreas estudiadas no tenía senderos interpretados, el 78% reportó tener folletos con información sobre el área.
- El problema financiero es relevante. La mayoría de las áreas evaluadas no tiene un estudio que determine sus costos de operación y existe una importante variabilidad en la asignación presupuestaria.

No obstante los problemas citados, las alianzas entre áreas de conservación y organizaciones no gubernamentales han generado impulsos importantes en la protección del patrimonio natural. La mayoría de las ASP estudiadas han establecido vínculos con centros académicos y entidades científicas para desarrollar programas de monitoreo biológico. Una de esas iniciativas es la que han puesto en marcha el MINAE y la Universidad de Costa Rica (UCR) al amparo de la Ley 7354, que creó la Reserva Biológica Alberto Manuel Brenes y facultó a la UCR para que realice programas de conservación y docencia, así como investigaciones científicas y la administración de la Reserva, mediante la firma de convenios con el MINAE.

**Más del 30% del territorio tiene protección.** Cuatro iniciativas reflejan el aporte de propietarios de fincas a la protección del patrimonio: los refugios de vida silvestre de administración mixta y privada, las áreas bajo Pago por Servicios Ambientales por protección de bosque, la Red de Reservas Privadas y el Corredor Biológico Mesoamericano (CBM).

- En el 2001 se encontraban inscritas ante el SINAC 4.814 hectáreas en la categoría de refugios de vida silvestre privados, lo mismo que 111.993 hectáreas en refugios de vida silvestre de administración mixta.
- La Red Costarricense de Reservas Privadas, administrada por una ONG, cuenta con 102 asociados, cuyas reservas al 2001 totalizaban cerca de 58.000 hectáreas.
- Los proyectos de organizaciones de la sociedad civil financiados por el PNUD en el marco del CBM pasaron de 34 en el 2000 a más de 60 en el 2001, año en que además se actualizó el mapa de la Propuesta Nacional de Corredores Biológicos GRUAS y se elaboró el *Manual de Gestión Ambiental para Municipalidades*.

**Especies amenazadas.** En 1997, el reglamento de la Ley de Conservación de Vida Silvestre definió como fauna con poblaciones reducidas o en peligro de extinción a 245 especies de vertebrados, un 10% de las conocidas para el país. Una de cada siete especies de plantas conocidas para Costa Rica está en peligro. La destrucción del hábitat, la cacería furtiva, la contaminación, la tala y el comercio ilegal de animales vivos o sus derivados han disminuido peligrosamente las poblaciones de algunas especies. Así por ejemplo, la extracción de almendro de montaña ha deteriorado el hábitat de anidamiento de la lapa verde en la zona norte. El 79% de las 4.032 licencias de caza expedidas por el SINAC en el 2001 correspondió a la captura de aves canoras. Preocupa que esas licencias se han otorgado sin contar con monitoreos de las poblaciones de estas aves.

### Conocimiento de la biodiversidad

- El INBio y otras instituciones de investigación describieron 88 especies nuevas para la ciencia, de las cuales 74 son endémicas.
- La UNED creó el Centro de Educación Ambiental y publicó el documento *Educación ambiental en Costa Rica: tendencias evolutivas, perspectivas y desafíos*.
- El MEP realizó veinte proyectos, entre ellos los programas Apoyo Escolar al Manejo Sostenible de Cuencas Hidrográficas, Educación para el Manejo Integral de los Desechos Sólidos en Escuelas, Proyecto PLAGSALUD y Aire Limpio. Además, publicó 24 materiales didácticos e incluyó dos temas transversales curriculares alusivos a los valores ambientales.
- Se creó en Puntarenas el Parque Marino del Pacífico.
- El INBio inauguró su servicio de acceso gratuito vía Internet al sistema Atta, con información sobre las especies de la biodiversidad nacional.

**La tragedia del ecoturismo y de la naturaleza que lo recibe.** Mientras en el mundo las actividades turísticas cayeron en promedio un 11% a raíz del atentado terrorista del 11 de setiembre de 2001 en los Estados Unidos, a Costa Rica llegó un 4% más de turistas extranjeros que el año anterior, para un total de 1.131.406 visitas. No obstante, continuó la tendencia al descenso en el número de visitantes a las ASP; entre 2000 y 2001 el total de turistas pasó de 786.673 a 756.962, de los cuales el 43,4% fueron extranjeros. La tarifa de entrada y otros servicios representó el 81% de los ingresos del SINAC. La tendencia hacia la baja en el número de visitas a las áreas silvestres se mantiene como un llamado de alerta sobre la vulnerabilidad financiera del SINAC.

Conviene analizar esta tendencia a la luz de las características del turismo, una actividad que, por un lado, usa los recursos naturales como factor de producción y, por otro, produce externalidades que modifican el ambiente. Como una medida para disminuir este impacto, el ICT incentiva a los hoteles para que obtengan la Certificación para la Sostenibilidad Turística (CST), que evalúa la sostenibilidad de la operación en cuanto a manejo de los recursos naturales, culturales y sociales. A junio de 2001 había 51 hoteles acreditados con la CST.

## GESTIÓN DEL CAMBIO SOCIAL

### ▪ Los bosques

El Censo del 2000 permitió precisar que el 87% de los habitantes del país vive a menos de diez kilómetros de un área boscosa, lo que ratifica la importancia de una mayor participación de las comunidades en la custodia y aprovechamiento de los bosques.

**Optimismo con el PNDP y escepticismo con los planes de manejo.** Como resultado de un esfuerzo concertado entre los sectores público y privado, el país cuenta con un nuevo Plan Nacional de Desarrollo Forestal (PNDP), que responde a la necesidad de contar con una política clara y un plan en materia forestal para promover el desarrollo sostenible y el combate a la pobreza rural. A pesar de este importante avance, se mantiene el escepticismo sobre los planes de manejo.

**Tala ilegal y auditorías forestales.** Cerca de una tercera parte de la madera que Costa Rica consume proviene de la tala ilegal. Este problema está asociado más a la corta de árboles en potreros y sistemas agroforestales, que a la cosecha en bosques primarios. En el 2001, el MINAE realizó cuatro auditorías en planes de manejo forestal en áreas de conservación; éstas evidenciaron que debe mejorarse el proceso administrativo, tanto en la fase de evaluación como en el seguimiento de los permisos que se otorgan. Existe un vacío jurídico para controlar la corta de árboles en terrenos fuera de bosque. Por otra parte, preocupa que en el 2001 el MINAE no efectuó una quinta parte de los monitoreos programados a las industrias forestales.

**La deforestación se desacelera.** Existen dos estimaciones recientes sobre la cobertura forestal del país. La primera, efectuada con el apoyo de la FAO y el CATIE, actualizó el inventario forestal nacional al 2001, y estimó la cobertura en un 48% del territorio. La segunda fue un estudio del Centro Científico Tropical, la Universidad de Alberta y el FONAFIFO que, a partir de imágenes de satélite, determinó que en el 2000 el área con cobertura forestal era de un 45,4% del territorio (46,3% si se suman los manglares y las plantaciones forestales). Entre 1997 y 2000 la pérdida de cobertura forestal fue equivalente a poco más de 3.000 hectáreas por año, menor que la tasa del período 1987-1997 (12.000 hectáreas anuales), lo que confirma una fuerte tendencia a disminuir el proceso de cambio en el uso de la tierra. La pérdida de cobertura se focaliza en la península de Osa y las zonas Atlántica y Norte. Preocupa la extracción selectiva de madera en áreas boscosas y su efecto ecológico (deforestación críptica), cuyas consecuencias sobre el ambiente aún no se comprenden del todo.

## Pago por Servicios Ambientales (PSA)

**Desafíos y nuevos horizontes.** El PSA compensa al propietario de bosques por mantener los ecosistemas y proveer a la sociedad servicios ambientales. No obstante, este esquema enfrenta dificultades, pues los recursos financieros disponibles son inferiores a la oferta de los poseedores de tierras. De hecho el programa tiende a contraerse, lo que se evidencia en una disminución de las áreas y el total de beneficiarios, a pesar de que el monto asignado por el Estado aumentó en más del doble. Si bien la entrada en vigencia de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria modifica el esquema de financiamiento del PSA y garantiza una transferencia fija más estable, los fondos transferidos por el Estado en el 2001 sólo cubrieron un 13% de lo presupuestado para áreas nuevas.

Este programa, y se incorporaron 38 nuevos proyectos globales y 254 proyectos individuales; de estos últimos, cerca del 11,4% benefició a mujeres. En el último lustro, el área cubierta por el PSA a través de asociaciones de desarrollo indígena aumentó en casi dos terceras partes, al alcanzar cerca de 10.000 hectáreas. Los territorios indígenas abarcan 330.271 hectáreas y albergan alrededor del 20% del bosque natural que se encuentra fuera de las áreas protegidas.

Parte importante de los contratos vigentes en reforestación concluirá en el 2002. Muchos de ellos están fuera de las áreas priorizadas por nuevas iniciativas de financiamiento que entraron en vigencia en el 2001, como los proyectos Ecomercados y KFW. Por lo tanto, es probable que áreas significativas amparadas a esos contratos viejos quedarán sin amparo de PSA, debido a que los recursos son limitados para la demanda existente.

Los problemas del PSA han estimulado la adopción de modelos más flexibles, que impulsan proyectos innovadores como los convenios entre entes públicos y empresas hidroeléctricas privadas (Energía Global en Sarapiquí, Hidroeléctrica Matamoros en San Carlos), o entre entidades públicas descentralizadas (la CNFL y el ICE) y productores en microcuencas; cobro de la tarifa hídrica (Empresa de Servicios Públicos de Heredia); gestión de pequeñas donaciones para el PSA a ONG en territorios indígenas, y otras formas que se asemejan más a impuestos locales por servicios ambientales (la tarifa que cobra la Asociación Conservacionista Monteverde a una empresa hidroeléctrica). Otro avance es la introducción, por parte de FONAFIFO, del Certificado de Servicios Ambientales, un mecanismo financiero para captar recursos privados y trasladar los costos ambientales a las empresas e instituciones beneficiarias de los servicios de los bosques.

#### ▪ El agua

El tema ambiental que más preocupó a la ciudadanía en el 2001 fue la vulnerabilidad y la calidad del agua. Dos episodios de contaminación revelaron la fragilidad de los acuíferos y el deficiente manejo del recurso. Se ha enfatizado el aprovechamiento público y privado del agua, omitiendo las medidas previas y posteriores al uso. En otras palabras, el agua se ha usado como una tarjeta de crédito: se aprovecha el beneficio inmediato, pero se incrementa el costo al posponer el pago.

**Los recursos del mar.** El sector pesquero se desempeña sobre todo en el Pacífico. En el 2001, la flota pesquera constaba de 2.434 embarcaciones, la mayoría artesanales (pangas y botes). En la última década los desembarques prácticamente se duplicaron: de 13.810 toneladas métricas (1992) a 27.214 (2001). Sin embargo, esto se debe a las capturas de especies de alta mar, que en el 2001 representaron el 79% del total. A la vez, el deterioro de los recursos costeros, la falta de alternativas de diversificación, los altos costos de ingresar a la pesquería de altura y la escasez de otras opciones de empleo, obliga a los pescadores artesanales a seguir operando cerca de la costa, donde compiten por un recurso cada vez más escaso. No se ha logrado aprobar la nueva Ley de Pesca, para sustituir la obsoleta Ley 190, de 1948. La aprobación de esta ley, así como la adopción de medidas para recuperar los recursos costeros, plantean un importante desafío para este sector.

**Disponibilidad limitada de un recurso abundante.** Si bien Costa Rica tiene características relativas al agua bastante favorables, la variabilidad en los patrones de precipitación y fenómenos como El Niño y La Niña pueden ocasionar faltantes. El recurso puede ser abundante, pero la disponibilidad de agua con condiciones de calidad para uso es limitada. De hecho, el 2001 fue considerado un año de sequía. Otra limitante de la disponibilidad de agua es la relación entre la oferta y la creciente demanda. Más del 60% de las necesidades de agua para consumo humano y más del 36% de la requerida para la industria son obtenidas de los acuíferos. Las regiones que concentran el mayor crecimiento económico y poblacional, la Chorotega y la Central, son las que tienen una oferta más limitada. Las proyecciones de crecimiento en el sector hotelero suponen al menos la duplicación del número de habitaciones para el 2010 y un incremento asociado en el consumo de agua de más del 200%, lo cual, para el 2015, ocasionaría serios problemas en el abastecimiento de agua para consumo humano en Guanacaste.

**La cuarta parte de la población no recibe agua potable.** Es importante distinguir entre %agua potable+ (que cumple normas físico-químicas y bacteriológicas) y %agua para consumo humano+ (cuya calidad no está garantizada y que presenta condiciones variables). En el 2001 el 97,4% de la población nacional (3.009.190 habitantes) recibió agua para consumo humano, mientras el 75,8% fue abastecido con agua potable; el 24,2% que no recibió agua potable corresponde a 962.132 personas. Según el Censo del 2000, el 89,3% de la población consume agua de acueductos públicos, los cuales varían por zona: 98,4% en la zona urbana y 75,4%



Laboratorio Nacional de Aguas revelan bajos porcentajes de tratamiento, desinfección y vigilancia de la calidad del agua en los diversos entes operadores de acueductos

En el 2001 se cumplió con las metas de desinfección para acueductos que abastecen a más de 20.000 personas. Sin embargo, en los que atienden poblaciones entre 2.500 y 20.000 habitantes sólo se logró el 56% de la meta fijada (75%). Esta situación se agrava en acueductos con intervalos de población entre 500 y 2.500 e inferiores a 500 habitantes, que obtuvieron valores de 25% y 10%, respectivamente (las metas fueron del 60% y el 50%). Estos últimos, además, tienen grandes deficiencias en la vigilancia y control de la calidad del agua.

### Tratamiento, desinfección y calidad del agua en los acueductos de Costa Rica, según ente operador. 2000-2001

Ente operador	Acueductos							
	Total		Tratamiento <sup>a</sup>		Desinfección <sup>b</sup>		Potables	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
ICAA	171	8,3	23	1,1	135	6,6	133	6,5
Municipalidades	252	12,2	4	0,2	60	2,9	114	5,5
ESPH	6	0,3	0	0,0	6	0,3	6	0,3
CAAR	1.629	79,2	12	0,6	204	9,9	713	34,6
Totales	2.058	100	39	1,9	405	19,7	966	46,9

Nota: las categorías: tratamiento, desinfección, potables, no son excluyentes.

<sup>a</sup> Tratamiento: conjunto de procesos físicos, químicos y biológicos realizados con el fin de mejorar la calidad del agua residual a la que se aplican.

<sup>b</sup> Desinfección: eliminación de agentes infecciosos por medio de la exposición directa a agentes químicos o físicos. La desinfección en los sistemas de agua constituye una barrera contra las enfermedades de transmisión hídrica.

Fuente: Laboratorio Nacional de Aguas, ICAA.

**Vulnerabilidad y contaminación.** La principal amenaza para las fuentes de agua es la falta de protección. El 75% de las fuentes de abastecimiento están calificadas como altamente vulnerables, en especial las fuentes superficiales y los manantiales. Por lo menos dos incidentes de contaminación en el 2001 constatan que esa vulnerabilidad es un riesgo sanitario real para grandes sectores de población de la Gran Área Metropolitana (GAM). El primero ocurrió en la fuente Zamora, en San Antonio de Belén, asociado a las actividades del Tajo Pedregal en el cauce del río Virilla, y el segundo en la planta potabilizadora de Guadalupe, en Ipís.

El riesgo más serio de contaminación de las fuentes de agua es el uso de fertilizantes nitrogenados y la utilización de tanques sépticos. El sistema predominante para disponer de las aguas residuales domésticas, incluyendo las excretas, es el tanque séptico (68,5% de la población); le siguen el alcantarillado (16,5%), pozo negro o letrinas (8,6%), alcantarillado sanitario (4,5%) y el grupo ~~sin~~ servicio+(1,9%). En el Valle Central se han identificado zonas en las que coinciden la alta densidad de tanques sépticos y una alta vulnerabilidad de los acuíferos a la contaminación (ver mapa en la página 222 del Informe). En cuanto al uso de fertilizantes, el riesgo de contaminación se debe a la infiltración de residuos de plaguicidas usados en monocultivos como banano, caña de azúcar, café y helechos. Los nitratos pueden producir metahemoglobinemia, enfermedad que afecta la captación de oxígeno por parte del glóbulo rojo sanguíneo, sobre todo en menores de un año.

La frecuencia e intensidad de incidentes de contaminación dejan entrever las consecuencias de la falta de atención a las fuentes de agua. Invertir en la disminución de la vulnerabilidad es rentable para la sociedad porque: 1) las fuentes de abastecimiento generan un alto beneficio a bajo costo, 2) el costo de mitigar el daño de contaminación es muy superior al costo de proteger las fuentes, 3) perder o reemplazar las fuentes de abastecimiento implica costos financieros y sociales onerosos, y 4) las pérdidas por contaminación se elevan al combinarse la disminución en la calidad y cantidad de agua, el consumo no cobrado, los costos de atención de las emergencias de salud pública y la pérdida de productividad de los afectados.

**Aguas arriba y aguas abajo: vertidos sin control.** En el río Virilla se vierten diariamente cerca de 250.000 m<sup>3</sup> de aguas sin tratamiento. Durante el 2001, con el afán de corregir esta situación, el ICAA, junto con otros actores, formuló el proyecto de concesión del alcantarillado sanitario metropolitano. Esta infraestructura, con la que se pretende cubrir el 95% de la población metropolitana, no ha sido objeto de inversión en las últimas décadas. Se requiere financiamiento externo para afrontar los 300 millones de dólares que cuesta esta obra.

Un estudio de la Universidad Nacional sobre la degradación de las aguas que desembocan en el golfo de Nicoya reveló que de las 3.500 industrias del área de influencia de las cuencas de los ríos Tárcoles, Barranca y

ento. Por otra parte, cada mes se deja de recolectar en el país 30.000 toneladas de desechos sólidos, gran parte de los cuales son depositados deliberadamente o por escorrentía en afluentes de los ríos Virilla y Grande de Tárcoles.

**Los costos ocultos de la contaminación.** La contaminación causada %aguas arriba+le imputa a los usuarios %aguas abajo+el costo de darle condiciones de calidad al agua antes de usarla, y de la disposición de los desechos que trae. Tal es el caso de las plantas hidroeléctricas; en el 2001 se paralizó la generación eléctrica durante 1.181 horas para remover 5.577 toneladas de desechos sólidos. El costo anual del manejo de los desechos y de la energía no generada superó los 80 millones de colones. Este costo no ha sido incluido en la tarifa al cliente de la GAM. Entre las medidas adoptadas para hacer frente a esta situación, desde 1993 la CNFL desarrolla el Plan de Mejoramiento Ambiental (PLAMA) en la cuenca del río Virilla.

**Hacia el manejo integrado de los recursos hídricos.** El manejo integrado de los recursos hídricos es uno de los grandes vacíos de la política ambiental del país. Más de 15 instituciones autónomas y ministerios tienen competencias ligadas al recurso y existen cerca de 80 normas legales relacionadas con el tema. La confusión en el ámbito institucional ha llevado a decisiones contrarias al objetivo de incrementar la protección de las fuentes de abastecimiento y las zonas de recarga de importancia estratégica, tal como lo evidenció, en el 2001, el Decreto 29415 MP-MINAE, que eliminaba las restricciones a la construcción en las zonas de protección de la GAM. En el 2001 se desarrollaron varias iniciativas de la sociedad civil y el sector público, que ofrecen opciones para guiar el proceso de ordenamiento y racionalización de los recursos hídricos.

#### ▪ Ordenamiento urbano

**Intentos para ordenar la Costa Rica urbana.** Según el Censo del 2000, el 59% de la población de Costa Rica es urbana. El crecimiento descontrolado del área metropolitana, del parque vehicular y de las demandas energéticas, ambientales, económicas y sociales que esto genera, han resultado en situaciones de alarma recurrentes. En este contexto se presentó la primera fase del Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), que es responsabilidad del INVU y es el producto de 54 talleres en los que participaron más de 900 personas.

En el panorama de la GAM, el PNDU detectó como tendencias principales la construcción en zonas de riesgo múltiple, la contaminación del aire, el agua, los suelos, sónica y visual, la pérdida de recursos naturales, en especial el agua, y el manejo inadecuado de desechos. Hay una expansión horizontal desordenada y de baja densidad. Ante esta realidad, la primera fase del PNDU busca orientar el desarrollo y el crecimiento urbano en consonancia con el desarrollo rural y las áreas de conservación y protección ambiental, así como dotar a la GAM de directrices que regulen el crecimiento urbano, la integración de núcleos, la economía urbana, el fortalecimiento institucional y la participación comunal. En este sentido destacan tres propuestas regionales para la GAM: 1) Zonificación en tres categorías: área urbana, anillo de producción y protección, y anillo montañoso. 2) Manejo de densidades de población: bajas densidades en áreas de recarga de acuíferos y amortiguamiento de inundaciones, prohibición de construcciones en zonas de alto riesgo y densificación de la población en centros urbanos existentes. 3) Sistema de parques urbanos, en el que destacan los parques fluviales, como concepto novedoso que contempla todos los cauces de los ríos, dentro y fuera de la ciudad.

#### ▪ Energía

**Se incrementa la demanda.** El consumo de hidrocarburos y electricidad muestra elevadas tasas anuales de crecimiento. Esa tendencia se mantuvo en 2001, como indican los datos de la Dirección Sectorial de Energía:

- Entre 2000 y 2001, el consumo de gasolina creció 4% y el de diesel un 10%, asociado al aumento progresivo en el parque automotor.
- Los derivados del petróleo representaron un 79,6% del consumo total de energía, la electricidad constituyó el 19,7%, y el carbón vegetal, el coque y el alcohol, que no tiene usos energéticos, representaron el 0,6%.
- Del total de energía consumida en el 2001, el sector transporte absorbió el 43,7%, seguido por los sectores industrial (27,1%) y residencial (26,7%).

En el caso de la electricidad, la tasa de crecimiento de la demanda se ubica entre 6% (2000) y 5% (2001) anual, lo cual implicaría multiplicar por 2,33 la capacidad instalada de generación entre los años 2000 y 2015. Tal expansión abre oportunidades para el desarrollo de fuentes de energía renovables, como la generación eólica, que tuvo un impulso adicional en el 2001 con el inicio de los proyectos Tejona (ICE) y Tilarán (Aeroenergía).

**Causas y sitios de contaminación.** No existen estudios sistemáticos sobre la incidencia de enfermedades asociadas al aire contaminado, tipos de contaminantes, su impacto social y económico y cuáles son las zonas afectadas. Según la CCSS, se invierten cerca de 25 millones de dólares en atención por enfermedades respiratorias, parte de las cuales es atribuible a la contaminación del aire por vehículos. Los mayores niveles de contaminación se dan en la GAM, donde vive casi el 60% de la población nacional y se encuentra cerca del 70% de la flota vehicular y el 85% de las industrias del país. De acuerdo con el programa de vigilancia de la calidad del aire que desarrolla el Laboratorio de Química de la Atmósfera de la UNA, en colaboración con el Ministerio de Salud y el IMN-MINAE, del 2000 al 2001 hubo un aumento considerable en los niveles de material particulado, las concentraciones de dióxido de azufre se mantuvieron en niveles muy altos y los niveles de monóxido de carbono superaron la normativa en varios puntos de la ciudad de San José, dos zonas presentan altas concentraciones de partículas, el Paseo Colón y el área donde se ubica el Ministerio de Seguridad Pública.

#### ▪ Desechos sólidos

Mientras de 1984 a 2000 la población creció un 28,23%, durante los últimos 17 años la producción diaria de basura por persona en el cantón central de San José creció un 83,15% (de 570 gramos a 1.044 gramos) y la cantidad de desechos recolectados en todos los cantones cuyas municipalidades participan en el Convenio Cooperativo Intermunicipal casi se triplicó (de 137.296 en 1984 a 404.829 toneladas métricas en 2001).

**Esfuerzos insuficientes para un manejo integral.** En materia de disposición de desechos, preocupa que en 31 de las 81 municipalidades del país el servicio de recolección de basura es inferior al 50%, situación que se agudiza en Guanacaste, cuya cobertura es del 30%. En el 2000 se identificaron por lo menos 200 vertederos de basura en el cantón central de San José. El problema de los desechos sólidos no figura entre los temas ambientales que inquietan a la opinión pública: sólo un 21% de los entrevistados en una encuesta realizada en el 2001 indicó que este asunto le preocupa. Conviene analizar este dato a la luz de que el 10,16% de los desechos recolectados en el cantón central de San José proviene de las vías públicas. Las principales iniciativas desarrolladas en el 2001 para atender el problema de los desechos sólidos fueron: la construcción de un relleno sanitario en el cantón central de Limón, el inicio de operaciones del Parque de Tecnología Ambiental (La Uruca), la rehabilitación de los vertederos de Río Azul y Navarro (Cartago), el mantenimiento del relleno Los Mangos y la aprobación de la construcción de un relleno sanitario regional en Puntarenas.

### GESTIÓN DEL RIESGO

En materia de gestión de riesgo llama la atención que la condición deficiente de las redes del alcantarillado pluvial en las zonas urbanizadas, unida al mal manejo de la basura, fueron el principal detonante de las inundaciones registradas en el 2001, aun en ausencia de lluvias extremas. El Plan Nacional de Desarrollo Urbano señala que los efectos de la expansión urbana se ven en los problemas que conlleva el ordenamiento territorial, la presión que soporta el recurso hídrico, la calidad del aire y la gestión del riesgo. El control de densidades urbanas en las laderas, para evitar el avance de la impermeabilización de zonas de recarga de los acuíferos, entre otras medidas, ayudaría a disminuir el riesgo de inundaciones en las partes bajas del Valle Central. La recurrencia de estas inundaciones responde a un riesgo mal manejado, pues ya ni siquiera se asocia a lluvias de intensidad excepcional.

**Los desastres.** En el 2001 se registraron 393 eventos: 252 inundaciones, 110 deslizamientos, 14 vendavales, 14 derrames, explosiones o incendios relacionados con sustancias y gases peligrosos, 2 por lluvia y 1 por tormenta eléctrica. Desde 1999 no se reportan daños por sismos, pese a que en el 2001 el OVSICORI registró en todo el país 53 sismos sentidos. Las inundaciones y los deslizamientos siguen incidiendo en forma diferenciada, tanto a nivel geográfico como poblacional. La pobreza, los conglomerados urbanos, la forma en que se ha urbanizado, la erosión, la impermeabilización de los suelos, la deforestación, la mala gestión de las cuencas y las capacidades de la población para manejar sus riesgos, entre muchos otros factores, determinan la variedad de amenazas que enfrentan las localidades.

De las 252 inundaciones del 2001, el 72% se produjo independientemente de eventos hidrometeorológicos extremos. La mayoría se dio en cantones con concentraciones altas y medias de población (San José, Desamparados, Goicoechea, Alajuela, San Carlos, Golfito, Heredia, Limón y Siquirres). El 23% de las inundaciones fue generado por problemas en el alcantarillado pluvial urbano, exceso de escorrentía,

de material y diseño de las alcantarillas y los malos hábitos de manejo de la basura. Por el contrario, en Guanacaste los registros de inundación se mantuvieron asociados a eventos extremos, como tormentas tropicales, sistemas de baja presión o la influencia indirecta de huracanes.

Del total de 110 deslizamientos registrados, el 74% no tuvo relación con eventos hidrometeorológicos extremos. El 30% se produjo en San José, 20% en Alajuela, 21% en Cartago y 12% en Puntarenas; Guanacaste sólo el 1%. En Heredia y Limón se dieron 13 eventos, 9 de los cuales ocurrieron sobre la carretera Braulio Carrillo; en este caso, el diseño inadecuado de la carretera, su uso intensivo y el tipo de material del subsuelo, así como una alta pluviosidad, inciden en la frecuencia de los desprendimientos y derrumbes desde las laderas.

Gas cloro, ácido nítrico, diesel, búnker, gas líquido de petróleo, carbofurano, mancozeb, methomyl, hipoclorito de calcio, clorotalonil y ácido fosfórico son algunos de los materiales peligrosos derramados en 20 eventos registrados. Este tipo de situaciones provoca incendios, inhalación de gases tóxicos, explosiones y derrames de sustancias contaminantes que se depositan en los sistemas de alcantarillado pluvial, acequias y ríos.

### El Í Plan de vigilancia y monitoreo de cuencas del Atlántico : una buena práctica en el manejo de riesgo por inundación

El Plan de vigilancia y monitoreo de las cuencas del Atlántico es un proyecto que marca un cambio cualitativo en el abordaje a la amenaza por inundación en la provincia Limón. Es un sistema de alerta temprana que da entre 6 y 14 horas a los Comités Locales de Emergencia de las partes bajas para tomar decisiones orientadas hacia un objetivo primario: reducir al mínimo la muerte de personas por efecto de las inundaciones. Este plan ha servido de modelo para otras iniciativas en Latinoamérica y, sobre todo, en Centroamérica. El sistema es operado por indígenas y se ubica principalmente en sus territorios. Permite monitorear, desde 37 puestos, las cuencas de los ríos Chirripó, Banano, Bananito, Barbilla, Estrella, y la cuenca alta del Sixaola, el Reventazón y el Pacuare. Cada puesto cuenta con equipo de comunicación con la Red Institucional de Emergencias de la CNE. Uno de los factores que han contribuido a su desarrollo ha sido la credibilidad que el plan tiene entre la población, así como la participación de entidades privadas, públicas, sociales, las mismas comunidades y el compromiso de las y los radioperadores. La vigilancia es vista como asunto de unidad y cooperación familiar, lo que asegura que la cuenca sea monitoreada durante las 24 horas del día.

Fuente: Alice Brenes y Adriana Bonilla. 2002. Hacia una gestión integral del riesgo.

**Los incendios.** El incremento en el área afectada por incendios forestales entre 2000 y 2001 fue de 56%. Los bosques fueron poco afectados, con un 11,2% del área quemada; el 60,5% correspondió a pastos y charrales. Sin embargo, preocupa el aumento de los incendios en áreas de conservación. En La Amistad y Arenal las áreas afectadas aumentaron en 4.001 y 841 hectáreas, respectivamente; en Arenal Norte y Tempisque la superficie quemada se duplicó.

**Gobiernos locales y gestión del riesgo.** Costa Rica está lejos de tener indicadores para monitorear y evaluar las iniciativas en gestión del riesgo. Es alentador que la mayoría de las municipalidades de la GAM esté haciendo esfuerzos en esta materia; sin embargo, estos se han reducido a medidas paliativas en el nivel de respuesta y atención de emergencias. La Ley Nacional de Emergencia señala los presupuestos de los gobiernos locales deben incluir una partida para la prevención de situaciones de riesgo inminente y la atención de emergencias. En 2001 la Contraloría General de la República emitió una disposición para que los municipios que no lo habían hecho asignaran esos recursos; sólo 39 de ellos acataron la directriz.

**Concesión petrolera en el Caribe: importancia de la participación ciudadana.** En 1998 el Gobierno dio en concesión 5.600 km<sup>2</sup> de su territorio a la firma estadounidense Harken Costa Rica Holdings LLC, para que realizara actividades de exploración petrolera. En 1999 comenzó la primera etapa del proyecto y, casi al mismo tiempo, las comunidades caribeñas y organizaciones ambientalistas iniciaron una campaña para impedirlo. La sociedad civil, a través de ONG, universidades estatales, municipalidades, la Iglesia católica, organizaciones comunales, estudiantiles y gremiales participó activamente en las deliberaciones técnicas y políticas. Entre 2001 y 2002 se dieron resoluciones y movilizaciones que condujeron (en marzo de 2002) a que la SETENA rechazara el estudio de impacto ambiental presentado por la compañía y ordenara archivar el expediente administrativo. De esta experiencia resalta la capacidad de las comunidades del Caribe para hacerse oír, a través del acceso a la información, la organización, el uso de los recursos constitucionales y la búsqueda de





*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

**DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE  
NATURALEZA**

---

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

la SETENA este antecedente fortalece los mecanismos de monitoreo ambiental a partir de los cuales el Estado define la viabilidad de los proyectos de desarrollo.



**DEMOCRACIA ES ALGO MÁS QUE ELECCIONES,  
DEBE PROMOVER EL DESARROLLO HUMANO**

El capítulo 5 del *Informe Estado de la Nación* parte de un concepto amplio de la democracia, en el cual ésta se concibe no sólo como el conjunto de reglas que norman el **acceso** al poder político, sino también como el conjunto de reglas que organizan el **ejercicio** de dicho poder durante los períodos no electorales, así como las maneras de aplicarlas en los procesos de deliberación y gestión de los asuntos públicos.

En una democracia, las y los ciudadanos delegan cierto poder en las autoridades que eligen para que éstas los gobiernen, pero no les dan un cheque en blanco, pues conservan siempre un conjunto de derechos que pueden emplear cuando lo consideren necesario. De ahí que una evaluación de la democracia debe auscultar no sólo a las instituciones y gobernantes, sino también a los ciudadanos, para determinar cómo hacen uso de su soberanía. Para ello, el Informe utiliza como guía seis aspiraciones en torno a la calidad democrática, que se constituyen en los ámbitos de estudio del capítulo, a saber: 1) sistema electoral y partidos políticos, 2) administración de la justicia, 3) gestión y representación política, 4) participación ciudadana y rendición de cuentas, 5) convivencia ciudadana y 6) política exterior.

El análisis del desempeño nacional en estas seis áreas muestra que, en el 2001, la contribución neta del sistema político costarricense al desarrollo humano fue inferior a la que podía haberse esperado, en razón de la madurez democrática del país.

**Resumen de temas tratados y comportamiento por aspiración, 2001**

Aspiración	Principales temas tratados	Valoración 2001
1. Sistema electoral y partidos políticos	Resultados elecciones 2002 Elecciones municipales	↑
2. Administración de la justicia	Indicadores de justicia pronta y cumplida Seguridad ciudadana	↔
3. Resultados de gestión y representación política	Gestión legislativa Mecanismos de control	↓
4. Participación ciudadana y rendición de cuentas	Participación local Participación en mecanismos de control	↔
5. Convivencia ciudadana	Opinión pública Movimientos sociales Organizaciones comunales	↓
6. Política exterior	Integración centroamericana Promoción de derechos humanos Participación en foros internacionales	↑

**SISTEMA ELECTORAL Y PARTIDOS POLÍTICOS**

**Las elecciones del 2002 generaron un cambio político.** En materia electoral Costa Rica experimentó un cambio importante, que abre la posibilidad de una renovación del sistema de partidos políticos. Tanto en las elecciones presidenciales como en las legislativas, el sistema bipartidista fue reemplazado por uno multipartidista. De manera combinada, el PUSC y el PLN memaron su caudal electoral en poco más de 200.000 votos, siendo el PLN el más afectado. Surgió una tercera fuerza, el Partido Acción Ciudadana (PAC), que incrementó casi diez veces el caudal obtenido por el tercer partido en 1998.

**DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE  
DE LA DEMOCRACIA**

**por los principales partidos políticos. 1998, 2002**

Partido	1998	Febrero 2002		Abril 2002	
	Votos	Votos	Variación porcentual con respecto a 1998	Votos	Variación porcentual con respecto a 1998
PLN	618.834	475.030	-23,2	563.202	-9,0
PUSC	652.160	590.277	-9,5	776.278	19,0
Tercer partido <sup>a/</sup>	41.172	400.681	873,2		

a/ En 1998 el tercer partido fue Fuerza Democrática; en el 2002, el Partido Acción Ciudadana.  
Fuente: Elaboración propia con base en [www.tse.go.cr](http://www.tse.go.cr)

**Aumenta la representación política de las mujeres.** La Asamblea Legislativa pasó de tener 11 diputadas (19,3%) en 1998, a 20 (33,3%) en el 2002. Esto ha convertido al Parlamento costarricense en el órgano legislativo con mayor presencia de mujeres en Latinoamérica. En el ámbito municipal el avance es mucho mayor; los cantones donde las regidoras son más del 55% de los integrantes del concejo municipal aumentaron de 1 a 25 (30,9%) entre 1994 y 2002.

**Persisten desafíos en materia electoral.** El ambiente de tranquilidad, libertad y respeto en el que se ejerció el voto en las elecciones contrasta con las tensiones del contexto latinoamericano. Sin embargo, persisten desafíos en este ámbito:

- Un nuevo -y más elevado- umbral de abstencionismo. Con respecto a la elección de 1998, se pasó de un 30,0% a un 31,2%. (cerca de 1 de cada 3 electores se abstuvo a votar). Este fenómeno es sensiblemente superior fuera del Valle Central (zonas atlántica y sur), donde los porcentajes de abstencionistas superan el 40%.
- Poca transparencia y control sobre el financiamiento político, en particular el relacionado con fuentes privadas. En cuanto a estas últimas, la única obligación de los partidos es reportarlas trimestralmente ante el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), pero ni éste ni la Contraloría General de la República tienen capacidad para determinar la veracidad de tales informes. Según la información presentada por los partidos políticos ante el TSE, el monto de las contribuciones privadas recibidas a partir del 2000 equivale al 3,2% del financiamiento público en el caso del PUSC, y al 31,7% en el caso del PLN (en conjunto, más de 533 millones de colones).
- Negativa de los partidos en el Congreso a debatir y, si fuera del caso, modificar, las reformas electorales propuestas hace ya dos años por el TSE.

**El cambio electoral es mayor en los municipios.** A nivel municipal el cambio político ha sido más profundo y de mayor magnitud, aunque no ha logrado sustituir del todo la supremacía de los partidos tradicionales (ver mapas del cambio electoral en las páginas 259 y 260 del Informe). La pérdida, gradual pero firme, del control electoral del bipartidismo en los municipios ha ido dando paso a sistemas de partidos locales más competitivos y volátiles. En 1998 participaron 8 partidos políticos cantonales y 6 alcanzaron escaños. Para el 2002, de un total de 18 agrupaciones cantonales 8 obtuvieron escaños. Sin embargo, en ninguna de las tres elecciones estudiadas (1994, 1998 y 2002), un partido cantonal que ha permanecido y participado en los comicios aumentó la cantidad de escaños que obtuvo en la elección anterior.

**Porcentaje de cantones clasificados según categorías de predominio del control electoral en las votaciones municipales. 1994, 1998 y 2002**

Categorías de predominio del control electoral	1994	1998	2002
Cantones con fuerte predominio del control electoral bipartidista (FPCB) <sup>a/</sup>	69,1	23,5	8,6
Cantones con predominio del control electoral bipartidista (PCB) <sup>b/</sup>	29,6	59,3	21,0
Cantones con control electoral en disputa (CED) <sup>c/</sup>	1,2	16,0	61,8
Cantones con control electoral de partidos emergentes (CPE) <sup>d/</sup>	0,0	1,2	8,6
<b>Total absoluto</b>	<b>81</b>	<b>81</b>	<b>81</b>

a/ FPCB: suma de los porcentajes de votos del PUSC y el PLN es mayor al 85% del total de votos.

b/ PCB: suma de los porcentajes de votos del PUSC y el PLN está entre el 70% y el 85% del total de votos.

c/ CED: suma de los porcentajes de votos del PUSC y el PLN está entre el 50% y el 70% del total de votos.

d/ CPE: suma de los porcentajes de votos de los partidos políticos emergentes es mayor al 50% del total de votos.

Fuente: Ronald Alfaro. 2002. Magnitud y direccionalidad del cambio electoral en las elecciones municipales.

## ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA

**Creciente volumen de trabajo en el Poder Judicial.** En el 2001, la entrada bruta de casos al sistema judicial aumentó un 17,8%, y sobrepasó los 900.000 casos. La entrada neta (indicador que descarta las infracciones simples sin oposición en materia de tránsito, las incompetencias y las remisiones a otras jurisdicciones) se situó en el orden de los 400.000 casos anuales, con un crecimiento del 10,5%, menor al de la tasa bruta. Existen indicios de una fuerte carga de trabajo sobre los distintos operadores del sistema. Un dato interesante es que, en el 2001, cada juez recibió en promedio 894 casos (17,8 por semana y 3,5 por día) y tenía 777 casos en trámite.

### Resultados dispares en la justicia pronta y cumplida

- El 46,7% de los juicios penales con sentencia en el año 2001 (4.506 casos) duró 18 meses o más, y el 13,7% tardó más de 48 meses.
- Disminuyó en 12 meses la duración promedio de los juicios de trabajos de mayor cuantía (demandas mayores a 600.000 colones).
- En la Sala Constitucional los promedios de duración de las resoluciones se mantuvieron iguales que en el 2000, pese al aumento en el número de casos.

**Escasas sanciones por delitos contra la función pública.** En el año 2000 ingresaron al Ministerio Público 1.644 denuncias por delitos contra la función pública (abuso de autoridad, cohecho, concusión, peculado y prevaricato, entre otros). Fueron condenadas 35 personas (cerca del 2%), En los últimos tres años el porcentaje de condenados con respecto a las denuncias recibidas no ha sobrepasado el 5%. De los 144 casos cerrados por la Unidad de Delitos Económicos y Corrupción del Ministerio Público en el 2001, 7,6% dieron paso a una acusación fiscal, un 36,1% fue remitido a otra jurisdicción y en un 31,9% de los casos los fiscales solicitaron la desestimación.

## GESTIÓN Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA

**Diputados sí asisten al Plenario.** La actividad más elemental del ejercicio de la representación política por parte de los diputados es la asistencia a las sesiones parlamentarias. Un examen de la asistencia al Plenario en las legislaturas de 1998 a 2002 revela que, contrario a una difundida creencia, las y los diputados mostraron una alta disciplina. En el 2001 se celebraron 149 sesiones ordinarias y sólo en 13 oportunidades no fue posible sesionar por falta de quórum.

**Débil ejercicio del control político en la Asamblea Legislativa.** En todas las sesiones ordinarias existe un espacio denominado "hora de control político", en el cual los diputados pueden discutir temas de interés público. En el 2001, este espacio se suspendió en casi el 70% de las veces. Cuando la hora de control político sí se realizó, la mayoría de los diputados adoptó una actitud pasiva; cerca de una tercera parte de los legisladores nunca pidió la palabra y otro tanto intervino una sola vez. Una minoría de diputados (alrededor del 20%) se mostró especialmente activa en el uso de la palabra.



## DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE DE LA DEMOCRACIA

sesiones de la Asamblea Legislativa, por mes, 2001<sup>a/</sup>

Mes	Total sesiones parlamentarias	Sí hubo control político <sup>b/</sup>	No hubo control político <sup>c/</sup>	% mensual sin control político
Enero	7	3	4	57,1
Febrero	15	5	10	66,7
Marzo	16	7	9	56,3
Abril	10	3	7	70,0
Mayo	16	2	14	87,5
Junio	14	6	8	57,1
Julio	9	1	8	88,9
Agosto	14	3	11	78,6
Setiembre	14	2	12	85,7
Octubre	16	3	13	81,3
Noviembre	19	9	10	52,6
Diciembre	11	5	6	54,5
TOTAL	161	49	112	69,6

a/ No se cuentan las sesiones perdidas por falta o rompimiento del quórum, ni las sesiones extraordinarias (8 en el 2001).

b/ Se registra como %sí hubo control político+ cuando hay réplica al Informe del Presidente de la República, discusión de mociones de censura, comparecencia de autoridades públicas o cualquier otro instrumento del capítulo de control político, así como discusiones sobre asuntos de interés público planteados por los diputados, sobre Presupuestos Públicos o sobre nombramientos de carácter constitucional o legal.

c/ Se registra como %no hubo control político+ cuando existe autorización a la Presidencia para levantar la sesión, o bien cuando ésta se dedica a la votación o juramentación de magistrados u otras autoridades, a la discusión o aprobación de proyectos de ley, a leer comunicaciones o para diversos trámites de mociones, como alteraciones, dispensas, integración de comisiones, etc.

Fuente: Randall Arias. 2002. Administración de la justicia.

**Contribución dispareja de la producción legislativa al desarrollo humano.** En el 2001 la Asamblea Legislativa recibió 357 proyectos para trámite y se aprobaron, con la sanción correspondiente, 145 leyes. Fue un año de producción sustantiva de legislación sobre las municipalidades: mediante dos reformas a la Carta Fundamental se otorgó rango constitucional a los Concejos de Distrito (artículo 172) y se estableció la posibilidad de trasladar competencias y recursos del Poder Ejecutivo hacia las municipalidades (artículo 170). Otras prioridades fueron la normativa sobre seguridad ciudadana y la legislación agropecuaria, aunque en este último tema se trató de proyectos más puntuales. Entre los temas ausentes destacan las reformas electorales y del Estado, proyectos de ley relacionados con la libertad de prensa y la legislación en el área social.

### PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

**Pocas oportunidades de participación en la formación de leyes.** Del total de 424 sesiones realizadas por las comisiones legislativas permanentes en el 2001, sólo en 63 hubo audiencias con ciudadanos, ya fueran representantes del gobierno o de la sociedad civil. En cuanto las propuestas presentadas a la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa, las y los ciudadanos (principalmente hombres y residentes del Valle Central) han presentado un total de 178 anteproyectos desde la apertura de esa oficina en abril de 1999, 71 ellos en el año 2001. A febrero de 2002, sólo uno de los 178 anteproyectos (0,6%) se había convertido en ley.

**Débiles aunque promisorias posibilidades de participación en la gestión municipal.** El Código Municipal de 1998 estipuló la creación de ocho comisiones en cada municipio, en las que pueden participar los y las ciudadanas del cantón. Según una encuesta telefónica hecha a 43 municipalidades, sólo en el 18,8% funcionan las ocho comisiones. La comisión que opera en casi todos los gobiernos locales es la de Hacendarios y Presupuestos; sin embargo, sólo en 5 casos esta instancia contaba con participantes de la sociedad civil. De las 186 comisiones que sí funcionaban, en el 31,7% había representantes de la ciudadanía.

**Participación ciudadana: disparador de la rendición horizontal de cuentas.** La participación ciudadana constituye uno de los principales insumos de la labor de control horizontal que realizan las diversas entidades de control del país (Contraloría General de la República (CGR), ARESEP, Defensoría de los Habitantes). En la

54,9% de los 202 informes de fiscalización emitidos en el 2001.

En este contexto destacan los reclamos de la ciudadanía contra las municipalidades, en especial las de los cantones urbanos más populosos. En el año analizado, la CGR recibió 131 solicitudes de estudio relacionadas con los gobiernos locales, ante la Sala Constitucional fueron recurridos 78 de los 81 municipios, y en la Defensoría de los Habitantes, las municipalidades fueron objeto de constantes denuncias, ya fuera por acción o por omisión de respuesta.

## CONVIVENCIA CIUDADANA

**No se obtienen logros consistentes en seguridad ciudadana.** En el 2001 disminuyeron las tasas de delitos contra la vida, siguiendo la tendencia a la baja que se viene registrando desde 1998, fundamentalmente por la reducción en los delitos de lesiones y agresión (cerca de 500 casos menos). En contraste, aumentaron los delitos contra la propiedad con respecto al 2000 y se registró un fuerte incremento en los delitos sexuales. El Ministerio de Seguridad Pública continuó el proceso de regionalización de los cuerpos policiales, con el objetivo de acercarlos más a las comunidades. Paralelamente, el número de comunidades capacitadas en el marco del programa de Seguridad Comunitaria pasó de 149 en 1999 a 669 en 2001.

**Descendió la conflictividad social.** Frente a la escalada de protestas sociales ocurridas en el 2000, centradas en la oposición popular al llamado *%ombo del ICE+*, el 2001 parece haber sido un año de relativa calma social. Las acciones colectivas emprendidas por diversos sectores fueron persistentes, pero esta vez centradas en acciones de carácter puntual (84,8% de los 118 casos registrados). En otras palabras, las protestas tuvieron un alcance local o sectorial, tanto en su organización como en sus demandas. La principal demanda fue la intervención de las instituciones públicas para subsanar problemas específicos, como mejoras en la infraestructura y en la calidad de los servicios. La reacción más frecuente del Estado fue la *%o respuesta+*.

**Una voz silenciada: Parmenio Medina.** Uno de los atentados más violentos contra la convivencia democrática fue el asesinato del comunicador Parmenio Medina, conductor del programa radial *%a Patada+*. Este crimen ha dejado al descubierto una serie de problemas que, en su conjunto, levantan una voz de alerta con respecto al ejercicio cotidiano de la libertad de expresión y las dificultades del periodista en su labor de informar a la ciudadanía. A la fecha de preparación del *Octavo Informe Estado de la Nación*, no se tenía noticia de avances tangibles en la investigación sobre el crimen. Pese al debate que provocó este hecho, la Asamblea Legislativa no hizo cambios significativos en la legislación sobre prensa, con excepción de la derogatoria de la figura del desacato.

## POLÍTICA EXTERIOR

**Costa Rica refuerza su liderazgo en la promoción de los derechos humanos.** En el 2001 la política multilateral del país en cuanto a la promoción de los derechos humanos fue desarrollada principalmente en dos ámbitos: el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y el Sistema de Naciones Unidas. En el plano interamericano, como resultado de una serie de propuestas presentadas por Costa Rica, la OEA adoptó acuerdos relacionados con el mejoramiento del presupuesto y el funcionamiento de la Corte y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, como la adopción del Protocolo Facultativo para permitir el acceso directo de las víctimas ante la Corte. Costa Rica también promovió la suscripción de la Carta Democrática Interamericana. En el Sistema de Naciones Unidas, el país aprovechó la Presidencia Pro Tempore del Grupo de Río para impulsar un proceso de negociación y búsqueda de consensos en torno al mejoramiento de los mecanismos extraconvencionales de protección de derechos humanos.

**Reactivación de la política exterior hacia Centroamérica.** En noviembre del 2001, el presidente Rodríguez entregó a sus colegas del área el "Plan de Acción para la Reactivación de la Integración Centroamericana", hecho que marcó el inicio de lo que se puede denominar *%a reconstitución de una agenda regional+* de Costa Rica, en el marco de un robustecimiento de su perfil hemisférico. Una serie de eventos extrarregionales ocurridos a lo largo del 2001 influyeron en la reactivación del proceso de integración centroamericana:

- La presentación del Plan Puebla-Panamá, iniciativa del Gobierno de México.
- Los atentados del 11 de setiembre en los Estados Unidos.
- La realización de la Conferencia sobre Armas Pequeñas y Livianas en Centroamérica: Dimensiones del Control y Regulación del Tráfico de Armas.
- La recesión de la economía estadounidense en el segundo semestre del 2001.
- La posibilidad de un tratado de libre comercio entre Centroamérica y Estados Unidos.